

"Nous n'allons pas laisser tomber le Cap Vert."

Entretien avec Monsieur Charles Goerens, ministre de la Coopération

forum: Depuis 14 ans le Luxembourg accorde une aide publique au développement aux îles du Cap Vert. Rien que durant les années 1997 à 2000 cette aide a atteint la somme de un milliard de francs luxembourgeois. Quelles sont les raisons de ce soutien si fidèle?

Ch. Goerens: Les raisons sont multiples. D'abord il y a plusieurs milliers de Capverdiens qui habitent au Luxembourg, qui vivent et travaillent ici, mais qui restent en relations étroites avec leur pays d'origine. Deuxièmement le Cap Vert est un pays très vulnérable, où des projets de coopération de grande envergure sont faisables. Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) aussi bien que le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE continuent à considérer le Cap Vert comme pays en voie de développement. S'y ajoute que le Cap Vert est un petit pays, avec lequel nous pouvons traiter pratiquement d'égal à égal.

Une raison supplémentaire de continuer à aider le Cap Vert est notre constatation qu'il commence à être boudé par ses principaux bailleurs de fonds. Nous pensons qu'à un tel moment il ne faut pas abandonner le Cap Vert, mais consolider notre effort. De la sorte nous sommes devenus aujourd'hui le troisième fournisseur d'aide, après la Commission européenne et le Portugal. Nous disposons d'ailleurs d'une étude de la CNUCED, intitulée 'Profil de vulnérabilité du Cap Vert', qui confirme que le pays dépend étroitement des apports extérieurs. La diaspora capverdienne, c.-à-d. les Capverdiens habitant à l'étranger, fournit p. ex., grâce à ses envois d'argent, quelque 20% du PIB.

forum: Vous venez de faire allusion à des pays comme l'Allemagne et la Suisse qui sont en train de se retirer du Cap Vert, sous prétexte que le Cap Vert ne se trouve plus dans le camps des pays les plus pauvres. Quels critères pourraient un jour nous amener à arrêter notre coopération?

Ch. Goerens: Si un jour on avait l'impression que la pauvreté est définitivement vaincue. Or, même si le PIB moyen dépasse aujourd'hui les 1000 US\$ par habitant, ces moyennes ne veu-

**"Nous sommes devenus
aujourd'hui le troisième
fournisseur d'aide, après la
Commission européenne
et le Portugal."**

lent pas dire grand chose, d'autant plus que les contributions des Capverdiens de l'extérieur y sont pour quelque 20%. Par ailleurs le pays n'est pas à même de subvenir à sa propre alimentation. Si le CAD raye un jour le Cap Vert de sa liste, nous resterions dans l'obligation d'évaluer et d'apprécier nous-mêmes la situation pour voir si nous pouvons renoncer à notre aide. Mais pour le moment la question ne se pose pas.

Je ne vous cacherai pas que le Luxembourg exerce une forte pression dans l'Union Européenne, à commencer par la Commission, pour qu'elle ne laisse pas tomber le Cap Vert. Au dernier Conseil des ministres de la coopération nous avons fait comprendre à la Commission que fermer son bureau à Praia serait une économie de bout de chandelle qui ne nous convainc pas.

forum: Dans quels domaines se situent les projets de coopération soutenus par le Luxembourg au Cap Vert?

Ch. Goerens: La première finalité de notre politique de coopération ou de développement est la lutte contre la pauvreté. Tout projet plus détaillé ne peut qu'être un corollaire de ce principe d'action. Nous intervenons donc dans le domaine des infrastructures, p. ex. de l'électrification, des bâtiments scolaires, de la santé. Dans ce dernier domaine il a pratiquement fallu commencer à zéro. Nous promouvons essentiellement les soins de santé de base, la formation et le développement rural intégré.

forum: La coopération luxembourgeoise est très centralisée: elle est basée sur des accords entre gouvernements, alors que la participation de la société civile capverdienne est très restreinte. Ne pourrait-on trouver des moyens de rendre cette coopération moins centralisée, de mieux associer la société civile, but réaffirmé d'ailleurs dans le rapport sur la coopération de 2000?

