



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

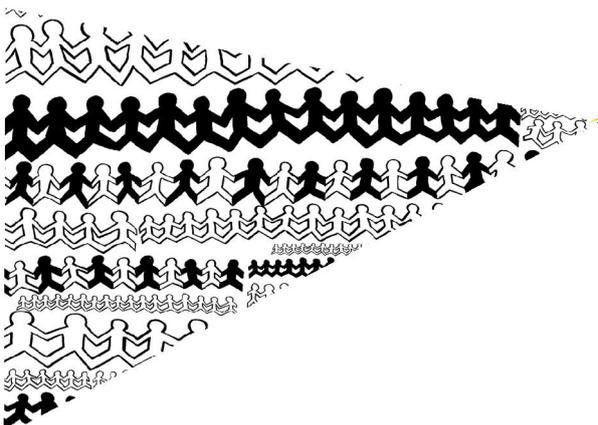
Direction de la coopération
au développement et
de l'action humanitaire

Evaluation du Programme indicatif de Coopération (PIC III, 2011-2017) entre la République du Nicaragua et le Grand-Duché de Luxembourg

Résumé exécutif - Février 2018

En 2017, la Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) a commandité une évaluation indépendante du Programme indicatif de Coopération (PIC III, 2011-2017) entre la République du Nicaragua et le Grand-Duché de Luxembourg. L'évaluation a été réalisée par le cabinet indépendant EY (Ernst & Young).

Le ministère publie ci-après un résumé exécutif 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 ceux du ministère.



EY
Building a better
working world

1. Introduction

En 2017, la Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) a commandité **une évaluation indépendante du Programme indicatif de Coopération (PIC III, 2011-2017) entre la République du Nicaragua et le Grand-Duché de Luxembourg**. Cette évaluation a visé à dresser un bilan des interventions du PIC III afin d'apprécier la contribution du Luxembourg à la réalisation des stratégies nationales de développement du Nicaragua, ainsi qu'à apprécier cette coopération selon des critères de pertinence, d'efficacité, d'efficience, d'impact et de durabilité. Il s'agissait aussi de formuler des recommandations permettant d'introduire d'éventuelles améliorations au PIC et de fournir un apport analytique à la préparation du PIC suivant.

Confiée au cabinet indépendant EY, l'évaluation s'est déroulée en quatre phases entre août 2017 et février 2018 : (i) une première phase d'analyse documentaire et de cadrage méthodologique ; (ii) une mission de terrain au Nicaragua organisée entre le 23 et le 27 octobre 2017 qui a permis de rencontrer plus de 80 personnes parmi les acteurs luxembourgeois (MAEE, LuxDev), les institutions nicaraguayennes (ministères, institutions impliquées dans la mise en œuvre du PIC), la société civile, et d'autres bailleurs de fonds (bilatéraux et multilatéraux) ; (iii) une phase d'analyses débouchant sur l'élaboration de conclusions et de recommandations ; et (iv) une phase de finalisation ayant permis d'en discuter lors d'une réunion de restitution au Nicaragua qui s'est tenue le 19 janvier 2018.

La coopération du Luxembourg avec le Nicaragua a débuté dans les années 1990 et a connu un renforcement régulier depuis lors. Après un premier PIC portant **sur la période 2003-2006** (23 millions d'EUR), puis un **deuxième PIC pour la période 2007-2010** (31,6 millions d'EUR), le **PIC III 2011-2014** a été signé en avril 2011. Doté d'une enveloppe initiale de 35 millions d'EUR, il s'inscrit dans la continuité du PIC II dans les domaines **de la santé, de la formation professionnelle et du tourisme**, tout en se retirant du secteur de l'eau et de l'assainissement. Le PIC III comprend également un appui à la société civile nicaraguayenne *via* le soutien au Fonds d'Appui pour la Société Civile (FASOC), l'Union Nicaraguayenne pour la Responsabilité sociale entrepreneuriale (uniRSE) et l'Association nicaraguayenne des Institutions de Microfinance (ASOMIF).

