

t.311 Cap-Vert - MR/MET

Berne, le 14 juin 1993

**Voyage de C. Mottier au Cap-Vert
(29.04 - 14.05.1993) :**

**rapport sur quelques questions
générales**

à	GWA RA						
réf.							
		Suisse	23 JUIN 1993	DAKAR			
réf.	771.24CV						

La situation de notre coopération avec le Cap-Vert, projet par projet, a déjà fait l'objet d'un mémorandum daté du 15 mai. Le présent rapport a pour but d'apporter quelques éléments d'information complémentaires sur différents aspects du contexte général ainsi que certaines considérations sur la place de notre programme dans ce contexte. Il se fonde essentiellement sur des entretiens que le coordonnateur de la DDA au Cap-Vert, Roland Anhorn, et moi-même avons eus avec :

- le Ministre d'Etat de la Coordination économique, M. José Tomas Wahnou de Carvalho Veiga
- le Ministre de l'Education, M. Manuel da Paixao Santos Faustino
- le Ministre de l'Administration interne, M. Mario Ramos Pereira da Silva
- le Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères et à la Coopération, M. José Luis Leao Monteiro
- le Directeur général de la Coopération internationale, M. José Luis Rocha.

Pour le gouvernement issu des élections de 1991, la libéralisation économique et politique est un but en soi et également un moyen pour atteindre son principal objectif, à savoir la constitution d'une base productive nationale à même de résoudre les problèmes que sont le chômage et l'état de dépendance extrême du pays. Il nous a donc paru important de savoir où le gouvernement en était dans l'application du programme qu'il s'était fixé, notre sentiment étant a priori que l'évolution était plus lente que prévu. Voici ce qui nous a été dit sur les sujets qui suivent :

Démocratisation / décentralisation

A cet égard, le Ministre d'Etat T. Veiga a résumé la situation de la façon suivante : "Nous avons beaucoup fait, mais il nous reste également beaucoup à faire"!

A l'actif du Gouvernement figurent notamment :

- les élections municipales de fin 1991 qui ont abouti à la mise en place d'institutions communales librement élues;
- l'adoption d'une nouvelle constitution sanctionnant la fondation d'un Etat démocratique décentralisé fondé sur le droit et les libertés individuelles;
- le renforcement des moyens des Municipalités grâce à une redistribution sensible des recettes de l'Etat central.

La démocratisation, la décentralisation du pouvoir et son corollaire, le renforcement des compétences des collectivités locales, ne constitueraient pas un problème politique au Cap-Vert car tout le monde, y compris l'opposition, est d'accord sur ces objectifs.

Cependant, divers facteurs retardent, voire bloquent dans certains cas, la mise en oeuvre des mesures nécessaires pour pouvoir aller de l'avant. Ces facteurs sont :

- le manque de ressources humaines qualifiées au niveau des Municipalités
- le manque de moyens financiers
- une législation encore embryonnaire.

S'agissant du manque de cadres qualifiés (et, pourrait-on ajouter, du manque de connaissance et de compétences en matière d'articulation des pouvoirs aux divers niveaux et d'organisation du pouvoir local), les autorités cap-verdiennes attachent une grande importance aux différentes formes d'appui qui pourraient leur être offertes (cours, visites, échanges, assistance technique, etc.). Le Ministre de l'Administration interne compte aussi beaucoup, à cet égard, sur une collaboration directe avec des collectivités locales de pays connus pour avoir une structure décentralisée.

Devraient principalement incomber aux municipalités, dans un premier temps, la responsabilité de la police et de la protection civile (conçue comme un système permettant aux collectivités locales de faire face elles-mêmes aux accidents et catastrophes susceptibles de se produire). Les municipalités, qui ont déjà joué un rôle important dans la préparation du IIIème Plan de Développement national, devraient également prendre progressivement davantage de responsabilité quant à la coordination des actions de développement local. Pour cela, il est prévu que des techniciens viennent renforcer le personnel traditionnel des services administratifs locaux et que ceux-ci soient réorganisés en fonction notamment de ces nouvelles prérogatives.

