



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

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

Revue à mi-parcours des Programmes Indicatifs de Coopération (PIC) 2011-2015 au Laos

Résumé Exécutif

En 2014, la Direction de la Coopération au développement du Ministère des Affaires étrangères a commandé une Revue à mi-parcours des Programmes Indicatifs de Coopération au Laos et au Vietnam. L'évaluation a été réalisée par ADE. Le Ministère publie ci-après un résumé des principaux résultats de cet exercice.

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



Mandat d'évaluation

Le Ministère des Affaires étrangères du Grand-Duché de Luxembourg (MAE) a mandaté une revue à mi-parcours (RMP) indépendante de son Programme Indicatif de Coopération actuel avec le Laos (PIC3 pour la période 2011-2015). L'évaluation a une portée sectorielle ; les projets individuels ne sont pas évalués. La RMP doit notamment permettre d'ajuster les activités en cours et le cadre organisationnel et d'identifier de nouvelles opportunités pour renforcer la coopération entre le Luxembourg et le Laos. L'évaluation a démarré en mars 2014. Un rapport d'avancement a été finalisé en mai 2014. La mission de terrain s'est déroulée au Laos en juin 2014.

Le PIC3 mobilise un budget de 50 millions d'euros, orienté vers deux objectifs :

- un appui aux secteurs sociaux (santé, éducation et développement local/rural) avec une attention particulière aux groupes vulnérables.
- Un appui aux secteurs économiques clés d'un futur pays à revenu intermédiaire, à travers le renforcement des capacités institutionnelles et le développement des ressources humaines dans le secteur de l'hôtellerie, des finances et de la banque.

La coopération entre le Laos et le Luxembourg est globalement jugée de qualité et productive dans les secteurs de la santé, du développement rural/local, de la gouvernance et de l'enseignement/formation techniques et professionnels (EFTP). Les relations se sont construites sur la compréhension mutuelle, le respect, l'interaction et la collaboration. Les interventions ont eu des impacts pertinents aux niveaux centraux et provinciaux, là où la coopération a été mise en œuvre dans la dernière décennie. Ceci pose les bases pour des collaborations et interactions futures entre les deux pays.

Les projets sont alignés sur les priorités et stratégies sectorielles du Gouvernement laotien

Le processus de formulation porte une attention particulière à l'alignement sur les priorités nationales. L'identification des projets résulte systématiquement d'une requête émise par la contrepartie locale. Le processus de formulation porte une attention spécifique à la cohérence avec le cadre réglementaire existant. Tous les projets sont considérés comme alignés sur les priorités stratégiques du gouvernement, pour tous les secteurs étudiés.

Les interventions sont pertinentes au regard des besoins des partenaires

Chaque projet a développé une approche participative pour identifier, planifier et mettre en œuvre les activités. Cette approche participative est une caractéristique marquante de la coopération luxembourgeoise. Une fois les projets formulés, des efforts sont effectués pour assurer une sélection des infrastructures et de l'appui-conseil adéquate avec les besoins des administrations concernées. En conséquence, l'appui est considéré comme pertinent avec

les besoins des partenaires. Ceux-ci sont en général activement impliqués dans le suivi et dans les décisions stratégiques et opérationnelles.

Mais le PIC n'affiche pas précisément les priorités et objectifs stratégiques du Luxembourg au Laos

Le PIC n'est pas suffisamment précis quant à la position que souhaite adopter le Luxembourg au Laos, et ne définit pas les priorités et résultats envisagés à l'échelle sectorielle. De plus, les critères de sélection ayant conduit au choix de secteurs prioritaires et provinces focales ne sont pas explicités. Ceci affecte la lisibilité des priorités du Grand-Duché au Laos. Le PIC est un document peu connu de la majorité des partenaires et techniciens interviewés. Le PIC n'a donc pas joué son rôle de feuille de route pour orienter la coopération luxembourgeoise au Laos.

À l'échelle des projets, les PRODOC sont peu précis quant à la contribution spécifique aux politiques et stratégies du pays (la valeur ajoutée de l'intervention luxembourgeoise n'est pas argumentée). Le manque de stratégie explicite rend les phases de programmation et d'identification informelles et faibles (au-delà d'une liste de quatre secteurs clés et de provinces privilégiées, il n'existe pas de critères qui aiderait à fixer les priorités parmi les différentes options possibles). Les projets sont donc pertinents, mais sont-ils les plus adaptées pour contribuer à la stratégie du Luxembourg au Laos ?

