



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 Vietnam

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 Vietnam (PIC3 pour la période 2011-2015). L'évaluation a une portée sectorielle ; les projets individuels ne sont pas évalués. La RMP a pour mandat d'identifier les modalités d'adaptation des activités en cours, d'ajustement du cadre organisationnel et d'identifier de nouvelles opportunités et approches pour ajuster la coopération avec le Vietnam, désormais un pays à revenu intermédiaire. 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 Vietnam en mai 2014.

Avec un budget de 42 millions d'euros, le PIC3 présente une stratégie à deux objectifs :

-  Un appui à la lutte contre la pauvreté dans les secteurs sociaux, là où une coopération existait déjà (santé, éducation et développement local/rural), avec une attention aux groupes vulnérables.
-  Un appui aux besoins économiques clés d'un pays à revenu intermédiaire, à travers le renforcement des capacités institutionnelles et le développement des ressources humaines pour les secteurs hôtelier, finances et banques.

La coopération au développement entre le Vietnam et le Luxembourg est globalement jugée de qualité et productive dans les secteurs de la santé, du développement rural/local et de l'enseignement et de la formation techniques et professionnels (EFTP). Les relations se sont construites sur la compréhension mutuelle, le respect, l'interaction et la collaboration. Les interventions ont atteint 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 vietnamien

L'alignement sur les priorités locales fait l'objet d'une attention particulière dans le processus de formulation. L'identification des projets résulte systématiquement d'une requête émise par la contrepartie locale ; le Luxembourg s'est engagé dans un dialogue avec les autorités nationales, afin de traduire les priorités de développement en réponses adéquates. 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. 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 ministères/provinces/districts concernés. 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 Vietnam

Le PIC ne précise pas comment Luxembourg souhaite se positionner en tant que bailleur de relativement petite taille au Vietnam, ni quelles sont ses 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 Vietnam. 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 Vietnam.

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 trois 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 Vietnam ?

Si le Luxembourg souhaite poursuivre son appui au développement du Vietnam, il est recommandé de formuler explicitement la stratégie et les priorités dans les secteurs concernés. La valeur ajoutée attendue au niveau du secteur doit être formulée précisément et suivie. Ceci aidera à déterminer le type d'approche (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).

L'objectif annoncé de concentration, facteur de visibilité et d'efficience, n'a pas été mis en pratique

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.

Le PIC3 annonçait un renforcement de la concentration sectorielle. Or le Luxembourg a dispersé ses activités dans de trop nombreux secteurs. Typiquement, le secteur de l'EFTP inclut des interventions très diverses ayant peu ou pas d'interaction.

Le PIC3 mettait l'accent sur une plus grande concentration géographique, en comparaison des approches passées. Or la répartition géographique est similaire à celle du PIC précédent, à l'exception du secteur santé (passage d'un appui au niveau district vers un appui national). Les activités sont dispersées sur plus de trois provinces, et les activités multilatérales ont encore accru cette dispersion.

L'appui à travers les organisations multilatérales ne s'est pas intégré dans une stratégie sectorielle. Outre la dispersion géographique, on relève un faible échange d'expériences et une synergie limitée avec les interventions bilatérales. Des critères permettant de sélectionner le canal adéquat entre interventions bilatérales et multilatérales n'ont pas été définis.

Il est recommandé de ne plus mettre en œuvre l'appui bilatéral par l'intermédiaire des organisations multilatérales au Vietnam.

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 infrastructures. Ce choix est néanmoins globalement justifié pour les projets concernés.

Les résultats ne sont généralement pas quantifiés ni suivis systématiquement

Le PIC ne fait pas l'objet d'un système de suivi, ce qui est lié à l'absence de cibles quantifiées à l'échelle du programme et des secteurs de coopération. 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 attendues sont généralement trop ambitieux et pas toujours quantifiées. 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.

Les objectifs de consolidation et de durabilité ont insuffisamment été traités

La consolidation des activités constituait un objectif du PIC3, mais elle n'a été ni définie ni rendue opérationnelle : les projets ne définissent pas leur stratégie de sortie. Les extensions de projets visent généralement à définir les modalités de clôture, ce qui n'est pas une approche optimale.