Un décret renforçant les attributions des maires serait sur le point de sortir.

En ce qui concerne les moyens financiers des municipalités, ils ont beaucoup augmenté depuis 1990. L'année dernière, environ 400 millions d'Escudos ont été redistribués par l'Etat aux municipalités, ce qui représenterait près de 10% de la masse brute des impôts directs et indirects perçus par l'Etat, soit environ deux fois plus qu'auparavant. (La répartition entre les différentes municipalités se fait selon une clef qui avantage les plus démunies dans un souci de développement régional équilibré).

La démocratisation et la décentralisation ne se limitent toutefois pas à la mise en place et au fonctionnement des institutions d'un Etat de droit. Au-delà, un régime démocratique repose sur une société civile structurée et vivante. S'agissant de cela, tout ou presque reste à faire. Le Gouvernement semble en être conscient.

Libéralisation économique / redimensionnement du rôle de l'Etat / promotion de l'initiative privée

C'est certainement dans ce domaine que la mise en oeuvre de la politique gouvernementale rencontre le plus de difficultés. Cela dit, il n'y a pas de recul de la part des dirigeants. Au contraire, selon le Ministre d'Etat de la Coordination économique. Mais l'environnement est fragile. Ce sont pour une bonne part des hommes qui sont en jeu et donc les décisions à ce sujet doivent être bien préparées.

Le Gouvernement continue à penser que l'Etat ne doit pas être un promoteur. Il a certes un rôle à jouer, y compris dans le domaine économique, mais l'essor de secteurs comme la pêche, le tourisme, doit-il bien dépendre de lui? Le Gouvernement estime que c'est un non-sens. Que l'Etat continue à s'occuper de l'administration des aéroports et des ports, c'est chose admise, à certaines conditions (autonomie de gestion). Mais tout ce que le secteur privé est en mesure de mieux faire que l'Etat doit être laissé aux individus. Et au Cap-Vert, le développement d'activités productives et de services rentables passe nécessairement aussi par le recours à l'investissement étranger. L'objectif de réalisation d'une base productive tournée vers l'exportation et d'un centre international de services comme moyen de résorption du chômage est réaffirmé.

Hormis sa position géographique, le Cap-Vert possède à cet effet un avantage comparatif non négligeable, à savoir une main d'oeuvre relativement bon marché. Le gouvernement est conscient qu'une promotion du secteur économique reposant en priorité sur l'exploitation de cet atout ne constitue pas une solution à long terme, mais il pense que c'est une amorce de solution.

En conséquence, sont envisagées surtout, en dehors de la pêche et du tourisme, considérés comme des secteurs-clefs, de petites entreprises, notamment dans le domaine de la confection (habillement, chaussure).

En parallèle, le Gouvernement compte encourager activement le secteur des micro-entreprises informelles. L'Etat continuera à assumer des responsabilités de promoteur uniquement dans le domaine des infrastructures (constructions portuaires, communications, habitat). Mais dans ce domaine également, il s'efforcera de sous-traiter un maximum de travaux à des entreprises privées.

Suivant cette optique, le secteur étatique actuel doit être redimensionné. Cela signifie que bon nombre d'entreprises de ce secteur sont vouées à la privatisation totale, ce qui implique un allègement de leur personnel.

La politique économique du Gouvernement rappelée ci-dessus se heurte toutefois à de sérieux obstacles.

D'abord, s'agissant du redimensionnement du secteur étatique, accroître le nombre des personnes sans-emploi par des mesures de licenciement est hors de question pour l'instant. Le dégraissage ne se fait que par des départs volontaires, ce qui prend du temps.

La promotion de l'initiative privée est rendue difficile par le fait que les Cap-Verdiens ne sont pas habitués à prendre des risques et n'ont pas une mentalité d'entrepreneurs.

Il s'ajoute à cela que de multiples conditions censées concourir à l'éclosion de l'entreprise privée (législation, procédures, crédit, infrastructures, etc.) n'ont guère pu être remplies jusqu'à présent. On entend aussi que certains cadres feraient de l'obstruction.

