



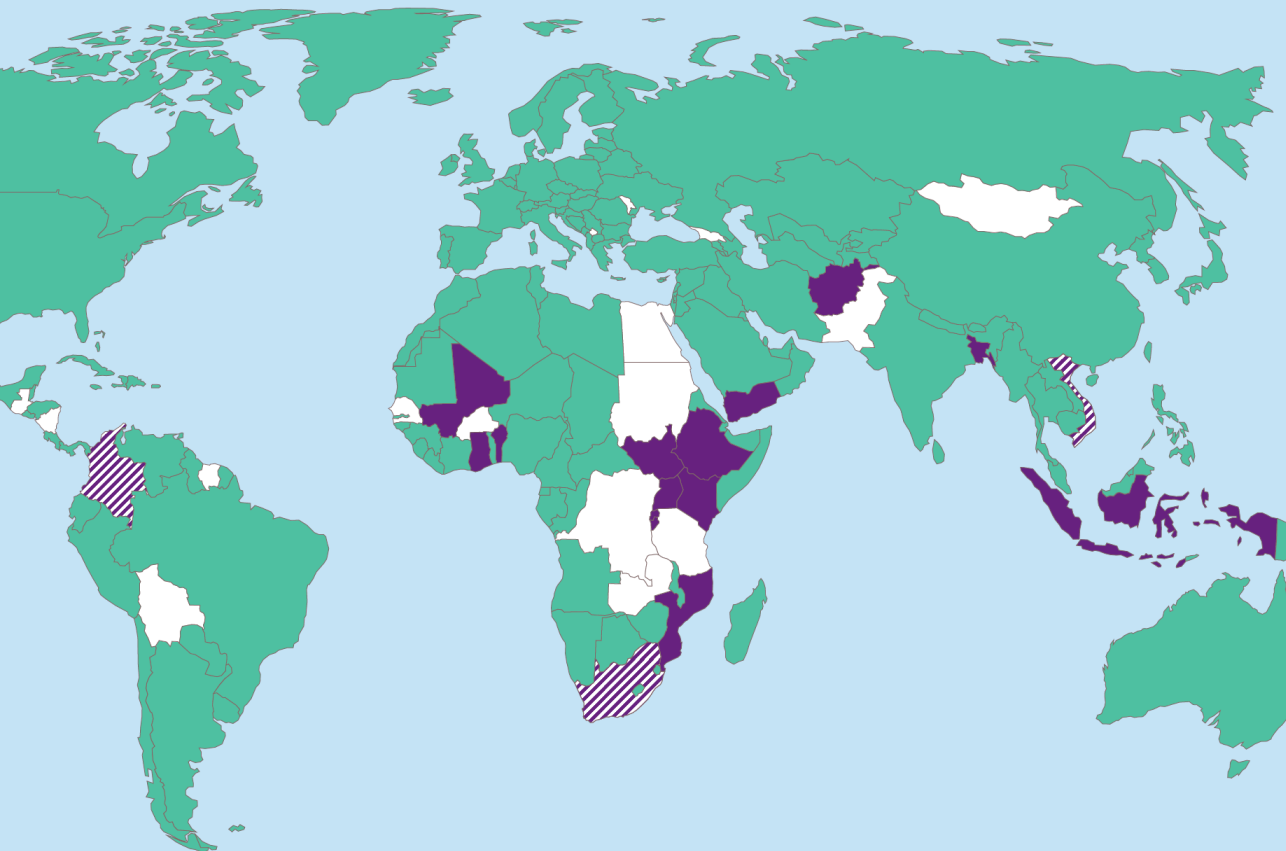
Ministry of Foreign Affairs

Évaluation IOB

Les lacunes laissées

Évaluation de l'impact de l'arrêt de l'aide

Résumé français



Évaluation IOB

Les lacunes laissées

Évaluation de l'impact de l'arrêt de l'aide
Résumé français

Juillet 2016

Contexte

L'année 2010 marque un tournant dans la politique néerlandaise de coopération au développement. Cette année-là en effet, le nouveau gouvernement décide la révision approfondie et la « modernisation » de cette politique en vue de renforcer son efficacité et son efficience. L'accord de coalition annonce le passage de l'aide à l'investissement, focalisant sur la croissance économique et la promotion du commerce, ainsi que concentrant les activités sur un nombre restreint de pays et de secteurs. Ces changements sont également motivés par d'autres facteurs : la crise financière mondiale et la crise de la dette en Europe se sont traduites par la hausse du déficit budgétaire néerlandais jusqu'à quasiment 4 % du PIB, soit largement au-dessus de la limite de 3 % fixée par l'UE. Des coupes larges dans les dépenses publiques semblent inévitables. Le gouvernement réduit le budget de l'aide publique au développement (APD) de 750 millions d'euros par an. En outre, le ministère des Affaires étrangères doit restreindre la présence néerlandaise à l'étranger et fermer dix ambassades.

