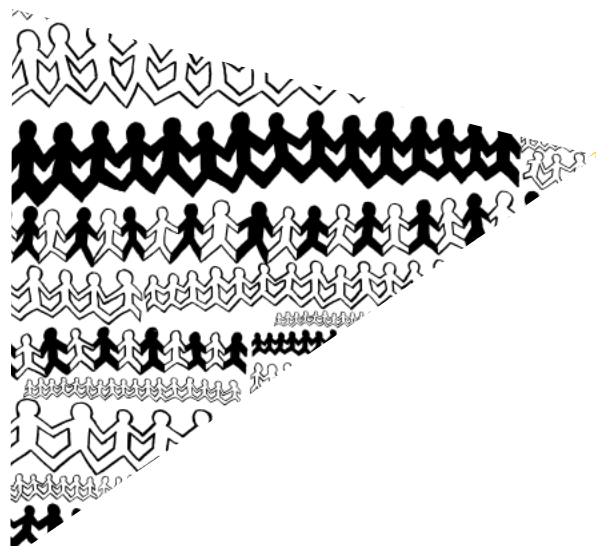


Direction de la Coopération au développement
et de l'action humanitaire
Ministère des Affaires étrangères et européennes
Lux-Development

**Revue à mi-parcours (RMP) du
Programme indicatif de Coopération (PIC
IV, 2016-2020) entre la République du
Cabo Verde et le
Grand-Duché de Luxembourg**

Résumé exécutif

Novembre 2018



LUXEMBOURG
AID & DEVELOPMENT



1. Introduction

En 2018, la Direction de la Coopération au Développement et de l'Action humanitaire du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) et l'Agence luxembourgeoise pour la Coopération au Développement (LuxDev), ont commandité **un rapport de la revue à mi-parcours (RMP)** du Programme indicatif de Coopération (PIC IV) 2016-2020 entre la République du Cabo Verde et le Grand-Duché de Luxembourg.

Confiée au cabinet EY, cette revue a visé à **réaliser un bilan intermédiaire** permettant d'apprécier la contribution du Luxembourg à la réalisation de la stratégie de développement du Cabo Verde pour les axes prioritaires visés par le PIC IV ; à **évaluer le PIC IV dans son ensemble**¹, en se basant sur des critères de pertinence, d'efficacité, d'efficience, d'impact et de durabilité, utilisés habituellement par le CAD de l'OCDE ; ainsi qu'à **formuler des recommandations** réalistes et pragmatiques, à la fois stratégiques et opérationnelles, permettant d'introduire d'éventuelles améliorations au PIC en cours en vue de renforcer la lutte contre la pauvreté, le développement durable et la qualité et l'efficacité de la Coopération luxembourgeoise.

La revue s'est déroulée en trois phases entre avril et novembre 2018 : (i) une première phase de lancement et d'analyse documentaire ; (ii) une phase de collecte de données *via* une mission de terrain au Cabo Verde au cours de laquelle 90 entretiens ont été menés et 118 personnes ont été interrogées ; (iii) une phase d'analyses, de restitution et de finalisation fournissant des réponses aux questions évaluatives *via* la remise du présent rapport final de revue à mi-parcours, prenant en considération les retours de la contrepartie capverdienne formulés lors et après la restitution au Cabo Verde du 30 octobre dernier.

Initiée dès la fin des années 1980, amplifiée après 1987², la coopération du Grand-Duché de Luxembourg avec le Cabo Verde, aujourd'hui l'un de ses sept pays partenaires privilégiés, a été jalonnée par plusieurs faits marquants. Parmi eux, figurent la signature d'un premier Accord Général de Coopération en 1993, renouvelé en 2007, l'ouverture en 2001, dans un premier temps, d'un Bureau décentralisé de la Coopération luxembourgeoise à Praia, et ensuite en 2007, d'une Ambassade couvrant l'ensemble des relations bilatérales, ainsi que la succession depuis 2002 de quatre **Programmes indicatifs de Coopération (PIC)** destinés à encadrer et décliner opérationnellement les objectifs de coopération entre les deux pays, et orienter les financements vers les secteurs et les projets identifiés comme prioritaires.

