

# LUXEMBOURG

Comité d'aide au développement (CAD)  
EXAMEN PAR LES PAIRS



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

## **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions de l'OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

*Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.*

Publié en anglais sous le titre :

### **DAC Peer Review Luxembourg**

© OCDE (2008)

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions de l'OCDE [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) ou par fax (33-1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20 rue des Grands Augustins, 75006 Paris, France ([contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com)).

### Le processus d'examen par les pairs

Le Comité d'aide au développement (CAD) procède à des examens périodiques sur les efforts individuels de coopération pour le développement des membres du CAD. Les politiques et les programmes de chacun des 23 membres font l'objet d'un examen critique une fois tous les quatre ou cinq ans. Cinq membres sont examinés chaque année. La Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE apporte le soutien analytique et est responsable de la mise à jour éventuelle du cadre conceptuel qui sert de base aux examens par les pairs.

L'examen par les pairs est préparé par une équipe composée de représentants du Secrétariat et de fonctionnaires de deux pays membres du CAD désignés comme « examinateurs ». Le pays examiné établit un mémorandum exposant les principales évolutions intervenues dans sa politique et ses programmes. Le Secrétariat et les examinateurs se rendent ensuite dans la capitale de ce pays pour s'y entretenir avec des fonctionnaires, des parlementaires et des représentants de la société civile et d'ONG et obtenir ainsi des informations de première main sur le contexte dans lequel s'inscrivent les efforts de coopération pour le développement du pays membre du CAD concerné. Des missions sur le terrain permettent d'apprécier la manière dont les membres ont intégré dans leurs actions les politiques, principes et préoccupations majeurs du CAD et d'étudier les activités menées dans les pays bénéficiaires, notamment en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, la durabilité, l'égalité homme-femme et d'autres aspects du développement participatif, ainsi que la coordination locale de l'aide.

Le Secrétariat rédige ensuite un projet de rapport sur la politique du pays membre concerné en matière de coopération pour le développement, qui sert de base à la réunion consacrée par le CAD à l'examen proprement dit. Lors de cette réunion, qui a lieu au siège de l'OCDE, de hauts responsables du pays membre examiné répondent aux questions formulées par le Secrétariat en liaison avec les examinateurs.

Cet examen contient les « Principales conclusions et recommandations » du CAD et le rapport du Secrétariat. Il a été préparé avec les examinateurs représentant l'Espagne et la Finlande pour l'examen qui a eu lieu le 3 juin 2008.

*Pour permettre à l'OCDE de réaliser ses objectifs, un certain nombre de comités spécialisés ont été créés. L'un de ceux-ci est le **Comité d'Aide au Développement**, dont les membres ont décidé, en commun, de parvenir à un accroissement du volume total des ressources mises à la disposition des pays en développement et d'en améliorer l'efficacité. À cette fin les membres examinent, ensemble et périodiquement, à la fois le volume et la nature de leurs contributions aux programmes d'aide, établis à titre bilatéral et multilatéral, et se consultent sur toutes les autres questions importantes de leur politique d'aide.*

*Les membres du Comité d'Aide au Développement sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse, et la Commission des Communautés européennes.*

## LISTE DES SIGLES

APD	Aide publique au développement
APE	Accord de partenariat économique
BCAH	Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies
BCEAO	Banque centrale des États de l’Afrique de l’Ouest
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
CAD	Comité d’aide au développement
CE	Commission européenne
CERF*	Fonds central d’intervention d’urgence
CGAP*	Groupe consultatif d’assistance aux plus pauvres ( <i>Consultative Group to Assist the Poor</i> )
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CONEA	Coordination nationale de l’efficacité de l’aide (Burkina Faso)
CST	Commissions sectorielles et thématiques (Burkina Faso)
CTB	Coopération technique belge
DCD	Direction de la coopération au développement
DGCOOP	Direction générale de la coopération (ministère burkinabé des Affaires étrangères)
FAO*	Organisation des Nations Unies pour l’alimentation et l’agriculture
FCD	Fonds de la coopération au développement
GHD*	Bonnes pratiques pour l’aide humanitaire ( <i>Good Humanitarian Donorship</i> )
IDA*	Association internationale de développement de la Banque mondiale ( <i>International Development Association</i> )
IDH	Indice du développement humain
KfW*	Banque allemande de développement ( <i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> )
LuxFLAG*	Luxembourg Fund Labeling Agency
LUXMINT*	Luxembourg Microbanking Intermediary Scheme
MAE	Ministère des Affaires étrangères et de l’Immigration
MSF	Médecins Sans Frontières
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCHA*	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OIT	Organisation internationale du travail
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OTAN	Organisation du traité de l’Atlantique Nord

PAM	Programme alimentaire mondial
PANEA	Plan d'actions national de l'efficacité de l'aide au développement (Burkina Faso)
PIC	Programme indicatif de coopération
PMA	Pays moins avancés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PPTE	Pays pauvres très endettés
RNB	Revenu national brut
SAC	Stratégie d'aide conjointe
STELA	Secrétariat technique pour l'efficacité de l'aide
SWAp*	Programmes sectoriels (Sector Wide Approach)
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire Ouest-Africaine
UNFPA*	Fonds des Nations Unies pour la population
UNICEF*	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNIFEM*	Fonds de développement des Nations Unies pour la femme
UNHCR*	Agence des Nations Unies pour les réfugiés
UNRWA*	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient

\* Sigle dans la langue originale.

#### Signes utilisés :

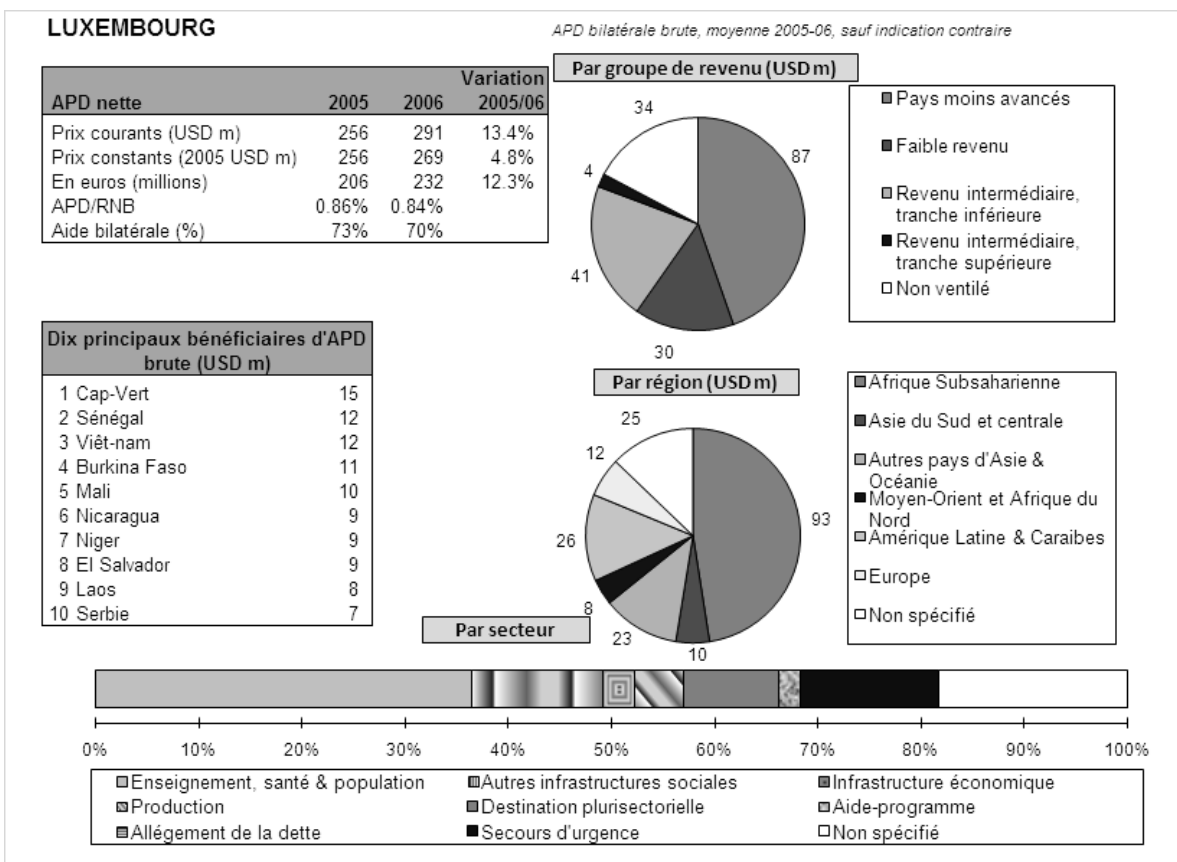
EUR	Euro
USD	Dollar des États-Unis
( )	Estimation du Secrétariat pour tout ou partie
-	Nul
0.0	Négligeable
..	Non disponible
...	Non disponible séparément mais inclus dans le total
n.a.	Non applicable (sans objet)

Les totaux peuvent ne pas correspondre exactement à la somme de leurs composantes, les chiffres ayant été arrondis.

#### Taux de change annuel moyen (EUR pour 1 USD)

2003	2004	2005	2006
0.8851	0.8049	0.8046	0.7967

### Aperçu synthétique du Luxembourg



## TABLE DES MATIÈRES

<b>Les Principales Conclusions et Recommandations du CAD .....</b>	<b>11</b>
<b>Rapport du Secrétariat .....</b>	<b>21</b>

### *Chapitre 1*

#### **Orientations stratégiques**

Cadre législatif de la politique luxembourgeoise de coopération pour le développement .....	21
Orientations stratégiques du Grand-Duché de Luxembourg .....	22
Instances chargées de l'aide publique au développement et de la coopération internationale .....	23
Un rôle actif et efficace dans le cadre de l'Union européenne .....	24
Des priorités géographiques stratégiques et opérationnelles clairement établies .....	24
Des priorités sectorielles et thématiques en évolution .....	25
Des questions transversales .....	26
La sensibilisation de l'opinion publique au Luxembourg .....	27
Un fort soutien en faveur de l'aide .....	27
Communication et sensibilisation de l'opinion publique .....	28
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	29

### *Chapitre 2*

#### **Cohérence des politiques au service du développement**

Une cohérence des politiques au service du développement basée sur le consensus .....	31
Dispositifs contribuant à la concertation en vue de la cohérence des politiques .....	32
Le Comité interministériel pour la coopération au développement .....	32
Multiplication des instances transversales de concertation .....	33
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	35

### *Chapitre 3*

#### **Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'APD**

Engagements, volume et évolution de l'aide publique au développement .....	36
Répartition globale de l'APD .....	36
Canal bilatéral : le souci de la cohérence avec les objectifs stratégiques .....	38
Des projets à plus grande échelle et plus efficaces ? .....	39
Concentration géographique .....	39
Concentration sectorielle .....	41
Questions transversales : environnement, égalité homme-femme et gouvernance .....	42
APD versée à des organisations multilatérales .....	42
Coopération avec des ONG luxembourgeoises .....	43
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	44

**Chapitre 4**  
**Organisation et gestion**

Organisation générale .....	45
Une direction dédiée à la coopération au sein du ministère des Affaires étrangères .....	45
Répartition des tâches entre les principaux acteurs de l'aide publique au développement .....	46
Dispositif opérationnel : un système très centralisé .....	47
Gestion .....	49
Ressources humaines .....	49
Une gestion axée sur la performance .....	50
Évaluation .....	51
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	53

**Chapitre 5**  
**Efficacité de l'aide**

Forte mobilisation en faveur de l'efficacité de l'aide .....	54
Vers l'établissement d'un Plan d'action opérationnel.....	55
Appropriation.....	55
Quelle est la performance du Luxembourg en termes d'appropriation, au sens que lui donne la Déclaration de Paris ? .....	56
Alignement .....	57
Harmonisation.....	58
Unir ses efforts à ceux d'autres donateurs .....	61
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	61

**Chapitre 6**  
**Thèmes particuliers**

Renforcement des capacités.....	63
Un objectif présent dans la coopération luxembourgeoise .....	63
... sans faire l'objet d'une stratégie clairement établie .....	65
Vers une vision du renforcement des capacités répondant aux engagements de la Déclaration de Paris .....	65
La microfinance .....	66
Secteurs financiers inclusifs et microfinance : définitions et tendances générales .....	66
Définir les secteurs financiers inclusifs et la microfinance .....	67
Évolution générale de la microfinance .....	67
La politique à l'égard de la microfinance et des secteurs financiers inclusifs .....	68
Secteurs financiers inclusifs et microfinance : la réalité des faits .....	69
Impact sur l'action des pouvoirs publics.....	69
Activités financées par le budget de la coopération pour le développement .....	69
Microfinance : un outil qui complète les activités traditionnelles de coopération pour le développement .....	70
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	71



**Liste des Annexes**

<i>Annexe A</i>	Progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations de l'examen de 2003 .....	73
<i>Annexe B</i>	OCDE/CAD Statistiques sur les apports d'aide .....	75
<i>Annexe C</i>	Action humanitaire .....	83
<i>Annexe D</i>	Le programme d'aide du Luxembourg au Burkina Faso.....	89
	Définitions des principaux termes.....	97
	Bibliographie.....	100