Ch. Goerens: Le gouvernement luxembourgeois n'est pas demandeur pour une politique de coopération très centralisée. Mais il faut voir aussi la disponibilité de notre partenaire à aller dans cette direction. Cela dit, je dois évoquer nos projets réalisés avec les communautés locales qui comptent parmi nos interlocuteurs. L'actuel premier ministre vient d'une région où un de nos agents de la coopération est très actif et les deux ont coopéré longtemps avant que son partenaire ne devienne premier ministre. Nous coopérons donc aussi avec des bourgmestres. Et le gouvernement central ne s'y oppose pas. Mais

dans un accord de coopération il faut bien définir les partenaires: le gouvernement luxembourgeois a conclu un accord avec le gouvernement capverdien. Sans lui nous ne pouvons rien réaliser. Mais si nous avons son accord, nous allons bien dans la direction de la décentralisation. Nous le faisons d'ailleurs aussi au Vietnam, où nous approchons les autorités provinciales, avec l'accord des autorités gouvernementales. En deuxième lieu je dois vous dire que les ONG sont totalement libres d'identifier, de formuler et d'exécuter leurs projets. Troisièmement il faut savoir que l'agent de coopération Philippe Aschmann met sur pied des projets, sur place même, en contact direct avec la base. Ainsi il a même pu récolter de l'argent auprès des touristes qui viennent visiter les îles du Cap Vert, pour financer des projets conçus en collaboration avec les gens sur place. Il me paraît donc faux de parler d'une trop grande centralisation de notre politique de coopération.

forum: Au Mali pourtant, le projet d'alphabétisation fonctionnelle et de promotion des femmes, prévoit une très forte implication de la société civile, dans sa formulation aussi bien que dans son exécution.

Ch. Goerens: Je pourrais aussi invoquer le Sénégal, où notre coopération passe à travers une ONG, ENDA Tiers Monde.

forum: Oui, mais au Cap Vert ce n'est pas le cas. Même pour les projets qui se déroulent au niveau communal, il s'agit essentiellement d'une coopération d'ordre technique, sans implication de la population concernée. La plupart des projets sont des projets de construction, et il y a peu de projets à dimension participative.

Ch. Goerens: Cela tient entre autre au fait que les moyens manquaient pour lancer des initiatives dans ce sens. Ainsi p. ex. dans le domaine de l'éducation on n'avait pas les infrastructures de base nécessaires à toute participation. D'autre part cela dépend de la volonté du partenaire d'évoluer dans cette direction. Or, les autorités capverdiennes sont en train de se donner une stratégie de lutte contre la pauvreté et une stratégie de développement. Dans ce cadre ils se dirigent vers une certaine décentralisation. Mais nous ne saurions leur imposer un tel objectif. Cela doit se

construire toujours dans un esprit de partenariat.

forum: Mais le Luxembourg pourrait quand même exprimer ses regrets que l'élément participatif a trop manqué jusqu'ici. On pourrait p. ex. faire réserver une certaine quote-part de la somme allouée à chaque projet à la réalisation d'un objectif participatif. Les ONGD souffrent en effet de cette très forte centralisation des déci-

"Je ne vous cacherai pas que le Luxembourg exerce une forte pression dans l'Union Européenne, à commencer par la Commission, pour qu'elle ne laisse pas tomber le Cap Vert."

sions au Cap Vert. Là-bas il n'existe que très peu d'ONG, et s'il y en a, elles sont normalement liées à tel ou tel parti politique. Il devient alors très difficile de formuler des projets répondant aux besoins réels de la population. Il serait donc important que le gouvernement insiste à son tour sur cet aspect des choses.

Ch. Goerens: Nous avons bien sûr déjà fait comprendre au gouvernement capverdien que telle était notre volonté. Le nouveau gouvernement est en train d'affiner sa stratégie de développement, qui n'est certes pas encore au point. Nos vues sont connues du gouvernement capverdien.

forum: Des analyses de l'UNICEF montrent que l'indicateur TMM5 - le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans, qui est un très bon indicateur de développement humain - n'a pas bougé au cours des dix dernières années, alors que dans d'autres pays comme le Nicaragua, qui connaissent un PIB bien inférieur à celui du Cap Vert, le TMM5 a fait un bond en avant. Si l'on investit dans le domaine social et de la santé, ne faut-il pas alors insister pour que qu'un tel indicateur évolue aussi. Le Cap Vert a aussi connu au cours des dix dernières années des épidémies, ce qui signifie que les campagnes de vaccination n'ont pas eu l'effet escompté.