En avril 2014, une extension du PIC III portant sur la période 2015-2017 a été décidée par les deux parties et a fait l'objet d'un avenant signé en 2015 mobilisant une enveloppe additionnelle qui a connu plusieurs augmentations en 2016 et 2017 pour finalement atteindre 35,97 millions d'EUR sur la période 2015-2017. Les secteurs d'intervention ont été maintenus, et une nouvelle génération de projets a été définie dans les trois secteurs prioritaires (projets NIC/026, NIC/027 et NIC/028 respectivement dans les secteurs de la santé, de la formation professionnelle et du tourisme).

Le PIC prévoit différents canaux et modalités d'intervention : la coopération bilatérale (83% des ressources globales allouées sur la période 2011-2017), la coopération multilatérale (9%) et la coopération avec la société civile (8%). Il s'attache également à promouvoir les **trois thématiques transversales¹ de la Coopération luxembourgeoise**.

2. Conclusions par critère d'évaluation

Pertinence et cohérence interne du PIC III

Les priorités et les modalités d'intervention du PIC III sont en phase avec les objectifs et les principes de l'agenda international de développement, notamment les Objectifs du millénaire pour le Développement (OMD) (avant 2015), les Objectifs de Développement Durable-ODD (post-2015) et

¹ (i) Genre, (ii) Gouvernance, (iii) Environnement et changement climatique.

les avancées en matière d'efficacité de l'aide².

Le choix des trois secteurs prioritaires est pertinent au regard des besoins de développement du Nicaragua, et chaque volet du PIC III s'efforce d'apporter une réponse adaptée aux problématiques de développement du pays dans les secteurs visés. Il s'agit de secteurs dans lesquels le Luxembourg dispose d'une expertise particulière parce qu'ils correspondent à des domaines d'excellence au niveau national (école hôtelière, chaîne du froid dans la gestion du sang) ou à des secteurs d'intervention traditionnels de la Coopération luxembourgeoise (formation professionnelle et qualité des systèmes de soin). Ils sont aussi des domaines d'intervention complémentaires des autres bailleurs.

Les objectifs et résultats attendus définis dans les différents volets du PIC III sont clairs et cohérents, et la logique d'intervention des projets peut être retracée. Des marges d'amélioration existent cependant dans le secteur du tourisme (les objectifs pourraient être formulés avec plus de précision), et l'appui à la société civile (meilleure cohérence entre objectifs). Enfin, les moyens de mise en œuvre du PIC sont relativement adaptés au regard des capacités institutionnelles des partenaires. Des leçons ont été tirées des difficultés rencontrées dans l'exécution du premier projet du PIC III dans le secteur du tourisme (NIC/024) par une adaptation des modalités de coopération avec le partenaire local.

Cohérence externe

Les objectifs poursuivis par le PIC III (initial et avenant) et par les différents volets qui le composent sont alignés avec les ambitions du Plan National de Développement Humain (PNDH) du Nicaragua et avec les stratégies sectorielles existantes dans le secteur de la santé (à noter qu'il n'existe pas de stratégie sectorielle de formation professionnelle, et que la nouvelle stratégie de tourisme durable n'est pas finalisée à la date de l'évaluation).

La coordination avec les autres bailleurs constitue un point fort de la Coopération luxembourgeoise au Nicaragua, et s'effectue dans le cadre de la programmation conjointe de l'Union européenne (UE), et du sous-groupe sectoriel inter-bailleurs dans le secteur de la formation professionnelle. Le Luxembourg coordonne son action de manière proactive avec les autres bailleurs bilatéraux présents, particulièrement la Suisse (autre financeur du FASOC) et le Canada (« *like minded* »).

Efficacité et efficience

Gouvernance du PIC : le pilotage du PIC est assuré à plusieurs niveaux *via* différentes instances associant les gouvernements luxembourgeois et nicaraguayen (commission annuelle, comité de pilotage, comités techniques). Ils permettent une **articulation relativement fluide entre les deux parties**, surtout au niveau technique. Celle-ci pourrait être améliorée dans le secteur du tourisme, en sensibilisant davantage la contrepartie nationale aux normes et protocoles qui encadrent la Coopération luxembourgeoise. Enfin, malgré la qualité du suivi assuré par LuxDev, ou la présence d'une matrice d'indicateurs annexée à l'avenant, le dispositif de suivi se confronte à un manque de données pour mesurer certains indicateurs définis.