**Liste des Tableaux**

Tableau 1.	Évolution du nombre de projets gérés par Lux-Development sur la période 2003-07 .....	39
Tableau B.1.	Apports financiers totaux .....	75
Tableau B.2.	APD par grandes catégories .....	76
Tableau B.3.	Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu .....	77
Tableau B.4.	Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale .....	78
Tableau B.5.	Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal .....	79
Tableau B.6.	Panorama comparatif.....	80
Tableau B.7.	Performance du Luxembourg sur l'efficacité de l'aide .....	82
Tableau 2.	Luxembourg : versements au titre de l'action humanitaire sur la période 2005-08.....	85
Tableau 3.	Activités de la coopération du Grand-Duché de Luxembourg au Burkina Faso.....	93

**Liste des Graphiques**

Figure 1.	Le système de la coopération luxembourgeoise .....	23
Figure 2.	Soutien public au principe selon lequel il faut aider les pays pauvres à se développer.....	28
Figure 3.	Versements d'APD à travers le Fonds de la coopération au développement en 2006.....	37
Figure 4.	Vue d'ensemble de l'aide bilatérale luxembourgeoise en 2006 .....	38
Figure 5.	Évolution des crédits d'APD bénéficiant à des pays prioritaires au titre des programmes PIC1 et PIC2 .....	40
Figure 6.	Pourcentage d'APD allouée à des ONG dans des pays prioritaires en 2006 .....	44
Figure 7.	Le réseau des bureaux du MAE.....	46
Figure 8.	Organigramme de la Direction pour la coopération au développement (MAE) .....	49
Graphique B.1.	APD nette des pays du CAD en 2006.....	81

*Liste des Encadrés*

Encadré 1.	La concentration sectorielle au Burkina Faso.....	26
Encadré 2.	Les thèmes transversaux : le cas du Burkina Faso .....	27
Encadré 3.	Les assises de la coopération.....	29
	Engagement politique sur la cohérence des politiques pour le développement.....	31
	Comité interministériel sur la coopération au développement : ordre du jour .....	33
Encadré 4.	Cercle de coopération des ONG .....	45
Encadré 5.	Lux-Development certifiée ISO 9001-2000 .....	47
Encadré 6.	Les concepts de l'évaluation pour la coopération luxembourgeoise .....	51
Encadré 7.	Résumé des différentes modalités d'évaluation du Luxembourg.....	52
Encadré 8.	Une contribution active à la diffusion de la Déclaration de Paris .....	55
Encadré 9.	Mettre en pratique la Déclaration de Paris au Burkina Faso .....	59
Encadré 10.	Le renforcement des capacités sur le terrain au Burkina Faso .....	63
	Gestion participative des ressources naturelles dans la région des Hauts-Bassins, Burkina Faso .....	64
Encadré 11.	Le renforcement des capacités dans les PIC.....	66
Encadré 12.	LUXMINT et LuxFLAG.....	69
	Mettre en place un environnement favorable à des secteurs financiers inclusifs dans la zone de l'UEMOA .....	70
	Les principales caractéristiques de l'aide luxembourgeoise au Burkina Faso.....	96

## LES PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD

### Résumé

Le Luxembourg est un donneur généreux et engagé. Son aide a progressé de près de 12 % en termes réels entre 2006 (291 millions de USD constants) et 2007 (325 millions de USD constants) pour atteindre 0.90 % du RNB, ce qui le place en pourcentage au troisième rang des donateurs. Chaque année depuis 2000, le Luxembourg a atteint une aide d'au moins 0.7 % de son revenu national. Il a promu, en outre, les efforts déployés par la communauté internationale pour rehausser la qualité et accroître le volume de l'aide.

Le Luxembourg a opéré des améliorations dans la gestion de son programme d'aide qui ont jeté des fondements solides pour une plus grande efficacité de cette aide. Le Luxembourg a ouvert des bureaux régionaux dans cinq pays prioritaires et a donné effectivement suite aux engagements qu'il a souscrits à l'échelon international. Avec la deuxième génération de programmes indicatifs de coopération pluriannuels qu'il a établi pour dix pays prioritaires, son aide a gagné en prévisibilité. Son programme ambitieux est cohérent et bien structuré grâce à une utilisation efficiente des ressources, financières et humaines. Ses apports sont concentrés sur quelques pays prioritaires, parmi les moins avancés au monde, et alignés sur les besoins exprimés par ces pays. Le Luxembourg collabore en outre avec un nombre restreint d'organisations multilatérales qui poursuivent les mêmes objectifs que lui en matière d'aide. Dans le domaine humanitaire, son action est exemplaire à de nombreux égards, et respectueuse des principes convenus à l'échelon international. Ses partenaires dans les pays en développement apprécient grandement l'ouverture et la souplesse dont le Luxembourg fait preuve dans le dialogue sur les politiques à suivre et dans la mise en œuvre de son programme d'aide.

En même temps, le Grand-Duché fait face à des défis pour donner suite au programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide : il pourrait se reposer davantage sur les systèmes administratifs des pays partenaires et rechercher de nouvelles formes de coopération avec les autres donateurs. Faire en sorte que les agents possèdent les compétences requises et ont accès à d'autres connaissances spécialisées indispensables est un défi permanent. Il conviendrait en outre de renforcer la capacité de la Direction de la coopération au développement de se transformer en une organisation qui valorise les leçons apprises. Comme pour les autres donateurs, ce sera un défi pour le Luxembourg de mobiliser un soutien accru du public et des sphères politiques en faveur de la concrétisation des engagements relatifs à l'efficacité de l'aide et de la prise des risques liés, par exemple, à l'intervention dans les environnements précaires, notamment les situations fragiles.

### Les fondations de la coopération au développement

#### *Un solide ancrage des orientations politiques et législatives dans la politique étrangère*

Les Luxembourgeois sont unis par un sens profond et de plus en plus aigu de la solidarité internationale qui trouve son origine dans les vicissitudes de l'histoire du Grand-Duché au cours des cent cinquante dernières années. Cette solidarité internationale s'exprime dans les programmes de coopération pour le développement que mettent en œuvre aussi bien l'État que les ONG luxembourgeoises, qui constituent un volet tangible de la politique étrangère du Luxembourg et contribuent à positionner le Grand-Duché sur la scène internationale.

La Loi de 1996 sur la coopération au développement assigne à la politique d'aide du Grand-Duché une mission et des objectifs généraux clairs, à savoir : veiller au développement social et économique durable des pays en développement, en particulier les moins avancés, faire reculer la pauvreté, et intégrer progressivement les pays en développement dans l'économie mondiale. La Loi donne également des orientations générales pour les secteurs devant bénéficier de concours, et a créé un Fonds de la coopération au développement que le ministère des Affaires étrangères utilise pour gérer 70 % du budget de l'aide.

*Une vision claire qui bénéficierait d'une déclaration d'orientation plus tournée vers l'avenir*

La déclaration d'une seule page du ministère des Affaires étrangères intitulée « Stratégie et principes », relative à la coopération au développement, trace les grandes lignes de l'approche du Luxembourg en la matière et de son cadre d'action. Elle fait explicitement référence aux Objectifs du Millénaire pour le développement et aux secteurs jugés prioritaires, qui englobent la santé, l'éducation – y compris la formation et l'insertion professionnelles – le développement local intégré, la microfinance et l'aide humanitaire. Y est aussi mis en avant l'engagement du Luxembourg de concentrer son aide sur 10 pays partenaires privilégiés, d'atteindre le seuil des 1 % et de mettre en œuvre la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. La vision actuelle convient au ministère des Affaires étrangères. Il serait toutefois souhaitable que le Luxembourg puisse s'appuyer sur une déclaration stratégique plus résolument axée sur l'avenir qui envisage l'évolution à long terme de son programme de coopération pour le développement. Élaborer cette déclaration en consultation avec les principales parties prenantes serait un moyen de sensibiliser l'opinion publique à l'importance de trouver un juste équilibre entre la nécessité à court terme d'obtenir des résultats tangibles de façon à rallier l'adhésion du public et le soutien des forces politiques, et celle de prendre des risques, de s'engager dans des situations difficiles, y compris dans les États fragiles, et d'honorer les engagements souscrits en matière d'efficacité de l'aide.

*Luxembourg pourrait mener à son terme ses stratégies opérationnelles*

Le Luxembourg aborde de façon pragmatique la planification stratégique qui se fonde sur sa législation nationale, sa déclaration « Stratégie et principes » et sur les lignes directrices établies par le CAD et l'UE dans le domaine de la coopération pour le développement. Des Programmes indicatifs de coopération (PIC) pluriannuels établis avec les pays prioritaires et des accords-cadres conclus avec d'autres partenaires servent en outre à mettre en œuvre la stratégie luxembourgeoise. Parallèlement, le Luxembourg prend une part de plus en plus active au dialogue sur les mesures à prendre au niveau des pays et s'est engagé à mettre en œuvre la Déclaration de Paris. Compte tenu de cette nouvelle donne, le personnel de la coopération luxembourgeoise – dans les services centraux comme sur le terrain – a besoin d'orientations plus stratégiques. C'est pourquoi le Luxembourg a commencé en 2007 à élaborer des stratégies opérationnelles pour les secteurs clés. Le CAD salue cette initiative et encourage le Luxembourg à la mener à son terme pour l'ensemble des secteurs prioritaires et questions transversales. Le Luxembourg gagnerait à s'inspirer de travaux du même ordre conduits par le CAD et d'autres donneurs.

*Une forte adhésion du public qui contraste avec une certaine méconnaissance du sujet*

La coopération pour le développement suscite un vif soutien de la part des sphères politiques et de l'opinion au Luxembourg, où il existe un consensus pour porter l'aide luxembourgeoise jusqu'au seuil de 1 % et où on dénombre à peu près une ONG pour 5 000 habitants. Force est de constater pourtant que le public connaît mal les politiques et programmes de développement du Luxembourg. Le CAD félicite le ministère des Affaires étrangères d'avoir initié une stratégie globale d'éducation au développement, qui bénéficie d'une ligne budgétaire spécifique et vise à mieux informer le public sur

les enjeux du développement à l'échelle mondiale. Une telle approche stratégique pourrait aussi être suivie pour la communication du ministère portant sur le programme d'aide luxembourgeoise, qui devrait s'attaquer aux aspects moins visibles et plus complexes de la coopération au développement que sont l'efficacité de l'aide et les résultats au regard du développement.

***Promouvoir la cohérence des politiques au service du développement : une systématisation est-elle envisageable ?***

Le caractère consensuel de la société luxembourgeoise semble se traduire par une cohérence « naturelle » des politiques au sein des instances gouvernementales, même si ceci est facilité par la dimension restreinte de l'administration publique, les échanges informels et la bonne connaissance d'un ministère à l'autre des politiques luxembourgeoises, dont la coopération au développement. C'est pourquoi le Luxembourg déclare qu'« il existe sans doute peu, voire pas de points de friction entre les politiques nationales luxembourgeoises et sa politique de coopération au développement. » Si cette culture du consensus présente bien des avantages du fait qu'elle favorise une démarche souple et pragmatique, elle peut aussi avoir pour effet de limiter la prise de risque.

Le Luxembourg a joué un rôle de premier plan pour promouvoir la cohérence des politiques au service du développement au sein de l'Union européenne en 2005, lorsqu'il a assuré la présidence du Conseil européen. Il mérite en particulier d'être loué pour avoir coordonné l'accord entre les États membres sur les douze secteurs concernant la cohérence des politiques au service du développement. L'importance des prescriptions et orientations édictées par l'UE explique peut-être pourquoi le Luxembourg n'a pas arrêté lui-même de position officielle sur la question ; ce qui serait pourtant utile pour les discussions sur la cohérence des politiques au service du développement menées au niveau national. Cela aiderait en outre le ministère des Affaires étrangères à promouvoir la cohérence des politiques au sein des instances gouvernementales, à faire œuvre de sensibilisation et à rallier durablement le soutien de l'opinion autour de la question. Le Comité interministériel pour la coopération au développement a vocation à servir d'interface en matière de cohérence des politiques au sein du gouvernement. S'il sert bien la cohérence de la politique de coopération au développement luxembourgeoise, cet organe ne se penche toutefois pas sur certaines politiques nationales importantes qui sont susceptibles, soit de favoriser, soit d'entraver le développement des pays pauvres. En conséquence, il conviendrait d'investir le Comité d'un mandat précis sur ce point, accepté par l'administration dans son ensemble.

***Recommandations***

- Le Luxembourg pourrait tirer bénéfice d'une stratégie politique qui définisse la mise en œuvre de l'agenda sur l'efficacité de l'aide, y compris la manière de s'engager dans une coopération pour le développement plus risquée, s'articulant par exemple autour des nouvelles modalités de l'aide et de la coopération dans les États fragiles. Ceci pourrait s'opérer dans le cadre d'un processus consultatif afin de renforcer la transparence et de favoriser une meilleure appropriation de la stratégie.
- La finalisation de ses stratégies opérationnelles aiderait le Luxembourg à garantir que la mise en œuvre des PIC de deuxième génération et d'autres projets va dans le sens de la politique du développement.
- Le Luxembourg doit se doter d'une stratégie de communication sur les questions relatives à l'efficacité de l'aide qui mette en évidence l'amélioration des résultats qu'obtiennent les donateurs au regard du développement en travaillant ensemble ; cela aiderait à gagner le soutien du public autour d'un programme prenant plus de risques.

- Dans le cadre du Comité interministériel, le Luxembourg devrait définir des méthodes appropriées afin de promouvoir, de suivre et d'évaluer de façon systématique, la cohérence des politiques, y compris au service du développement, en vue de pouvoir opérer des arbitrages entre ces politiques.