Ch. Goerens: Vous abordez en fait toute la problématique de l'évaluation de notre aide au développement. Il est vrai qu'il ne suffit pas de se donner pour objectif de dépenser 1% de notre PIB sous forme d'aide au développement. L'argent n'est qu'un moyen, notre objectif est l'épanouissement des hommes, la réduction des difficultés rencontrées pour améliorer leur bien-être, la lutte contre la pauvreté. Pour ce qui est maintenant de l'évaluation, le TMM5 est en général considéré, par l'OMS aussi bien que par notre Ministère de la Santé, comme un bon critère qui permet des conclusions quant à l'efficacité du système de santé d'un pays. On pourrait aussi se poser la question de savoir si sans notre intervention le TMM5 ne serait pas encore pire. En

Electrification (inauguration) à Santo Antão. Photo: Ministère de la coopération



dernière analyse il revient au gouvernement capverdien d'évaluer les projets de développement et de se donner les critères d'appréciation.

Pour moi, un projet doit être pertinent, c.-à-d. le projet doit correspondre à une nécessité. Deuxième question: les moyens utilisés ont-ils été efficaces? quelles alternatives ont existé aux propositions du gouvernement luxembourgeois? Troisièmement: quels sont les effets du projet à long terme? après sa conclusion et son appropriation par la population locale? et au-delà du projet proprement dit, p. ex. pour l'ensemble du secteur de santé du Cap Vert? Je pense qu'une évaluation a besoin d'un recul de quelque douze à quinze ans pour bien apprécier tous les effets réels d'un projet.

forum: *Un vrai partenariat n'implique-t-il pas qu'on puisse quand même faire comprendre à son partenaire qu'il y a eu des incidents de parcours, que des projets n'ont pas eu le résultat ou l'exécution prévue? Qu'on ne peut pas se limiter à financer des projets formulés par l'autre sans égard pour les résultats?*

Ch. Goerens: Ce n'est nullement notre conception du partenariat! Nous discutons bien sûr, arguments à l'appui, des projets présentés par notre partenaire, mais en dernier lieu nous n'imposons pas nos vues. Nous discutons p. ex. avec le Cap Vert de son positionnement dans les relations entre l'Union Européenne et les pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique), des opportunités que lui offre la Convention de Cotonou, comment il se retrouve dans les APR (accords de partenariat régionaux) et comment le Luxembourg en tant que troisième bailleur de fonds du Cap Vert peut exercer son influence dans les réunions UE-ACP qui ont lieu quatre fois par an. Nous sommes donc loin de nous laisser dicter notre conduite par le Cap Vert, mais il n'empêche que c'est lui qui ne peut se laisser imposer sa stratégie. Bien sûr, nous pourrions utiliser dans notre argumentation les expériences que nous avons faites dans d'autres pays pauvres pour chercher à amener notre partenaire à telle décision, mais je ne voudrais pas la lui imposer.

Nous avons dans tout accord de partenariat une clause concernant les Droits de l'Homme, qui nous fournit aussi un

moyen de pression. Et nous en discutons si c'est nécessaire. Notre démarche n'est pas que technique.

forum: *Jean-Pierre Cot, ancien ministre français de la Coopération, a écrit dans Le Monde diplomatique de janvier 2001: "Avec le recul la querelle des chiffres me paraît quelque peu dérisoire. Le contenu des politiques d'aide, l'efficacité des programmes et des projets comptent beaucoup plus que le niveau global de l'aide."*

Ch. Goerens: Jean-Pierre Cot a raison et je suis prêt à comparer l'efficacité de notre aide au développement à celle du pays dont il a été ministre. Je puis vous assurer qu'en matière d'efficacité de la

"Je pense qu'une évaluation a besoin d'un recul de quelque douze à quinze ans pour bien apprécier tous les effets réels d'un projet."

