

Le Cap Vert: laboratoire de la coopération luxembourgeoise

L'article suivant, qui reflète l'opinion de personnes engagées de longue date dans l'aide au développement en général, et au Cap Vert en particulier, tente d'analyser et de comprendre la coopération luxembourgeoise avec le Cap Vert lors des 14 dernières années et de proposer une nouvelle approche en cette matière.

La coopération luxembourgeoise avec le Cap Vert, bilatérale et non-gouvernementale, s'est développée à partir de 1986 et a pu profiter des nouvelles dispositions légales mises en vigueur lors des années précédentes (1).

La présence d'un nombre croissant d'immigrés capverdiens au Luxembourg a certainement contribué à faire augmenter le volume financier de cette coopération au cours des années. Tous les gouvernements successifs étaient unanimes pour poursuivre, voir intensifier cette coopération, marquée par une stabilité et une fidélité remarquables.

Le Cap Vert est d'ailleurs le premier bénéficiaire de l'aide luxembourgeoise (tableau 1). Les projets les plus importants soutenus depuis le début de la coopération luxembourgeoise sont l'électrification, la construction de lycées, d'internats, d'hôpitaux ...

Il serait intéressant de connaître les raisons qui ont guidé le choix des projets retenus pour financement par notre gouvernement; il serait également intéressant d'apprendre pourquoi le Luxembourg a financé autant de projets dans le domaine des infrastructures matérielles importantes (construction) (ce qui n'est d'ailleurs pas uniquement vrai pour la coopération bilatérale) (2), et peu de projets ou de programmes favorisant le développement des organisations locales, garants pourtant de la viabilité et la durabilité de tout projet.

Plusieurs hypothèses peuvent être envisagées:

Ne disposant pas encore d'une grande tradition dans le domaine de la coopération, les décideurs luxembourgeois ont peut-être favorisé des projets dont l'exécution est plutôt simple, les résul-

tats directs sont facilement visibles et faciles à vérifier "ex post" (le bâtiment est construit, l'exécution du projet correspond à la description retenue dans le cahier des charges, la réalisation du projet est bien délimitée dans le temps). Les projets répondaient probablement aussi aux aspirations de la nouvelle classe politique installée au Cap Vert, en particulier depuis 1991. Les infrastructures (lycées, écoles, hôpitaux, routes) construites grâce à la coopération luxembourgeoise correspondaient à des besoins réels, certes, leur réalisation a créé des emplois dans un pays qui connaît un chômage élevé et, accessoirement, a éventuellement donné satisfaction à l'électeur.

Il faut cependant aussi se rendre compte que le gouvernement capverdien a dirigé l'aide de la coopération luxembourgeoise, surtout au cours des six dernières années, vers les îles et les communes où les personnes proches du gouvernement central avaient été élus. Les communes, dont les responsables politiques élus étaient de l'opposition, n'ont pas bénéficié de la même manière de la manne luxembourgeoise.

Un exemple frappant de cette politique est celui de l'île de Sao Vicente, dont les responsables locaux étaient membres du parti d'opposition. "Nous connaissons un certain degré de décentralisation, mais la centralisation est plus forte, surtout pour les municipalités gérées par un maire qui n'appartient pas au parti au pouvoir. Là, le pouvoir central est le plus puissant. On ne peut pas parler d'autonomie municipi-

Tableau 1: Aide au développement luxembourgeois dans les pays cibles pour les années 1997-2000

	Mio LUF	LUF/habitant du pays cible
Cap Vert	~1000	~2500
Namibie	~505	~300
Tunésie	~443	~45
El Salvador	~421	~70
Nicaragua	~405	~80
Niger	~292	~30
Vietnam	~259	~3
Sénégal	~251	~27

pale. Le gouvernement continue à tenir fermement les rênes du pouvoir,” explique Onésimo Silveira, élu pour la troisième fois maire de Mindelo (3). Un des auteurs de cet article (CB) se rappelle d’ailleurs que lors de la visite officielle de Madame L. Err, Secrétaire d’État à la Coopération, au Cap Vert en 1998 le gouvernement capverdien a cherché à empêcher une rencontre de Mme Err avec ce maire de Mindelo.

Dans un document d’évaluation de l’OCDE (4), concernant la politique luxembourgeoise de coopération en général, on lit:

“Les responsables capverdiens apprécient en particulier que le Luxembourg demande peu de documentation et de justificatifs en comparaison avec les autres donateurs. Cette attitude très coopérative peut cependant créer certains problèmes. Il semble qu’il y ait peu d’évaluations approfondies aussi bien ex ante qu’ex post, si bien que la pérennité de certains projets sans une aide extérieure ne paraît pas garantie”.