### **Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'aide : gestion très stratégique et effort de concentration**

Le CAD salue l'engagement pris par le Luxembourg d'augmenter son aide à 1 % de son revenu national. En 2007, le budget de l'aide luxembourgeoise a représenté 0.9 % du revenu national brut (325 millions USD). Cette aide est consentie sous forme de dons non liés. La part de l'aide multilatérale, qui a augmenté depuis 2003 pour atteindre 30 % de l'aide totale en 2006, est de plus en plus acheminée d'une façon plus stratégique et dans des conditions appropriées, grâce aux accords-cadre pluriannuels conclus avec quatre institutions des Nations Unies et à l'intégration de la coopération multi-bilatérale dans les PIC négociés avec les pays prioritaires. Le Luxembourg, qui peut être félicité d'avoir accru et renforcé sa coopération multilatérale, est invité à ne pas relâcher son effort. Le Luxembourg se place parmi les pays du CAD les plus généreux par ses dotations aux ONG, par l'intermédiaire desquelles ont transité 12 % en moyenne du budget total de l'aide au cours de la période écoulée depuis le précédent examen. Si le soutien à des ONG est assurément une manière d'accroître la visibilité du Luxembourg sur la scène internationale, l'efficacité et l'impact des projets éparpillés et de faible envergure qui sont mis en œuvre par les ONG risquent d'être limités à cet égard.

Les dotations d'aide bilatérale illustrent l'engagement du Luxembourg à l'égard des pays les plus pauvres – en particulier ceux qui se classent parmi les moins bien lotis selon l'indice de développement humain – et ses efforts de concentration sur quelques pays prioritaires. Quelque 54 % de l'aide bilatérale luxembourgeoise ont été attribués en 2006 aux pays les moins avancés, alors que la moyenne pour l'ensemble du CAD s'établit à 26 %. Les dix principaux bénéficiaires de l'aide luxembourgeoise, dont deux sont des États fragiles (le Niger et le Laos), se sont partagé 63 % de l'enveloppe bilatérale en 2005-06. Qui plus est, la plupart des pays partenaires privilégiés ont reçu une hausse substantielle de l'aide bilatérale dans les PIC de deuxième génération lancés en 2006-07, et le nombre de « pays à projets » est passé de 20 en 2003 à 12 en 2006. Ceci met en évidence l'effort résolu de concentration géographique que déploie le Luxembourg.

En outre, en dépit de l'accroissement du volume de l'aide, le nombre de projets mis en œuvre par Lux-Development n'a pas considérablement augmenté. De fait, les projets ne se sont pas multipliés à l'envi et les ressources se sont concentrées sur des projets plus importants. Le Luxembourg est encouragé à persévérer dans ses efforts afin d'élargir l'envergure de ses projets. Le Fonds de la coopération au développement et les enveloppes budgétaires indicatives sur cinq ans définies pour chaque PIC assurent une meilleure prévisibilité de l'aide pour les partenaires (dans deux cas, les dotations annuelles sont même précisées), même si celle-ci n'est jamais fournie sous forme de soutien budgétaire. Cela étant, le Luxembourg doit gérer son budget avec soin pour s'assurer que les versements annuels sont faits pour atteindre les objectifs de l'aide.

Le Luxembourg est également performant sur le plan de la concentration sectorielle. La majeure partie de l'aide bilatérale luxembourgeoise (53 % en 2005-06) est destinée aux infrastructures et services sociaux : santé, éducation – y compris formation et insertion professionnelles – développement local intégré, eau et assainissement. L'aide plurisectorielle en absorbe 10 %. Quant au soutien que le Luxembourg apporte à des questions transversales, il est plus visible dans les activités que dans les statistiques. À cet égard, un effort sur le plan des orientations stratégiques et de la notification statistique serait le bienvenu. En général, la notification des statistiques de l'APD reste un défi pour le Luxembourg.

### ***Recommandations***

- Compte tenu du nombre d'ONG éligibles au titre de l'aide publique et du soutien vigoureux dont elles bénéficient, le Luxembourg devrait étudier comment l'efficacité de cette aide pourrait être renforcée par des mesures autres que celles destinées à favoriser le ciblage géographique.
- Les données statistiques communiquées par le Luxembourg au CAD ont été quelque peu améliorées. De nouveaux progrès, indispensables, dans cette voie nécessiteraient que les capacités de notification des statistiques par le ministère soient renforcées.

### **Organisation et gestion**

#### ***Définition claire des structures et des attributions***

Les structures de gestion de la coopération luxembourgeoise se caractérisent par une bonne organisation et ne prêtent guère à confusion pour les différents acteurs. La responsabilité de la politique et des programmes de coopération incombe au ministère des Affaires étrangères tandis que le ministère des Finances assure la gestion des relations avec les institutions financières internationales. Le ministère des Affaires étrangères confie la responsabilité des projets à l'agence d'exécution, Lux-Development, qui doit lui rendre compte de leur mise en œuvre effective. Dans les pays partenaires, le ministère des Affaires étrangères et Lux-Development sont installés dans les mêmes locaux et investis de responsabilités bien définies : le MAE conduit le dialogue sur les politiques à suivre et Lux-Development s'occupe de la gestion des projets. Au Burkina Faso, il est clairement apparu que les deux entités entretenaient un dialogue ouvert et informel. Le Fonds de la coopération au développement et les accords-cadres pluriannuels signés avec les pays prioritaires, les organisations multilatérales et les ONG contribuent aussi à la clarté des objectifs, de l'appui financier et de la notification.

Le Luxembourg peut être félicité d'avoir ouvert des bureaux régionaux dans cinq des dix pays partenaires privilégiés, ce qui a permis d'approfondir les consultations avec les pays partenaires et les donateurs, et a facilité la définition des priorités à retenir dans les PIC de deuxième génération. Le Luxembourg devrait mettre à profit sa présence sur le terrain pour améliorer l'appropriation et l'alignement et promouvoir ses propres priorités, y compris la microfinance et la réduction des risques de catastrophe, dans le dialogue engagé au niveau des pays. Cette présence renforcée dans les pays fournit en outre une base pour examiner l'opportunité d'une décentralisation plus poussée de la gestion de l'aide au profit du terrain.

#### ***Devenir une organisation valorisant les leçons apprises avec les compétences requises***

Les ressources humaines demeurent un défi pour la Direction de la coopération au développement (DCD) du Luxembourg, où de nombreux agents sont responsables d'au moins deux composantes du programme. Cela étant, trois nouveaux agents ont été recrutés, comme le recommandait un audit de la Direction datant de 2006. La difficulté majeure pour le MAE est de pouvoir disposer des compétences requises lorsqu'il en a besoin, un aspect qui peut revêtir une importance cruciale si le Luxembourg veut suivre les prescriptions relatives à la division du travail entre les donateurs. Pour assurer aussi bien la continuité au sein de la DCD que l'accès aux connaissances requises, le Luxembourg doit continuer de disposer au sein de la Direction d'un noyau de compétences en matière de développement. D'autres agents du ministère pourraient aussi être appelés à traiter des questions de développement, en y consacrant une partie de leur carrière. Si le ministère ne peut pas recruter, il doit faire appel avec discernement à des sources extérieures

d'expertise. Pour rester pragmatique, il pourrait notamment mobiliser des compétences extérieures (principalement auprès de Lux-Development, mais aussi auprès de consultants) et nouer des partenariats avec d'autres acteurs (donneurs et ONG).

L'évaluation s'est améliorée depuis le dernier examen de l'aide, mais des progrès sont encore nécessaires. Les évaluations externes exigent une attention particulière du fait qu'elles n'obéissent pas aux lignes directrices préconisées par le CAD et afin d'assurer une réelle prise en compte des enseignements qui peuvent s'en dégager. Le ministère doit également définir précisément les directives générales qu'il entend adopter et appliquer en matière d'évaluation externe. Ces dernières devraient couvrir divers aspects du programme, y compris de l'organisme chargé de l'exécution aux modalités d'intervention en passant par la participation des pays partenaires au processus. Des évaluations plus systématiques, de même qu'une meilleure diffusion des conclusions et recommandations, contribueront à la valorisation des leçons apprises et permettront une meilleure reddition de comptes. En outre, le Luxembourg devra adapter ses procédures de suivi et d'évaluation aux nouvelles modalités de l'aide à mesure qu'il évoluera vers des approches sectorielles et des programmes.

### ***Recommandations***

- Le ministère des Affaires étrangères doit prendre des mesures pour faire en sorte de préserver l'expertise qu'il a su acquérir au fil des années, veiller à cultiver sa mémoire institutionnelle et avoir accès aux compétences requises dans des secteurs spécifiques, sur certaines questions transversales et pour le passage aux nouvelles modalités.
- Le Luxembourg doit systématiquement privilégier les évaluations externes réalisées conformément aux principes et procédures du CAD, y compris pour ce qui concerne la diffusion des conclusions et recommandations.

### **Améliorer l'impact**

Lors de sa présidence de l'UE, le Luxembourg s'est activement mobilisé pour soutenir les efforts déployés au plan international en vue d'améliorer la qualité et l'impact de l'aide au développement. Il a joué un rôle de premier plan pour coordonner l'action des États membres de l'UE lors de la préparation du Forum de haut niveau de Paris sur l'efficacité de l'aide. Le Luxembourg devrait mettre à profit l'expérience acquise ce faisant pour rallier au plan national l'appui nécessaire à la mise en œuvre effective de la Déclaration de Paris dans les pays partenaires et continuer de promouvoir l'efficacité de l'aide dans ses propres programmes.

### ***Mettre en œuvre l'aide efficacement***

Le Luxembourg a commencé en 2007 à établir son propre plan opérationnel pour assurer la mise en œuvre du programme d'action sur l'efficacité de l'aide lorsqu'il a commandité la réalisation d'une étude des « Obligations de la coopération luxembourgeoise aux termes de ses engagements politiques internationaux », y compris de la Déclaration de Paris. Les recommandations formulées dans cette étude viendront nourrir le plan d'action pour l'efficacité de l'aide du Luxembourg. Cette étude insiste par ailleurs sur le fait que le Luxembourg devra engager des réformes radicales, structurelles et en termes de ressources humaines, pour être en mesure d'atteindre les objectifs-cibles énoncés dans la Déclaration de Paris. Il sera déterminant de rallier autour des réformes la volonté politique et l'impulsion nécessaire pour assurer le succès de leur mise en œuvre.



*Appliquer les principes de la Déclaration de Paris sur le terrain*

L'exemple du Burkina Faso montre à l'évidence que le Luxembourg a su utiliser judicieusement les PIC de deuxième génération pour s'aligner sur les stratégies de développement de ses partenaires et coordonner son action avec celle des autres donateurs. De plus, les approches participatives qu'ont utilisées le ministère et Lux-Development pour formuler et gérer les projets sont propices à l'appropriation par les partenaires, y compris l'administration locale. En revanche, le fait que les modalités de mise en œuvre des projets soient avant tout dictées par les procédures de Lux-Development et pourrait entraver un meilleur alignement sur les systèmes nationaux, l'harmonisation entre les donateurs et l'appropriation par les pays eux-mêmes. Il ressort du nouveau PIC que le Luxembourg pourrait trouver des points d'ancrage à partir desquels harmoniser son action autour d'une approche sectorielle, soutenir des paniers communs et, pour répondre à la demande de ses pays partenaires, commencer à préparer le terrain en vue de consentir un soutien budgétaire direct. Le Luxembourg devrait examiner les PIC de façon à identifier ces possibles points d'ancrage. Il va sans dire qu'une partie du travail de préparation devra être fait au Luxembourg. La mission, le rôle et les responsabilités du MAE et de Lux-Development devront être clarifiés de façon à leur donner les moyens de se conformer à la Déclaration de Paris. Il ne doit ainsi pas y avoir d'ambiguïté sur l'institution censée assurer la coordination entre les donateurs et la gestion axée sur les résultats, et rendre compte des résultats obtenus. Il doit être envisagé dans ce contexte de pousser plus avant la décentralisation de la gestion de l'aide au profit du terrain.

Le Luxembourg est cependant prêt à s'atteler à d'autres aspects du programme d'action sur l'efficacité de l'aide. Il est le chef de file des donateurs dans le domaine de la formation professionnelle au Cap-Vert et n'est pas opposé à assumer cette même responsabilité dans d'autres secteurs dans les pays prioritaires. Des dispositions ont été prises avec d'autres donateurs en vue de la réalisation de travaux conjoints, y compris l'utilisation d'analyses conjointes dans le cadre de l'élaboration des PIC, la mise en place d'un dispositif de coopération déléguée avec la Belgique en Équateur, et la conduite d'évaluations conjointes. Il convient de saluer le Luxembourg pour sa disposition à assumer le rôle de chef de file. Le Grand-Duché devrait explorer des pistes en vue d'assumer cette responsabilité dans d'autres pays prioritaires dans le cadre des efforts qu'il déploie en faveur de l'harmonisation entre donateurs.

***Tirer les leçons de l'expérience dans des domaines prioritaires****Renforcement des capacités*

À l'instar d'autres donateurs, le Luxembourg estime que le renforcement des capacités est un vecteur essentiel du développement en général et qu'il relève avant tout de la responsabilité des pays partenaires. En matière de renforcement des capacités, le MAE distingue trois phases : i) la formation (initiale et professionnelle), ii) le renforcement des capacités existantes (formation continue) et iii) le renforcement institutionnel (gestion). Si le Luxembourg ne s'est pas encore doté d'une stratégie opérationnelle dans ce domaine, c'est un objectif récurrent des documents de projet de Lux-Development, quoique sous une forme plus classique. Le renforcement des capacités va rarement au-delà des besoins immédiats propres à un projet et de la capacité des partenaires locaux à se l'approprier et à en assurer la conduite une fois que le Luxembourg leur a passé le relais. En outre, Lux-Development devrait pouvoir déléguer complètement l'exécution d'un projet au directeur local du projet, ce qui lui permettrait de s'en tenir davantage à un rôle de conseil et d'accompagnement.