Aussi la période qui s'est écoulée depuis les élections a-t-elle été marquée par une croissance plutôt en baisse. Dans le domaine de la coopération au développement aussi, beaucoup de projets sont restés en souffrance. Le Gouvernement va bientôt procéder à un bilan : il s'attend à un reproche généralisé relatif à la capacité d'absorption du pays.

1993 devrait être une année de relance, d'après le Directeur général de la Coopération internationale. Le récent remaniement ministériel, qui a vu la nomination d'un Ministre d'Etat de la coordination économique chapeautant tous les ministères ayant des responsabilités économiques et financières, est à considérer comme une mesure destinée à promouvoir cet essor.

Politique sociale

Logiquement, on pourrait craindre qu'un Gouvernement qui s'est donné un programme de cette nature (priorité à la production, encouragement de l'initiative privée, recours à des capitaux étrangers...) soit peu sensible aux aspects sociaux du développement.

Apparemment, et c'est heureux, le Gouvernement du Cap-Vert n'entend pas sacrifier certains équilibres à son credo économique.

La part des budgets consacrée à la santé et à l'éducation auraient au contraire augmenté.

En ce qui concerne les Fronts de travail (chantiers à haute intensité de main d'oeuvre), bien que leur reconversion reste un objectif majeur, il n'est pas question de les démanteler. Si les postes de travail ainsi créés sont temporaires, ils ont le mérite d'exister et ils contribuent - même si en termes de rendement ils peuvent laisser à désirer - à la réalisation de certains ouvrages indispensables dans le domaine des infrastructures, notamment en vue de la conservation des sols.

Enfin, les programmes sociaux spéciaux s'adressant aux groupes particulièrement vulnérables et aux indigents subsistent et seraient même élargis.

On notera aussi que dans le cadre du dernier remaniement ministériel a aussi été nommé un Ministre d'Etat de la Justice et du Travail qui, à l'instar de son homologue, le Ministre d'Etat de la coordination économique pour ce qui est des questions de son ressort, a pour mandat de coordonner tous les programmes et les mesures d'ordre social.

Structuration de la société civile / animation

Les mesures de libéralisation économique et politique ne sont pas restées sans effet sur l'organisation de la société et sur le destin de certains individus qui la composent. Selon le Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères et à la Coopération, le nouveau régime est en train d'actionner des leviers qui remuent la société en profondeur de sorte que rien ne sera plus comme avant. Par exemple, le fait que nombre de cadres quittent l'Administration pour se mettre à leur compte ou rejoindre des sociétés privées apporte la preuve que quelque chose a changé. En l'occurrence, l'Etat en pâtit, d'une certaine façon, mais par ailleurs ces départs attestent le succès de la politique mise en oeuvre.

En ce qui concerne la formation de groupes, de groupements, associations, etc., la situation évolue aussi, mais à un rythme conditionné par certaines pesanteurs dues à la culture cap-verdienne et au niveau de vie des gens. Le Cap-Verdien est foncièrement individualiste et, pauvre, il ne s'expose pas volontiers. L'isolement des gens, la petitesse des marchés, les potentialités économiques limitées, et plus encore la tradition d'émigration pour résoudre les problèmes existentiels n'encouragent pas une solidarité de groupe. La structuration de la société civile n'est pas, dans ces conditions, spectaculaire.

Néanmoins, des changements se manifestent aussi à cet égard.

Sur le plan politique d'abord, rappelons que le MPD (Mouvement pour la Démocratie) - aujourd'hui au pouvoir - est à l'origine un rassemblement de groupes plutôt disparates. Et d'autres groupes existent et continuent à se créer en dehors du MPD. La nouvelle loi l'autorise.

Sur le plan économique et social, des associations émergent également. Mais les gens ne sont pas encore habitués à l'autonomie, ils restent prisonniers de leur mentalité et continuent à attendre que l'Etat les aide. Ainsi il n'y a pas encore de Chambre du Commerce.

