



EVALUATION À MI-PARCOURS

**Projet de soutien à la Gouvernance,
à la Réforme de l'Administration Publique
et aux Prestations de
Services Décentralisées (GPAR)**

République Démocratique Populaire Lao

Avril 2009

EVALUATION TEAM

Team Leader

Dr. Doug Hindson

Team Members

Dr. Asiyati Chiweza
Dr. Vivath Sauvely

ÉVALUTION À MI-PARCOURS : Projet de soutien à la Gouvernance, à la Réforme de l'Administration Publique et aux Prestations de Services Décentralisées (GPAR) – RDP Lao

© Droits d'auteurs FENU (2009), tous droits réservés.

Les analyses et les recommandations présentées dans ce rapport sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du Fonds d'Équipement des Nations Unies, de son Conseil d'administration ni des Etats membres des Nations Unies.

Conception: Unité des partenariats, FENU.

SOMMAIRE

ACRONYMES ET TERMES LAOTIENS	4
AVIS	5
REMERCIEMENTS.....	5
DONNEES DE REFERENCE DU PROJET	6
SOMMAIRE EXECUTIF	7
1. OBJECTIF DE L'ÉVALUATION À MI-PARCOURS.....	7
2. PROFIL DU PROJET.....	7
3. BASE CONCEPTUELLE DU PROJET	8
4. CADRE LOGIQUE DU PROJET	8
5. STRATÉGIE DE L'INTERVENTION	8
6. BILAN FINANCIER ET PERFORMANCE	8
7. CONCLUSIONS PRINCIPALES.....	9
7.1. Résultats.....	9
7.2. Difficultés.....	10
8. RECOMMANDATIONS.....	11
8.1. Pour la province de Saravane et ses districts.....	11
8.2. Au niveau national.....	11

ACRONYMES ET TERMES LAOTIENS

CE	Commission Européenne
DEL	Développement Economique Local
EMP	Evaluation à mi-parcours
FDD	Fonds de Développement des Districts
FENU	Fonds d'Équipement des Nations Unies
G&E	Gestion et Entretien
GPAR	Programme de Gouvernance et Réforme de l'Administration Publique
GPAR-SBSD	Gouvernance, Réforme de l'Administration Publique, Appui pour de Meilleures Prestations de Services
GPAR-SP	Gouvernance, Réforme de l'Administration Publique et prestations de services décentralisés: projet dans la province de Saravane
KUMBAN	Regroupement de villages pour des objectifs de planification
PACSA	Administration Publique et Autorité de la Fonction Publique
PDL	Programme de Développement Local
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RDP Lao	République démocratique populaire lao
S&E	Suivi et Evaluation

AVIS

Ce rapport d'évaluation et ses recommandations ne reflètent pas nécessairement les vues du Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU), de son conseil exécutif ou des Etats Membres des Nations Unies. C'est un rapport indépendant préparé à la demande du FENU et qui reflète les vues de ses auteurs.

REMERCIEMENTS

L'équipe d'évaluation remercie tous ceux qui ont apporté leur soutien efficace avant, pendant et après la mission. Mme Chandi Kardigamar, Conseillère d'évaluation du FENU, a coordonné les activités de préparation et de suivi à la mission d'évaluation. Thilaphong Oudomsine, Administrateur de programme du FENU, a organisé les entretiens et les déplacements à Vientiane. M. Thavone Bounphavong, Responsable national de projet, a organisé les entretiens, réunions et les déplacements de l'équipe dans la province de Saravane. L'équipe a bénéficié des vues de Roger Shotten, Conseiller technique régional basé à Bangkok, et de Mike Winter, Consultant du FENU, dont elle les remercie vivement. L'équipe a été reçue partout avec chaleur. Elle transmet tout particulièrement ses remerciements au Vice Gouverneur de la province de Saravane et au Gouverneur du district Ta Oy pour leur temps et générosité. Nous remercions tous ceux à Vientiane et Saravane qui ont donné de leur temps pour participer aux entretiens et réunions, y compris le personnel du projet GPAR, les représentants gouvernementaux et les donateurs à Vientiane, le personnel GPAR, les autorités provinciales et de district en Saravane, et les représentants et membres de la communauté sur les lieux du projet. Nous remercions également les deux chauffeurs GPAR en Saravane.