politique d'aide au développement la cohérence des politiques compte beaucoup. Et nous expliquons aux pays receveurs pourquoi nous préférons tel choix plutôt que tel autre. Nous avons certainement encore beaucoup à apprendre en matière de cohérence de la politique de coopération. Mais il y a d'autres pays qui ont un apprentissage plus long encore à faire. Le Luxembourg n'a pas à rougir face à ses partenaires européens. Nous avons, p. ex., avec à peine 5% le plus bas taux d'aide liée. Ce taux ne peut guère être amélioré, parce que certaines expertises doivent bien être faites ici. Nous nous inquiétons bien sûr aussi de savoir comment l'accord de Cotonou est compatible avec l'accord sur le commerce mondial. Nous avons défendu le point de vue selon lequel les commissaires responsables de l'aide au développement et de l'environnement devraient accompagner celui du commerce au sommet de Seattle, au Qatar etc. et y représenter tous ceux qui sont moins bien organisés face aux intérêts du commerce international. Voilà pour la cohérence des politiques européennes! Dans ce contexte j'estime que la directive concernant le chocolat, adoptée l'année dernière par le Parlement européen, est un vrai scandale. Elle n'est cohérente qu'avec le marché uni-

que européen, mais pas avec la politique européenne de développement.

Je me répète: Il faut aborder les questions d'évaluation avec beaucoup de prudence. Car qu'allons-nous évaluer? un projet isolé ou l'impact d'un projet sur un secteur ou l'impact d'un secteur sur toute une politique? L'évaluation fait partie de la pédagogie de la politique de développement. Elle sert d'une part à améliorer sa politique en pratique et d'autre part à démontrer à l'opinion publique l'efficacité de sa politique.

forum: *... et à soutenir le partenaire qui peut se prévaloir d'une amélioration du niveau de vie. Le TMM5 se laisse même mesurer au niveau régional ou local. Il faut donc encourager les partenaires à récolter les données pour mesurer l'impact des projets communs et identifier des points faibles et formuler des remèdes*

Ch. Goerens: Bien sûr. Une bonne évaluation n'est d'ailleurs pas purement objective, elle contient une part de subjectivité. L'Afrique est considérée comme le continent à problèmes. Cela n'empêche pas qu'il faut y voir aussi certains éléments positifs: La transition démocratique en Afrique du Sud n'a pas été un échec, même si beaucoup reste à faire. Le Cap Vert est un pays où la corruption, comparée à d'autres pays africains, est extrêmement basse. Il a donc toutes les chances de développer une bonne gouvernance.

forum: *En un certain sens la force du Cap Vert, c'est sa pauvreté. L'Angola, avec ses richesses minières fait la convoitise du monde entier. Le Cap Vert n'intéresse personne.*

Se pose, il est vrai, un autre problème au Cap Vert. Actuellement 45% de la population ont moins de 18 ans. Grâce à notre aide, ces jeunes fréquentent de plus en plus l'école. Mais ensuite, que vont-ils faire avec leur formation? Le taux de chômage des 18-25 ans est de 45%. Il est vrai que le taux de natalité est en train de baisser, mais pour les prochaines 10 ou 15 années se pose un grave problème de chômage et de perspectives d'avenir. La pression démographique de la part des jeunes qui ont une certaine formation sera très forte. Dans ce contexte se pose la question s'il ne serait pas utile de conclure avec le Cap Vert un accord de main-d'œuvre qui serait une



Construction d'une route. Photo: Ministère de la coopération

autre forme de coopération dont profiteraient les deux partenaires: nous qui avons besoin de travailleurs et eux qui pourraient se débarrasser d'un surplus de population.

Ch. Goerens: En tant que responsable de la politique de la coopération, il faut aussi avoir conscience des limites de la politique de coopération.

Par nature je suis un universaliste. Je suis convaincu qu'on ne peut se limiter à un horizon de 2500 km². Le Luxembourg, c'est plus qu'un égoïsme de groupe organisé, et c'est plus qu'une mosaïque de localités individuelles.

