



Evaluation des politiques de lutte contre la pauvreté mises en œuvre au Népal

Ministère des Affaires étrangères et européennes

Résumé exécutif

Septembre 2017

EY

Building a better
working world

La coopération luxembourgeoise se donne pour ambition de contribuer à l'effort international pour le développement durable, y compris dans ses composantes économiques, sociales et environnementales. Comme défini dans son document de stratégie générale (2012), elle vise un double objectif de solidarité internationale d'une part, et de contribution à un intérêt dûment éclairé d'autre part.

Elle se caractérise par une approche ciblée au travers d'une démarche multidisciplinaire guidée par la recherche de synergies pour renforcer l'action et les résultats de son aide, et le respect des référentiels qualitatifs et quantitatifs définis dans les instances internationales compétentes. Sa politique de ciblage est à la fois sectorielle et géographique. Sur un plan géographique, la coopération bilatérale du Luxembourg intervient de manière privilégiée dans sept pays partenaires, avec lesquels elle a signé un accord général de coopération et établi des programmes indicatifs de coopération (PIC). En juillet 2017, ces pays sont les suivants : le Burkina Faso, le Cap Vert, le Laos, le Mali, le Nicaragua, le Niger et le Sénégal.

La Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire s'interroge sur l'opportunité de redéfinir son périmètre de coopération et nouer un partenariat privilégié et institutionnalisé avec le Népal en tant que nouveau pays partenaires.

Dans ce contexte, elle souhaite bénéficier d'un ensemble d'éclairages utiles pour nourrir sa réflexion et aider la prise de décision. EY a été mandaté pour réaliser une étude évaluative destinée à répondre à une série d'attentes et de questionnements. L'évaluation a poursuivi les objectifs suivants :

- ▶ L'apport d'une **information claire, actualisée et étayée** sur les politiques de lutte contre la pauvreté mises en œuvre au Népal.
- ▶ La **formulation de pistes de réflexions** quant à la pertinence pour le Luxembourg de devenir un partenaire de coopération du Népal, et quant aux modalités et secteurs à privilégier le cas échéant.

La mission, qui s'est déroulée entre mars et juillet 2017, a suivi trois étapes principales : (i) une première phase de prise de connaissance du contexte et d'analyse, (ii) une mission de terrain au Népal organisée entre le 30 mai et le 7 juin 2017, qui a permis de réaliser près de 30 entretiens avec des représentants du gouvernement népalais, d'autres acteurs publics / semi-publics ainsi que les principaux bailleurs internationaux, et (iii) une phase d'analyse débouchant sur l'élaboration d'un projet de **rapport final** qui a été discuté avec le ministère des Affaires étrangères et européennes au cours d'une réunion le 10 juillet 2017. Une version finale du rapport a été transmise fin juillet 2017.

Le présent document résume les principaux résultats de cet exercice pour nourrir la réflexion générale sur l'utilité et la valeur ajoutée pour le Luxembourg de devenir un partenaire de coopération du Népal.

Le Luxembourg peut utilement devenir un partenaire de coopération du Népal

Une intervention au Népal est légitime et pertinente compte tenu :

