



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 du Programme Indicatif de Coopération (PIC III) en République du Nicaragua

Rapport final – Résumé exécutif

Avril 2014

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

L'objectif de la revue à mi-parcours du PIC 2011-2014 est d'apprécier la contribution du Luxembourg à la réalisation des stratégies de développement de la République du Nicaragua et d'évaluer les interventions en cours par rapport à ces stratégies. Il s'agit d'évaluer les secteurs et le PIC dans son ensemble, de vérifier s'il y a concentration sectorielle et de définir les éventuelles améliorations et réorientations. Des recommandations ont été formulées qui permettent l'élaboration de pistes pour des options stratégiques dans le cadre du PIC III et pour le futur. Les objectifs spécifiques de la revue à mi-parcours sont de passer en revue le PIC III à l'aune des critères du CAD : pertinence, efficacité, efficience, impact et durabilité.

L'objectif principal du PIC III est la réduction de la pauvreté et le développement durable du Nicaragua. Le renforcement des capacités institutionnelles et humaines constitue le fil conducteur des interventions.

Il est difficile de mesurer la contribution à la réduction de la pauvreté en raison de l'absence d'une matrice d'indicateurs, qui constitue un préalable à la poursuite du PIC III et surtout à l'élaboration d'un éventuel PIC IV.

Dans les secteurs du tourisme et de la formation professionnelle, la coopération luxembourgeoise, au travers de son agence d'exécution Lux-Development (LuxDev), n'a pas réussi à définir une programmation cohérente de transfert de responsabilités aux entités concernées, INTUR et INATEC. La forte présence des ressources humaines de LuxDev s'est concentrée en priorité sur la mise en œuvre des différentes activités prévues au détriment du renforcement des capacités et institutions.

En ce qui concerne les axes transversaux :

La gouvernance des programmes est conforme aux principes de participation, transparence et reddition de comptes. Toutefois, les trois secteurs concernés par le PIC ne prennent pas suffisamment en considération la participation des différents partenaires dans les phases d'évaluation.

L'égalité de genre n'est que faiblement prise en compte dans les secteurs du tourisme et de la formation professionnelle tandis qu'elle est dominante dans le secteur de la santé ainsi que dans le programme mis en œuvre avec la société civile.

Le thème de l'environnement est présent dans la formation professionnelle qui bénéficie d'un module spécifique dans le cadre des formations tandis que le secteur du tourisme ne dispose toujours pas d'une stratégie spécifique sur l'environnement.

Analyse du Programme par rapport aux principes des Déclarations de Paris et Accra.

Le fait d'élaborer conjointement le PIC III a contribué à son **appropriation** par les autorités nicaraguayennes. Dans le secteur du tourisme, l'accent mis sur l'appui institutionnel au niveau central a créé une distance par rapport aux acteurs locaux. Dans le secteur de la formation professionnelle, des avancées ont été réalisées permettant une plus grande appropriation des projets. Ainsi la **délocalisation** au sein des institutions, la suppression des Unités de gestion de projet (UGP) et la mise en place d'Accords de partenariat Opérationnel (APO) constituent une base nécessaire mais non suffisante à l'appropriation.

L'alignement dans le secteur de la santé est total. Le secteur tourisme se trouve également aligné sur le PNDTS lui-même aligné sur le PNDH. La formation professionnelle, élevée au rang de priorité nationale en 2014, est en attente d'une stratégie sectorielle permettant d'orienter le développement du secteur.

L'harmonisation est problématique dans le secteur du tourisme dans lequel quatre modalités de mise en œuvre se côtoient. L'harmonisation peine également à se mettre en place dans le secteur de la formation professionnelle de par l'absence de définition claire de la partie nicaraguayenne sur les responsabilités institutionnelles dans ce secteur mais également de par le manque d'approche coordonnée cohérente de la part des bailleurs, entre autres de l'UE. Pour le secteur de la santé, l'harmonisation est complète.

Aucun projet ou programme n'a été formulé en application du principe de la **gestion axée sur les résultats**.