Dans le cadre de son nouveau programme d'aide, la coalition fait passer de 33 à 15 le nombre de pays avec lesquels les Pays-Bas entretiennent une relation durable de coopération au développement¹. Elle recentre également la politique sur quatre thèmes où la valeur ajoutée des Pays-Bas est censée être la plus importante (sécurité et État de droit, sécurité alimentaire, eau, et santé et droits reproductifs et sexuels - SDRS). Les secteurs de l'éducation et de la santé ne font plus partie des priorités. Le gouvernement entend en outre « effectuer une coupe radicale » dans l'enveloppe de l'appui budgétaire générale (ABG).

| 1 |

L'objectif du ministère est de sélectionner les 15 pays où la valeur ajoutée de l'aide néerlandaise est la plus élevée. Il se base sur le postulat (a) que cela est le cas dans les pays à faible revenu et haut niveau de pauvreté et (b) où les Pays-Bas sont un donateur relativement important ; (c) que la qualité de la gouvernance contribue à l'efficacité de l'aide ; et (d) que les Pays-Bas seront capables de se focaliser sur les nouveaux thèmes. Les critères de sélection prennent aussi en compte (e) les possibilités et les intérêts des Pays-Bas, (f) le volume financier des programmes en cours et les possibilités de le restreindre, et (g) les possibilités de réduire le nombre de missions à l'étranger.

Le ministère entend compenser l'effet négatif du retrait néerlandais en coordonnant le choix des pays partenaires avec les autres pays donateurs et l'UE, de sorte à garantir une répartition des tâches plus efficace au sein du groupe européen de donateurs. De plus, les ambassades concernées doivent élaborer une stratégie de retrait, conformément aux recommandations de l'Évaluation conjointe de la gestion du retrait et de la

¹ Avec l'ambition de réduire encore ce nombre à 10 au maximum dans le futur.

transformation de l'aide (2008). Ces recommandations incluent la communication en amont, l'implication des parties prenantes dans le processus et la prise en compte de leurs capacités institutionnelles. Enfin, les ambassades doivent trouver de nouveaux donateurs.

Évaluation

En 2012, alors que les ambassades sont en train de mettre en œuvre le processus de retrait, le nouveau gouvernement décide de réduire encore d'un milliard d'euros le budget de la coopération au développement, faisant ainsi passer l'APD de 0,7 % à 0,55 % du RNB. En réponse aux propositions gouvernementales, la Chambre des représentants demande une évaluation de l'effet des coupes budgétaires du gouvernement précédent (2010 - 2012) sur les pays et les programmes. Le présent rapport présente les résultats de cette évaluation. Il évalue l'impact :

- du retrait sur les pays bénéficiaires et les ONG/OSC dans ces pays (y compris l'appréciation des critères de sélection et du processus de retrait) ;
- des économies réalisées sur la santé et l'éducation ;
- de la fin de l'enveloppe d'appui budgétaire générale.

L'évaluation porte sur les réductions budgétaires mises en œuvre entre 2010 et 2012 et couvre la période 2008-2015 en vue d'estimer leur impact.

| 2 |

À cette fin, elle a) évalue l'effet de l'arrêt des projets et programmes, et b) compare la situation après le retrait avec celle, hypothétique, d'un maintien de l'aide. L'évaluation part du principe que le rendement marginal de l'aide extérieure ne décroît pas, en dépit de la croissance économique. Elle se base à cet égard principalement sur l'argument du sous-appvisionnement en biens publics (au niveau quantitatif comme qualitatif) des pays à faible revenu, en raison de leur pénurie de financement². L'impact estimé correspond aux effets nets des coupes budgétaires, les économies n'ayant pas été compensées par des dépenses supplémentaires dans d'autres secteurs ou pays.

Les conclusions de l'évaluation s'appuient principalement sur l'analyse de six pays – la Bolivie, le Burkina Faso, le Guatemala, le Nicaragua, la Tanzanie et la Zambie – qui représentent 47 % des dépenses déployées dans les 18 pays concernés à la veille de la décision de retrait. L'évaluation globale de l'impact du démantèlement de l'aide bilatérale se base sur des calculs effectués à l'aide d'indicateurs spécifiques par pays³.

² Les dépenses de santé et d'éducation par habitant dans les pays à revenu faible et la tranche inférieure des pays à revenu intermédiaire représentent en moyenne 1 % à 2 % de la moyenne des dépenses de santé dans les pays à haut revenu.

³ Indicateurs macroéconomiques et indicateurs pour la santé et l'éducation.