- ▶ **De l'importance des défis à relever pour le Népal pour mettre en œuvre ses ambitions de développement :**
 - Le Népal est un pays fragile qui restera, au moins à moyen terme, très dépendant du soutien de la communauté internationale et des transferts de ses migrants. Il est classé par les Nations Unies parmi les 48 pays les moins avancés du monde, avec un produit intérieur brut (PIB) par habitant de moins de 730 dollars en 2016¹, un Indice de développement humain de 0.558 en 2015 (147 / 188)² et un taux de pauvreté de 25,2% en 2015³.
 - Le pays souffre de faiblesses structurelles. Son enclavement et les difficultés d'accès à de nombreuses régions du pays pénalisent son développement. La vulnérabilité aux aléas climatiques et aux catastrophes naturelles affectent son économie, à l'image des séismes d'avril et mai 2015.
 - L'économie est marquée par une dépendance vis-à-vis de l'agriculture (32.8% du PIB en 2016²), une productivité faible dans le secteur secondaire, et des infrastructures insuffisantes, ainsi que des pénuries récurrentes d'électricité et de carburants.
 - Par ailleurs les difficultés et violences politiques répétées ont jusqu'ici fortement détourné l'attention du pays de ses objectifs de croissance.
 - Malgré d'importants progrès réalisés sur le plan social depuis 20 ans (réduction du taux de pauvreté, amélioration du taux d'alphabétisation, réduction des inégalités de genre, amélioration du taux de scolarisation en école primaire, réduction de la mortalité infantile et maternelle, etc.), la situation vis-à-vis de la pauvreté reste préoccupante, marquée par d'importantes inégalités géographiques, de genre et de castes.
- ▶ **De nombreux atouts propres au Népal qui offrent des opportunités de développement pour le pays :** sa population jeune, les transferts privés soutenant la consommation des ménages, son accès privilégié aux marchés des géants chinois et indien, et des secteurs économiques à fort potentiel (tourisme, agriculture et énergie hydraulique notamment).
- ▶ **De la dépendance du Népal à l'égard de l'aide internationale.** Le Népal a reçu environ 1,2 milliards de dollars d'aide publique au développement (APD) en 2015⁴, en augmentation par rapport à 2014 (après une relative stabilisation au cours des six dernières années), soit un montant d'aide moyen de 42 dollars par habitant. **L'aide au développement représente environ 20% du budget national** pour 2017/2018 (et représentait près de 29% dans le précédent budget 2016/2017)⁵.
- ▶ **De partenaires de l'Union européenne peu nombreux** (Allemagne, Finlande, Royaume-Uni, Union Européenne), malgré l'arrivée récente de la Banque Européenne d'Investissement. On note également le départ récent du Danemark (pour des raisons internes à l'Etat membre et sans lien avec le contexte népalais).

¹ Source : Banque mondiale, RNB par habitant selon la méthode Atlas

² Source : PNUD

³ Source : Banque asiatique de développement, Basic 2017 Statistics

⁴ Source : Comité d'aide au développement de l'OCDE

⁵ Source : Budget Speech 2017/2018. Foreign aid = Rs.286 milliards total budget allocation = Rs.1278,99 milliards // Budget Speech 2016/2017. Foreign aid = Rs. 302 milliards / total budget allocation = Rs. 1048,92 milliards

- ▶ **D'un pays dans lequel il est facile de coopérer et qui démontre une volonté de renforcer sa capacité à planifier l'aide et coordonner les bailleurs** de manière pragmatique et flexible (développement d'une « vision 2030 » en cours, existence de plans périodiques et de quelques plans sectoriels, etc.).
- ▶ **D'une bonne approche partenariale dans la relation entre bailleurs** qui permettra au Luxembourg de s'appuyer sur l'expérience des autres pays.
- ▶ **De besoins qui sont pour partie alignés avec l'expertise luxembourgeoise.** L'éducation (y compris la formation professionnelle), la santé, l'eau et l'assainissement, le développement local, les services financiers, l'agriculture et le secteur du tourisme constituent bien tous des priorités pour le Népal. En revanche, les vues sur l'importance des besoins en matière de microfinance sont partagées.

L'intervention devra tenir compte d'un contexte particulier et relever certains défis

