



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) en République du Cap Vert

Résumé exécutif

En 2013, la Direction de la Coopération au développement du Ministère des Affaires étrangères a commandé une Revue à mi-parcours du Programme Indicatif de Coopération (PIC) en République du Cap Vert. L'évaluation a été réalisée par le cabinet indépendant EY (Ernst & Young) en partenariat avec le cabinet PD Consult basé au Cap Vert. 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.

La Direction de la Coopération au développement (DCD) du Ministère des Affaires étrangères a lancé en 2013 **la revue à mi-parcours (RAMP) du Programme Indicatif de Coopération (PIC) 2011-2015 en République du Cap Vert (PIC III)**. Par cette revue, il s'agit d'apprécier la contribution des interventions du PIC III à la réalisation des stratégies de développement de la République du Cap Vert.

Le partenariat entre les deux pays est ancien et a débuté dès l'indépendance du Cap Vert en 1975, avant de s'intensifier à partir de 1987, particulièrement dans le domaine de la coopération pour le développement. La mise en place des programmes indicatifs de coopération (PIC) a démarré en 2002, et le PIC 2011-2015 appartient à la troisième génération des programmes de coopération avec la Cap Vert¹.

Pour appuyer le développement socioéconomique du Cap Vert, le PIC III est doté d'un **budget indicatif de 60 millions d'euros sur la période 2011-2015**, et vise à poursuivre l'appui au gouvernement capverdien dans **quatre secteurs traditionnels** de la Coopération luxembourgeoise au Cap Vert (Axe 1 : Éducation, formation professionnelle et insertion socioprofessionnelle, Axe 2 : Eau et assainissement couplés aux énergies renouvelables, Axe 3 : Santé, Axe 4 : Aide alimentaire) à travers une vingtaine d'interventions en cours ou finalisées à la date de la revue.

Les principales interventions concernent : (i) des projets bilatéraux exécutés par l'agence LuxDev dans l'ensemble des secteurs du PIC, (ii) une aide budgétaire en appui au secteur de l'éducation, de la formation professionnelle et de l'emploi, (iii) un projet d'appui à la finance inclusive exécuté par l'ONG ADA, (iv) un fonds d'étude et d'assistance technique et (v) deux projets (stratégie nationale d'emploi et sécurité alimentaire/ nutrition scolaire) confiés au Programme Conjoint des Nations Unies au Cap Vert.

Le PIC s'attache également à promouvoir **trois thématiques transversales**², ainsi que les **grands principes qui doivent guider la coopération** entre les deux pays en lien avec l'Agenda de l'efficacité de l'aide³.

La revue à mi-parcours a été confiée au cabinet indépendant EY (Ernst & Young) en partenariat avec le cabinet PD Consult basé au Cap Vert.

La mission, qui s'est déroulée entre juillet et novembre 2013, a suivi trois étapes principales : (i) une première phase de cadrage méthodologique, (ii) une mission de terrain au Cap Vert organisée entre le 3 et 17 septembre 2013, qui a permis de rencontrer les acteurs luxembourgeois (MAE, LuxDev), les institutionnels capverdiens (ministères, institutions impliquées dans la mise en œuvre du PIC, collectivités territoriales), la société civile, ainsi que d'autres bailleurs de fonds (bilatéraux et multilatéraux), et (iii) une phase d'analyse débouchant sur l'élaboration de conclusions et de recommandations dont une version provisoire a été discutée lors d'une réunion de restitution qui s'est tenue le 23 octobre 2013.

¹ Le premier programme, doté d'un montant de 33,5 millions d'euros, a mis l'accent sur l'éducation, la santé, l'eau et l'aide alimentaire sur les îles de Santo Antao, de Santiago et de Sao Nicolau. Un deuxième PIC doté d'un budget de 45 millions d'euros démarre en 2006, continue la concentration sur 4 axes prioritaires du premier programme indicatif, mais s'étend à tout le territoire capverdien.

² (i) Genre, (ii) Gouvernance, démocratie participative, décentralisation et citoyenneté, (iii) Environnement et changement climatique.

³ Appropriation, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats, responsabilité mutuelle, concentration sectorielle, mise en place des accords de coopération/ partenariat délégués, mise en place des accords de donateur principal, recours aux ressources locales, et participation accrue de la société civile.