Conclusions

1. *La réduction du nombre de pays partenaires a principalement été motivée par des considérations budgétaires. Dans la pratique, l'efficacité et l'efficience de l'aide ont été des arguments peu décisifs.*

Au total, les dépenses nettes des Pays-Bas en faveur de l'APD sont passées de 4,8 milliards d'euros en 2010 à 5,2 milliards d'euros en 2015⁴. Cette augmentation est due aux coûts croissants de l'accueil des demandeurs d'asile (1,2 milliard d'euros en 2015). Pour ce qui concerne le seul ministère des Affaires étrangères, les dépenses de l'APD ont baissé de 547 millions d'euros entre 2010 et 2015⁵. Il s'agit d'une réduction nette, réalisée grâce aux économies suivantes :

| | |
|--|-----------------------------|
| Pays concernés par le retrait | 378 millions d'euros |
| Éducation (hors pays concernés par le retrait) | 293 millions d'euros |
| Appui budgétaire générale (hors pays concernés par le retrait) | 70 millions d'euros |
| Bonne gouvernance (hors pays concernés par le retrait) | 63 millions d'euros |
| Total | 804 millions d'euros |

La différence entre les économies de 804 millions d'euros et la réduction de 547 millions d'euros s'explique par l'augmentation des dépenses dans d'autres domaines comme l'aide d'urgence (321 millions d'euros supplémentaires au total).

| 3 |

Dans le processus de sélection des pays, le plafond fixé (15 pays partenaires au maximum) et le souci de réaliser des économies ont pris le pas sur les considérations d'efficacité et d'efficience de l'aide. L'exercice s'était en outre limité aux 33 pays partenaires et ne s'était pas intéressé à l'aide bilatérale accordée par les Pays-Bas à 70 autres pays (dont certains à revenu intermédiaire de la tranche supérieure). Le ministère a progressivement mis fin à de longues relations de coopération au développement avec des pays dans lesquels l'ambassade néerlandaise jouait souvent un rôle de coordination des donateurs, comme par exemple au Burkina Faso et en Tanzanie. En même temps, il a continué à fournir une aide à certains pays dans lesquels le rôle des Pays-Bas était moindre. De plus, la décision de réduire le budget bilatéral ne s'était pas basée sur une évaluation de l'efficacité ni de l'efficience du canal choisi.

⁴ Ce total de 5,2 milliards d'euros inclut l'APD de tous les ministères, ainsi que les dépenses relatives à l'accueil des demandeurs d'asile, les contributions à la Banque mondiale et à d'autres banques de développement, et la partie APD de la contribution à l'UE. Les dépenses d'APD totales du ministère des Affaires étrangères atteignaient 3,3 milliards d'euros.

⁵ Dépenses de programmes, hors coûts opérationnels du ministère.

Le secrétaire d'État s'était focalisé sur un maximum de 15 pays, en partant du principe que la valeur ajoutée de la coopération bilatérale au développement était relativement faible dans les pays concernés par le retrait, au lieu de faire l'inverse, c'est-à-dire d'évaluer l'efficacité et l'efficience de l'APD néerlandaise dans ces pays et de baser sa décision de retrait sur les conclusions d'une telle évaluation. S'il avait procédé de la sorte sans fixer de chiffre précis, il aurait pu éviter la « difficile décision » de mettre fin à l'aide au Burkina Faso. Rien ne permet de prouver que la concentration de l'aide sur un nombre de pays plus restreinte a renforcé l'efficacité de l'aide.

2. La sélection des pays correspond globalement aux critères indiqués par le ministère, à quelques exceptions près. Toutefois, elle ne repose pas sur une analyse approfondie de l'impact de l'arrêt des programmes en cours, ce qui est en contradiction avec l'argument du renforcement de l'efficacité de l'aide.

L'objectif de renforcer l'efficience et l'efficacité de l'aide néerlandaise présupposait une sélection soigneuse des pays et des secteurs. Le choix des 15 pays devait optimiser la valeur ajoutée du soutien apporté par les Pays-Bas, mais aussi les intérêts néerlandais. Les critères incluaient :

- le niveau des revenus et de la pauvreté ;
- l'importance relative des Pays-Bas en tant que donateur ;
- la possibilité de concrétiser les nouveaux thèmes ;
- les possibilités et intérêts d'autres ministères néerlandais ;
- le volume financier des programmes en cours et les possibilités de les restreindre ;
- la qualité de la gouvernance ;
- la contribution potentielle à la réduction du nombre de missions à l'étranger.

| 4 |

Globalement, la procédure de sélection n'a pas été un processus technique ou mécanique basé sur des critères quantitatifs mais une évaluation qualitative et politique. Cependant, l'application des critères sans préciser leur poids (ou importance relative) a rendu le processus opaque et de ce fait sujet à critique. De plus, le ministère s'est montré sélectif dans son utilisation des arguments en faveur du maintien ou de l'arrêt de l'aide. Le démantèlement de la coopération bilatérale avec la Tanzanie et le Burkina Faso ne peut ainsi s'expliquer uniquement par l'application des critères du ministère. Celle-ci conduirait en effet à classer notamment le Burkina Faso parmi les dix premiers pays (voire, pour la plupart des critères, parmi les cinq premiers). Plus grave encore, la sélection s'est appuyée sur un nombre réduit d'indicateurs macro plutôt que sur une évaluation plus approfondie, basée sur la pratique et les résultats obtenus dans certains secteurs et pays. La présente évaluation donne des exemples de programmes spécifiques en Tanzanie (santé), au Burkina Faso (éducation et santé), au Nicaragua (SDRS) et au Guatemala (droits de l'homme). En 2015, le ministère a lancé des examens de portefeuille, soit une évaluation de la pertinence de certains thèmes ainsi que des

programmes nationaux et régionaux. Ces examens sont susceptibles d'améliorer la prise de décision quant au choix des pays et des thèmes.