Atteinte des objectifs : les résultats du PIC sont relativement satisfaisants quoiqu'inégaux selon les secteurs :

- ▶ **La santé** (tant pour son volet bilatéral que multilatéral) a constitué le secteur d'intervention le plus efficace, la plupart des résultats attendus ayant été atteints (NIC/025) ou étant en voie de l'être (NIC/027). Les projets ont permis d'augmenter la couverture des soins de premier niveau dans les régions concernées, de renforcer le lien entre le premier niveau et le second niveau de soins, et d'institutionnaliser les formations prodiguées. Ainsi, par exemple, 100% des femmes à haut risque obstétrique ont été suivies aux deux niveaux de soins dans les dix municipalités d'intervention

² De la Déclaration de Paris, en passant par le programme d'action d'Accra et l'agenda de Busan ou plus récemment le Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement.

(NIC/027). Concernant l'axe de la médecine transfusionnelle, des services de médecine transfusionnelle ont été créés dans cinq hôpitaux tandis que le réseau de banques de sang a été renforcé à un niveau décentralisé.

- ▶ En matière de **formation professionnelle**, le NIC/023 puis le NIC/026 ont contribué à la consolidation du modèle de formation avec une approche par compétence développée par l'INATEC à travers la redéfinition et la structuration de son offre autour de 40 cursus dans 7 secteurs. En outre, le PIC III a permis un saut qualitatif en termes de gestion avec l'obtention de la certification ISO 9001 dans 14 centres de formation professionnelle.
- ▶ Le secteur du **tourisme** a connu plus de difficultés, et des retards ont été observés dans la construction des infrastructures touristiques municipales et l'installation des panneaux de signalisation routière. Par ailleurs la mise en place d'un modèle de tourisme durable s'est heurtée à la faible participation des TPE/PME du secteur aux programmes environnementaux et de gestion de la qualité. On note toutefois des retombées économiques positives dans la mesure où 50% des entreprises interrogées dans le cadre de l'évaluation finale du NIC/024 déclarent avoir vu leurs revenus augmenter.

Thématiques transversales : **ces dernières sont prises en compte de manière croissante** dans la plupart des volets du programme – à l'exception du volet multilatéral. Toutefois le bilan de la mise en œuvre des actions qui s'y rapportent est contrasté. Si certaines ont bien été mises en œuvre (formations, mise en place de critères environnementaux, normes de gestion, etc.), le dialogue tripartite avec le secteur privé et la société civile dans le cadre du PIC III (tourisme et formation professionnelle), l'intégration et le suivi d'indicateurs spécifiques, la gouvernance de la médecine transfusionnelle, restent des axes d'amélioration importants.

Visibilité / Communication : **la Coopération luxembourgeoise bénéficie d'une bonne visibilité** auprès des acteurs publics, des bailleurs de fonds, et de la société civile, particulièrement dans les secteurs de la formation professionnelle et du tourisme. Cette visibilité est surtout le fruit de la reconnaissance de son travail d'accompagnement et d'articulation dans les secteurs prioritaires du PIC.

Impacts

Réduction de la pauvreté : **l'impact du PIC III est particulièrement important dans le secteur de la santé, ainsi que dans le volet société civile, mais il est plus difficile à mesurer dans les autres secteurs.**

Concernant le volet santé, le PIC III a contribué à la baisse continue de la mortalité maternelle et infantile observée depuis les années 2000, tandis que le Nicaragua est le seul pays de la région à atteindre 100% de dons volontaires de sang selon les données statistiques de l'OMS³.

Les projets NIC/023 et NIC/026 ont contribué à consolider une offre publique de formation professionnelle accessible aux strates socio-économiques médianes et basses de la population avec des retombées positives sur l'insertion professionnelle. Selon les acteurs interrogés, les étudiants de l'INATEC bénéficieraient d'un effet de levier en termes de salaire et d'un accès facilité à un emploi formel (avec cotisations sociales), même si l'absence de données statistiques concernant l'insertion professionnelle ne permet pas, pour l'heure, de confirmer ces effets.

Le projet Route du Café (NIC/022 et NIC/024⁴) a permis de faire émerger une offre touristique et un réseau articulé d'acteurs locaux. Ces derniers rendent compte d'une augmentation du nombre de touristes, mais l'absence de données statistiques sur la fréquentation au niveau local ne permet pas de confirmer ce constat.