Le Luxembourg pourrait soutenir d'une manière plus systématique le renforcement des capacités dans les administrations publiques des pays prioritaires, étant donné que nombre d'entre eux sont parmi les moins avancés et soumis à de fortes contraintes en termes de capacités. De plus, disposer de

sa propre stratégie opérationnelle en matière de renforcement des capacités, s'appuyant sur les bonnes pratiques issues de l'expérience d'autres donateurs, aidera le Luxembourg à se préparer à utiliser les nouvelles modalités de l'aide dans ces pays.

### *La microfinance*

La logique et la raison d'être de la politique du Luxembourg en faveur de la microfinance et de la création de secteurs financiers inclusifs reposent sur sa spécificité nationale : le Grand-Duché est une place financière internationale et a une solide expérience de la coopération pour le développement. Le Luxembourg cherche à utiliser l'aide comme catalyseur afin de renforcer la microfinance et la création de secteurs financiers inclusifs. Au plan international, le Luxembourg préside actuellement les travaux du Groupe de conseillers des Nations Unies pour des secteurs financiers inclusifs, et a également veillé à ce que la microfinance trouve sa place dans le Consensus européen sur le développement. Le Grand-Duché a fourni des capitaux de démarrage à des structures de soutien basées au Luxembourg qui favorisent plus d'investissement dans des institutions de microfinance de qualité. En 2008, le Luxembourg a lancé un projet régional de microfinance de plusieurs millions d'euros (18.8 millions EUR<sup>1</sup>) en collaboration avec la Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest. À bien des égards, le Luxembourg suit les bonnes pratiques internationalement reconnues en ce qui concerne l'utilisation de l'aide au développement à l'appui de la microfinance. Il s'applique à renforcer les capacités des institutions de microfinance, à développer les capacités de ce secteur et à favoriser l'investissement privé.

À l'échelon international, le Luxembourg est un bon ambassadeur de la microfinance et de la mise en place de secteurs financiers inclusifs, et devrait étudier comment jouer ce rôle au mieux dans les pays prioritaires. Une solution pourrait être d'intégrer systématiquement les formules de microfinancement dans les PIC et de les promouvoir dans le dialogue sur les politiques à suivre qu'il entretient avec les gouvernements partenaires et les donateurs. Le Luxembourg devrait en outre tirer profit du nouveau projet engagé avec la Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest pour faire en sorte que les agents-pays prennent part au groupe de pilotage et fassent circuler les messages de façon qu'ils soient pris en compte dans le dialogue sur les politiques à suivre au niveau national.

### **Recommandations**

- Le Luxembourg est encouragé à finaliser son plan d'action pour l'efficacité de l'aide conformément aux engagements souscrits dans la Déclaration de Paris. Il pourrait utilement s'appuyer à cet effet sur les résultats de l'exercice de suivi de la Déclaration de Paris et les bonnes pratiques qui commencent à émaner de la préparation du Forum de haut niveau d'Accra. Le Luxembourg souhaitera peut-être actualiser la convention signée entre le ministère des Affaires étrangères et Lux-Development afin de préciser les missions, rôles et responsabilités dévolus de façon à gérer l'aide plus efficacement.
- Le Grand-Duché continuera de financer des programmes et des projets qui, pour la plupart, seront exécutés par Lux-Development sur le moyen terme. Le Luxembourg devrait ainsi s'assurer que les programmes et les projets sont menés en conformité avec les objectifs énoncés dans la Déclaration de Paris et sont intégrés dans les programmes sectoriels. Le Luxembourg devrait davantage recourir aux nouvelles modalités de l'aide comme le veulent les principes d'efficacité de l'aide.

---

<sup>1</sup> Source des chiffres en euro : Luxembourg.

- Le Luxembourg devrait élaborer une stratégie de renforcement des capacités qui fournisse des directives précises et définisse les principes et les modalités concrètes devant guider la mise en œuvre opérationnelle du renforcement des capacités dans ses programmes de coopération.
- Le Comité encourage le Luxembourg à renforcer l'intégration de la microfinance et de la promotion de secteurs financiers inclusifs dans les PIC. Le Grand-Duché doit aussi mettre à profit les enseignements tirés du projet de microfinance lancé dans la région de l'Afrique de l'Ouest pour promouvoir ce type de dispositif dans les pays prioritaires.

### Action humanitaire

Le Luxembourg est l'un des dix-sept premiers signataires des Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, qui visent à améliorer la performance collective des donateurs dans leur action humanitaire. Globalement, le Luxembourg a été à la hauteur des engagements souscrits en vertu de l'initiative intitulée Bonnes pratiques pour l'aide humanitaire et, dans certains domaines, peut même être considéré comme un modèle. La publication d'une stratégie sectorielle pour l'action humanitaire et le renforcement des fonctions d'évaluation et d'apprentissage contribueront à améliorer encore l'impact et la transparence du programme d'action humanitaire du Luxembourg.

Le budget annuel initial consacré à l'aide humanitaire augmente régulièrement depuis quelques années pour atteindre 29 millions EUR en 2008<sup>2</sup>. Le budget initial a été complété par des dotations budgétaires supplémentaires (notamment pour faire face au tsunami qui a frappé l'Océan indien). Par ailleurs, des actions humanitaires ont été financées par le Fonds de la coopération au développement (principalement destinés aux activités de prévention des catastrophes, d'atténuation de leurs effets et de préparation). Les versements bruts du Luxembourg en faveur de l'action humanitaire ont donc atteint environ 31-32 millions EUR par an dans les dernières années. Ces versements confèrent de fait au Luxembourg un poids dans les enceintes internationales qui dépasse la modestie de son budget. Suivant les chiffres du CAD, approximativement 14 % de l'APD brute ont été alloués à l'aide humanitaire en 2006 - bien au-dessus de la moyenne du CAD qui ressort à 8 % - ce qui ne représente pas tous les versements faits par le Luxembourg au titre de l'aide humanitaire. Lors de sa présidence de l'UE, le Luxembourg a par ailleurs fait la preuve de sa capacité de leadership dans la gestion de la réponse européenne à la crise provoquée par le tsunami dans l'Océan indien. Le Grand-Duché semble par conséquent bien placé pour s'investir sur la scène internationale, notamment en guidant les nouveaux États membres en vue de l'adoption du Consensus européen sur l'aide humanitaire.

Les crédits alloués à l'aide humanitaire sont largement dispersés et sont souvent destinés à faire face à des crises dites « oubliées ». L'action humanitaire luxembourgeoise s'articule autour d'accords de partenariat stratégiques, qui en constituent une caractéristique essentielle. Ces accords permettent un dialogue bilatéral et des engagements de financement pluriannuels pour ce qui est des organisations multilatérales ou annuels pour ce qui est des ONG luxembourgeoises. Dans un cas comme dans l'autre, la prévisibilité et la flexibilité que présentent ces accords pour les partenaires chargés de la mise en œuvre, couplées au fait que les dotations sont rarement préaffectées, sont des aspects particulièrement appréciés. Le Luxembourg pourrait cependant faire plus pour promouvoir une culture faisant place à la réduction des risques de catastrophe dans le cadre des PIC négociés avec les pays prioritaires.

Nonobstant ces impressions positives, les mécanismes d'évaluation et d'apprentissage semblent relativement faibles, et il est probable que des aspects importants qui pourraient être riches

<sup>2</sup> Source des chiffres en euro : Luxembourg.

d'enseignements sont laissés de côté. Si au lieu de mener ses évaluations de son côté, le Luxembourg participait à des évaluations conjointes avec d'autres donateurs, cela limiterait les demandes à l'équipe chargée de l'aide humanitaire en termes de ressources humaines et offrirait au Grand-Duché un espace où échanger avec ses pairs les leçons tirées de leurs expériences respectives.

### ***Recommandations***

- Le Comité félicite le Luxembourg des résultats déjà obtenus dans la mise en œuvre des engagements souscrits dans le cadre de l'initiative relative aux bonnes pratiques pour l'aide humanitaire. Il l'encourage à diffuser les bonnes pratiques qu'il a su développer au sein de la communauté des donateurs, notamment auprès des nouveaux États membres de l'UE.
- Le Comité recommande au Luxembourg de formaliser son engagement en faveur de l'action humanitaire dans le cadre d'une stratégie sectorielle, et de rendre plus explicite son approche de la prévention des crises et des moyens de les atténuer ou de s'y préparer, en particulier dans le contexte des PIC.
- Des mécanismes plus systématiques d'évaluation et d'apprentissage permettraient de cerner l'impact global de l'action humanitaire luxembourgeoise et de retirer des enseignements déterminants de l'expérience accumulée.

## RAPPORT DU SECRÉTARIAT

### *Chapitre 1*

#### **Orientations stratégiques**

La coopération internationale pour le développement est devenue au cours de la dernière décennie un élément essentiel de l'action internationale du Grand-Duché de Luxembourg, en se fixant des objectifs ambitieux, en se dotant de moyens d'intervention substantiels, en servant d'exemple dans plusieurs domaines. L'action du Luxembourg ne peut se concevoir que dans une perspective qui dépasse largement les frontières. Le Luxembourg a adhéré au Comité d'aide au développement (CAD) en 1992. Trois examens par les pairs ont été réalisés jusqu'à présent, le dernier en 2003. Le Luxembourg s'applique à répondre aux engagements internationaux et aux recommandations effectuées. L'objectif de 0.7 % de l'aide publique au développement ayant été atteint en 2000, le Luxembourg se propose d'atteindre progressivement 1 %. Deux orientations majeures sont affirmées dans le document « Stratégies et principes » : la lutte contre la pauvreté et la réduction du nombre de pays partenaires. Soucieux de la qualité et de l'impact de son aide, le Luxembourg vise des créneaux ciblés où ses compétences sont valorisées au mieux avec des moyens limités.

La coopération luxembourgeoise a démontré qu'elle pouvait, en quelques années et avec des moyens relativement économes et bien ciblés et un dispositif d'intervention adapté et efficace, gagner l'appréciation des pays partenaires, trouver une place reconnue au sein des bailleurs de fonds et rencontrer l'estime des citoyens. De ce point de vue, la coopération luxembourgeoise est une référence sur plusieurs aspects : concentration, complémentarité avec les organisations multilatérales, priorité aux pays les moins avancés (PMA). Le Luxembourg est aussi un exemple dont les bailleurs de fonds (hors CAD) pourraient s'inspirer.

#### **Cadre législatif de la politique luxembourgeoise de coopération pour le développement**

La Loi sur la coopération au développement de 1996 fournit le cadre légal et réglementaire de la coopération au développement du Grand-Duché de Luxembourg. Alors que certaines voix s'élèvent (au Parlement et parmi les ONG) estimant que cette loi devrait être réactualisée et modifiée, le gouvernement considère que les trois objectifs visés sont toujours pertinents, même sans faire référence explicitement aux Objectifs du Millénaire pour le développement. La loi ne fait pas non plus référence de manière explicite aux objectifs en matière d'aide humanitaire, qui ont pris de l'importance ces dernières années (annexe C). La loi définit également les modalités d'intervention. Le Fonds de la coopération au développement, instauré par cette loi, est alimenté par le budget de l'État. Ce fonds n'est pas placé sous la contrainte de l'annualité budgétaire.

Dans l'article trois de la loi les objectifs de la coopération au développement sont : (i) le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux ; (ii) l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale ; et (iii) la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement.

### **Orientations stratégiques du Grand-Duché de Luxembourg**

La coopération internationale est devenue un vecteur important de l'action extérieure du Grand-Duché. Le rôle du pays sur la scène internationale et sa mission de solidarité sont largement partagés par toutes les parties concernées, citoyens, élus et ministres<sup>3</sup>. Ce consensus s'est instauré en l'absence de relations séculaires avec des pays en développement, par une tradition d'écoute, ainsi que par des relations directes entre les acteurs favorisant le consensus et la prise de décision. Le gouvernement estime qu'il doit garantir de bons résultats, tant vis-à-vis des parlementaires que de l'opinion publique, afin de maintenir l'effort important de l'aide publique.

Si l'effort de solidarité internationale se manifeste de plus en plus fortement depuis une quinzaine d'années, il trouve ses fondements dans les vicissitudes de l'histoire du Luxembourg au cours des cent cinquante dernières années. La mémoire du pays a conservé les souvenirs de souffrances, de pauvreté, d'émigration, mais aussi de solidarité internationale (Plan Marshall). L'objectif de 1 % a été fixé dans les déclarations gouvernementales de 1999 et 2004. L'aide publique au développement devrait s'élever à 0.91 % du RNB en 2008 (prévisions) et l'objectif déclaré de 1 % du RNB est maintenu à moyen terme.

La stratégie de la coopération luxembourgeoise est fermement ancrée dans « le cadre référentiel » que forment la Déclaration du millénaire et les OMD, le Consensus de Monterrey sur le financement du développement et la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (mars 2005). Le Luxembourg, qui assurait au cours du premier semestre 2005 la présidence de l'Union européenne, a concouru au succès de la Conférence de Paris et a d'ailleurs contribué à l'adoption de l'objectif de 0.7 % par les États membres de l'Union européenne par ses capacités de négociateur et par l'exemple qu'il entend donner.