3. *La situation dans les pays touchés par le retrait durant les années de mise en œuvre des réductions de l'aide des Pays-Bas montre le peu de coordination entre donateurs européens pour accroître l'efficacité et l'efficacité à travers une meilleure répartition des tâches.*

Le principal argument pour renforcer la sélectivité était qu'une meilleure coordination entre donateurs européens entraînerait une meilleure répartition des tâches. Ce n'est cependant pas le résultat des consultations avec les autres pays européens qui a déterminé le choix des pays. En règle générale, les autres partenaires se sont montrés peu enclins à reprendre à leur compte les programmes néerlandais. Cela n'est pas surprenant : chaque donateur a son propre programme pluriannuel, ses priorités et ses contraintes budgétaires, et sa flexibilité est donc réduite. Les Pays-Bas n'ont été eux aussi qu'exceptionnellement prêts à reprendre les programmes d'autres donateurs.

En Bolivie, au Nicaragua et au Guatemala, plusieurs donateurs ont cessé ou réduit leur aide de façon quasi simultanée. Si, dans ces cas, les évolutions politiques ou économiques dans les pays bénéficiaires ont fortement pesé sur les décisions des donateurs, reste que l'impact cumulé de ces dernières sur le volume total de l'APD a été important. En 2014, l'APD versée à la Bolivie par des donateurs bilatéraux était inférieure de 45 % à son montant de 2010. Au Nicaragua, l'APD totale est passée de 550 millions d'euros en 2009 à 345 millions en 2014, principalement en raison du retrait des donateurs bilat  raux⁶. Au Burkina Faso, le désengagement néerlandais a co  incid   avec le retrait de la Suède du groupe d'appui budgétaire et des secteurs de l'éducation et de la santé. En Tanzanie, les Pays-Bas, l'Allemagne et la Norvège ont mis fin à leur participation au fonds commun pour la santé, tandis que le Danemark et le Canada réduisaient leur contribution, ce qui a abouti à la réduction de moitié des ressources du fonds commun⁷. Pour les pays et les secteurs connaissant une répartition plus efficace des tâches – comme la Zambie – le retrait néerlandais a eu un impact majeur sur la présence des donateurs dans des secteurs donnés : deux des trois donateurs du fonds commun pour l'éducation, à savoir les Pays-Bas et le Danemark, se sont retirés quasiment en même temps.

| 5 |

⁶ Dans le cas de la Bolivie, les excédents de la balance courante, l'accroissement du revenu intérieur et l'exc  dent budgétaire ont permis de relativiser l'importance de l'aide extérieure. Au Nicaragua, la baisse de la contribution des donateurs traditionnels a été compensée par l'aide du Venezuela.

⁷ Panier commun destiné à financer les dépenses d'un secteur ou sous-secteur donné.

4. *En dépit des efforts des ambassades, l'absence d'analyse approfondie des conséquences probables, le souhait d'un retrait rapide et le manque de flexibilité ont miné les possibilités de satisfaire aux recommandations de l'évaluation conjointe.*

Le processus de retrait a été bien géré au niveau des ambassades, qui ont directement informé les autorités et les autres parties prenantes. Mais la prise de décision avant l'examen de ses conséquences, le souhait d'un retrait rapide – au lieu d'un désengagement graduel ou sur mesure – et le manque de flexibilité budgétaire ont eu une influence négative sur les stratégies de retrait. Si les obligations légales ont été respectées, le processus n'a pas pris en compte le rôle des Pays-Bas dans le secteur ou le budget, ni les intérêts et capacités institutionnelles des bénéficiaires (gouvernements et ONG).

Le choix a ainsi été fait de fermer l'ambassade au Guatemala sans attendre la finalisation des projets en cours. En Tanzanie, où la présence néerlandaise a été maintenue, le secrétaire d'État a choisi de stopper les activités dans le domaine de la santé malgré leur grande efficacité, en particulier au regard du nouveau thème de la SDRS.

Il s'est révélé irréaliste de pouvoir transférer les programmes néerlandais à d'autres donateurs. Ces derniers n'y étaient prêts qu'à de rares exceptions et uniquement pour une part infime des dépenses. Ils avaient en effet leurs propres programmes et priorités et étaient peu enclins à résoudre les problèmes des autres donateurs. D'une manière générale, les donateurs ont suivi les mêmes tendances, donnant la priorité aux mêmes secteurs et soutenant les mêmes pays. La coordination était beaucoup plus importante au niveau local (dans les pays bénéficiaires), mais la marge d'action des ambassades était limitée par leurs ministères de tutelle respectifs.

| 6 |

La destruction de capital était donc inévitable. Il restait insuffisamment du temps pour trouver de nouvelles ressources de financement, spécifiquement sans le cas des ONG et des organisations de la société civile (OSC). Le financement de base accordé par les Pays-Bas à ces organisations permettait de renforcer leur solidité et leurs capacités institutionnelles, mais ces résultats n'ont pu être pérennisés suite au refus des autres donateurs de fournir ce type de soutien.