Analyse du PIC et de sa mise en œuvre

Pertinence

Le PIC III est cohérent et pertinent par rapport aux objectifs du PNDH dans la mesure où il a été élaboré conjointement avec les partenaires nicaraguayens en s'adossant aux réalités et objectifs de développement du pays. Cette pertinence est renforcée par l'alignement global du PIC sur les politiques nationales. Au niveau des modalités de mise en œuvre, le maintien d'une présence de LuxDev au sein des institutions INATEC et INTUR met un bémol à la pertinence du programme dans la mesure où il ne met pas en œuvre les objectifs annoncés de transfert de capacités aux institutions nationales. Le secteur de la santé est pertinent tant dans la poursuite de ses objectifs, aligné sur le PNDH mais également dans ses modalités de mise en œuvre où la participation collective s'allie à une capacité de gestion autonome du MINSA. Les appuis aux deux Fonds Société Civile trouvent leur pertinence dans le respect des différents accords sur l'efficacité de l'aide dont celui de Busan, signé par le Nicaragua. Le fait que le gouvernement nicaraguayen soit associé à la mise en œuvre de ces deux fonds renforce leur pertinence. Le financement via les agences onusiennes, s'il correspond à une volonté de participer à des entités de coordination de l'aide au niveau multilatéral, peine à trouver sa pertinence dans le cas du Nicaragua dans ses modalités actuelles de mise en œuvre. L'absence de stratégie sectorielle, principalement dans le secteur de la formation professionnelle, permet difficilement à la coopération luxembourgeoise de trouver des axes clairement définis sur lesquels aligner sa politique. La récente feuille de route du secteur de la formation est un pas vers la définition d'une stratégie sectorielle de la formation professionnelle qui devrait être suivi par l'élaboration d'une véritable stratégie et de plans d'actions concrets.

Efficacité

Les secteurs de la formation professionnelle et du tourisme connaissent un niveau d'efficacité faible. Des retards importants ont été constatés dans la mise en œuvre du programme. L'objectif de renforcement institutionnel de l'INATEC et de l'INTUR n'a pas été atteint et l'appropriation par la partie nicaraguayenne n'est pas effective. Le secteur de la santé, dans ses différentes composantes, appui aux SILAIS, CONASA et FONSAUD a un niveau d'efficacité élevé. La participation aux deux fonds d'appui à la société civile a également un niveau élevé d'efficacité.

Efficiences

L'efficacité globale du PIC III est relative dans la mesure où de nombreux retards dans l'exécution des activités des différents secteurs sont à déplorer. La principale remarque concerne la mise en œuvre de l'objectif de transfert aux institutions nationales INTUR et INATEC principalement mais également au MINSA et CONASA.

Impact

Sur base des éléments relatifs à la mise en œuvre, aux retards dans l'exécution, à la non prise en compte des objectifs d'appropriation, il est probable que l'impact du programme sera faible si des mesures ne sont pas prises pour en recentrer les activités sur les objectifs définis de manière consensuelle lors de l'élaboration du PIC.

Viabilité

La viabilité des résultats du PIC dépend de la capacité des institutions nationales nicaraguayennes à se structurer et se renforcer pour relever les défis des grands objectifs de leurs secteurs respectifs, non seulement ceux liés directement à la mise en œuvre des activités reprises dans le PIC III mais également l'ensemble de leurs objectifs tels que définis par leurs missions. Elle dépend également de la capacité de LuxDev à réaliser le renforcement institutionnel de ses partenaires et organiser le transfert de savoir-faire.

Par rapport à l'objectif du PIC de réduction de la pauvreté

Clarification des concepts

Les concepts utilisés lors de l'élaboration du PIC gagneraient à être précisés, entre autres les concepts de développement durable et de pauvreté, développement local et tourisme. Cette clarification des concepts passe par un investissement préalable sous forme d'études détaillées permettant d'approfondir les descriptions générales sous-jacentes au PNDH et en conséquence de concrétiser les objectifs des différents secteurs du PIC.

Elaboration d'une matrice spécifique d'indicateurs de réduction de la pauvreté

Le PIC III ne dispose pas d'une matrice d'indicateurs suffisamment précise pour mesurer l'atteinte des objectifs annoncés. Pour se doter d'une matrice spécifique d'indicateurs de réduction de la pauvreté, l'éventuel PIC IV devra établir un cadre conceptuel précis, élaborer des lignes de base détaillées avec l'appui d'études concrètes et définir des objectifs validés et consensuels. Afin de ne pas perdre de temps dans la prise en compte de cet objectif fondamental, les activités du PIC III pourraient être clôturées au plus vite et les travaux de préparation d'un éventuel PIC IV entamées dès à présent.