Dans son document « Stratégies et principes », le Luxembourg détermine ses actions dans l'esprit du développement durable appréhendé dans ses aspects sociaux, économiques et environnementaux. Les principaux domaines d'intervention visent les secteurs sociaux : santé, éducation, y compris la formation et l'insertion professionnelle ainsi que le développement local intégré, l'accent étant mis sur l'eau et l'assainissement. Dans tous ses documents, le gouvernement luxembourgeois énonce les huit Objectifs du Millénaire pour le développement comme ligne de conduite de sa politique.

Le Grand-Duché de Luxembourg tient un discours tout à fait en ligne avec ses engagements internationaux. Avant tout sur le plan quantitatif, car les membres du gouvernement, comme les députés, estiment que les adaptations requises dans les modalités d'intervention (résultant de l'application de la Déclaration de Paris) pourraient saper la confiance des citoyens et des élus sur l'efficacité de l'aide publique au développement. L'aide-projet offre plus de garantie sur son efficacité que les paniers communs ou l'aide-programme. Cet argument reflète l'opinion publique<sup>4</sup>. Les

<sup>3</sup> Le gouvernement partage collectivement l'engagement d'atteindre 1 % du revenu national brut pour l'APD.

<sup>4</sup> Une enquête, non représentative, réalisée en 2007 auprès des luxembourgeois résidents a donné un score que de nombreux autres pays du CAD pourraient envier : 81 % d'entre eux jugent la politique du gouvernement en matière d'aide publique au développement bonne (57 %), très bonne (19 %) et excellente (5 %).

réticences vis-à-vis de l'aide budgétaire trouvent aussi leur explication, sinon leur justification, dans les préoccupations des responsables quant à l'efficacité, les capacités de gestion, les coûts administratifs ou l'impact. Néanmoins, le Luxembourg ayant contribué à la concrétisation des engagements collectifs se doit de concourir à leur application effective.

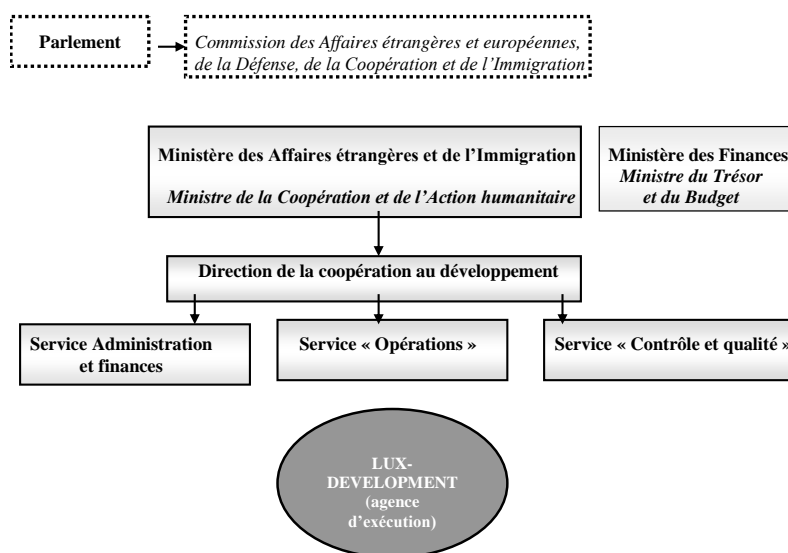
Le document présentant les stratégies générales donne une vision consensuelle, cohérente mais réductrice et non directement opérationnelle. Le pragmatisme du Luxembourg peut ainsi s'exprimer sans permettre de tracer de vision à moyen et à long terme qui puisse prendre en compte les actions correspondant à la réforme de l'aide (ex. alignement, division du travail) ou pouvant être perçues comme trop risquées (ex. coopération avec les États fragiles, nouvelles modalités) tout en gardant la réduction de la pauvreté et l'attachement aux OMD au cœur de la nouvelle politique du développement. À ce titre, le Luxembourg devrait tirer profit d'une stratégie globale de coopération au développement à moyen terme, qui soit déterminée par des consultations les plus larges possibles.

### Instances chargées de l'aide publique au développement et de la coopération internationale

La Direction de la coopération au développement (DCD) au sein du ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration est la principale instance de conception et de mise en œuvre de l'aide publique au développement luxembourgeoise. La DCD est placée sous l'autorité du ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire (figure 1) et son directeur préside le Comité interministériel pour la coopération au développement (chapitre 2)<sup>5</sup>.

Le ministère des Finances, en collaboration avec la Banque centrale du Luxembourg, est représenté au conseil d'administration des organisations de Bretton Woods, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), et peut ainsi (dans la limite de sa participation au capital social) exercer une influence sur la politique menée par les deux institutions.

**Figure 1. Le système de la coopération luxembourgeoise**



<sup>5</sup> Les compétences ministérielles des membres du gouvernement formé en 2004, à l'issue des élections législatives, sont fixées par arrêté grand-ducal du 31 juillet 2004. Le titulaire actuel détient deux portefeuilles ministériels supplémentaires, à savoir la Défense et les Communications.

La Commission parlementaire des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration débat une fois par an en séance plénière sur la déclaration du ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire sur la politique de coopération au développement. Il s'agit du seul débat public sur l'aide publique au développement. D'autres débats sur des éléments ponctuels peuvent se tenir au sein de la Commission des Affaires étrangères de la Chambre des Députés, par exemple l'Accord de Cotonou ou les Accords de partenariat économique (APE), mais ces débats ne sont pas publics<sup>6</sup>.

### **Un rôle actif et efficace dans le cadre de l'Union européenne**

Membre fondateur de l'Union européenne, le Luxembourg a une intime connaissance des mécanismes de la Commission européenne et des principaux enjeux qui sont débattus à Bruxelles. Il a présidé à onze reprises le conseil de l'Union européenne, cumulant une expérience qu'il sait mettre à profit. La présidence luxembourgeoise de l'Union européenne, au premier semestre 2005, a contribué à faire avancer l'agenda européen et international en matière de coopération au développement.

Ainsi, en juin 2005, le Conseil européen adoptait un engagement clair des États membres de l'Union européenne et de la Commission d'augmenter progressivement, individuellement et collectivement leur aide publique au développement pour atteindre un niveau de 0.7 % du RNB en 2015. Le Luxembourg avait montré la voie (objectif atteint dès 2000) et surtout démontré ses capacités d'entraîner les autres pays membres. Dans le contexte des relations de l'Union européenne avec ses partenaires ACP, l'année 2005 était encore marquée par la révision des accords de Cotonou, menée à bien au cours de la présidence luxembourgeoise. Ces accords révisés ouvrent la voie à un partenariat renouvelé entre les deux entités. Le début de la présidence a aussi coïncidé avec le tsunami dans l'Océan indien qui a mis le Luxembourg dans une position prééminente pour guider la réponse de l'aide humanitaire européenne (annexe C). Enfin en mars 2005, sous l'impulsion de l'Union européenne, le Forum de Paris a vu l'adoption par les représentants de plus de cent pays de la « Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide » qui est déjà en train de contribuer à un changement de comportement tant des bailleurs que des pays partenaires dans le sens d'une utilisation plus efficace des ressources. On retiendra encore que le Luxembourg a pris l'initiative en novembre 2005 de mettre le sujet de la migration et du développement à l'ordre du jour au niveau de l'Union européenne. Il convient de féliciter le Luxembourg d'avoir su entraîner l'Union européenne, lorsqu'il en assumait la présidence, pour faire avancer un certain nombre de dossiers prioritaires, notamment celui de la Déclaration de Paris.

### **Des priorités géographiques stratégiques et opérationnelles clairement établies**

La concentration géographique est devenue un élément stratégique de la politique de coopération luxembourgeoise, ciblée sur dix pays partenaires prioritaires, dont six se situent en Afrique subsaharienne (chapitre 3)<sup>7</sup>. Le Luxembourg entend également faire évoluer les relations d'aide traditionnelle vers des relations d'échanges plus classiques (par exemple économiques, financières, technologiques) avec certains pays prioritaires qui sortent de la catégorie des pays les moins avancés. Le désengagement dans certains « pays à projets », comme par exemple la Tunisie, le Maroc ou encore

<sup>6</sup> Restreignant aussi par conséquent les informations qui sont accessibles sur le site de la Chambre des Députés.

<sup>7</sup> Burkina Faso, Cap-Vert, El Salvador, Laos, Mali, Namibie, Nicaragua, Niger, Sénégal, Viêtnam.



l'Équateur, s'est poursuivi depuis le dernier examen : il ne reste que 12 pays à projets en 2007 contre 20 en 2003<sup>8</sup>.

Avec une augmentation des dotations des Programmes indicatifs de coopération (PIC), un arrêt progressif des interventions dans les « pays à projets » et une stratégie d'évolution vers d'autres modes d'intervention dans les pays disposant d'un indice de développement humain plus élevé (voir plus bas), la coopération luxembourgeoise accentue sa concentration vers les pays prioritaires. En même temps, les zones sous administration palestiniennes ont pu bénéficier des mêmes avantages que ceux en vigueur dans les pays prioritaires (Rapport annuel 2005). Néanmoins, les contributions à cette entité ont été sensiblement réduites en 2006, alors que les moyens attribués à des projets au Kosovo arrivent presque au niveau des dotations réservées aux pays prioritaires.

Une concentration sur les pays les moins avancés (PMA) est exprimée et réalisée. Le critère de base de ce choix est l'indice de développement humain (IDH) de l'ONU. D'autres critères informels sont la dimension du pays partenaire<sup>9</sup>, une présence ancienne (parfois d'ONG luxembourgeoises), une répartition effectuée sur trois continents, une recherche de visibilité de l'aide. Tous les pays cibles du Grand-Duché se retrouvent dans la seconde moitié du classement de l'IDH et cinq d'entre eux comptent parmi les moins avancés. La référence à l'IDH conduit le Luxembourg à prévoir une stratégie de sortie – progressive – de trois pays : El Salvador, le Viêt Nam et la Namibie<sup>10</sup> (chapitre 3).

À l'exception de la priorité de concentration géographique, les autres priorités stratégiques de la coopération luxembourgeoise ne sont pas encore développées. La stratégie générale fait l'objet d'une présentation réduite à une page écran sur le site du ministère et l'essentiel des indications se trouve dans les déclarations gouvernementales ou dans les documents opérationnels (PIC, mandat de formulation à Lux-Development, guide méthodologique de Lux-Development). Il est prévu de décrire les orientations stratégiques sectorielles et transversales, mais pour l'instant seule la microfinance est dotée d'une stratégie sectorielle.

### *Des priorités sectorielles et thématiques en évolution*

Les secteurs sociaux classiques (éducation de base, soins de santé primaires), et longtemps affichés comme une priorité majeure de la coopération luxembourgeoise, seraient en train d'évoluer vers des projets relevant d'activités génératrices de revenu et du secteur privé tels que formation technique et professionnelle et la microfinance – conformément aux nouvelles orientations données par le ministre lors du débat parlementaire. Entre 2005 et 2007, le Luxembourg a signé des PIC de deuxième génération avec les dix pays prioritaires prévoyant de concentrer davantage ses interventions sur un nombre limité de secteurs. Le Luxembourg a de la sorte devancé le Code de conduite de l'Union européenne sur la complémentarité et la division du travail qui prévoit que « *les donateurs de l'UE s'efforceront de faire porter leur participation active dans un pays partenaire sur trois secteurs au maximum* ». Compte tenu d'une inertie inévitable dans la réalisation des projets anciens des secteurs sociaux et la conception des nouveaux projets en soutien à des activités génératrices de

<sup>8</sup> Pour Lux-Development (8 pays en 2007 hors zone de concentration contre 12 en 2003, avec 18 projets en cours contre 32). Le retrait des pays non privilégiés sera achevé fin 2009, sauf pour les Balkans (Albanie, Kosovo, Monténégro et Serbie) où trois nouveaux projets sont en cours de formulation.

<sup>9</sup> Les pays du Sahel, le cœur des pays prioritaires, ont une population de 12 à 13 millions d'habitants, mais on trouve aux deux extrémités le Cap-Vert (0.5 million) et le Viêt Nam (83.1 millions).

<sup>10</sup> Le Cap-Vert est considéré comme un cas à part en ce que le niveau élevé sur l'IDH résulte entre autres des fonds transférés par les capverdiens de l'étranger et non des ressources internes du pays.

revenu, les nouvelles orientations du Luxembourg ne sont pas encore décelables dans les chiffres<sup>11</sup> (encadré 1).

#### **Encadré 1. La concentration sectorielle au Burkina Faso**

Le Programme indicatif de coopération 2003-07 avait donné la priorité aux secteurs sociaux dans l'optique de contribuer à l'atteinte des OMD. Trois secteurs étaient retenus : éducation/formation technique et professionnelle, santé et artisanat. « Exceptionnellement et de façon ponctuelle, les deux parties ont aussi prévu d'intervenir dans les secteurs non prioritaires suivants : gestion des ressources naturelles et développement rural ».