La dimension politique du désengagement néerlandais a été négligée, en particulier dans les pays où l'ambassade a été fermée mais aussi en Tanzanie. Le signal politique donné par le retrait rapide d'un donateur bilatéral majeur opérant depuis plusieurs décennies, souvent en tant que chef de file, a été sous-estimé. Pour les pays bénéficiaires comme pour les autres donateurs, il s'est avéré difficile de comprendre que le désengagement résultait d'un changement de politique aux Pays-Bas et non d'une évolution négative dans les pays partenaires concernés.

5. *À l'exception de la Tanzanie et surtout du Burkina Faso, l'impact macroéconomique du désengagement néerlandais est resté limité, sauf en cas de retrait conjoint (comme au Nicaragua). La fin de l'appui budgétaire a eu des retombées négatives sur les budgets des secteurs sociaux.*

La croissance économique et les réformes dans les pays bénéficiaires ont fait de l'aide au développement un facteur moins décisif pour la stabilité macroéconomique. Les investissements directs étrangers, les transferts des fonds par des travailleurs émigrés (Amérique latine) et le commerce jouent un rôle de plus en plus important au niveau macroéconomique dans les anciens pays partenaires. Au Burkina Faso, l'APD totale représentait quasiment 16 % du RNB en 2006, mais seulement 9 % en 2014. En Tanzanie, ce chiffre est passé de 10 % à moins de 6 %, et en Zambie de plus de 12 % à 4 %. En conséquence, la fin de l'appui budgétaire et même le démantèlement de la totalité de l'aide bilatérale n'ont pas eu d'effet majeur sur la stabilité macroéconomique des pays en question, car insuffisants pour avoir un tel impact. La grande exception est le Burkina Faso⁸. En 2010, l'aide néerlandaise équivalait à 0,6 % du PIB national, tandis que l'ABG représentait 2,1 % des dépenses gouvernementales totales (dont 1,2 point de pourcentage d'ABG). En 2014, le gouvernement a dû réduire les dépenses en raison de la baisse des recettes et des aides, ce qui a eu un impact majeur sur les budgets des secteurs sociaux. Dans le domaine de la santé, les dépenses ont décliné de 10 % entre 2013 et 2014. Si l'aide bilatérale des Pays-Bas à la Tanzanie avait été maintenue à son niveau de 2008, elle aurait représenté 0,24 % du PIB en 2014.

| 7 |

L'aide budgétaire générale était un important outil pour maintenir la stabilité macroéconomique tout en élargissant l'offre de services publics. En 2010, les Pays-Bas ont distribué 106 millions d'euros sous la forme d'ABG, dont 35 millions aux anciens pays partenaires (Burkina Faso, Géorgie, Moldavie, Sénégal et Zambie) et 69 millions aux partenaires actuels (Bénin, Burundi, Ghana, Mali et Mozambique)⁹. La même année, au Burkina Faso, l'ABG a financé quelque 40 % du déficit du gouvernement (avant aides). Si les Pays-Bas n'y avaient pas mis fin, l'ABG aurait financé entre 3 % et 4 % du déficit (avant aides).

Il a été largement mis en évidence que les pays bénéficiaires ont principalement utilisé l'ABG (au moins à 80 %) pour accroître leurs dépenses dans les secteurs sociaux. Si les Pays-Bas avaient continué à fournir ce type d'aide (et avaient renouvelé leur programme d'ABG avec la Tanzanie), les dépenses consacrées à la santé et à l'éducation auraient

⁸ Autre exception, le Suriname est cependant un pays de la tranche supérieure des pays à revenu intermédiaire, avec un revenu moyen largement plus élevé que celui des autres pays. Le Suriname n'a pas été inclus aux études de cas.

⁹ De plus, le Bhoutan a reçu 2 millions d'euros d'appui budgétaire.

probablement atteint quasiment 100 millions d'euros supplémentaires¹⁰. En nous basant sur les estimations pour les six pays partenaires ainsi que sur des données plus générales issues de la littérature, nous estimons qu'en moyenne le tiers de ce montant (33 millions d'euros) aurait été dépensé dans le secteur de la santé et deux tiers (66 millions) dans le secteur de l'éducation. Les conclusions 6 et 7 dressent le bilan de l'impact pour ces deux secteurs.