Lorsque des associations se créent, l'Etat les reconnaît, mais il ne semble pas qu'il contribue activement à la naissance de ces organisations ni qu'il les soutienne. Le Gouvernement accepte cependant que des ONG étrangères coopèrent directement avec elles.

Par contre, un organisme gouvernemental de coopération qui voudrait leur apporter un soutien devrait en principe négocier avec le Gouvernement pour cela.

Les programmes d'animation incombant à l'Etat auront pour objectif - bien qu'un concept de l'animation soit encore en voie d'élaboration - d'amener les producteurs à s'organiser là où cela apparaîtra nécessaire. Les agriculteurs devront en particulier se charger de certaines tâches que l'Etat considère à présent comme relevant du secteur privé (achat et distribution d'intrants, commercialisation des produits, etc.). La politique à mettre en oeuvre vise donc une autonomie progressive des paysans, lesquels devraient s'organiser eux-mêmes, soit individuellement, soit collectivement, pour avoir accès aux intrants et autres moyens dont ils ont besoin. Aujourd'hui paysans assistés, ils sont censés devenir des agriculteurs autonomes que l'Etat n'appuiera que s'ils le demandent.

Dans le cadre de sa politique, le Gouvernement entend en outre relancer certaines coopératives, mais uniquement de production (il y aurait trop de coopératives de consommation).

Coopération Suisse - Cap-Vert / Programme indicatif de coopération 1994-97

Notre coopération avec le Cap-Vert durant les années à venir devrait reposer sur un nouveau "Programme indicatif de Coopération" (PIC) actuellement en préparation. La première étape de ce processus a consisté en l'élaboration d'un projet de texte par un consultant cap-verdien¹ sur mandat conjoint du Bureau de coordination de la DDA à Praia et de la Direction générale de la Coopération internationale. La démarche peut surprendre. En fait, elle répond à une préoccupation majeure du Cap-Vert, à savoir que les bailleurs de fonds utilisent davantage les compétences existant au niveau local. Par ailleurs, en l'occurrence, le consultant choisi n'est pas seulement quelqu'un de compétent, mais c'est une personne qui, de par ses fonctions antérieures (A. Rocha a été pendant de nombreuses années un des artisans de la coopération suisse - cap-verdienne) connaît particulièrement bien le pays, la politique gouvernementale, de même que notre programme et nos approches. Enfin, il convient de remarquer que le Bureau de coordination et la Direction générale de la Coopération internationale ont suivi de près la réalisation de cet exercice.

Une première version du texte en question nous a été soumise peu avant le séjour du soussigné au Cap-Vert, de sorte que, comme prévu, il a été possible de le discuter avec l'actuel Directeur général de la Coopération internationale, J.-L. Rocha, le Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères et à la Coopération, J.-L. Monteiro, et de recueillir également l'avis du Ministre d'Etat de la Coordination économique, T.V. Veiga, sur quelques points particuliers.

¹ Adao Rocha, ancien Directeur général de la Coopération internationale et ex-Ministre de l'Industrie, à présent consultant indépendant.

Les échanges ont porté essentiellement sur les points suivants :

- 1) conséquences de la "Mudança" sur le programme de coopération Suisse - Cap-Vert;
- 2) cohérence interne dudit programme;
- 3) intégration des composantes coopération technique et coopération alimentaire;
- 4) passage d'une "approche projets" à une "approche programmes".

Ad 1. Dans l'ensemble, le texte produit est jugé intéressant et complet par les deux parties. Il s'agit d'un très bon document de référence.

Il n'est pas inutile, compte tenu des changements intervenus au Cap-Vert (lesquels se sont traduits par l'arrivée de nouveaux responsables à divers niveaux) et également des changements de personnes survenus et prévus à la DDA, que le futur PIC rappelle un certain nombre de choses à titre d'information. En conséquence, l'idée qu'il soit relativement long est acceptée. Il gagnerait toutefois à être un peu élagué et à ne pas se perdre dans des détails.