Dans la réalité, les secteurs « non prioritaires » placés en seconde position au cours de cette période ont été intégrés dans le Programme indicatif de coopération 2008-12 (MAE, 2007b). Ce nouveau PIC réduit à deux le nombre de secteurs de concentration : gestion durable des ressources naturelles d'une part, enseignement et formation technique et professionnelle d'autre part, tout en prévoyant d'intervenir aussi dans deux domaines hors concentration : éducation non formelle/alphabétisation et transfusion sanguine. Les contributions des deux secteurs non prioritaires s'élèvent à moins de 10 % de l'enveloppe du PIC.

Source : MAE.

La concentration sectorielle (traditionnelle) est complétée par les relations privilégiées du Luxembourg avec quatre organisations multilatérales (OMS, PNUD, UNFPA et UNICEF) avec lesquelles des accords cadres ont été signés et qui reçoivent des contributions volontaires à leur budget principal, des contributions multi-bilatérales dans les pays prioritaires ainsi que d'autres contributions pour certaines de leurs priorités thématiques (chapitre 3). Dans le domaine humanitaire trois accords cadres ont été signés avec le PAM, l'UNHCR et le CICR (annexe C).

#### *Des orientations qui ne trouvent pas encore leur application opérationnelle*

Les PIC sont de puissants outils pour raffermir la cohérence des politiques de coopération du Luxembourg avec des pays prioritaires et des bailleurs. Les données relatives au nombre de projets confirment une nette progression en faveur de la concentration géographique (chapitre 3), mais encore faudrait-il que les PIC soient mis en conformité avec les intentions affichées. Le Luxembourg accorde plus d'attention à des aspects spécifiques de certains secteurs. Par exemple, la formation technique et l'insertion professionnelle deviennent les activités principales au sein du secteur de l'éducation dans de nombreux pays prioritaires. Bien que la microfinance soit citée comme un nouveau secteur cible, cela reste à se concrétiser dans les PIC. De plus le ministère des Affaires étrangères doit déterminer des modalités d'intervention plus conformes à la Déclaration de Paris, ce qui implique une collaboration renforcée avec les autres donateurs et les organisations internationales, mais aussi de procéder à des choix et de réaliser des sélections quant aux secteurs et aux modalités de l'aide.

#### *Des questions transversales*

Le Luxembourg a fait de l'égalité homme-femme, de l'environnement, du renforcement des capacités et de la bonne gouvernance les thèmes horizontaux sur lesquels il entend concentrer son effort (encadré 2). À ce jour, aucun document d'orientation interne (ministère ou Lux-Development) relatif à ces quatre thèmes transversaux n'a été élaboré. L'équipe de l'examen a relevé que ces thèmes sont régulièrement mentionnés dans les PIC, les mandats de formulation de projets et dans les dossiers de Lux-Development. Des acquis sont donc présents au niveau opérationnel sans être conceptualisés

<sup>11</sup> L'effectif des secteurs des PIC2 est équivalent à celui des PIC1, la proportion seule étant modifiée.

ni capitalisés dans une approche plus stratégique. La coopération luxembourgeoise doit définir une approche institutionnelle systématique solide pour que la prise en compte des thèmes transversaux devienne réalité au stade de la conception des projets/programmes et jusque sur le terrain. Il s'avère aussi que le ministère n'a pas défini de mesures incitatives pour les ONG qui prendraient en compte ces préoccupations transversales dans leurs interventions.

### Encadré 2. Les thèmes transversaux : le cas du Burkina Faso

Le Programme indicatif de coopération 2008-12 énumère les quatre thèmes transversaux, et ceux-ci sont systématiquement repris dans tous les projets, ainsi que dans les évaluations rétrospectives. D'ailleurs, ces quatre catégories figurent également dans le guide méthodologique de Lux-Development afin d'examiner les impacts attendus du projet sur la pauvreté, les questions de genre, la gouvernance démocratique et l'environnement. Les questions sont reprises également dans les termes de référence des évaluations et se retrouvent dans les rapports.

L'équipe de l'examen par les pairs a eu l'occasion d'aborder ces thèmes lors des rencontres avec les interlocuteurs et au moment des visites sur le terrain. Ces thèmes se retrouvent pris en compte dans tous les documents sans changer la consistance des projets. Leur évolution tient plutôt à la nature du partenariat, à l'insertion dans le contexte local et aux modalités de l'intervention. La mission a relevé que les projets conduits par le Luxembourg se déploient de plus en plus dans une perspective de développement local intégré, de telle sorte que les thèmes transversaux deviennent intrinsèques aux opérations.

Source : PIC 2008-2012 (MAE, 2007b) ; Guide de formulation de projet (Lux-Development 2006a) ; rapports d'évaluations à mi-parcours et finales.

## La sensibilisation de l'opinion publique au Luxembourg

### *Un fort soutien en faveur de l'aide*

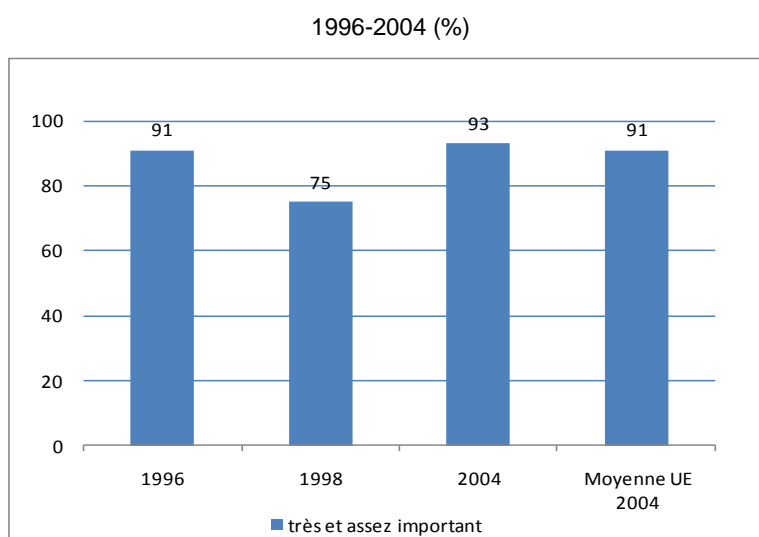
L'engagement pris par le gouvernement d'atteindre l'objectif de 1 % et d'aider les pays les plus pauvres bénéficie d'un soutien solide de l'opinion publique et des milieux politiques au Luxembourg. En 2004, 93 % des Luxembourgeois estimaient qu'il était très important (68 %) et assez important (25 %) d'aider les populations des pays pauvres d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie à se développer (figure 2). Un sondage réalisé dans le cadre de l'exposition « *All We Need* » en 2007<sup>12</sup> a fait apparaître des niveaux analogues de soutien public pour l'aide : 86 % des personnes interrogées ont répondu que le Luxembourg devrait porter son aide à 1 % au cours des prochaines années (TNS-ILRES, 2007). L'opinion publique porte aussi un jugement favorable sur l'efficacité de l'aide luxembourgeoise : en 2004, 74 % des Luxembourgeois étaient convaincus que l'aide permettait d'améliorer les conditions de vie des pauvres dans les pays en développement contre 51 % en moyenne des citoyens de l'UE-25 (Eurobaromètre, 2005).

L'opinion publique connaît mal les engagements et priorités du gouvernement en matière de développement. En 2007, seuls 14 % des Luxembourgeois avaient entendu parler des OMD (soit le même niveau qu'en 2004), contre 41 % des Suédois et 38 % des Néerlandais (Eurobaromètre, 2007). Quarante-trois pour cent des personnes interrogées dans le cadre du sondage TNS-ILRES 2007 pensaient que le Luxembourg n'avait pas atteint le ratio APD/RNB de 0.7 % (57 % le savaient)

<sup>12</sup> Dans la mesure où les personnes ayant répondu au sondage étaient des visiteurs de l'exposition, les réponses ne doivent pas être considérées comme étant représentatives de la population générale. L'exposition a bien obtenu un subside du ministère mais celui-ci n'a pas commandé le sondage ni participé à sa conception.

(TNS-ILRES, 2007). Pourtant, quand les huit OMD leur sont rappelés, les Luxembourgeois, comme la plupart des Européens, estiment que les trois objectifs les plus importants sont : (i) réduire l'extrême pauvreté et la faim (76 %) ; (ii) combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies (48 %) ; (iii) assurer l'éducation primaire pour tous (47 %). L'accent mis par le gouvernement sur la lutte contre la pauvreté est conforme à la préoccupation première de la population, mais bien que les programmes de développement contribuent à l'ensemble des OMD, la lutte contre le VIH/sida et l'enseignement primaire universel ne figurent pas parmi les principales priorités. La difficulté pour le Luxembourg est d'approfondir ces bonnes dispositions à l'égard de l'aide tout en faisant plus largement connaître les engagements et priorités du pays en matière de développement. Les efforts visant à l'accroissement de la sensibilisation renforceront également la reddition des comptes du programme auprès des citoyens. Étant donné que l'enquête de 2007 n'était pas représentative de la population luxembourgeoise, le Luxembourg devrait adopter les bonnes pratiques en lançant sa propre étude approfondie sur ce que l'opinion publique connaît de la coopération pour le développement au Luxembourg, étude dont les résultats seraient utiles pour l'élaboration de sa stratégie de communication.

**Figure 2. Soutien public au principe selon lequel il faut aider les pays pauvres à se développer**



Sources : Eurobaromètre (2007), *Les Européens et l'aide au développement*, Sondage spécial 280, Commission européenne, Bruxelles, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_280\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_280_en.pdf); Eurobaromètre (2005), *Les attitudes vis-à-vis de l'aide au développement*, Sondage spécial 222, Commission européenne, Bruxelles, [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_222\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/ebs/ebs_222_en.pdf).

### ***Communication et sensibilisation de l'opinion publique***

Les efforts entrepris par le Luxembourg pour sensibiliser l'opinion publique comprennent trois volets : (i) la communication ; (ii) la sensibilisation ; et (iii) l'éducation au développement qui vise plus particulièrement les jeunes (à partir de 15 ans). Le ministère appuie la sensibilisation de l'opinion publique et l'éducation au développement depuis la fin des années 90. Ces activités disposent de deux enveloppes budgétaires : la première, et la plus petite, sert à financer les activités du ministère en matière d'information et de sensibilisation (425 000 EUR en 2007<sup>13</sup>) ; la seconde est destinée au financement d'activités de sensibilisation et d'éducation au développement entreprises par des ONG

<sup>13</sup> Les données en euros, dans l'ensemble du rapport, ont été recueillies auprès des autorités luxembourgeoises.

(1.4 million EUR en 2007). En 2007, le Luxembourg a alloué 0.73 % de son APD à ces activités, se situant ainsi parmi les pays membres du CAD qui arrivent en tête dans ce domaine (par exemple, la Belgique, les Pays-Bas et la Suède). Une nouvelle politique d'éducation au développement sera rendue publique par le MAE en 2008 après une vaste consultation avec les ONG et le ministère de l'Éducation. La stratégie globale du Luxembourg sur la sensibilisation de l'opinion publique liant le court terme et le long terme, sa ligne budgétaire propre et son engagement auprès des principaux acteurs pour une approche plus stratégique de l'éducation au développement, devrait faire des émules parmi les membres du CAD.

Le ministère s'emploie activement à faire mieux connaître ses relations avec les pays partenaires par des communiqués de presse, son site Web, un rapport annuel, des déplacements ministériels dans ces pays, une conférence publique annuelle sur la coopération pour le développement (encadré 3) et des manifestations diverses comme la Semaine de la microfinance organisée au Luxembourg en novembre 2006 et 2007. L'écho qui est donné à ces questions assure une grande visibilité à la coopération pour le développement du Luxembourg dans les médias nationaux. Cependant, malgré une presse ouverte aux problèmes du développement et une opinion publique favorable, le Luxembourg a adopté une stratégie de communication plus prudente sur l'efficacité de son aide et les principes de la Déclaration de Paris. Les pouvoirs publics craignent en particulier que le soutien budgétaire ne soit pas bien reçu par l'opinion publique.

### **Encadré 3. Les assises de la coopération**

En 2006, le MAE organisait les premières assises de la coopération avec la participation de tous les acteurs : gouvernement, Parlement, ONG, experts ainsi que les ambassadeurs des pays partenaires pour discuter des grandes orientations de la politique de coopération au développement. Rééditée en 2007, cette manifestation remporte un certain succès, mais les députés veulent être mieux associés et les représentants des ONG souhaitent avoir une part effective dans l'organisation, et non seulement dans la participation aux travaux. Cette manifestation n'est d'ailleurs pas mentionnée sur le site du Cercle de la coopération des ONG.

*Source* : Site du MAE, Coopération et action humanitaire, actualité du 12/09/2007.

Selon le Rapport 2007 sur la coopération pour le développement, plus l'opinion publique est sensibilisée aux problèmes de développement, plus elle sera favorable à la réforme et à l'octroi d'une aide plus importante (OCDE, 2008). L'expérience d'autres membres du CAD (par exemple les Pays-Bas, l'Irlande et la Suède) donne à penser que les citoyens aiment apprendre que les donateurs collaborent avec les gouvernements partenaires, et lorsque les messages sont présentés de façon convaincante, ils ne s'attendent pas à voir les drapeaux nationaux sur les projets (Centre de développement de l'OCDE, 2007). Cependant, les aspects de la visibilité nationale et les résultats en utilisant des nouvelles modalités d'aide (le soutien budgétaire en particulier) sont des principales pierres d'achoppement en matière de communication et qui nécessitent une approche plus stratégique. Comme d'autres donateurs, le Luxembourg devrait préparer une stratégie de communication qui lie l'efficacité de l'aide et les résultats du développement tout en présentant les principaux messages relatifs aux différents groupes cibles sur la manière dont les donateurs travaillent différemment. Promouvoir le débat public sur l'efficacité de l'aide devrait permettre de préparer la voie à un débat constructif sur le soutien budgétaire.