Par rapport aux priorités sectorielles et à la synergie entre acteurs

Le contexte nicaraguayen ainsi que l'évolution de l'aide publique au développement sous forme de donation au Nicaragua plaide pour la continuation des trois secteurs principaux de la coopération luxembourgeoise, soit le développement local par le tourisme, la formation professionnelle et la santé sous ces différents aspects. L'appui aux différents fonds en faveur des organisations de la société civile devrait également être poursuivi. Le financement de programmes par l'intermédiaire des agences des Nations-Unies devrait être revu.

Par rapport aux thèmes transversaux

La **gouvernance** du PIC devrait pouvoir être améliorée, principalement dans le cadre de la mise en œuvre de l'objectif de renforcement institutionnel de l'INATUR et de l'INATEC.

Pour ce qui concerne **l'égalité de genre**, il n'y a pas de recommandation particulière pour les secteurs de la formation professionnelle et de la santé. Pour le secteur du tourisme, les éléments de la stratégie de genre que doit développer l'INTUR devront être intégrés dans les projets du secteur, existants ou à venir.

Il est urgent et impératif que l'INTUR se dote d'un programme spécifique lié à ***l'environnement*** dans le cadre du développement local lié au PIC III mais également de manière plus globale dans le cadre de la mise en œuvre de sa mission.

Par rapport aux principes de l'efficacité de l'aide

Pour ce qui concerne ***l'harmonisation***, de par la réduction du nombre de coopérations présentes au Nicaragua, la coopération luxembourgeoise est amenée à jouer un rôle central qui peut être réalisé dans des secteurs d'excellence de la coopération luxembourgeoise, la formation professionnelle et le tourisme. Pour ce qui concerne le secteur du tourisme, les multiples modalités de mise en œuvre des routes touristiques devraient être uniformisées par un dialogue avec l'INTUR et les différents bailleurs de fonds concernés.

Le Ministère et LuxDev doivent former leurs ressources au plus vite de manière à pouvoir mettre en œuvre de manière effective la ***gestion axée sur les résultats***.

Pistes pour le futur

Le questionnement lié à la ***pertinence*** est de nature à remettre en question la poursuite des volets tourisme et formation professionnelle du PIC III dans l'attente d'un plan d'actions relatif au renforcement institutionnel. Etant donné l'état d'avancement du PIC III, il serait préférable d'accélérer la finalisation du programme en cours, en examinant les possibilités de report budgétaire sur un éventuel PIC IV qui inclurait dans la pratique les objectifs de renforcement institutionnel sur base d'une analyse en profondeur des institutions partenaires. L'appui aux deux Fonds société civile devrait être continué. Pour ce qui concerne l'appui à la société civile, les modalités de cet appui par les différents fonds thématiques aux réunions desquels participent les autorités nicaraguayennes, ont montré leur efficacité et pourraient se poursuivre. Il serait utile d'envisager l'examen de mécanismes d'inclusion des organisations de la société civile et du secteur privé dans les secteurs du tourisme et de la formation professionnelle. La présence d'un volet microfinance au sein de PIC n'est pas remise en cause. Le financement via les agences des Nations-Unies devrait faire l'objet d'un débat interne au sein du MAE, avant discussion avec les autorités nicaraguayennes.

Pour ce qui concerne l'***efficacité***, considérant l'avancement du PIC et le peu de temps disponible avant son échéance, la recommandation est de clôturer au plus vite les parties du PIC qui ne posent pas de problèmes majeurs en termes stratégiques, entre les différents achats prévus et de se concentrer immédiatement sur l'identification d'un éventuel PIC IV sur base du rapport d'évaluation intermédiaire.

En ce qui concerne ***l'organisation***, étant donné la faible présence des coopérations européennes à Managua, le Luxembourg est amené à assumer plus de responsabilités pour lesquelles les moyens manquent. L'Ambassade du Luxembourg au Nicaragua devrait être dotée de moyens à la hauteur de ses objectifs et des perspectives futures. Il paraît également évident que le hiatus entre la coopération luxembourgeoise, dans sa fonction politique, et son agence d'exécution, doit être abordé de manière ouverte.

Lié à l'***efficacité***, la finalisation du PIC III devrait être programmée rapidement de manière à pouvoir accélérer la mise en œuvre d'un éventuel PIC IV dont la phase d'identification du volet d'appui institutionnel

Le PIC III, de manière globale, contribue au développement des secteurs qu'il appuie dans le cadre du PNDH, en accord avec les différentes institutions en charge de sa mise en œuvre. Les améliorations à apporter dans l'identification et la mise en œuvre d'un éventuel PIC IV sont à la portée des acteurs concernés, en premier lieu la coopération luxembourgeoise et son agence de coopération.