Les évaluateurs recommandent au Luxembourg de formuler explicitement ses stratégies sectorielles, ses priorités et sa valeur ajoutée au Laos. Ceci aidera à déterminer le type d'approche à privilégier (comment combiner les projets locaux, le dialogue politique et la coordination avec les autres bailleurs) et les modalités d'intervention adaptées (ex: modalités de déploiement des experts techniques pour appuyer le dialogue sectoriel).

Les activités sont dispersées sur trop de provinces et de secteur, ce qui réduit la visibilité et l'efficacité

L'identification des projets est avant tout guidée par la continuité : la majorité des projets lancés depuis 2011 constitue la seconde ou troisième phase d'interventions passées. En d'autres termes, le PIC3 n'a pas modifié les critères traditionnels d'affectation des budgets. La concentration géographique est similaire à celle du PIC2, avec l'addition d'interventions à l'échelle nationale. Les activités sont considérées comme trop dispersées (plus de trois provinces).

Le Luxembourg a également dispersé ses activités sur trop de secteurs. La concentration sectorielle est la même que pour le PIC précédent. Deux des quatre secteurs – EFTP et gouvernance – manquent de lisibilité car ils incluent des activités très diverses présentant peu voire aucune interaction. La grande diversité des activités financées sur le secteur de la gouvernance a encore accru cette dispersion.

L'appui à travers les organisations multilatérales ne s'est pas intégré dans une stratégie sectorielle, a accru la dispersion géographique et n'a pas permis l'échange d'expériences ni les synergies avec les interventions bilatérales. Des critères permettant de sélectionner le canal adéquat entre interventions bilatérales et multilatérales n'ont pas été définis.

Les réalisations ont été correctement délivrées. La grande flexibilité des projets permet de s'adapter aux changements de besoins

À l'échelle des projets, des plans de travail et échéanciers sont disponibles et utilisés. Les assistants techniques sont généralement de qualité, engagés, compétents. Les réalisations sont généralement délivrées, le plus souvent avec des délais, mais les extensions permettent de compenser ces délais (avec ou sans augmentation de budget).

Les infrastructures et équipements fournis sont généralement de grande qualité. La question est : sont-ils réellement adaptés aux capacités locales (coût d'opération et de maintenance) et aux environnements locaux (taille des infrastructures) ?

Le PIC3 annonçait une affectation prioritaire des ressources vers l'appui-conseil, en rupture avec un PIC2 mettant précédemment l'accent sur l'infrastructure et l'équipement. Cet objectif ne s'est pas traduit dans les projets étudiés, une large part de leur budget étant toujours dédiée aux constructions, équipements, réhabilitations. Ce choix est néanmoins globalement justifié pour les projets concernés. Les objectifs attendus de l'appui conseil ne sont pas toujours explicités (les réalisations sont décrites, mais pas toujours les résultats attendus en termes de compétences et d'organisation).

Les résultats ne sont généralement pas quantifiés ni systématiquement suivis

Les objectifs globaux sont en général trop ambitieux, est insuffisamment traduit en indicateurs. L'efficacité varie d'un projet à l'autre.

Le PIC ne fait pas l'objet d'un système de suivi, ce qui est lié à l'absence de cible au niveau de la coopération globale et des secteurs. Ceci affecte la capacité des Commissions de Partenariat à rendre opérationnel le principe de « redevabilité mutuelle » promu par la Déclaration de Paris.

À l'échelle des projets, les ressources et activités sont suivies et des mesures correctives sont prises si nécessaire. Mais les réalisations et résultats attendus sont généralement trop ambitieux et pas toujours quantifiés. Ceci affecte notamment l'utilisation du cadre logique comme outil d'aide à la décision ; ceci affecte également la lisibilité des projets et la redevabilité. En conséquence, les évaluations à mi-parcours des projets ne peuvent pas toujours s'appuyer sur une quantification des résultats (les outils de mesure ne sont pas systématiquement définis) et les résultats visibles ne sont pas comparés à des cibles initiales.

Les instruments de suivi-évaluation doivent être développés pour mesurer non seulement les activités et réalisations, mais aussi pour rendre compte des résultats. Le cadre logique constitue à ce titre un outil qui doit être mieux utilisé.