En 1998 notre Gouvernement a fait évaluer sa politique sectorielle en matière de santé au Cap Vert (5). Quels sont les changements apportés à notre coopération suite surtout à cette dernière étude d’évaluation?

Comparée aux autres bailleurs de fonds, la coopération luxembourgeoise semble être une coopération remarquablement “facile”, intéressée plutôt à l’exécution à court terme d’un projet, qu’à ses résultats à long terme.

Au cours des dernières années la situation économique du Cap Vert a évolué d’une manière positive. Cette évolution a eu comme résultat que plusieurs gouvernements coopérants avec le Cap Vert ont déjà commencé à se retirer (Allemagne, Suisse). Le Luxembourg a promis de continuer de son aide.

Est-ce le résultat d’un “lobbying” de la part des ONG et associations capverdiennes actives au Luxembourg, est-ce peut être dû à un “lobbying” de la part du gouvernement capverdien ou est-ce tout simplement dû à l’accroissement du budget disponible, qu’il faut par conséquent évacuer vers les pays cibles (plutôt vers un pays qui a la réputation d’une bonne utilisation des moyens

financiers mis à sa disposition, où la corruption est limitée et avec lequel on entretient depuis longtemps de bonnes relations)?

La situation reste préoccupante.

“Si le Cap Vert a progressé sur le plan politique et économique, il ne s’en est pas tiré d’affaire pour autant. Le taux de pauvreté reste élevé : 30 à 40% des

Il serait intéressant d’apprendre pourquoi le Luxembourg a financé autant de projets dans le domaine des infrastructures matérielles et peu de projets ou de programmes favorisant le développement des organisations locales, garants pourtant de la viabilité et la durabilité de tout projet.

habitants vivent encore sous le seuil de pauvreté. Le taux de chômage ne descend pas sous la barre des 25% et de nombreux Capverdiens dépendent de l’argent que leur envoient des parents émigrés. Comme 10% seulement des terres sont cultivables, les produits alimentaires sont une denrée rare. Il reste beaucoup à faire au niveau de la préservation des réserves en eau potable et de l’irrigation, deux secteurs qui nécessitent d’énormes investissements. Le pays est toujours tributaire de l’aide extérieure, et la tendance actuelle à la

suppression de celle-ci s’avère des plus préoccupantes. En revanche, le tourisme présente un certain potentiel qui commence à être exploité. Le Cap Vert figure sur la liste des pays les moins avancés, bien que les indicateurs du revenu moyen par habitant et du niveau de vie soient plus positifs. Cependant, le pays reste structurellement vulnérable” (3)

45% de la population du Cap Vert a moins de 18 ans. Est-ce que l’éducation des jeunes Capverdiens, qui s’est développée considérablement au cours des dernières années, les prépare à un futur dans leur pays et répond aux nécessités particulières du pays ou est-ce qu’un exode de cadres spécialisés est programmé? 45% des jeunes entre 15 et 29 ans sont au chômage. Est-ce qu’on pourrait envisager d’intégrer un accord de main d’œuvre avec le Cap Vert dans notre système de coopération?

Il est sans aucun doute difficile de “quantifier” le développement d’un pays. Les chiffres financiers du PNB et de son accroissement annuel, le taux d’inflation, le revenu moyen par habitant donnent des indications pertinentes de la situation économique d’un pays.

Mais ce sont surtout les indicateurs du développement humain en rapport avec l’état de la santé et l’éducation qui décrivent la situation d’un peuple.

Un indicateur important est le *taux de mortalité des moins de 5 ans*, décrit par l’Unicef comme suit:

Réhabilitation d’une école. Photo: Ministère de la coopération



“Le taux des enfants qui atteignent le 5e anniversaire est l’un des indicateurs fondamentaux d’un pays pour décrire la préoccupation pour son peuple. Les statistiques de survie des enfants est un indicateur prédominant pour la priorité attribuée aux services destinées au bon développement des enfants, à l’alimentation suffisante, à la supplémentation d’éléments essentiels à la bonne santé (Vit A, iode...), à l’accès facile à l’eau, aux facilités sanitaires, aux services de santé, au niveau d’éducation et au statut des femmes, à la situation économique des familles.” (6)