Renforcement des capacités : **les actions du PIC ont contribué à l'installation de capacités**

³ Concernant le taux de mortalité maternelle et le taux de dons volontaires, des nuances sont à apporter quant à la fiabilité des indicateurs.

⁴ Le NIC/028 (tourisme) ayant à peine démarré, il n'est pas possible d'en évaluer les résultats et impacts.

institutionnelles pérennes, notamment dans les établissements de formation professionnelle et dans les Systèmes locaux d'attention intégrale en santé (SILAIS). Le dispositif d'appui (Conseiller technique principal-CTP et Assistant Technique-CT) constitue un élément positif de la Coopération luxembourgeoise, tandis que la délégation de gestion du PIC III aux autorités locales compétentes a été correctement déployée dans la plupart des projets pour renforcer la durabilité des effets produits en favorisant l'appropriation par la partie nicaraguayenne. Elle représente, cependant, encore un défi important comme l'ont montré les difficultés rencontrées sur le volet tourisme au cours du NIC/024 à la suite du transfert de la gestion de 70% de l'enveloppe financière du projet.

Durabilité

En mettant l'accent sur l'appropriation locale *via* la délégation de la gestion de plusieurs pans du PIC et le renforcement des capacités institutionnelles, **la Coopération luxembourgeoise favorise la pérennité des effets générés**. L'institutionnalisation, c'est-à-dire l'intégration dans les activités récurrentes des partenaires publics de plusieurs processus et initiatives enclenchés dans le cadre du PIC III, confirme ce constat, alors que la plupart des processus engendrés et les actions engagées s'inscrivent dans des priorités nationales de long terme (à l'exception de la médecine transfusionnelle et du volet société civile). Plusieurs facteurs de risques pourraient, cependant, impacter la durabilité des impacts générés, comme la rotation des effectifs, le manque de données statistiques, les relations limitées avec le secteur privé, ou encore la pérennité du niveau d'exigence technique requis par LuxDev dans l'élaboration et la mise en œuvre des actions en cas de clôture d'un projet bilatéral.

3. Conclusions générales et enjeux pour l'avenir

L'évaluation permet de souligner des enjeux propres aux différents secteurs de coopération du PIC III :

- ▶ **En matière de santé**, si le PIC III a permis d'augmenter la couverture des soins de premier niveau, l'enjeu est désormais d'aligner la qualité des soins fournis dans les différents centres et de renforcer la durabilité des processus engagés. Par ailleurs, l'un des défis du NIC/027 sera de normaliser la présence de la Banque Nationale de Sang dans l'organigramme du Ministère de la Santé-MINSA. Une fois assurée la pérennité des résultats et des impacts produits, un redéploiement de l'aide luxembourgeoise dans le secteur de la santé peut être envisagé (thématique ou géographique).
- ▶ **En matière de formation professionnelle**, le secteur se trouve dans une situation de décollage (« *take off* ») avec un nombre croissant d'étudiants mais qui représentent encore une part marginale de l'enseignement supérieur. Il apparaît important de continuer à appuyer la structuration et l'amélioration des formations prodiguées, en cohérence avec les besoins actuels et futurs du secteur productif, ainsi que la promotion des offres de formation auprès de la population.
- ▶ **En matière de tourisme**, le nouveau projet NIC/028 a tiré certaines leçons du passé et constitue une opportunité nouvelle d'inscrire le soutien luxembourgeois dans la durée dans ce secteur, mais à des conditions qu'il serait pertinent de définir eu égard aux difficultés rencontrées sur le précédent projet NIC/024. Le principal défi concerne la nouvelle stratégie de tourisme durable, élaborée avec l'appui de la Banque interaméricaine de développement-BID, dont la mise en œuvre constitue un objectif de l'avenant du PIC III mais qui n'a pas encore été finalisée. Par ailleurs, il apparaît important de renforcer le dialogue tripartite secteur public / secteur privé / Coopération luxembourgeoise, dans le cadre du PIC, ce qui correspond à un objectif de la Stratégie générale de la Coopération luxembourgeoise.
- ▶ **Enfin, l'appui à la société civile** est particulièrement pertinent et utile dans le contexte actuel. L'enjeu pour le prochain PIC est d'élargir la base des bailleurs du FASOC et d'engager une réflexion sur les modalités des financements accordés sur la base d'une évaluation préalable.