- ▶ Depuis la fin du conflit armé en 2006, le Népal bénéficie d'une situation politique relativement apaisée. La nouvelle Constitution promulguée en septembre 2015 acte la transformation du système de gouvernement centralisé traditionnel en une structure fédérale. Dans ce contexte, **le Népal est engagé dans un processus de de transition institutionnelle (mise en place du fédéralisme) qui a réellement débuté en mai 2017** avec la réussite du premier tour des élections locales. Ce processus, toujours en cours, soulève des interrogations et pourrait inciter le Luxembourg à attendre et en observer le résultat. En effet, si cette transition est considérée comme une avancée démocratique, elle induit aujourd'hui de fortes incertitudes : la répartition des compétences entre les différents niveaux de pouvoirs n'est pas encore totalement stabilisée, les compétences des élus locaux sont globalement faibles et l'impact du fédéralisme sur les conditions d'intervention des bailleurs n'est par ailleurs pas encore totalement connu.
- ▶ **Une relation avec une partie locale qui entend développer des relations d'égal à égal**, et une politique de mobilisation de l'aide qui encadre de manière relativement stricte (mais souple en pratique) l'action des bailleurs. Il s'agit d'un élément à prendre en compte pour assurer la qualité de la relation avec un pays qui voit d'un mauvais œil le non-respect de la concentration et de l'alignement de l'aide sur les priorités, systèmes et procédures nationaux.
- ▶ **Une aide très fragmentée, avec des bailleurs présents sur l'ensemble des macro-secteurs, et une difficulté à identifier des positionnements clairs**, si ce n'est en se référant aux secteurs d'entrée des bailleurs à l'origine de leur intervention au Népal, comme les forêts pour la Finlande, et les routes/ponts pour la Suisse par exemple.
- ▶ La **difficulté d'être visible et reconnu** face à des bailleurs présents de longue date et dotés d'un historique de coopération avec le Népal, y compris les petits bailleurs. Les principaux contributeurs de l'aide au Népal sont aujourd'hui : (i) côté multilatéraux : le Groupe de la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement, les Nations unies, l'Union européenne et le FIDA (Fonds international pour le Développement agricole), (ii) côté bilatéraux : les Etats-Unis, le Royaume-Uni, le Japon, la Suisse et la Norvège⁶.
- ▶ **Des modalités d'intervention** à définir en conciliant autant que possible les attentes du gouvernement népalais et la réalité du pays. Le Népal affiche en effet des préférences claires en termes d'instruments à privilégier par les bailleurs, en insistant sur le recours à

⁶ Source : Comité d'aide au développement de l'OCDE, données 2015

une approche programme et/ou sectorielle, et affirme la nécessité d'avoir recours aux systèmes nationaux.

- ▶ La question de **la plus-value par rapport à l'existant**, qui nécessite d'approfondir les premières pistes formulées secteur par secteur (*cf. paragraphe ci-après*).

Une intervention luxembourgeoise semble donc possible à condition :

- ▶ **De cibler un nombre limité de secteurs** dans lesquels l'expérience luxembourgeoise a fait ses preuves, ceci afin de ne pas contribuer davantage à la fragmentation de l'aide au Népal, mais aussi pour limiter la prise de risque en s'inspirant de projets et modes d'intervention connus et maîtrisés dans d'autres pays.

De manière plus spécifique, **les modalités d'intervention dans le secteur de la santé et l'éducation générale paraissent peu adaptées pour un nouveau bailleur**. Les secteurs de l'éducation générale et de la santé concentrent un nombre très important de bailleurs bilatéraux et multilatéraux, mais ce sont surtout les modalités d'action proposées aux bailleurs qui interrogent sur l'opportunité pour le Luxembourg de retenir ces deux secteurs d'intervention. En effet, si le Luxembourg souhaite s'investir dans ces secteurs, tout en respectant les principes d'action du ministère des Finances, il devra s'inscrire dans les « SWAP » existants (type spécifique d'approche basée sur un programme couvrant tout un secteur, qui correspondent à des fonds multibailleurs). Ces modalités sont a priori garantes d'une meilleure efficacité de l'aide⁷, mais elles ne permettent a priori pas à un petit bailleur d'être visible ou d'avoir une véritable valeur ajoutée. Par ailleurs, ce soutien implique de passer par une aide budgétaire, ce qui peut paraître prématuré pour un nouveau bailleur⁸.

Compte-tenu des « freins » relatifs à une implication dans les secteurs de la santé et de l'éducation générale, mais aussi de la très faible performance du secteur économique, **les opportunités pour le Luxembourg semblent davantage se situer dans le soutien au secteur économique et l'appui à la décentralisation**. Des opportunités ont notamment été identifiées dans les domaines suivants :