L’analyse des documents récents sur les indicateurs du développement humain (PNUD, OMS, Banque Mondiale, UNICEF) nous laissent inquiet par rapport au Cap Vert. Le secteur de la santé a traditionnellement constitué l’un des axes majeurs du programme de coopération du Luxembourg au Cap Vert. Au cours de la dernière décennie, d’autres pays avec une croissance économique moindre que le Cap Vert, ont atteint des améliorations bien plus remarquables de certains indicateurs du développement humain, notamment du TMM5. (7)

Par rapport à l’état de santé du peuple capverdien d’ailleurs, l’apparition d’un certain nombre d’épidémies comme :

- l’épidémie de choléra en 1996, qui a coûté la vie à 253 personnes (5),
- l’épidémie de rougeole en 1997 (8),
- l’épidémie de polio en 2000 (9),

doivent susciter notre préoccupation; d’autant plus que le pays était réputé pour sa politique efficace en matière de prévention, en particulier envers les enfants (5).

Il est connu depuis longtemps que ce n’est pas la construction d’hôpitaux

qui est le facteur déterminant pour l’amélioration de la santé d’une population. Pour l’amélioration de toutes les circonstances de la vie des familles et de la communauté, le bon fonctionnement du réseau des services de santé, des programmes materno-infantils et des programmes en matière de vaccination, d’hygiène et d’éducation de base dans les villages, en collaboration avec les promoteurs de la santé, les agents sanitaires, les responsables locaux de l’éducation, les responsables des ONG et des communes, jouent un rôle.

Et l’avenir ?

Après avoir exposé ces quelques éléments, certes fragmentaires et subjectifs, on se doit d’analyser d’une façon critique l’aide au développement luxembourgeoise pour le Cap Vert et de se poser la question: quelle politique de coopération luxembourgeoise pour le futur du Cap Vert?

Il n’y a pas de doute pour les auteurs qu’il faut poursuivre la solidarité avec ce pays, que certains qualifient comme “extension maritime du désert” et dont beaucoup de ressortissants vivent dans notre pays.

- Est-ce que l’aide luxembourgeoise a vraiment contribué au développement du peuple du Cap Vert et a amélioré ses conditions de vie?

- Est-ce que cette aide répondait prioritairement aux nécessités spécifiques des bénéficiaires directs ou satisfaisait-elle plutôt les besoins bilatéraux politiques à haut niveau?

- Est-ce qu’à côté d’ambitieux projets de construction d’infrastructures, l’auto-gestion, le maintien et la durabilité des projets étaient une préoccupation?

Les récentes Journées de la Coopération, organisées par la Direction de la coopération du ministère luxembourgeois, avaient comme thème: “Partenariat et lutte contre la pauvreté”.

La coopération décentralisée, l’approche globale, la participation de tous les acteurs concernés, et surtout l’implication de la population bénéficiaire des infrastructures locales, tant au niveau de l’identification des besoins qu’au niveau de la formulation d’un projet (programme), de son exécution, et de sa continuation, étaient décrits comme conditions indispensables au succès, à court et à long terme, des actions du développement.

La décentralisation de la politique de coopération nous semble effectivement être un moyen très adapté. L’objectif de cette décentralisation, décrite dans un document de la CE, a été définie de la façon suivante (10):

“L’objectif de la coopération décentralisée est de

- mobiliser les populations et mieux prendre en compte leurs besoins et priorités
- renforcer le rôle et la place de la société civile dans les processus de développement
- favoriser le développement économique et sociale - durable et équitable - par la participation”

Le même document montre les avantages et contraintes de la coopération décentralisée, dont un des volets principaux est la participation des populations concernées au processus de développement .

Les ONG du Cap Vert sont encore peu visibles (un essai d’analyse de cette situation a déjà été faite dans un article dans *Brennpunkt 3. Welt*) (11). Ce manque de présence et de visibilité des ONG est certainement dû au manque de présence d’une société civile (les ONG capverdiennes devraient être des émanations de la société civile) qui commence à naître maintenant . Le sujet de la société civile capverdienne est traité dans ce même dossier *forum/ensemble* avec plus de détails dans une contribution de notre partenaire capverdien, sous la coordination de Mme Andrade. Il est toutefois intéressant de constater que deux ONG importan-

Tableau 2: Deux indicateurs en matière de développement des anciennes colonies portugaises (1998)

	PNB/habitant (US \$)	Indice de dévelopt. humain
Cap Vert	1060	105
Angola	340	160
Sao Tomé et Príncipe	270	132
Mozambique	210	168
Guinée Bissau	160	169

tes sont des organisations féminines, et qu'elles sont apparentées aux deux partis politiques majeurs.