Signé le 11 mars 2015, doté d'une enveloppe initialement de 45 millions d'euros pour la période 2016-2020, **le PIC IV** retient les axes prioritaires de l'emploi et de l'employabilité (secteur dans lequel le Luxembourg assume un rôle de chef de file) et de l'eau et de l'assainissement, tout en s'ouvrant aux énergies renouvelables en tant que nouveau secteur d'intervention. Par ailleurs, il prévoit différents modes d'intervention (coopérations bilatérale, multilatérale et avec la société civile) et est articulé autour de grands principes de l'efficacité de l'aide (appropriation, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle).

¹ La revue à mi-parcours se nourrit notamment des évaluations portant sur trois programmes bilatéraux exécutés par LuxDev dans les secteurs de l'emploi et l'employabilité (CVE/081), de l'eau et l'assainissement (CVE/082), et des énergies renouvelables (CVE/083), et sur l'appui budgétaire sectoriel versé par le Luxembourg dans le cadre du PIC IV.

² Source : Programme indicatif de coopération (2016-2020) Grand-Duché de Luxembourg et République du Cabo Verde.

2. Conclusions par critère d'évaluation

2.1. Pertinence

Les objectifs globaux et spécifiques du PIC IV sont alignés avec les stratégies nationales de développement du Cabo Verde (Programme de Gouvernement de la IX^{ème} législature 2016-2021, Plan stratégique de développement durable (PEDS) 2017-2021). Les trois axes prioritaires d'intervention du PIC (Emploi et Employabilité, Eau et Assainissement, Energies renouvelables) sont aussi pertinents au regard de ces stratégies nationales.

Bien que très largement fondée, la pertinence des axes prioritaires d'intervention du PIC au regard des stratégies sectorielles et des besoins des bénéficiaires **se heurte cependant à certaines limites**, notamment l'absence de plan d'action découlant d'une stratégie (cas avec le PNSE dans le domaine des énergies renouvelables) ou de stratégies (coopération Sud-Sud, internationalisation du savoir-faire capverdien) ou la non actualisation de stratégies sectorielles (PIEFFE), un manque de cadre sectoriel clair (cas pour les énergies renouvelables) et des actions qui bénéficient insuffisamment à certains bénéficiaires qui ont de forts besoins (comme les jeunes et les femmes), qui mériteraient d'être plus soutenus, sans que soit remise totalement en cause l'approche institutionnelle que privilégie traditionnellement la Coopération luxembourgeoise.

Le Luxembourg a **un positionnement unique en cohérence et le plus souvent en complémentarité avec celui des autres partenaires techniques et financiers**. Cette cohérence est assurée par des efforts de coordination, à son initiative souvent, mais est confrontée toutefois à un manque d'instances formelles de coordination sectorielle (de la responsabilité du gouvernement) et de dialogue entre partenaires techniques et financiers (de la responsabilité des bailleurs).

La pertinence **des approches et modalités de mise en œuvre retenues a été variable**. Si l'évaluation confirme la pertinence de la transition d'une approche projet vers une approche programme sectorielle, elle relève que le pari de diversification des modalités de mise en œuvre du PIC s'est avéré risqué. L'exécution des différents Fonds par la partie nationale n'est pas adaptée à stade aux capacités locales dans le contexte évolutif actuel. La gestion directe, majoritairement utilisée par LuxDev, est appropriée et pragmatique compte tenu des difficultés (rotation des personnels et manque de moyens humains au sein des services) et de l'approche libérale du nouveau gouvernement ; elle pourra gagner à évoluer progressivement à condition que la contrepartie dispose des ressources humaines suffisantes pour favoriser l'appropriation et la durabilité des résultats.

2.2. Efficacité

Les résultats escomptés transversaux du PIC IV sont difficilement appréciables du fait de l'absence ou du manque d'actualisation des données. Au niveau des axes d'intervention prioritaires, l'évaluation dresse **un bilan contrasté des résultats atteints pour les différentes composantes du PIC, la tendance principale étant toutefois qu'ils ont été en partie atteints ou sont en voie de l'être**. Plusieurs blocages (rotations des cadres, lenteur des processus décisionnels, insuffisance des moyens humains) ont entravé la bonne mise en œuvre du PIC, dans un contexte électoral de transition politique et d'incertitudes institutionnelles.