L'impact du retrait des Pays-Bas des groupes de donateurs fournissant l'ABG sur le dialogue politique est limité. Cet outil est en effet plus efficace pour le maintien de la stabilité macroéconomique et l'élargissement de l'offre de services publics que pour la mise en œuvre de réformes. De plus, la part décroissante de l'ABG dans le budget national global réduit son effet de levier. Pour les pays bénéficiaires, le dialogue est devenu trop laborieux et exige des efforts trop intensifs, alors que de nouvelles sources de financement (nouveaux donateurs et accès aux prêts commerciaux) sont maintenant disponibles. Pour les donateurs, cette modalité perd de son intérêt au fur et à mesure que l'influence exercée par l'intermédiaire du dialogue politique et le rôle dans le maintien de la stabilité macroéconomique diminuent. Les Pays-Bas avaient toutefois un impact majeur dans des secteurs précis où ils participaient à un fonds commun, tels que la santé en Tanzanie, au Burkina Faso et au Nicaragua, et l'éducation en Zambie et au Burkina Faso. De plus, le désengagement néerlandais a laissé un vide dans le domaine de la bonne gouvernance et des droits de l'homme au Guatemala, où les Pays-Bas soutenaient financièrement et politiquement les OSC.

| 8 |

6. Si les Pays-Bas n'avaient pas mis fin à leur aide, les budgets affectés au secteur de la santé auraient été plus élevés et le déficit de financement moindre, favorisant ainsi la disponibilité des médicaments essentiels, le fonctionnement des dispensaires et la santé publique en général.

Le passage de l'appui néerlandaise de la santé de base et de la lutte contre le VIH/sida à la SDRS s'est accompagné d'une baisse des dépenses globales (d'environ 43 millions entre 2010 et 2015) réalisée en mettant un terme au soutien du secteur de la santé dans des pays tels que la Tanzanie, le Burkina Faso, le Nicaragua et la Zambie. En effectuant ce changement thématique, le ministère a créé une distinction entre soins de santé de base et SDRS. Or il n'est plus à démontrer que des systèmes de santé performants sont un préalable indispensable aux soins périnataux et maternels et que les investissements dans les soins de base sont un moyen efficace de promouvoir la SDRS. La décision de mettre fin à l'aide aux systèmes de santé de base et d'accroître le soutien aux projets en matière

¹⁰ En 2010, les Pays-Bas n'ont pas versé d'ABG à la Tanzanie mais le ministère prévoyait de le redémarrer en 2011 (à hauteur de 17,8 millions d'euros). Le total se serait donc élevé à 123,8 millions, et 80 % de ce montant représente 99 millions d'euros (en base annuelle).

de SDRS a fait passer au premier plan les arguments axés sur l'offre, au détriment des besoins dans les pays en question.

Les Pays-Bas ont mis un terme à des programmes qui contribuaient efficacement aux objectifs des nouveaux thèmes en matière de SDRS et qui permettaient aux gouvernements et aux donateurs de réduire les taux de morbidité et de mortalité. En dépit de toutes les avancées, l'égalité d'accès aux soins de santé ne vaut toujours pas pour les plus pauvres, qui se heurtent à des barrières financières difficilement surmontables. Les taux de morbidité et de mortalité restent élevés, surtout pour les mères et les enfants, malgré les améliorations réalisées au cours des quinze années passées.

La diminution de l'aide a eu des retombées sur les services de santé de base. La baisse des financements à travers paniers communs a eu un impact négatif sur les opérations, les investissements de remplacement et les activités innovantes non couverts par les fonds d'affectation spéciale ni par les budgets gouvernementaux.

Au total, les dépenses de santé (y compris SDRS et VIH/sida) ont été réduites de 56 millions d'euros¹¹. Nous estimons par ailleurs, en nous appuyant sur les données empiriques, qu'environ 27 % de l'ABG (soit 33 millions d'euros) auraient été affectés au secteur de la santé. Le désengagement néerlandais implique donc une perte d'environ 89 millions d'euros pour les secteurs de la santé dans les pays bénéficiaires. Il s'agit d'une réduction nette, non compensée par des hausses budgétaires au profit d'autres secteurs ou pays. Il n'est pas aisé de donner une estimation précise de l'impact du retrait néerlandais, les résultats étant hétérogènes et ne pouvant être attribués à la seule aide des Pays-Bas. Les investissements dans la santé engendrent de nombreux gains, tels que la disponibilité des médicaments essentiels et des dispensaires plus nombreux et plus performants, ce qui se répercute sur les taux de morbidité et de mortalité. Dans le domaine de la recherche médicale et sanitaire, il est courant de mesurer les effets des investissements dans le secteur de la santé en termes de décès évités (cf. chapitre 7). Cette approche est aussi utilisée par les chercheurs pour estimer l'impact de la hausse des investissements dans de nombreux pays en développement, et, dans le domaine de la coopération au développement, pour mesurer l'effet des programmes. Le DFID, par exemple, utilise un tel outil pour estimer le nombre de mères et de nouveau-nés sauvés par ses programmes (cf. Friberg et al., 2016).

|9|

En utilisant les résultats des recherches universitaires, nous avons calculé l'impact potentiel de la prolongation de l'aide néerlandaise. Selon les données des pays

¹¹ 59 millions d'euros dans les pays concernés par le retrait, contrebalancés par une augmentation nette de 16 millions dans d'autres pays. Nous y avons ajouté 13 millions d'euros en faveur du secteur de la santé en Zambie, aide suspendue en 2009.

concernés, un investissement de 89 millions d'euros correspondrait à un gain de 12 000 vies.