La participation: pile et face

L'approche participative présente des **avantages** certains:

- meilleure identification des besoins et priorités ressentis par la population
- contrôle de la pertinence des processus de développement
- meilleure compréhension de la réalité, programmation plus adéquate
- meilleur équilibre entre les capacités humaines et les investissements en capital physique
- plus grande transparence et meilleur partage des responsabilités
- plus grande fluidité dans les échanges d'information
- plus grande équité par l'implication des bénéficiaires
- des effets multiplicateurs
- plus grand engagement des acteurs avec une meilleure appropriation des politiques de développement
- renforcement des capacités des acteurs
- renforcement des liens de solidarité entre bénéficiaires.

Un projet ou un programme de coopération décentralisée implique cependant aussi un processus d'apprentissage. Il s'agit d'un investissement qui présente deux **contraintes** apparentes:

- le temps: un processus participatif implique de longs délais, exige de la continuité et demande donc aux intervenants des engagements à long terme. Sa mise en route requiert une approche plus lente sans que des résultats ne soient visibles dans un premier temps;
- le coût: l'approche participative implique une augmentation des coûts d'accompagnement, principalement pour la phase de conception et de préparation, mais aussi en ce qui concerne le personnel d'animation et d'encadrement. Ces coûts doivent être considérés par rapport aux bénéfices à long terme qui résultent d'une plus grande viabilité et durabilité des actions. Il est par contre souhaitable de diminuer sensiblement les coûts de l'assistance technique expatriée.

Une approche décentralisée de la coopération au Cap Vert pourra être une stratégie adaptée aux besoins de la population du Cap Vert qui, trop longtemps, a été tenu à l'écart de la conception et de la réalisation des projets. Une telle politique de décentralisation pourrait avoir, entre autre, un effet multiplicateur auprès de la population qui

Une politique de décentralisation pourrait avoir, entre autre, un effet multiplicateur auprès de la population qui devra se prendre en charge de plus en plus, puisque les responsables constatent "qu'ils assistent à un retrait de certains partenaires".

devra se prendre en charge de plus en plus, puisque les responsables constatent "qu'ils assistent à un retrait de certains partenaires" (3).

Aussi nous nous demandons, si dans les projets prévus pour le Cap Vert, la dimension du partenariat, tel qu'exposé lors des journées de la coopération, figure parmi les préoccupations prioritaires des partenaires.

Est-ce que ces principes, serviront effectivement de base pour tous les projets futurs de la coopération luxembourgeoise?

Est-ce qu'une telle approche se réduira aux pays qui disposent déjà de structures locales bien organisées ou est-ce des

efforts seront déployés pour renforcer les structures locales dans les pays où elles n'existent pas encore ou n'ont pas l'impact espéré.

Est-ce qu'une politique de décentralisation impliquera que nous porterons un intérêt plus grand aux résultats obtenus (évolution des indicateurs en fonction de nos interventions) qu'au montant des déboursements ?

C. Back, Y. Wagener,
F. Schleiser, C. Kashemwa

Références

(1) Lois du

- 17 décembre 1985 relative à la création d'un Fonds de Coopération au Développement
- 17 décembre 1985 relative aux subventions accordées par l'État aux programmes et projets de coopération des ONG luxembourgeoises
- 13 juillet 1982 relative à la Coopération au développement.

(2) Lux-Development: Agence luxembourgeoise pour la Coopération au Développement: Rapport annuel 2000.

(3) Le Courrier, le magazine de la coopération au développement ACP-UE; n° 183, octobre 2000.

(4) OECD, Comité d'aide au développement : Série des examens en matière de coopération pour le développement, n° 32, 1999.

(5) Dr Y. Estrela, Dr P. Reitmaier, *Evaluierung der Gesundheitsprojekte in Kap Verde*, Dezember 1998.

(6) UNICEF 97, Health league table.

(7) Pour une évaluation des projets de Santé, in: bp3w n° 197/2001.

(8) Ministerio de Saúde, *Direcção Geral de Saúde, Divisão de Epidemiologia e investigação, Boletim Epidemiológico, Ano de 1998, Cabo Verde.*

(9) OMS, *Relevé épidémiologique hebdomadaire*, n° 49, 8 décembre 2000.

(10) Commission Européenne, DG 8 : *Onze fiches pour comprendre la coopération décentralisée*, 1996.

(11) *ONG du Luxembourg et Cap vert: la recherche d'un partenariat*, in : bp3w, n° 178-179/1999.

Photo: Ministère de la coopération