La revue à mi-parcours dresse un bilan globalement positif des activités financées par le PIC III et souligne leur contribution au développement du Cap Vert. L'alignement du PIC III sur la vision de développement du Cap Vert, telle qu'exprimée dans la stratégie de transformation et le DECRP III (2012-2016), permet une prise en compte satisfaisante des besoins du pays. La politique de développement du Cap Vert, qui relie fortement la lutte contre la pauvreté à la mobilisation des leviers de croissance du secteur privé dans sept pôles de compétitivité⁴, est considérée comme légitime et pertinente, bien qu'elle apparaisse à ce stade ambitieuse au regard des capacités institutionnelles et du contexte macroéconomique détérioré (baisse simultanée des recettes et des financements extérieurs des bailleurs des fonds). Même s'il s'est hissé au niveau des pays à revenu intermédiaire (PRI) en 2008⁵, le Cap Vert doit surmonter plusieurs facteurs de vulnérabilité et reste fragilisé par des problèmes d'inégalité et du chômage, notamment parmi les jeunes (qui constituent 50 % de la population en âge de travailler).

Ce contexte justifie que le Luxembourg conserve son positionnement "original" de bailleur qui ne fait que du don centré sur les programmes de renforcement du capital humain, et essentiellement orienté vers un soutien institutionnel, alors que la majorité des bailleurs de fonds tendent à se retirer ou à substituer des prêts aux dons.

La concentration sur quatre secteurs principaux permet un programme crédible et cohérent qui se conforme aux principes de division de travail. Il assure un équilibre adéquat entre la nécessité d'éviter toute dispersion pour espérer un réel impact dans les secteurs privilégiés et de valoriser les avantages comparatifs du Luxembourg dans ses secteurs d'expertise particuliers. Des perspectives sont identifiées au sein des secteurs :

- ▶ **Formation professionnelle** : le PIC III apporte un soutien holistique et transversal particulièrement pertinent pour appuyer l'objectif d'amélioration du capital humain du Cap Vert, notamment à travers l'appui à l'élaboration et à la mise en place d'une politique intégrée éducation, formation professionnelle et emploi, initiée dans le cadre du PIC en cours, et qui devrait contribuer à mieux répondre à la demande d'emploi dans le pays et assurer une meilleure insertion des jeunes capverdiens sur le marché du travail. Pour assurer la mise en application de cette politique intégrée, il apparaît désormais crucial d'accompagner les efforts des autorités capverdiennes pour en consolider le financement. Celui-ci devrait se faire à travers la mobilisation de ressources internes publiques (fonds pour la formation professionnelle et l'emploi) et la recherche de nouvelles stratégies de financement en lien avec le secteur privé (partenariats au niveau des centres de formation et la participation directe du secteur privé).
- ▶ **Eau et assainissement**: dans le cadre du PIC III, la Coopération luxembourgeoise a apporté un appui significatif à la mise en place d'une stratégie de gestion intégrée des ressources hydriques qui a induit la création d'un mécanisme institutionnel de coordination nationale, , sous le leadership du Ministère de l'Environnement (MAHOT) avec plusieurs groupes spécifiques destinés à la coordination technique de sous-secteurs directement associés à des départements de la future Agence Nationale de l'Eau et de l'Assainissement, prévue dans le cadre de cette réforme. A condition que la mise en place de l'Agence de l'eau avance correctement, le Luxembourg pourrait examiner la possibilité d'un appui budgétaire dans ce sous-secteur.
- ▶ **Santé scolaire** : la Coopération luxembourgeoise a soutenu dans ce domaine un projet qui vise à améliorer le niveau de santé des enfants et des adolescents scolarisés, en appuyant

⁴ Services maritimes, services aériens, TIC, finances, tourisme, culture, agroalimentaire.

⁵ En décembre 2004, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Résolution 59/209 sur la transition des pays retirés de la liste des pays les moins avancés (PMA) vers la catégorie des pays à revenu intermédiaire (PRI), à l'instar du Cap-Vert. Cette résolution a pris effet en janvier 2008.

la mise en œuvre des programmes nationaux capverdiens en la matière⁶. La RAMP met en avant des interrogations qui subsistent sur ce projet qui, bien que pertinent au regard de la faible implication des autres bailleurs et des besoins du pays dans ce domaine, a souffert d'un manque de portage au niveau politique. Devant des résultats décevants des appuis successifs apportés dans ce sous-secteur depuis le PIC I, la RAMP recommande d'examiner les suites à donner en fonction des résultats du nouvel ancrage institutionnel proposé dans le cadre du projet remanié en 2013, en lien avec l'initiative « Ecole promotrice de la santé » et de l'opérationnalisation de la coordination au niveau politique. Une attention pourrait être portée à d'autres besoins particulièrement prégnants au Cap vert, tels que l'amélioration de la gestion des hôpitaux (un appui institutionnel, qualité des soins, équipement, etc.).