Cela dit, la DDA regrette que le nouveau PIC ne fasse pas mieux ressortir les priorités du régime et du Gouvernement issus des élections de 1991. Il existe certes d'autres documents de référence à cet égard (programme politique, Troisième Plan de Développement national, dossier préparé pour la Table ronde d'octobre-novembre 1992, etc.), il n'empêche que le PIC devrait rappeler brièvement, mais clairement, ces options afin de bien définir le cadre des activités qu'il couvre. Et surtout, il nous semblait (davantage à vrai dire avant la discussion qu'après) que ces nouvelles options devaient absolument se retrouver dans les priorités définies par le PIC.

Tel quel en effet, le PIC ne donne pas l'impression de vraiment tenir compte de la nouvelle politique gouvernementale.

Confrontés à cette critique, nos interlocuteurs font valoir les arguments suivants:

- a) la promotion d'activités productives est bien devenue la priorité des priorités, cependant c'est essentiellement sur le secteur privé et sur des institutions bancaires que le Gouvernement compte pour cela. Dans ce nouveau contexte, l'Etat cap-verdien et les organisations de coopération bilatérales et multilatérales ont pour tâche de créer les conditions-cadres nécessaires à cet essor. Vu sous cet angle, notre programme actuel répond déjà aux priorités les plus élevées que le Cap-Vert assigne à ses partenaires bilatéraux!
- b) cette volonté qu'ont certains partenaires de vouloir à tout prix "coller" parfaitement avec leur programme aux principales priorités du Gouvernement crée en réalité des difficultés aux responsables de la politique de développement du pays, qui se trouvent dès lors confrontés à des déséquilibres. Le développement, font-ils remarquer, est un puzzle complexe dont toutes les pièces, qui se complètent, sont importantes.

En conclusion en ce qui concerne ce point, le texte du PIC devra préciser les objectifs de chaque action et mieux montrer en quoi chacune concourt indirectement aux objectifs majeurs de la nouvelle politique gouvernementale. Mais nous n'avons pas à envisager de refonte du PIC et de notre programme sur le terrain.

Ad 2. (cohérence interne du PIC) Considérant le nombre de projets de petite taille du PIC et leur diversité, la DDA a le sentiment d'un certain éparpillement de ses efforts. Nos partenaires ne partagent pas non plus vraiment cette vue des choses. Etant donné les dimensions du pays et de sa population, des projets qui nous apparaissent modestes en raison de leur faible coût peuvent en réalité avoir une importance capitale pour le Cap-Vert dans la mesure où ils couvrent pratiquement tous les besoins dans certains domaines. Y renoncer causerait donc beaucoup de tort à nos partenaires et au Cap-Vert lui-même. D'ailleurs, une concentration plus forte de nos moyens en faveur de certaines actions n'aurait pas de sens. Nous nous heurterions rapidement à une situation de saturation. Donc, de l'avis de nos partenaires, le fait que notre programme compte un assez grand nombre de petites interventions n'est pas inquiétant en soi du moment que les axes dans lesquels ils s'inscrivent leur confèrent une unité.

S'agissant de ces axes, précisément pour éviter toute dispersion de nos efforts, ils restent limités à trois. Et pour répondre à la préoccupation de la DDA, le premier (nouveau) devrait regrouper les activités productives et génératrices d'emplois. Compte tenu du peu de projets qu'il recouvre actuellement, il n'est pas le plus important, mais il est envisageable - malgré les réserves de nos partenaires relatives au rôle attendu des organismes de coopération - qu'il le devienne : les moyens additionnels qui résulteront (voir paragraphe suivant) de l'augmentation de notre aide alimentaire pourraient être consacrés en priorité à des projets qui viendraient renforcer cet axe. Ainsi, l'axe en question deviendrait progressivement celui autour duquel les autres s'articuleraient.

Ad 3. (intégration des composantes coopération technique et coopération alimentaire) Au-delà de son objectif primaire, l'aide alimentaire fournie par la Suisse devrait devenir le moyen principal grâce auquel il pourrait être donné plus d'importance, à l'intérieur de notre programme, à des activités productives. En effet, les ressources du budget de la Section Afrique occidentale réservées au Cap-Vert ne permettraient pas cette réorientation sans que soient supprimés certains projets du programme en cours.