Les principes de la Coopération luxembourgeoise ont été pris en compte lors de la formulation et la mise en œuvre, avec des marges de progrès cependant (absence de plateforme structurée de dialogue dédiée entre PTF pour l'harmonisation, calibrage d'interventions parfois inadaptée au regard des capacités humaines pour l'appropriation notamment).

S'agissant des thèmes transversaux, la thématique du genre a été la plupart du temps prise en compte, notamment dans le cadre de l'Axe « Emploi et Employabilité » mais insuffisamment sur certaines composantes du PIC IV (projet de coopération triangulaire, PADFI II) et dans la phase de suivi (inexistence d'indicateurs désagrégés sur certains volets). La protection de l'environnement et du changement climatique est prise en compte surtout sur certains volets du PIC (CVE/083 avec un marqueur CAD équivalent à 2). Le renforcement de la gouvernance est un objectif quasi systématiquement recherché dont la déclinaison se heurte aux blocages précités et doit s'entendre dans une perspective à long terme.

Le dispositif de suivi-évaluation du PIC IV s'appuie sur plusieurs instances de pilotage appropriées pour les échanges politiques et techniques autour de l'avancement des programmes et projets et faciliter leur opérationnalisation. Bien qu'ils soient nombreux et que des bonnes pratiques sont relevés (révision récente de la matrice de suivi-évaluation des programmes LuxDev), les outils de suivi sont insuffisants pour couvrir certaines composantes du PIC (par exemple pour le projet de coopération triangulaire) et apprécier l'atteinte de résultats. La matrice de suivi des résultats dans l'annexe du PIC gagnera à l'avenir à être revue sur la base du PEDS tout en s'assurant de la disponibilité et de la possibilité de renseigner ces indicateurs « macro ». Plus largement, certains facteurs structurels freinent actuellement le suivi des résultats des programmes et projets du PIC IV (absence d'outils informatiques et de suivi même si des initiatives positives sont prises en ce sens, manque de disponibilité d'indicateurs, déficit de capacités humaines de gestion de suivi-évaluation et techniques côté capverdien).

La démarche de diversification des relations encouragée par le PIC, en particulier avec les acteurs privés, et que devait appuyer un fonds (non opérationnalisé à date), gagnera à être amplifiée, un manque d'articulation étant relevé à stade. A l'inverse, la coopération avec les acteurs décentralisés a été prometteuse, rendue possible en grande partie par le programme multilatéral.

Organisation et efficacité de la mise en œuvre et du suivi/évaluation

En lien avec les difficultés rencontrées (instabilité, rotation des cadres, insuffisance des ressources humaines, notamment), les programmes et projets du PIC IV (en dehors de l'ABS) se caractérisent **par leur sous-exécution**, à des degrés divers. L'efficacité des programmes et projets est appuyée par plusieurs bonnes pratiques, tels que des instances de pilotage adéquates et une mutualisation des moyens au bureau local de LuxDev *via* la mise en place d'une Plateforme d'appui et de Gestion Technique (PAG).

Pour atteindre les objectifs à moindre coût, des progrès resteront toutefois à accomplir, pour accroître les synergies possibles en termes de moyens mobilisés et acteurs visés (entre les canaux multi-bilatéraux), renforcer le dialogue inter-bailleurs (responsabilité des PTF) et la coordination sectorielle (responsabilité capverdienne) et renforcer côté capverdien le développement d'outils de suivi des résultats et impacts.

La Coopération luxembourgeoise jouit **d'une visibilité importante** auprès de parties prenantes internes et externes du PIC IV au Cabo Verde, qui résulte de plusieurs facteurs (antériorité et stabilité de ses appuis, expertise reconnue, rôle reconnu parmi la communauté des bailleurs,

visites croisées à haut-niveau, moyens de communication multiples. Des marges de progrès existent toutefois pour améliorer la communication (recours aux réseaux sociaux) et davantage cibler certaines catégories de la population (jeunes, investisseurs, société civile).