7. *Si, d'une manière générale, le désengagement néerlandais dans le secteur de l'éducation ne s'est pas traduit par une baisse des dépenses, d'énormes investissements restent nécessaires pour réduire le déficit de financement et améliorer la qualité de l'éducation dans les pays en développement et les économies émergentes.*

Entre 2010 et 2015, le ministère des Affaires étrangères a réduit ses dépenses en faveur de l'éducation à hauteur de 358 millions d'euros, dont 260 millions alloués à l'éducation de base. De plus, selon les estimations, environ 53 % de l'ABG accordée en 2010 (soit 66 millions d'euros) ont été affectés à l'éducation. À l'exception du Burkina Faso, les ambassades n'ont pas réussi à trouver de nouveaux donateurs pour ce secteur durant une période de deux ans, pour ce qui est en tout cas des pays analysés¹².

La hausse des ressources nationales a compensé la réduction de l'aide extérieure. Le déficit de financement reste toutefois une contrainte majeure dans la poursuite de l'objectif d'éducation pour tous dans les pays en développement et un obstacle à la qualité de l'enseignement. Il a été démontré que la relation entre dépenses par élève et apprentissage suit une courbe en forme de S : au plus bas niveau de dépenses, il faut d'importants investissements pour améliorer la qualité de l'éducation¹³. Aux niveaux de financement actuels, l'infrastructure scolaire est encore inadéquate, le matériel pédagogique de base fait défaut, les enseignants sont sous-qualifiés et les classes surchargées. L'augmentation de l'aide aurait un effet autant en termes d'apprentissage que d'accès à l'éducation. D'énormes investissements sont nécessaires afin de réduire le nombre d'élèves par enseignant et le nombre d'élèves par classe. Le déficit de financement total pour les pays à faible revenu est estimé à 30 milliards d'euros.

| 10 |

Le prolongement de l'aide (328 millions d'euros, dont 262 millions en faveur de l'éducation de base et 66 millions d'ABG) aurait correspondu, pour donner une idée, aux dépenses publiques nécessaires pour 2,5 millions d'élèves, le salaire de 90 000 enseignants ou la construction de 30 000 classes d'école (bureaux, entrepôts, mobilier, eau et équipements sanitaires compris). L'accroissement des investissements aurait

¹² Le Burkina Faso recevait aussi des financements du Partenariat mondial pour l'éducation, mais les ressources sont le prolongement de l'appui accordé par le Fonds catalytique de l'initiative FTI/EPT et sont donc indépendantes du retrait néerlandais. Le Partenariat mondial a dû en revanche réduire son aide aux pays en développement suite au désengagement de certains donateurs (dont les Pays-Bas). En Zambie, le Royaume-Uni est passé de l'ABG à l'aide sectorielle dans le domaine de l'éducation.

¹³ À partir du moment où la qualité de l'éducation atteindrait le niveau des pays d'Europe de l'Est, les investissements supplémentaires auraient un rendement en diminution.

permis de contribuer à réduire le nombre d'élèves par enseignant et le nombre d'élèves par classe¹⁴. Ces effets sont, encore une fois, nets.

8. *Les coupes budgétaires ont eu un impact majeur sur les organisations non gouvernementales (ONG) et les organisations de la société civile (OSC) au niveau local. Elles ont manqué de temps pour trouver d'autres donateurs, et l'aide des ambassades a souvent été limitée. De multiples OSC ont dû réduire leurs dépenses, licencier du personnel et restreindre leurs activités.*

Dans les six pays étudiés, les Pays-Bas soutenaient diverses ONG et OSC locales, non seulement dans les domaines de la santé et de l'éducation mais aussi dans celui de la bonne gouvernance, en vue de promouvoir la démocratisation et le respect des droits de l'homme et de lutter contre la corruption. Cette aide se caractérisait par le financement de base accordé à ces organisations, une modalité que peu de donateurs étaient prêts à appliquer. Parfois importantes et de longue durée, les contributions avaient aussi pour effet pervers de rendre ces organisations dépendantes de l'aide néerlandaise. Dans ce contexte, le désengagement rapide a eu de lourdes répercussions sur le fonctionnement d'organisations comme REPOA (recherche sur la réduction de la pauvreté) et FCS (fondation pour la société civile) en Tanzanie, la section locale de Transparency International en Zambie, ainsi que le médiateur et UNIR, une OSC visant l'amélioration du dialogue politique en Bolivie. Au Burkina Faso, le retrait néerlandais a eu un effet mitigé sur les OSC actives dans le domaine de la bonne gouvernance. Tandis que plusieurs organisations ont réussi à trouver de nouvelles sources de financement pour d'autres programmes et activités, certaines ont dû renoncer à leurs travaux, ce qui a eu des retombées sur le dialogue politique dans les pays concernés.