- ▶ **Sécurité alimentaire** : la coopération luxembourgeoise a fourni depuis 1991 une aide alimentaire en nature au Cap Vert dont la commercialisation a alimenté un fonds de contrepartie destiné à financer des microprojets au niveau des municipalités et des ONG locales. Dans un effort de délier l'aide luxembourgeoise et afin d'éviter une récupération politique au niveau des mairies capverdiennes, une nouvelle convention venait d'être signée au moment de la RAMP afin de mettre en place un modèle alternatif qui complète l'aide alimentaire (nécessaire compte tenu de la dépendance du Cap Vert vis-à-vis des importations de produits alimentaires) par un mécanisme d'appui structurel à la sécurité alimentaire (à travers le financement de projets à caractère agricole) – une approche plus conforme à la stratégie luxembourgeoise de soutien à la sécurité alimentaire.

Le PIC III marque une entrée vers un PIC de « transition », et a initié un passage progressif d'une approche projet vers une approche programme et sectorielle, avec l'introduction prudente de nouvelles modalités de coopération, parmi lesquelles une aide budgétaire sectorielle dans le champ de la formation professionnelle, mais aussi le développement d'une coopération triangulaire et la mise en place d'un Fonds d'études et d'assistance technique. Alors que les **modalités d'APD** classiques restent encore largement adaptées (dons, aide-projets...) compte tenu du contexte du Cap Vert qui reste un pays pauvre parmi les PRI, et dont le changement de statut en 2008 dissimule de nombreuses contraintes structurelles de l'économie capverdienne qui se sont exacerbées avec la crise internationale.

Le choix des modalités de l'aide proposée dans le PIC III semble désormais cohérent et pragmatique, notamment au regard de l'expérience encore limitée de la Coopération luxembourgeoise dans le recours à de nouvelles modalités et de la nécessité de maintenir une certaine continuité des interventions. Quelques développements restent à recommander pour mieux répondre aux besoins et aux enjeux de développement du Cap Vert :

- ▶ **L'aide budgétaire pourrait être renforcée**, compte tenu des critères de gouvernance et de capacité remplis par le Cap Vert, et de l'existence de stratégies sectorielles dans les domaines de coopération traditionnels (EFE, eau et assainissement). Afin de garantir un suivi adéquat des appuis budgétaires, il conviendra néanmoins de s'assurer de la capacité du Cap Vert à rendre compte, notamment à travers le suivi des indicateurs définis dans son DECRP. Par ailleurs, une élaboration des orientations stratégiques et opérationnelles pour la mise en place des aides budgétaires pourrait être envisagée pour mieux encadrer le recours à l'aide budgétaire par la Coopération luxembourgeoise.
- ▶ **Des appuis directs** pourraient être proposés à la société civile et aux acteurs décentralisés (développement local intégré), selon des modalités qui restent à étudier (fonds de contrepartie, APO, etc.). Jusqu'à présent relativement peu impliqués dans l'élaboration et

⁶ Programme national de Santé scolaire et Programme national des Cantines scolaires.

dans la mise en œuvre du PIC, ils jouent pourtant un rôle important dans le développement équilibré du pays de par leur proximité.

- **Une clarification des règles d'utilisation du Fonds d'étude et d'assistance technique** permettrait de mieux cibler les financements mis à la disposition du Cap Vert et de les orienter vers : (i) des secteurs porteurs pour le Cap Vert, et notamment vers le développement des sept pôles de compétitivité ciblés par le DECRP III, (ii) l'identification et l'analyse de nouveaux axes de développement potentiels pouvant être appuyés par le Cap Vert (de sorte à renforcer la complémentarité de l'instrument avec les autres interventions du PIC), ou encore (iii) la prise en compte de besoins locaux susceptibles d'être insuffisamment couverts à ce jour (populations vulnérables, société civile...)