### **Considérations à prendre en compte pour l'avenir**

- Le Luxembourg pourrait tirer bénéfice d'une stratégie politique qui définirait la mise en œuvre de l'agenda sur l'efficacité de l'aide et comment s'engager dans une coopération pour le développement plus risquée s'articulant par exemple autour des nouvelles modalités de l'aide et de la coopération dans les États fragiles. Ceci pourrait s'opérer dans le cadre d'un

processus consultatif afin de renforcer la transparence et favoriser une meilleure appropriation du programme.

- Le Luxembourg pourrait conduire des évaluations de projets menés dans les pays prioritaires sur les thèmes transversaux et sur cette base élaborer une stratégie.
- Le Luxembourg pourrait s'appuyer sur ses bonnes pratiques en matière d'éducation au développement et gagner le soutien de son opinion publique pour les engagements au titre de la Déclaration de Paris en élaborant une stratégie de communication sur l'efficacité de l'aide mettant l'accent sur les résultats.

## *Chapitre 2*

### **Cohérence des politiques au service du développement**

La recherche de la cohérence des politiques figure d'une façon proéminente sur l'agenda de l'OCDE et des autres organisations multilatérales sachant que les effets attendus de l'aide sur la réduction de la pauvreté peuvent être remis en cause par les politiques des bailleurs de fonds menées dans les autres domaines.

#### **Une cohérence des politiques au service du développement basée sur le consensus**

L'engagement du Luxembourg en faveur de la cohérence des politiques au service du développement est réel et ses efforts, tant sur le plan national auprès des instances et de l'opinion publiques, que sur le plan international, notamment dans le cadre de l'Union européenne, méritent d'être soulignés.

L'intérêt accordé aux questions internationales par les parlementaires luxembourgeois est largement démontré : trois ministres viennent chaque année faire une déclaration devant la Chambre des députés : le Premier ministre, le ministre des Affaires étrangères, et le ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire (encadré 4). Ainsi, à trois reprises, et sous trois angles complémentaires, l'action extérieure du Grand-Duché est débattue au Parlement. Les élus de la nation luxembourgeoise veulent recueillir des assurances et des garanties sur la position exercée par leur pays dans le monde.

#### **Encadré 4. Engagement politique sur la cohérence des politiques pour le développement**

*« [...] Les progrès dans les relations Nord-Sud sont aussi fonction de la cohérence des politiques. Cette cohérence permet d'introduire dans le processus de la globalisation une dimension sociale et humaine, laquelle est absolument nécessaire. Cela veut dire en particulier que l'objectif de la lutte contre la pauvreté doit être pris en compte par les différentes politiques menées aux niveaux national, européen et mondial, qu'il s'agisse des politiques agricole, commerciale, environnementale, financière, etc. »*

*Source* : Déclaration sur la coopération internationale au développement à la Chambre des députés par Jean-Louis Schiltz, ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire (MAE 2004).

Un argument souvent avancé par les responsables gouvernementaux pour justifier une cohérence « naturelle » des politiques serait la dimension restreinte de l'administration qui permet des échanges réguliers et rapides entre les départements ministériels. Ainsi, dans le Mémoire<sup>14</sup> il est précisé qu'« il existe sans doute peu, voire pas de points de friction entre les politiques nationales luxembourgeoises et la politique de coopération au développement ». Le consensus est à la base de la société et sert de fondement à la politique du pays. Il n'est pas nécessaire de l'établir car il serait intrinsèque à cette nation. Une autre attitude complémentaire est avancée en estimant qu'il est important non pas « de mener uniquement une discussion théorique sur la question de la cohérence

<sup>14</sup> Le Mémoire (MAE, 2007c) soumis au CAD le 1<sup>er</sup> novembre 2007 par les autorités luxembourgeoises, est ci-après mentionné dans le rapport « le Mémoire ».

mais de se concentrer sur des cas concrets où les résultats obtenus en termes de cohérence des politiques en faveur du développement peuvent servir d'exemple et d'inspiration (exemple des Accords de partenariat économique) » (MAE, 2007d).

Cette approche pragmatique est largement partagée au sein du gouvernement et le ministre de la Coopération peut traiter des questions de cohérence des politiques pour s'exprimer sur des sujets, autres que ceux de l'aide internationale, qui ont un impact sur le développement des pays en développement. Dès sa prise de fonction en 2004, il s'est préoccupé de la politique agricole commune et plus récemment du commerce international, et notamment du cycle de négociations au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ou cycle de Doha pour le développement, et du rendez-vous des Accords de partenariat économique, en cours de négociation entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP).

Le Luxembourg considère l'Union européenne comme un élément moteur pour l'élaboration des politiques des États membres dans les domaines où celle-ci dispose de la compétence exclusive, ainsi qu'un moyen pour ces derniers de faire valoir leurs intérêts. L'UE est, à juste titre, jugée essentielle pour le renforcement de la cohérence des politiques au service du développement, notamment en raison des compétences qui sont les siennes dans des domaines aussi importants que le commerce et l'agriculture, et de son rôle grandissant dans d'autres domaines comme celui du climat et de l'environnement. Le récent *Consensus européen pour le développement* (2006) réaffirme l'engagement de la Communauté européenne et de ses États membres à l'égard de la cohérence des politiques au service du développement. Douze domaines prioritaires<sup>15</sup> y sont recensés ainsi que des plans d'action définis (la responsabilité se situant en général tant au niveau de l'UE qu'au niveau national).

## **Dispositifs contribuant à la concertation en vue de la cohérence des politiques**

### ***Le Comité interministériel pour la coopération au développement***

Le Comité interministériel pour la coopération au développement, institué par la loi du 6 janvier 1996, « donne son avis sur les grandes orientations de la politique de coopération au développement ». Il a élargi ultérieurement ses compétences à la cohérence des politiques conformément aux tendances internationales sur ce point. Le Comité se réunit en principe tous les deux mois sous la présidence du Directeur de la coopération au développement.

Dans la revue de 2003 du Luxembourg, le CAD avait estimé que le mandat du Comité interministériel pour la coopération au développement pourrait être renforcé afin de jouer un rôle plus actif dans la promotion du débat sur la cohérence des politiques au service du développement. Il est donc nécessaire de faire le point sur ce comité et d'examiner les autres lieux de concertation.

Dans la perspective de l'examen de 2008, et en vue de renseigner un questionnaire de la Commission européenne pour un rapport biennal sur la cohérence des politiques au sein de l'UE et au sein des États membres, la réunion du comité interministériel de février 2007 est présentée comme une « première discussion » sur la question de la cohérence des politiques pour le développement. Les représentants des autres départements ministériels, invités « à exposer dans quelle mesure leur domaine spécifique d'activité pourrait entrer en conflit avec la politique de coopération au

<sup>15</sup> Les 12 domaines prioritaires pour la cohérence des politiques sont les suivants : échanges, environnement, changement climatique, sécurité, agriculture, pêche, migrations, dimension sociale de la mondialisation, recherche et innovation, société de l'information, transports et énergie.



développement, le cas échéant, en raison de quelles contraintes », ont signalé que ces difficultés sont traitées dans d'autres instances, notamment à Paris (OCDE) ou à Bruxelles (UE).

Si le comité a été amené à examiner des questions liées à la cohérence des politiques, comme la politique agricole commune, le plus souvent il traite de questions spécifiques au domaine de la coopération (encadré 5). D'une manière générale, on retiendra que le consensus s'établit tout naturellement. L'ensemble des participants des ministères conviennent aisément à la cohérence des politiques du Luxembourg, estimant que les décisions reviennent désormais aux instances de la Commission européenne et des autres institutions intergouvernementales, conformément à leur fonction et aux engagements internationaux.

#### **Encadré 5. Comité interministériel sur la coopération au développement : ordre du jour**

- 27/07/2006 : Les Assises de la coopération
- 19/12/2006 : Le mandat du Service Éducation Nord Sud, réseau pédagogique d'éducation au développement, et la semaine de la microfinance
- 15/02/2007 : La cohérence des politiques pour le développement.
- 05/04/2007 : La cohérence des politiques pour le développement ; le remboursement des charges sociales pour coopérants.
- 21/06/2007 : Présentation du code de conduite adopté par les ministres de la Coopération (UE).
- 04/10/2007 : Suivi des assises, présentation du rapport annuel de la coopération luxembourgeoise.
- 29/11/2007 : Préparation de la revue des pairs du CAD du 3 au 7 décembre 2007.
- 07/02/2008 : Programme 2008.

Source : Site du MAE, Coopération et action humanitaire, Comité interministériel sur la coopération au développement.

Le Comité interministériel pour la coopération au développement est supposé jouer un rôle d'interface gouvernemental sur la cohérence des politiques, mais n'est pas en mesure d'aborder certains thèmes. Le comité sert comme entité assurant plutôt la cohérence de la politique de développement que la cohérence globale des politiques. De ce point de vue il répond aux besoins du Luxembourg.

#### ***Multiplication des instances transversales de concertation***

Les relations du ministère avec les différents acteurs de la coopération sont régulières et facilitées par des circuits et des procédures de décision directs et accessibles. La dimension réduite de l'administration luxembourgeoise facilite bien évidemment les relations interpersonnelles et la connaissance des problématiques portées par les collègues des autres départements ministériels. D'ailleurs, les mêmes participants se retrouvent souvent dans des instances de concertation parallèles. Cette situation peut laisser croire qu'une cohérence automatique et spontanée s'instaure au sein de l'action politique luxembourgeoise. Il reste que les réunions de ces instances de concertation se concluent le plus souvent par des échanges d'information sans arbitrage ni prise de décision.

Plusieurs autres comités interministériels touchant le développement durable fonctionnent parallèlement :

- Comité interministériel sur l'égalité des hommes et des femmes qui ne semble porter son attention que sur la situation interne de l'application au Luxembourg de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW).
- Commission interdépartementale du développement durable.
- Comité interministériel en matière de fonds de financement des mécanismes de Kyoto.

La sensibilisation à la cohérence des politiques au service du développement varie selon les secteurs de l'administration et elle est naturellement plus forte pour certaines thématiques (agriculture, environnement), et résulte également de motivations personnelles d'agents d'autres ministères (santé, sécurité sociale). La forte présence de populations étrangères au Luxembourg - 181 800 personnes sur une population totale de 459 500 habitants (2006), soit 40 % de la population, taux important qui n'a pas son équivalent en Europe, ne génère pas, comme dans d'autres pays européens, de débat de société sur les mouvements migratoires. Pourtant, la direction de l'immigration du ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration est invitée aux réunions du Comité interministériel pour la coopération au développement.

Les autorités luxembourgeoises considèrent que les politiques purement nationales n'ayant pas ou très peu d'impact sur les pays en développement, au contraire des politiques communes européennes, c'est au niveau des institutions européennes (et surtout du Conseil) que le Luxembourg œuvre en faveur d'une plus grande cohérence des politiques de l'Union dans son ensemble. Cette vision risque d'exclure l'attention portée à la cohérence des politiques au plan national. On ajoutera que le dispositif de coordination sur les affaires européennes n'est pas principalement mandaté ni spécifiquement conçu pour traiter de la cohérence des politiques au service du développement<sup>16</sup>.

Dans de nombreux domaines, le programme d'action à l'appui de la cohérence des politiques au service du développement commence tout juste à être pris en compte de manière systématique. La multiplication des instances de concertation ne garantit pas de cohérence d'ensemble. La mission de l'examen par les pairs estime que le Luxembourg devrait envisager la mise en œuvre de méthodes appropriées afin de promouvoir la cohérence des politiques, notamment pour le développement, d'une manière systématique.

L'ouverture vers les acteurs de la société civile pourrait non seulement nourrir les délibérations par des points de vue divergents, mais aussi mettre en débat des thèmes qui restent « oubliés ». Ce dialogue devrait s'instaurer dans un comité interministériel ouvert aux ONG ou dans le cadre des Assises de la coopération. Le dialogue seul ne suffit pas à susciter une véritable cohérence des politiques<sup>17</sup>. Le Luxembourg doit concentrer son attention sur la mise en œuvre concrète de la cohérence des politiques.

<sup>16</sup> La prise en compte des changements climatiques donne une toute autre dimension à l'environnement. À cet égard, le Luxembourg pourrait avoir des difficultés pour atteindre les objectifs fixés à Kyoto pour la réduction de l'émission de CO<sub>2</sub>. Ce bilan négatif est attribué au prix de l'essence à la pompe, plus bas que chez ses voisins. Ceci aggrave les résultats du Luxembourg mais démontre aussi que certaines décisions relèvent encore des États nationaux (mission de l'examen au Luxembourg).

<sup>17</sup> Cette situation est déjà possible dans le cas d'un comité interministériel concernant l'environnement où les ONG peuvent être invitées.

### **Considérations à prendre en compte pour l'avenir**

- Dans le cadre du Comité interministériel, le Luxembourg devrait définir des méthodes appropriées afin de promouvoir, de suivre et d'évaluer de façon systématique, la cohérence des politiques, y compris au service du développement, en vue de pouvoir opérer des arbitrages entre ces politiques.
- La Direction de la coopération au développement devrait approfondir la notion de cohérence des politiques qui serait précieuse pour assurer la promotion de ces dernières au niveau interne, vers les bureaux décentralisés, vis-à-vis des autres départements ministériels et plus largement vers les partenaires des pays en développement et les autres bailleurs de fonds.