DONNEES DE REFERENCE DU PROJET

Pays:	RDP Lao
Numéro du programme:	00032148 (ancien: LAO/03C01)
Titre du programme:	Projet Gouvernance, Réforme de l'Administration Publique et Prestations de Services Décentralisées (GPAR)
Agence d'exécution* :	PNUD RDP Lao
Agences de mise en œuvre* :	Bureau du Gouverneur de la province de Saravane
Date d'approbation du programme:	3 mars 2005
Date de début du programme:	avril 2005
Date de fin du programme:	mars 2010
Coût total du programme:	2.860.523 dollars US
Parts du financement:	FENU: 1.999.410 dollars US PNUD: 224.981 dollars US CE: 636.132 dollars US (500.000 euros)
Date de l'évaluation à mi-parcours:	26 novembre – 16 décembre 2008

Source: Termes de référence de l'évaluation à mi-parcours

* Note: Ce sommaire est extrait des termes de référence de l'équipe d'évaluation. Le PNUD y est identifié en tant qu'agence d'exécution, tandis que le document de projet signé indique que l'agence d'exécution est le Bureau du Gouverneur de la province de Saravane, avec, pour modalité utilisée, l'exécution nationale (NEX)

SOMMAIRE EXECUTIF

1. Objectif de l'évaluation à mi-parcours

L'objectif de l'évaluation à mi-parcours (EMP) est de fournir une évaluation stratégique de la performance du projet, de tirer les premiers enseignements sur la conception, la mise en œuvre et la gestion du projet et de recommander des ajustements dans la démarche, si nécessaire.

2. Profil du projet

La mise en œuvre de GPAR, projet Saravane (GPAR-SP), a commencé pendant l'année fiscale 2006/2007 et la fin en est programmée pour 2009/2010. GPAR-SP est exécuté par le Bureau du Gouverneur, province de Saravane, sous la modalité d'exécution nationale du PNUD. L'objectif de GPAR-SP est de renforcer la capacité de la province de Saravane et de ses districts à fournir de meilleurs services publics qui contribuent à la réduction de la pauvreté, et de transmettre les enseignements, par l'intermédiaire de GPAR Central, pour répliquer et débat sur les politiques.

Le FENU a été présent dans la RDP Lao pour plus de vingt ans. Depuis 2004, le Fonds s'est centré sur le développement local par le soutien à la Gouvernance et réforme de l'administration publique dans le projet Saravane (GPAR-SP). Le GPAR-SP fait partie d'un ensemble de projets coordonnés par le Programme pour la Gouvernance et la Réforme de l'Administration Publique (GPAR Central), un instrument financé par le PNUD qui soutient l'Administration Publique et l'Autorité de la Fonction Publique (PACSA).

Le FENU et le PNUD ont collaboré à la conception du GPAR-SP et collaborent pour fournir le financement et le soutien technique au Projet. Le soutien du FENU prend la forme de financement de la planification locale, budgétisation, investissement en capital envers les infrastructures et les prestations de services par le moyen d'un Fonds de Développement de District (FDD), de pair avec des formations et un appui en conseil technique. Le soutien du PNUD a pris la forme de financement et d'appui technique ainsi que de formations pour les aspects de réorganisation administrative et de gestion des ressources humaines du Projet.

Le GPAR-SP a été conçu comme programme pilote au niveau provincial pour tester la viabilité de formules de délégation et de participation en budgétisation, planification et prestations de services, en recourant à des investissements subventionnés de capital qui sont transférés du niveau du district au lieu du niveau national. Il appuie un processus graduel de réforme nationale dont l'orientation principale est de déléguer aux districts et villages la responsabilité des petites infrastructures et prestations de services associés. Il encourage une plus grande participation au niveau local par des réunions de village et du Kumban (regroupement de villages) pour discuter des priorités du projet et, au niveau du district, pour prendre des décisions sur les dépenses du projet.

3. Base conceptuelle du projet

Le projet repose sur l'hypothèse que l'apport de capital par investissement subventionné (le FDD) associé au développement des ressources humaines et à la réorganisation administrative de la province et des districts aidera les autorités locales à assumer leur autonomie et à développer leur capacité à fournir des services décentralisés d'une façon plus transparente, responsable, efficace et efficiente, et, par cela, contribuera à la réduction de la pauvreté.

4. Cadre logique du projet

Le cadre logique du GPAR-SP a trois piliers. Le pilier central est le processus du FDD dont le FENU est responsable. Le processus du FDD a trois produits: finance et gestion financière, planification et budgétisation, et procédures de mise en oeuvre. Le deuxième pilier comporte la gestion des ressources humaines et la réorganisation des provinces et districts; le PNUD est responsable pour cette partie du projet. Le troisième pilier est la transmission des enseignements de l'expérience du GPAR-SP pour réplique en province et débat national sur les politiques et la réforme. GPAR-SP contribue à la réplique provinciale et au débat national sur les politiques principalement par la transmission de son expérience et de ses leçons par l'intermédiaire de GPAR Central.

5. Stratégie de l'intervention

Le Projet est mis en oeuvre dans la province de Saravane, dans le sud du Laos, environ à huit cents kilomètres de la capitale, Vientiane. La province de Saravane comprend huit districts.