La gouvernance du PIC III s'inscrit dans le cadre des instances mises en place entre les deux pays : la Commission de partenariat institutionnalise le dialogue politique et permet une vue d'ensemble des activités de coopération. En complément, la présence d'une Ambassade du Luxembourg à Praia facilite les échanges quotidiens entre les partenaires, de nature stratégique comme opérationnelle. Par ailleurs, des comités de pilotage, co-présidés par le Chargé d'affaires a.i. de l'Ambassade, permettent de suivre la mise en œuvre des projets du PIC.

Les projets bénéficient pour leur part **d'une gouvernance et d'une organisation adéquates**, basées sur le principe de responsabilisation mutuelle. A l'exception de l'aide budgétaire introduite dans le PIC III, le pilotage des interventions s'appuient cependant encore trop peu, à ce jour, sur les systèmes nationaux du pays.

Du côté capverdien, la mise en oeuvre des projets du PIC III se caractérise généralement par une forte implication du plus haut échelon politique, Il pâtit en revanche d'une délégation à niveau décisionnel intermédiaire insuffisante ; des difficultés ont par ailleurs été soulignées par la partie capverdienne pour mobiliser les ressources nécessaires à la mise en œuvre des approches sectorielles ou des projets complexes (définition d'un programme ou mise en place une partie d'un programme).

Au sein du dispositif luxembourgeois, la répartition des rôles entre l'Ambassade en charge des aspects politiques et stratégiques, et LuxDev, chargé de l'exécution opérationnelle et technique, a été modifiée avec l'évolution de la Coopération vers une approche programme ou sectorielle davantage axée vers des actions d'appui et conseil apportés directement au niveau des ministres concernés. En pratique, le partage des responsabilités entre les deux acteurs s'inscrit désormais dans une «zone grise» qui peut être bénéfique pour la coopération et la mise en œuvre du PIC (complémentarité entre le niveau politique et opérationnel) , mais qui est également source de confusion en termes de communication, tant en interne que vis-à-vis du pays partenaire. Par ailleurs, si **les moyens humains mobilisés par le Luxembourg** semblent appropriés pour assurer l'exécution et le suivi des interventions du PIC (à LuxDev notamment), les marges de manœuvres sont plus contraintes au niveau de l'Ambassade, notamment au regard de l'investissement requis pour assurer le suivi du PIC et la représentation politique du Luxembourg au sein des instances de pilotage des projets. La RAMP préconise à ce titre de compléter la convention entre l'Etat et LuxDev ⁷ afin de préciser la relation entre l'Ambassade et LuxDev et l'adapter aux spécificités du contexte local et clarifier les rôles respectifs de chacun. Il s'agirait de délimiter les périmètres de compétences, acter l'existence d'une éventuelle zone de compétence partagée et en spécifier les conditions selon les types de projets et les situations. Il semble également important de faciliter le suivi du PIC par l'Ambassade à Praia et systématiser le partage d'information (tableau de bord simple, organisation de réunions régulières/mensuelles...).

⁷ Les relations entre LuxDev et le MAE sont gouvernées par une convention. Celle-ci a été révisée en octobre 2008.

Les systèmes de suivi/évaluation du PIC sont particulièrement développés au niveau des programmes et des projets individuels. En revanche, le cadre de performance annexé au PIC reste sommaire et ne permet pas de mettre en relation les objectifs de la coopération au Cap Vert avec les résultats attendus de chaque programme. A cet égard, la RAMP recommande dans le cadre des futurs PIC de renforcer l'approche programmatique du PIC et les conditions de suivi et d'évaluation du PIC. Pour ce faire, il importe de : (i) spécifier les résultats attendus dans le cadre des différents secteurs (avant (ou indépendamment de) la définition des projets), et (ii) mettre en place une matrice d'évaluation de la performance intégrant des indicateurs pertinents qui soient repris par les différents projets (indicateurs de réalisations et de résultats) ou suivis au niveau des autorités capverdiennes (indicateurs d'impact)⁸.

⁸ A noter que de nombreux indicateurs ont été définis dans le DECRP III et devraient faire l'objet d'une collecte régulière (encore incomplète à ce jour). Ces indicateurs pourraient être repris par la Coopération luxembourgeoise pour suivre les progrès dans les principaux secteurs d'intervention.