La capacité des organisations locales à assurer la maintenance est souvent fragile et généralement jugée limitée par les évaluations de projets disponibles. La durabilité financière constitue un problème récurrent. Les analyses coût-efficacité ont jusqu'à présent peu mis l'accent sur la viabilité économique. La prise en charge des opérations de maintenance n'a pas toujours été préparée ni prise en compte dans la formulation et l'exécution.

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.

La longue expérience avec les autorités nationales a permis à LuxDev de contribuer à l'élaboration et à l'adaptation des cadres réglementaires. Le renforcement institutionnel et l'appui au cadre réglementaire ont essentiellement été fournis au niveau provincial (exception : appuis à la chaîne du froid et à la transfusion sanguine au niveau national).

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 complémentarités entre interventions devraient être améliorées

En pratique, il n'existe pas d'interaction entre les trois secteurs d'intervention du PIC3. De plus, la combinaison des interventions sectorielles dans une même province est limitée (ex : complémentarités potentielles entre santé et développement rural/local à Cao Bang).

À l'échelle sectorielle, la combinaison des appuis décentralisés et institutionnels est bonne en santé. En développement rural/local et EFTP, la décision a été prise de travailler exclusivement au niveau provincial ; il n'a pas été envisagé d'interaction avec le niveau ministériel.

Une complémentarité partielle existe entre canal bilatéral et canal multilatéral : l'interaction est bonne en santé, limitée en développement rural/local et EFTP. L'interaction entre le MAE et LuxDev au niveau central et périphérique peut être améliorée. 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. À l'heure actuelle, chaque projet requiert une expertise technique similaire, et chaque assistant technique doit être expert de plusieurs domaines. Un appui sectoriel intégré pourrait s'appuyer sur une 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. Elle demanderait certainement de revoir la taille et le phasage des activités.

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.

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

La visibilité et l'influence des interventions sont bonnes au niveau provincial, mais plus limitées à Hanoi

Luxembourg ne met pas un accent particulier sur la visibilité, qui n'est pas définie comme une priorité dans le PIC3. La visibilité est considérée comme limitée au niveau national, tant pour les interventions bilatérales que multilatérales.

La visibilité et la communication permettent d'expliquer les décisions stratégiques, de communiquer sur les résultats et de légitimer les activités. 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.

Le Luxembourg a fait le choix d'une approche décentralisée ; le déploiement de personnel au niveau local associé à un partenariat long ont construit la confiance avec les autorités locales. Mais dans la plupart des secteurs focaux, le Luxembourg n'est pas préparé à combiner interventions en province et influence au niveau national. Peu de ressources humaines sont disponibles à Hanoi et il n'existe généralement pas de stratégie sectorielle pour contribuer aux 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 est donc limitée. Une exception doit être relevée dans le secteur santé : un partenariat long a fait de Luxembourg un acteur visible et influent sur la chaîne du froid.

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.

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.

Pour le futur

La revue à mi-parcours recommande de progressivement réduire et redéfinir la coopération entre le Luxembourg et le Vietnam, désormais pays à revenu intermédiaire.

Il ne devrait pas être défini de nouveau PIC4. De nouvelles opportunités sectorielles ont été identifiées par le Luxembourg en hôtellerie, biobanque, marchés de capitaux et croissance verte. Le gouvernement vietnamien pourrait approfondir l'analyse des opportunités dans ces nouveaux secteurs. La revue à mi-parcours recommande d'assurer le financement de ces nouvelles activités sur le budget encore disponible pour le PIC actuel.

Le MAE et le Gouvernement vietnamien pourront travailler ensemble à la finalisation des stratégies de sortie pour les projets en cours, dans le calendrier actuel. Une attention particulière devra être apportée à la durabilité, et notamment aux conditions de maintenance et aux capacités institutionnelles pour la prise en charge des appuis.

Il est recommandé de ne pas engager de nouveaux appuis à travers les organisations multilatérales ou la coopération déléguée.

Le MAE et le Gouvernement vietnamien devrait pouvoir assurer ensemble la visibilité des projets en cours et à venir : d'abord, identifier ensemble les innovations apportées par ces projets, et ensuite promouvoir et partager ces innovations comme des bonnes pratiques.