- La **formation professionnelle** : si de nombreux bailleurs soutiennent aujourd'hui le secteur de la formation professionnelle (parmi les bailleurs impliqués, on peut notamment citer la coopération suisse (SDC, *Swiss Agency for Development and Cooperation*), l'Union Européenne, la Banque asiatique de développement, la Banque Mondiale, USAID et DFID), leur intervention se concentre principalement sur la formation à court terme, ce qui peut créer une niche pour un bailleur souhaitant soutenir la formation à long terme.
- Le développement économique local via le **tourisme** : un certain nombre de bailleurs sont intervenus ou interviennent dans le secteur du tourisme mais leur nombre est relativement faible par rapport à d'autres secteurs, d'autant plus que les plus gros bailleurs du secteur (Banque asiatique de développement, Chine, OFID) interviennent a priori surtout sur des projets d'infrastructure. Vu l'effet levier que ce secteur peut avoir sur le développement économique du pays, il apparaît pertinent d'investiguer des pistes d'opportunité pour le Luxembourg.
- Le développement économique local via **l'agriculture** : si de nombreux bailleurs interviennent dans le secteur de l'agriculture (et dans des proportions importantes ; on

⁷ L'efficacité de ces deux SWAP est en cours d'évaluation par la Foundation for Development Management

⁸ Néanmoins, ce type d'approche pourrait constituer un axe d'intervention du Luxembourg au Népal dans un second temps, étant donné le caractère prioritaire de ces secteurs pour les deux pays respectifs.

compte en particulier la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement, les Etats-Unis (USAID), le Danemark, les Nations unies, la Suisse, le Japon, et l'Union Européenne), les besoins très importants de ce secteur (l'agriculture contribue à 30% du PIB et est encore peu modernisée) justifient l'appui de nouveaux bailleurs.

- n Le soutien à la **décentralisation et à la gouvernance locale** : le développement local concentre également un nombre important de bailleurs. En particulier, le ministère des Affaires fédérales et du Développement local exécute depuis plusieurs années le *Local Governance and Community Development Programme* (LGCDP), qui est (ou a été) soutenu financièrement par de très nombreux partenaires du Népal : Banque asiatique de développement, Banque mondiale, Union européenne, DFID (*Department for International Development* du Royaume-Uni), Gouvernement du Danemark, GIZ (l'Agence allemande de coopération internationale), JICA (l'agence japonaise de coopération internationale), Gouvernement de Norvège, SDC, USAID, Gouvernement de Finlande et diverses agences onusiennes dont le PNUD (programme des Nations unies pour le Développement). Cependant, les nombreux défis posés par la mise en place du fédéralisme, et le transfert de compétences aux municipalités fraîchement élues, laissent entrevoir de nouvelles opportunités de soutien ; et le LGCDP apparaît dès lors obsolète aux yeux de certains observateurs.
- n La thématique transversale du **genre** : il s'agit en effet d'un axe d'intervention du Luxembourg (existence d'une stratégie dédiée) et d'un enjeu crucial pour le Népal (où la situation des femmes demeure préoccupante). Nous avons par ailleurs relevé peu d'exemples de projets « genre » soutenus par les bailleurs (même si il s'agit souvent d'une thématique transversale de leur intervention au Népal).
- n Le soutien aux domaines de **l'eau et assainissement** et aux secteurs financiers peut également être envisagé, peu de bailleurs actifs ayant été recensés :
 - dix bailleurs actifs dans le secteur de l'eau et assainissement, avec une prédominance très marquée de la Banque asiatique de développement,
 - quatre bailleurs recensés par le ministère des Finances népalais dans le soutien au secteur financier (Royaume-Uni, Nations unies, Allemagne, Etats-Unis) avec une très large prédominance du Royaume-Uni.
- ▶ De **cibler quelques « niches » thématiques** au sein de ces secteurs sur lesquels le Luxembourg sera susceptible d'être reconnu, comme par exemple le soutien à la formation professionnelle à long terme, la promotion du tourisme rural ou encore le soutien à « *l'empowerment* » économique des femmes.
- ▶ Enfin, tous les PTF ne travaillent pas dans les **zones géographiques** où les besoins sont les plus prégnants (qui sont également les zones les plus difficiles d'accès). Par exemple, les régions des collines et montagnes du « **Mid West** » = **Province n°6** et « **Far West** » = **Province n°7 du népalais** sont globalement peu soutenues alors même que ces zones possèdent le plus bas indice de développement humain (IDH) du pays. Ces dernières années, le gouvernement népalais a priorisé ces régions pour les interventions de développement. Par conséquent, le Luxembourg pourrait, dans un second temps, adopter une approche ciblée dans cette zone géographique.