Or, tous ont leur raison d'être et méritent d'être poursuivis. Mais nous nous sommes déclarés prêts à doubler le volume de notre aide alimentaire à condition que les fonds additionnels de contrepartie provenant de cette augmentation puissent être partiellement consacrés au financement d'activités productives et génératrices d'emplois. Nos partenaires ont accepté cette idée. Il leur faut à présent modifier les règles d'utilisation du Fonds de Développement National (FDN) - ce qu'ils devaient faire de toute façon - et nous soumettre dans les mois à venir des projets concrets de cette nature.

Dès lors, notre coopération alimentaire avec le Cap-Vert ne serait plus considérée comme un axe opérationnel de notre programme, mais plutôt comme un instrument financier destiné à accroître notre budget de coopération au développement avec ce pays.

Ad 4. (passage d'une "approche projets" à une "approche programmes") Une telle évolution est souhaitée par nos partenaires. Ils l'avaient déjà souligné à l'occasion de la Table ronde de 1992. Des accords portant sur des programmes leur donneraient plus de liberté, les responsabiliseraient davantage, ... et accroîtraient, pour autant que les conditions-cadres nécessaires soient remplies, l'efficacité des actions mises en oeuvre. Mais le Gouvernement cap-verdien est conscient qu'il ne peut s'agir que d'une évolution progressive.

Actuellement, la forme la plus achevée d'une "approche programme", à savoir un appui budgétaire général de la part d'un pool financier à une activité X d'un ministère ou d'un service n'existe pas au Cap-Vert. Par contre, cette approche est déjà mise en oeuvre sous la forme de programmes sectoriels dont chaque élément, clairement identifié, est financé par un bailleur de fonds précis (pêche industrielle, infrastructures de transport, ...). Des possibilités pour la Suisse de s'associer à un tel montage existeraient par exemple dans le domaine de la formation professionnelle où un vaste programme est en train d'être mis au point sous l'égide de la Banque mondiale!

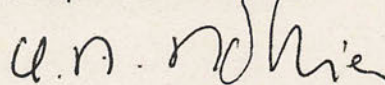
Les fonds additionnels qui résulteront de l'augmentation de notre aide alimentaire (voir paragraphe précédent) pourraient également être utilisés pour promouvoir l'approche programme en question. La formule consisterait alors à simplement se mettre d'accord avec le Gouvernement du Cap-Vert sur un certain nombre d'objectifs et d'opérations étant entendu que la responsabilité de l'action aux fins prévues serait entièrement assumée par celui-ci.

Privilégier cette approche par rapport à l'approche actuelle devrait accessoirement permettre à la DDA, dans la mesure où la supervision de programmes est moins accaparante que celle de projets, de renoncer d'ici environ deux ans à un coordonnateur au Cap-Vert.

S'agissant du PIC, la marche à suivre qui a été retenue est la suivante :

- 1) révision et correction du texte par le consultant sous la direction du Bureau de coordination et la Direction générale de la Coopération;
- 2) présentation du texte à la DDA pour observations éventuelles;
- 3) mise au point du texte final par la DDA et signature durant le dernier trimestre 1993 à l'occasion d'une visite d'un "haut représentant de la DDA" au Cap-Vert.

Le programme interne Coopération Suisse - Cap-Vert ("PPP") devrait être élaboré parallèlement en fonction à la fois de la réflexion générale à mener par la Section Afrique occidentale sur ses activités en Afrique de l'Ouest et du contenu du PIC 1994-97. Le fait que le PIC soit plus avancé que le PPP ne nous apparaît pas comme une incohérence, mais comme une garantie de prise en compte des réalités et des attentes du terrain dans la définition de la politique de la Centrale.



C. Mottier

Copies : - CH
 - Section Afrique occidentale
 - Coopération suisse, Praia
 - Ambassade de Suisse, Dakar