| 11 |

Il est difficile d'évaluer l'impact des OSC sur la qualité de la gouvernance : il existe un fossé important entre les activités des OSC et les politiques gouvernementales ; l'influence peut être indirecte ; de nombreux autres facteurs sont susceptibles de jouer un rôle plus significatif ; et les résultats peuvent n'apparaître qu'à long terme. L'appui aux processus de justice transitionnelle au Guatemala constitue à cet égard un cas à part. Les Pays-Bas fournissaient un important soutien politique, technique et financier à diverses ONG et OSC promouvant la justice transitionnelle pour les victimes du génocide perpétré durant le conflit armé interne. Le désengagement néerlandais a laissé un vide difficile à combler. Les organisations concernées ont été affectées en termes de capacités, de ressources financières et d'appui politique. En conséquence, par exemple le nombre de dossiers d'archives de la police récupérer et numériser contenant des informations sur les violations des droits de l'homme, a été réduite, ce qui complique l'identification des

¹⁴ Comme pour le secteur de la santé, ces estimations sont basées sur les données par pays et sur l'évaluation de l'efficacité de l'aide dans les pays étudiés.

victimes et des coupables. Dans le cas du Guatemala, l'aide prenait la forme de programmes temporaires et son arrêt aurait pu attendre l'achèvement des activités.

Recommandations

1. Lorsqu'il est envisagé de mettre un terme à l'aide bilatérale accordée à un pays, effectuer une analyse approfondie du rôle des Pays-Bas dans les différents secteurs et des conséquences d'un tel désengagement, ainsi qu'une évaluation du temps nécessaire à un retrait responsable. Fournir davantage d'informations qualitatives et quantitatives, basées sur l'évaluation de l'efficacité des programmes, sur l'impact potentiel de l'abandon de l'aide pour les pays, les secteurs ou les programmes. En 2010, le Conseil scientifique de la politique gouvernementale (WRR) recommandait au ministère de montrer « moins de prétention, plus d'ambition ». On pourrait y ajouter « moins de suppositions, plus de preuves ».
2. Quand l'objectif est d'accroître la spécialisation et de réduire la fragmentation, faire une analyse de l'ensemble du portefeuille. Dans la pratique, l'aide bilatérale n'est pas limitée aux pays partenaires et l'APD néerlandaise n'est pas limitée aux secteurs prioritaires. Dans la pratique, le ministère opère de fait dans de nombreux autres pays et secteurs. Le passage de l'aide programme à l'aide projet a également accru la fragmentation et les coûts de transaction. C'est pourquoi, si le ministère souhaite renforcer l'efficacité et l'efficience de l'aide, il pourrait reconsidérer ce passage de l'aide programme à l'aide projet.
3. Coordonner la programmation avec les autres pays européens, conformément au Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement, y compris lorsqu'il s'agit de réduire le nombre de pays partenaires ou de se désengager de secteurs donnés. Il existe des arguments valables en faveur de la spécialisation et de la réduction de la fragmentation, mais à condition qu'elles s'appuient sur un accord entre donateurs et pays bénéficiaires afin d'améliorer la division du travail. À défaut, le désengagement d'un pays risque de conduire à une distribution moins efficace de l'aide et à une baisse de l'efficacité.
4. Faire preuve de davantage de flexibilité dans le cas où on considère d'arrêter l'aide bilatérale. Le désengagement ne signifie pas nécessairement que toutes les activités doivent être arrêtées simultanément (tout ou rien), surtout lorsqu'il ne s'accompagne pas de la fermeture de l'ambassade (comme cela était le cas en Tanzanie et au Sénégal). Le retrait peut tout d'abord s'effectuer dans un ou deux secteurs. D'une manière générale, il serait préférable d'accorder davantage de

temps à ce processus afin de minimiser des retombées négatives, financières et/ou non financières.

5. Élaborer une stratégie de retrait en étroite collaboration avec les parties prenantes, en tenant compte de la planification et des cycles budgétaires des pays et partenaires. On pourrait prendre comme repère la longueur de la dernière période d'engagement (souvent environ quatre ans). Il ne faut pas compter sur les autres donateurs pour continuer le financement des programmes concernés, sauf si cela a été explicitement convenu avec eux.
6. Accorder davantage d'attention au financement des OSC et des ONG. Les propositions de financement ne devraient pas seulement inclure une évaluation des objectifs et des résultats, mais aussi de la dépendance financière à l'issue de la période d'aide convenue. Une réduction graduelle du soutien accordé peut être envisagée.

Publication

Ministère des Affaires étrangères | Juillet 2016
Le Département du Ministère néerlandais des affaires
étrangères chargé de l'évaluation des politiques et des
opérations (IOB)
CP 20061 | 2500 EB La Haye | Pays-Bas

www.government.nl/foreign-policy-evaluations www.iob-evaluatie.nl/en
www.twitter.com/IOBevaluatie www.oecd.org/derec

© Ministère des Affaires étrangères | Juillet 2016

16BUZ94958 | E