Nous devons considérer la politique évoquée dans votre question dans un contexte européen. À long terme il est clair que l'Europe aura besoin d'une politique de l'immigration active. Mais dans ce domaine l'unanimité reste requise et les avancées sur le plan européen sont insuffisantes.

Une seconde limite de la politique de coopération est atteinte, lorsqu'on a vaincu la pauvreté. Ce qui ne veut pas dire que tous les hommes vivent dans la richesse. À partir de ce moment, d'autres politiques doivent prendre le relais.

Je donne un exemple précis, réel: Si quelqu'un vient me demander des subventions pour ériger au Cap Vert un hôtel de luxe, parce que cet archipel a une vocation touristique certaine, je lui réponds: non. Car si l'on veut investir dans l'hôtellerie de luxe au Cap Vert, c'est pour en tirer profit. Donc pas besoin de subvention. Si par contre le

gouvernement capverdien me présente un projet de tourisme rural intégré auquel participeront cinquante personnes qui mettront des chambres à la disposition des touristes, alors j'y vois cinquante possibilités d'améliorer le niveau de vie de ces familles et cinquante possibilités de faire découvrir le Cap Vert

"Nous discutons bien sûr, arguments à l'appui, des projets présentés par notre partenaire, mais en dernier lieu nous n'imposons pas nos vues."

profond à des étrangers. La politique de coopération est une chose, la politique de coopération au développement en est une autre. Les deux sont certainement nécessaires, voire complémentaires.

La question que vous soulevez est un problème réel, mais qui doit être résolu dans un autre cadre.

forum: Est-ce que vous seriez prêt à œuvrer, à Bruxelles, en faveur d'une ouverture du marché du travail européen aux Capverdiens?

Ch. Goerens: Quitte à outrepasser mes compétences, je vous dirai qu'à mon avis l'Europe connaîtra un déficit démographique et que je ne saurais accepter une solution zéro. Je pourrais m'imaginer qu'on ouvre les frontières pour certaines personnes. Nous avons fait l'expérience des restrictions à l'immigra-

tion accordée au Luxembourg dans le traité d'adhésion du Portugal et de l'Espagne, clauses très vite abandonnées, et aujourd'hui on regrette qu'il n'y ait plus assez d'immigrés portugais qui viennent au Luxembourg. Ce qui me fait dire: l'audace d'aujourd'hui est le lieu commun de demain.

forum: Une telle immigration serait bénéfique pour les deux parties: le Cap Vert pourrait se débarrasser de son surplus de population et nous aurions une main-d'œuvre supplémentaire sans laquelle, d'après le premier ministre, notre politique sociale ne peut plus être financée à moyen terme.

Ch. Goerens: J'étais toujours d'avis que la politique de coopération est extrêmement gratifiante. Les Africains sont d'une telle richesse et finesse qui se situe bien au-delà d'un correctif démographique. Amadou Hamapté BA a dit un jour: En Afrique un vieillard qui meurt, c'est une bibliothèque qui brûle. On apprend énormément au contact avec ces gens: leur perspicacité, leur sensibilité, leur originalité, leur diversité culturelle, ...

forum: Cela nous amène à poser une dernière question: C'est bien la première fois qu'un ministère prend l'initiative de semaines culturelles consacrées à un des pays-cible de notre politique de coopération. Normalement ce sont plutôt les ONG qui prennent de telles initiatives, avec un succès plus ou moins limité. Qu'en attendez-vous?

Ch. Goerens: Nous espérons sensibiliser la population pour un sujet très important. Je crois en effet que l'acceptation de la politique de coopération doit être améliorée. Il est assez facile de dépenser 0,76%, puis 0,8% ensuite 0,85% de notre PIB, puis 1% à l'horizon 2005/2006, pour l'aide au développement, tant que nous sommes en période de croissance économique. Je n'ose pas imaginer l'impact négatif d'une récession économique en termes d'acceptation de la politique d'aide au développement. Il importe dès lors d'impliquer un maximum d'acteurs dans la démarche de la coopération Luxembourg/Cap Vert.

forum: Monsieur le ministre, nous vous remercions bien vivement de cet entretien.

L'entretien a été enregistré le 2 août 2001 par Carlo Back et Michel Pauly.