2.3. Durabilité et impact

Les intentions affichées par le PIC et ses programmes/projets ont vocation à contribuer à la réduction de la pauvreté du Cabo Verde, objectif partagé dans le cadre du PIC IV, que le gouvernement s'est engagé de réduire de 35% en 2015 à 28,2% en 2021.

Perceptible dans la quasi-totalité des programmes et projets du PIC IV, **cette volonté est multiforme** allant de l'objectif de renforcer les conditions d'emploi, d'employabilité et d'insertion professionnelle (notamment des jeunes et femmes, plus touchés) et l'accès aux services financiers inclusifs (Axe Emploi et Employabilité), en passant par celui d'accroître l'accès à des services d'eau et d'assainissement pour la population avec un ciblage en faveur des îles avec des plus forts besoins (Axe Eau et Assainissement) et de contribuer à l'accès universel à une énergie propre, fiable, moderne et à un prix abordable (Axe Energies renouvelables).

Cependant, **il est souvent trop tôt pour apprécier la contribution réelle à cet impact**. La contribution de la Coopération luxembourgeoise à la réduction de la pauvreté du Cabo Verde est difficilement évaluable pour plusieurs raisons : difficulté à mesurer la part imputable directement à la Coopération luxembourgeoise dans cet effort, mesure d'impacts impossible faute de l'actualisation depuis 2015 de statistiques références (taux de pauvreté, même s'il convient de noter qu'une enquête de l'INE est actuellement en cours sur les dépenses des familles en vue d'actualiser cet indicateur), retards pris au niveau des programmes projets, couplés au manque de statistiques et de mise à jour.

2.4. Questions spécifiques

Si le PIC IV, en tant que tel, n'a pas intégré un paragraphe et/ou une annexe avec une matrice de risques, ces éléments ont été quasi-systématiquement pris en compte dans l'ensemble des programmes et projets. A cet égard, l'identification des risques opérés au démarrage est pertinente (clarté de la catégorisation des risques multi-factoriels pour les programmes sectoriels de LuxDev). Toutefois, elle a **sous-évalué en importance** les obstacles liés à la transition politique, à la lenteur des processus décisionnels ou au manque de moyens humains, ces facteurs ayant eu des conséquences directes sur le niveau d'exécution du programme et les retards pris.

Si les instances et outils de suivi de ces risques sont en règle générale appropriés, le suivi gagnera à être affermi sur quelques composantes du PIC IV (projet coopération triangulaire).

Au cœur du PIC et de ses programmes/projets, le renforcement des capacités de la Coopération luxembourgeoise se caractérise par certaines spécificités et atouts (assistances techniques réputées de qualité, approche participative dans le processus programme/projet, approche multi-niveaux : capacités humaines, organisationnelles et institutionnelles en particulier).

Néanmoins, il est confronté aux obstacles précités (instabilité, rotation des cadres, insuffisance des ressources humaines, capacités d'absorption sur-évaluées notamment) qui freinent l'atteinte des objectifs et la durabilité des interventions. Ces freins transversaux, combinés à d'autres spécifiques, expliquent que l'approche multi-dimensionnelle de RC de la Coopération luxembourgeoise aboutit à des résultats inégaux selon les composantes du PIC IV.

3. Recommandations

A partir des constats identifiés, l'évaluation préconise les recommandations suivantes :

- ▶ Poursuivre la recherche d'alignement avec les priorités du gouvernement et renforcer la prise en compte des besoins des bénéficiaires
- ▶ Soutenir l'opérationnalisation de l'harmonisation des partenaires techniques et financiers
- ▶ Renforcer et formaliser davantage la coordination sectorielle dans les secteurs prioritaires du PIC IV
- ▶ Renforcer les résultats et impacts du PIC IV
- ▶ Accroître le suivi du PIC IV
- ▶ Améliorer la visibilité et l'efficacité de la mise en œuvre du PIC IV
- ▶ Renforcer l'analyse et la gestion des risques du PIC IV et mieux calibrer à l'avenir les interventions de renforcement de capacités