La durabilité a fait l'objet d'une attention insuffisante

La capacité des organisations locales à assurer la prise en charge des infrastructures et équipements fournis est souvent fragile et généralement jugé limitée par les évaluations de

projets disponibles. La prise en charge des opérations de maintenance n'a pas toujours été préparée ni prise en compte dans la formulation et l'exécution.

Le renforcement institutionnel et l'appui au cadre réglementaire ont généralement été traités à l'échelle locale (à l'exception d'un appui national à la chaîne du froid). La longue expérience auprès des autorités locales a permis à LuxDev de contribuer à élaborer et adapter le cadre réglementaire.

La durabilité financière constitue un problème récurrent, trop peu pris en compte dans la préparation et la mise en œuvre des projets. La contrepartie doit en général solliciter des extensions, nouvelles phases ou s'adresser à d'autres bailleurs pour assurer cette durabilité. Les analyses coût-efficacité ont jusqu'à présent peu mis l'accent sur la viabilité économique.

Les documents de formulation les plus récents mettent un accent plus marqué sur les capacités institutionnelles

Les principaux défis pour le renforcement des capacités sont institutionnels, et non techniques. Or par le passé, l'essentiel des appuis aux capacités a porté sur la formation des individus et moins sur le renforcement global des organisations. De plus, l'utilisation effective des compétences acquises grâce aux formations repose sur des hypothèses qui ne sont pas systématiquement identifiées dans les PRODOC ni testées. Les choses changent néanmoins : les PRODOC les plus récents proposent des approches destinées à développer les capacités des organisations.

Il est recommandé définir et de suivre la stratégie de sortie pour les projets en cours et à venir. Les PRODOC devraient porter plus d'attention aux modalités de durabilité et viabilité.

Un effort plus important doit être effectué durant la formulation et l'identification pour mesurer les capacités des organisations à gérer les infrastructures après exécution. Dans ce cadre, le Fonds d'Études devrait être utilisé de façon plus stratégique pour conduire les analyses préliminaires, dont :

(i) Une analyse du "niveau de préparation et d'engagement". Ceci doit inclure une analyse organisationnelle préalable à la définition du renforcement des capacités, et la définition de scénarios de sortie.

(ii) Une "étude de faisabilité". Cette étude est actuellement lancée trop tard, après que le projet ait été formulé.

Les interactions entre interventions ont été limitées dans le passé, mais des efforts sont effectués pour améliorer la complémentarité

L'interaction entre les quatre secteurs focaux a été limitée dans le passé, mais des efforts récents sont effectués pour interagir entre appuis à la santé et au développement rural/local. Une complémentarité partielle existe entre les canaux bilatéraux et multilatéraux : bonne complémentarité en santé et développement rural/local (efforts de

coordination au niveau sectoriel), plus limitée en EFTP et en gouvernance. L'interaction entre le MAE et LuxDev doit être améliorée au niveau central et périphérique.

L'harmonisation et la complémentarité avec les autres partenaires techniques et financiers sont limitées : l'attention est portée à éviter la duplication, mais il n'existe pas d'effort spécifique pour développer les synergies (de type intervention conjointe).

Il est recommandé de capitaliser et combiner l'expertise au sein des secteurs. Une approche sectorielle intégrée pourrait s'appuyer sur la combinaison d'experts thématiques, associés non plus à un projet mais à un programme sectoriel. Cette approche permettrait d'accroître les synergies et la cohérence au sein du portefeuille.

LuxDev est encouragé à investir dans le « groupe de travail inter-projets ». Ce groupe pourrait constituer une approche expérimentale pour partager les ressources et l'information sur les effets combinés des interventions dans les provinces partenaires. Cette approche expérimentale doit permettre de tirer des leçons qui devront être partagées avec le siège à Luxembourg.

La capitalisation pourrait être améliorée entre le MAE et LuxDev

LuxDev utilise les revues mi-parcours et les évaluations finales de projets pour apprendre de l'expérience dans le secteur de concentration. Mais des efforts sont encore nécessaires pour renforcer la mémoire institutionnelle. LuxDev encourage l'apprentissage institutionnel à l'échelle des secteurs, mais cet effort est contraint par une organisation essentiellement tournée vers le niveau provincial.