La stratégie d'intervention a débuté dans trois districts pendant l'année fiscale 2006/07: Saravane, Ta Oy et Lakhonepeng. Samoi a été inclus pendant l'année fiscale 2007/08 et Khonsedone et Tum Lan pendant l'année fiscale 2008/2009. Lao Ngam et Wapi doivent être inclus pendant l'année fiscale 2009/10.

A la lumière du succès de GPAR Saravane, GPAR Central a élaboré un programme national de réplique et réforme intitulé programme de Gouvernance, Réforme de l'Administration Publique, Appui pour de Meilleures Prestations de Services (GPAR-SBSD), qui a été mis en oeuvre depuis 2007.

6. Bilan financier et performance

Le total du financement du Projet (actuel et projeté) de 2005 à 2010 est de 3.138.547 dollars US. La contribution du FENU est de 64%, celle de l'Union Européenne 21%, du PNUD 13%, des communautés locales 2% et du Gouvernement 1% au plus. La plus grande partie des dépenses entre 2005 et 2008 a porté sur l'investissement en capital pour les projets de service d'infrastructure et activités associées de planification et budgétisation en relation avec le FDD (54%), suivi de la

gestion de projet (30%) et du travail sur la réplique et les politiques (10%). Les activités pour la réorganisation administrative et la gestion des ressources humaines sont revenues à 6% des dépenses.

7. Conclusions principales

7.1. Résultats

Dans son ensemble, la performance du Projet a été exceptionnelle, en relativement peu de temps et avec des résultats positifs significatifs. La gestion des dépenses publiques au niveau du district, avec l'utilisation des modalités du FDD, s'est améliorée d'une façon notable. La participation de la communauté s'est également améliorée suite à l'introduction d'une méthode de planification qui commence dans les villages, implique les Kumbans et finit avec les Comités de Planification du District, où se retrouvent les autorités du district et représentants du Kumban.

Une nouvelle série de procédures opérationnelles qui couvre les achats, le contrôle des contrats, la Gestion et l'Entretien (G&E) ont été développées et, pour la plupart, appliquées avec succès. L'équipe d'évaluation a été impressionnée par l'efficacité du système de Suivi et Evaluation (S&E), qui a permis à l'Equipe de Soutien du Projet de suivre la mise en œuvre, d'évaluer l'expérience et d'ajuster en conséquence la démarche suivie, en connaissance de cause et sans retard. Les activités de mise en œuvre ont amené la réalisation d'infrastructure en grande mesure appropriée, à la fois au regard des normes techniques et de la satisfaction des besoins des communautés concernées.

Les activités de réorganisation administrative et de gestion de ressources humaines associées ont commencé en cours de projet, plus tard que les activités de budgétisation, planification et réalisation de l'infrastructure, mais elles produisent déjà des effets positifs quant à la transparence, l'efficacité et l'accès du public à l'administration, bien qu'il y ait encore du chemin à faire avant que cette partie du Projet puisse être adéquatement évaluée.

Les enseignements tirés de l'expérience en Saravane sont transmis aux autres provinces par le moyen d'un programme de réplique coordonné par GPAR Central, et par l'introduction de la modalité FDD dans des projets de deux autres provinces, l'un appuyé par la Banque Mondiale et l'autre par la Coopération Luxembourgeoise. En comparaison avec des PDL dans plusieurs pays où l'équipe d'évaluation a entrepris des EMP, les résultats de ce projet pilote mis en œuvre depuis seulement deux ans sont impressionnants.

La démarche sur le terrain est étroitement alignée avec le corps de lois, décrets et directives qui voient le jour au Laos. Cela a permis d'assurer l'appropriation du Projet par les autorités dans les districts et la province, qui le considèrent en tant que "leur projet". Les principaux acteurs gouvernementaux en Saravane réagissent positivement au Projet et souhaitent partager leur expérience avec les autres provinces et le Gouvernement national laotien.

7.2. Difficultés

Malgré ces résultats d'importance majeure, le Projet Saravane connaît encore quelques difficultés.

Au niveau du district et de la province

Bien que le processus de budgétisation et planification ait fait bon chemin pour assurer la participation de groupes dans la communauté qui, auparavant, n'étaient pas en mesure d'exprimer leurs préférences pour les prestations de services, il est nécessaire de renforcer cette participation, particulièrement celle des plus pauvres, des femmes et de groupes ethniques. La planification participative pourrait être soutenue par une pratique du diagnostic qui identifie les problèmes et opportunités et permet aux participants de faire des choix fondés sur une meilleure compréhension de l'impact que pourrait apporter des investissements différents.

Le Projet a assuré la formation en G&E des leaders des districts et Kumbans sur la base d'une note technique, claire et bien organisée. Cependant, dans la pratique les dispositions prises en G&E restent un point faible, ce qui peut compromettre la pérennisation de l'infrastructure et des services associés.