Des instruments prometteurs sont développés en matière de renforcement des capacités. Ces approches sont néanmoins cantonnées à quelques projets et partagées sur une base ad hoc par les individus. Au-delà des individus, l'expertise institutionnelle de LuxDev sur le renforcement des capacités apparaît limitée.

Les opportunités de capitalisation et de partage des leçons entre assistants techniques et au niveau régional doivent être encouragées et étendues.

Les évaluateurs recommandent la nomination d'un expert thématique en renforcement des capacités au siège de LuxDev, qui sera en charge de collecter, coordonner, fournir un support technique aux projets dans ce domaine.

Luxembourg pourrait également travailler avec les instituts de recherche pour définir et piloter sa stratégie, comme le font la plupart des autres bailleurs bilatéraux.

Le dialogue sectoriel et l'influence doivent faire l'objet d'une attention et de ressources plus importantes

Dans le secteur santé, un partenariat long a fait du Luxembourg un acteur visible et influent dans la chaîne du froid, et un partenaire actif du Ministère de la Santé en matière de dialogue politique et stratégique.

Par contraste, le Luxembourg s'est peu impliqué dans les groupes de coordination nationaux en EFTP et développement rural/local. Dans ces deux secteurs, le Luxembourg n'est pas préparé à combiner interventions en province et influence au niveau national. Très

peu de ressources humaines sont disponibles à Vientiane et il n'existe généralement pas de stratégie sectorielle pour définir une position au sein des groupes de coordination. La capacité du Luxembourg à disséminer son approche, à partager ses expériences, à se coordonner avec les autres bailleurs, et à se tenir informé des évolutions du cadre réglementaire national y est donc limitée.

Les projets devraient définir une stratégie de visibilité, des modalités d'implication dans les groupes de coordination des bailleurs, et une approche pour partager et promouvoir leur approche. La visibilité et la communication permettent d'expliquer les décisions stratégiques, de communiquer sur les résultats et de légitimer les activités.

Le Luxembourg devrait mieux promouvoir sa valeur ajoutée potentielle et sa contribution spécifique. Tout projet présenté au niveau local devrait être perçu comme un réel « projet pilote » pour lequel les innovations et les leçons seront testées et disséminées.

Le Luxembourg a apporté un appui financier aux groupes de coordination des bailleurs liés au « Round Table Meeting ». Mais ses ressources humaines pour participer à ces groupes sont limitées. Un engagement plus intensif et systématique demanderait une clarification des rôles (Ambassade, LuxDev, assistants techniques) et l'allocation de ressources dédiées. Luxembourg est en bonne position pour être influent dans cette coordination, en raison de son bon ancrage de terrain associé à une participation aux programmes stratégiques.

Comme cela a été fait dans le secteur santé, les assistants techniques devraient disposer d'un mandat explicite précisant les modalités de leur participation aux groupes de coordination. L'interaction formelle entre l'ambassade et les assistants techniques doit être précisée.

La recherche d'alliances stratégiques avec les autres bailleurs devrait être plus systématique, de même que la combinaison entre interventions au niveau central et local. Cette stratégie implique de concentrer les ressources sur moins d'interventions individuelles, afin d'atteindre une masse critique. Le recours au Fonds d'études devrait aider à identifier les options dans ce cadre.

Un bureau de coopération à part entière doit être installé au Laos (MAE + LuxDev). Ce bureau devra combiner expertise technique et dialogue politique (c'est-à-dire s'appuyer sur l'expérience pratique de terrain pour définir des positions stratégiques).

Approche pour la réussite d'un PIC4 Luxembourg-Laos

La préparation d'un futur PIC4 2016-2020 ne doit pas être retardée. Ce futur document de stratégie doit expliciter les priorités du Luxembourg et inclure :

- une analyse du contexte (conduite par le Luxembourg)
- la présentation des objectifs de politique étrangère du Luxembourg au Laos
- les réalisations et résultats des précédents PIC dans le pays
- les orientations stratégiques et priorités par secteur
- un cadre de résultats attendus (incluant des cibles sectorielles et des priorités permettant de sélectionner les projets adéquats).

Il est recommandé au Gouvernement du Laos de faciliter la mise en place d'un bureau de coopération à part entière au Laos. Le Gouvernement du Laos pourra également interagir avec le Luxembourg pour préparer le futur PIC4 2016-2020, et pour traiter la question de durabilité pour les projets en cours (questions liées à la gestion-maintenance et aux modalités de prise en charge à l'issue des appuis).