Les initiatives en réorganisation administrative et gestion des ressources humaines sont prises pour rationaliser et dimensionner correctement l'administration dans le but d'accroître l'efficacité, l'accessibilité, la transparence et l'adéquation des services. Bien que ces objectifs soient louables, rationaliser et dimensionner correctement n'assurent pas en soi que la fourniture des services soit décentralisée. Cela demande, en outre, l'application du principe de subsidiarité. La dernière difficulté est donc de prendre mesure de l'intérêt du Gouvernement laotien à explorer une décentralisation administrative et politique qui soit appropriée à la culture politique et aux objectifs en développement du Gouvernement.

L'équipe d'évaluation n'a pas trouvé évident que les projets générateurs de revenus lancés par GPAR-SP, nommément les marchés de produits frais et les éclosiers de poissons, soient économiquement viables ou soient particulièrement en faveur des pauvres.

Au niveau national

Le GPAR-SP a connu un net succès dans le transfert de ses enseignements par l'intermédiaire de GPAR Central et de PACSA pour un processus de réplication au niveau provincial, et cela est évident si l'on prend en compte l'influence que le projet a eu sur le programme GPAR-SBSD et l'adoption de la modalité FDD par les donateurs qui appuient les programmes dans deux autres provinces.

Il a connu moins de succès pour que sa démarche de décentralisation soit placée directement à l'ordre du jour des politiques nationales. Des ministères clés du Gouvernement, en particulier le Ministère des Finances et le Ministère de la Planification et Investissement ont connaissance du Projet Saravane et ont une opinion positive sur son travail, mais cela n'a pas encore produit de débat visible sur la réforme nationale ou les initiatives de réforme des politiques inspirées par l'expérience Saravane, sauf les initiatives de réplication au niveau provincial déjà mentionnées.

8. Recommandations

8.1. Pour la province de Saravane et ses districts

Pendant les deux prochaines années, 2009-2010, GPAR-SP doit porter attention à l'amélioration de ses procédures dans un nombre de domaines:

Les modalités FDD

Il est recommandé que le FENU envisage de tester des méthodes de planification et budgétisation qui permettent aux participants de saisir les conséquences de leurs choix plus clairement et de permettre aux femmes et autres groupes vulnérables d'exprimer leurs préférences plus ouvertement. C'est un domaine d'innovation qui constitue un défi pour le FENU non seulement au Laos mais ailleurs dans le monde, et qui pourrait être abordé dans les districts qui vont être inclus sous le soutien du Projet en Saravane.

Un processus de suivi devrait se centrer sur le renforcement des systèmes G&E qui ont été mis en place au niveau du projet. Les conseillers techniques régionaux du FENU ont déjà proposé l'établissement d'un fonds G&E dans ce même but, ce qui maintenant devrait être mis en œuvre.

Le Projet GPAR devrait introduire des critères pour évaluer l'orientation en faveur des pauvres et la viabilité économique de futurs projets générateurs de revenus qui sont portés à l'ordre du jour des investissements dans les nouveaux districts en Saravane et, là où il est possible, de renforcer les avantages comparatifs des projets générateurs de revenus existants. Si une autre étape pilote est envisagée en Saravane, le FENU pourrait offrir son soutien à la promotion d'une démarche de Développement Economique Local (DEL) plus systématique dans la province.

Réorganisation administrative et gestion des ressources humaines

GPAR-SP devrait mener à terme les initiatives en réorganisation administrative et gestion des ressources humaines déjà entamées en Saravane, y compris l'installation prévue du logiciel pour le Système de Gestion de l'Information sur le Personnel.

8.2. Au niveau national

Le GPAR-SP devrait donner une forte impulsion à ses activités de réforme des politiques et réplication au cours des deux années à venir, mais cela devrait être fait de manière à ne pas compromettre la poursuite du bon travail par le pilote en Saravane.

En consultation avec GPAR Central et PACSA, le FENU et le PNUD devraient prendre mesure de l'intérêt du Gouvernement laotien à explorer plus avant une décentralisation administrative et politique, pour compléter et renforcer le travail déjà accompli pour la décentralisation financière. Le Document du projet mentionne la possibilité de faire l'essai d'une forme d'administration municipale dans les districts de Saravane, ce qui pourrait établir un point de départ dans cette discussion.

L'aide technique offerte pourrait être faite soit sous forme d'affectation à des postes du GPAR Central, soit sous forme de missions techniques appuyées par la région Asie du FENU. Les spécialistes recrutés pour remplir ce rôle devraient travailler en liaison étroite avec l'analyste du FDD déjà en fonction au GPAR Central, avec le responsable national de projet du GPAR Saravane et l'administrateur S&E.