### *Chapitre 3*

#### **Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'APD**

Le Luxembourg est l'un des plus généreux donateurs du CAD si l'on considère les chiffres par habitant. Il a atteint pour la première fois en 2000 le ratio APD/RNB de 0.71 % et a depuis lors dépassé chaque année l'objectif de 0.7 % fixé par les Nations Unies. Une forte proportion de l'aide bilatérale luxembourgeoise est dirigée vers les pays les moins avancés et la plupart des partenaires prioritaires du Grand-Duché a bénéficié d'une hausse de l'aide bilatérale imputable à la politique rigoureuse de concentration géographique de l'aide. Le Luxembourg est prêt à s'engager dans de nouvelles modalités là où les circonstances le permettent. Le nombre de projets n'a pas sensiblement augmenté depuis 2003 et la coopération avec des organisations multilatérales et des ONG occupent une place de choix. Les statistiques relatives aux dotations affectées par le Luxembourg à des activités portant sur des questions transversales ne rendent pas véritablement compte de l'ampleur de son engagement sur ces sujets.

#### **Engagements, volume et évolution de l'aide publique au développement**

La tendance représentant le volume de l'aide luxembourgeoise sur les sept dernières années traduit une évolution positive et démontre l'engagement sans faille du Grand-Duché à réaliser l'objectif de 0.7 % préconisé par les Nations Unies de même que son propre objectif fixé à 1 %<sup>18</sup>. En 2007, le budget affecté par le Luxembourg à la coopération pour le développement s'est élevé à 325 millions de USD constants, soit 0.9 % du RNB, contre 0.84 % en 2006 (soit 291 millions de USD constants). Sur la période 2000-06, la progression de l'aide luxembourgeoise, en volume, a suivi un rythme annuel de 6.3 % en moyenne et s'est élevée à 4.8 % en 2006 (tableau B.1.). Grâce à une croissance économique continue, il est estimé que l'aide au développement augmentera de 64.4 millions EUR en 2008 pour passer à 296 millions EUR, ce qui devrait porter le pourcentage de l'aide rapportée au revenu national à 0.91 %. Le Grand-Duché de Luxembourg est donc légitimement en position d'encourager les autres donateurs afin de les inciter à atteindre l'objectif fixé par les Nations Unies pour l'aide, exprimée en pourcentage du revenu national, ce qu'il n'a pas manqué de faire alors qu'il présidait l'UE. En outre, l'aide au développement octroyée par le Luxembourg est en totalité versée sous forme de dons relevant de l'aide non liée.

#### ***Répartition globale de l'APD***

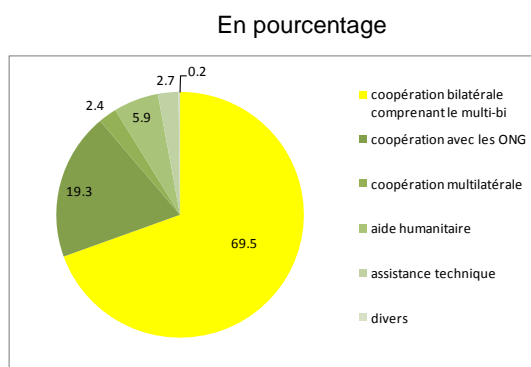
Le ministère des Affaires étrangères gère entre 80 et 85 % du budget consacré par le Luxembourg à la coopération pour le développement, le ministère des Finances 15 %, la gestion du pourcentage non ventilé étant répartie entre plusieurs autres ministères (dont celui de la Santé). Les fonds servent à financer la coopération bilatérale ainsi que des organisations multilatérales et non gouvernementales. Globalement, 70 % de l'aide au développement versée par le Luxembourg relèvent de l'aide bilatérale et 30 % de l'aide multilatérale, laquelle est passée de 23 % en 2003 à 30 % du total de l'aide. La part

<sup>18</sup> Le Luxembourg espérait atteindre 1 % dès 2009 (OECD, DCR 2007) mais a reporté cet objectif dans les cinq à dix prochaines années (propos tenus devant la mission de l'examen par les pairs du Luxembourg).

de l'aide transitant par des ONG, soit environ 12 % du total, est demeurée stable pendant cette période<sup>19</sup>. Le pourcentage de l'aide humanitaire a progressivement augmenté, passant de 7 % du budget total de l'aide en 2003 à 13 % en 2006. Si l'on additionne l'aide transitant par des organisations multilatérales, par des ONG ainsi que l'aide humanitaire, la somme obtenue équivaut à peu près à la moitié du montant total de l'aide octroyée par le Luxembourg en 2006.

En 2006, 70 % de l'enveloppe budgétaire attribuée à la coopération pour le développement (soit 131.51 millions EUR) transitaient par le Fonds de la coopération au développement, un instrument important de gestion de l'aide luxembourgeoise dans la mesure où les sommes allouées ne doivent pas obligatoirement être décaissées pendant l'exercice budgétaire (figure 3 et chapitre 4). De même 95 % de l'aide accordée aux ONG, les contributions aux initiatives multi-bilatérales, ainsi que 9 % de la coopération multilatérale, sont gérés par le Fonds. L'aide orientée vers l'éducation au développement ne peut pas être financée par le Fonds en vertu d'une règle d'ailleurs contestée par les ONG<sup>20</sup>. De son côté, le ministère des Affaires étrangères met tout en œuvre pour déboursier la totalité des fonds engagés au titre d'un exercice budgétaire de sorte que le pourcentage des reports d'un exercice sur le suivant ne dépasse pas 10 % des engagements<sup>21</sup>.

**Figure 3. Versements d'APD à travers le Fonds de la coopération au développement en 2006**



Source : MAE 2007a, *Rapport annuel 2006, La coopération luxembourgeoise au développement*, ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration, Direction de la coopération au développement, 2007, Luxembourg.

### *Prévisibilité de l'aide*

La hausse graduelle du budget affecté par le Luxembourg vers un ratio APD/RNB de 1 %, qui se trouve combinée à la fois aux PIC, aux engagements pluriannuels vis-à-vis des organisations multilatérales et aux accords cadres conclus avec des ONG (programmes couvrant des périodes de deux à cinq ans) a permis d'améliorer la prévisibilité de l'aide luxembourgeoise pour ses partenaires. Le Fonds de la coopération au développement luxembourgeois, et la deuxième génération des PIC intéressant les partenaires prioritaires garantissent une bonne prévisibilité et une bonne flexibilité de la coopération bilatérale. Le Luxembourg s'engage ainsi sur une enveloppe budgétaire minimale indicative pour toute la durée de chaque PIC et dans les cas des PIC du Sénégal et du Mali, il indique même comment les fonds seront déboursés année après année. De tels engagements permettent aux

<sup>19</sup> Les données du CAD sur les ONG en 2006 figurant dans le tableau B.2. sont incomplètes et sont en cours de révision.

<sup>20</sup> La loi de 1996 impose que le Fonds serve exclusivement à financer des activités dans les pays en développement.

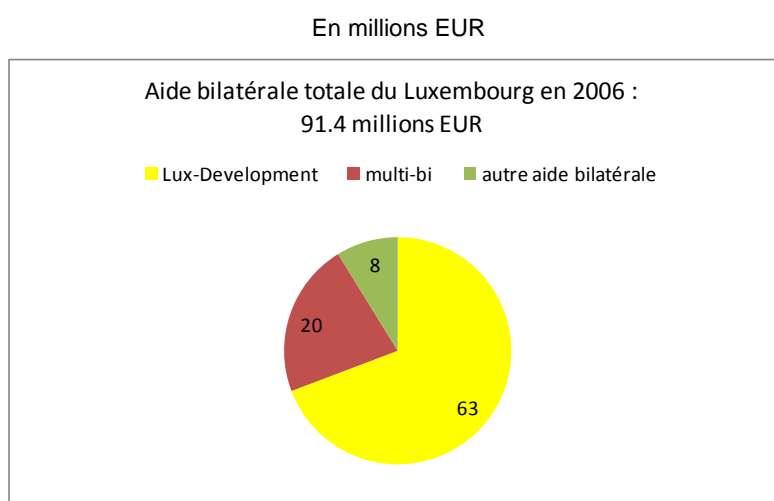
<sup>21</sup> Données recueillies lors de réunions tenues au Luxembourg.

partenaires d'avoir une idée claire des apports financiers qu'ils devraient recevoir du Luxembourg sur une période de quatre à cinq ans. Néanmoins, le fait que le Grand-Duché s'engage sur une enveloppe globale aux termes des PIC exige une gestion rigoureuse de la part du ministère des Affaires étrangères et de Lux-Development visant à s'assurer que les versements annuels sont bien effectués et que les objectifs d'APD sont atteints.

### Canal bilatéral : le souci de la cohérence avec les objectifs stratégiques

Le Luxembourg recourt moins au canal bilatéral depuis 2003 et se situe à cet égard légèrement en dessous de la moyenne du CAD en 2006. La part bilatérale de l'aide luxembourgeoise a reculé passant de 77 % des versements bruts en 2003 à 70 % en 2006, année au titre de laquelle la moyenne du CAD s'est établie à 76 % (tableau B.2). Ce fléchissement est contrebalancé par la hausse de sept points de la part de la coopération multilatérale observée sur la période 2003-06. Les initiatives multi-bilatérales ont absorbé 20.1 millions EUR (15.3 %) de l'aide bilatérale en 2006 (figure 4).

Figure 4. Vue d'ensemble de l'aide bilatérale luxembourgeoise en 2006



Source : MAE 2007a, Rapport annuel 2006, La coopération luxembourgeoise au développement, ministère des Affaires Étrangères et de l'Immigration, Direction de la coopération au développement, 2007, Luxembourg.

La politique du Luxembourg vis-à-vis des pays les moins avancés, et, singulièrement, de ceux qui sont mal classés selon l'indice de développement humain (IDH), ressort clairement à la lecture des données de l'aide. En 2006, l'aide bilatérale luxembourgeoise a été dirigée à concurrence de 55 % vers des pays comptant parmi les moins avancés, chiffre à rapprocher de la moyenne du CAD s'établissant à 26 % (tableau B.3). Au nombre des pays figurant sur la liste des 20 premiers bénéficiaires de l'aide, 7 se situent entre la 150<sup>e</sup> et la 176<sup>e</sup> place dans le classement de l'IDH et 12 entre la 102<sup>e</sup> (Cap-Vert) et la 147<sup>e</sup> place (Soudan) (tableau B.3). Quatre des partenaires prioritaires du Luxembourg, le Burkina Faso, le Niger, le Mali et le Sénégal, font partie des plus mal classés et deux sont considérés comme des États fragiles<sup>22</sup>. Le Luxembourg s'est engagé dans une phase de transition avec ses partenaires prioritaires ayant opéré une remontée dans le classement de l'IDH (notamment la Namibie, El Salvador et le Viêtnam).

<sup>22</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/34/24/40090369.pdf>

***Des projets à plus grande échelle et plus efficaces ?***

L'agence d'exécution, Lux-Development, gère près de 70 % de l'aide bilatérale luxembourgeoise, soit 63 millions EUR en 2006, qui sont affectés au financement de projets. Ces projets sont alignés sur les priorités des pays partenaires comme indiqué dans les PIC (chapitre 5). Le nombre de projets gérés par Lux-Development en 2007 (soit 136) n'a pas sensiblement progressé depuis 2003 (où on en comptabilisait 120) (tableau 1) en dépit de la hausse du budget constatée pendant cette période. L'accroissement modeste du nombre de projets peut être perçu comme le signe que les projets gérés par Lux-Development sont désormais des projets à plus grande échelle et peut-être plus efficaces grâce à la diminution des coûts de transaction supportés tant par le Luxembourg que par ses partenaires. Il serait souhaitable que le Luxembourg continue à privilégier des projets de plus grande ampleur dans les pays prioritaires et qu'il s'efforce d'éviter la création de nouvelles unités parallèles de mise en œuvre. Pourtant, le Luxembourg devrait recourir aux nouvelles modalités de l'aide pour mettre en œuvre les principes d'efficacité de l'aide et limiter les coûts de transaction.

**Tableau 1. Évolution du nombre de projets gérés par Lux-Development entre 2003-07**

	2003			2007		
	Projets en cours	Projets en formulation	Total	Projets en cours	Projets en formulation	Total
Pays prioritaires	78	21	99	76	23	99
Pays à projets	32	5	37	18	3	21
Total	110	26	<b>136</b>	94	26	<b>120</b>

Source : Lux-Development.

***Concentration géographique***

Le Luxembourg a très bien réussi à maintenir et renforcer la concentration géographique de son action. Le nombre de partenaires prioritaires, soit dix, est stable depuis 2003 et le nombre de pays bénéficiant de projets, c'est-à-dire de pays avec lesquels le Luxembourg n'a pas conclu de PIC, est passé de 20 à 12 (chapitre 1). Cette concentration géographique est également manifeste si l'on regarde les chiffres concernant l'aide bilatérale luxembourgeoise. Elle a été absorbée à concurrence de 66 % par les dix principaux bénéficiaires de l'aide luxembourgeoise en 2005-06, contre 57 % pour la période 2000-04, et les 20 premiers bénéficiaires se sont adjugé 80 % des versements bruts d'aide bilatérale effectués en 2006.

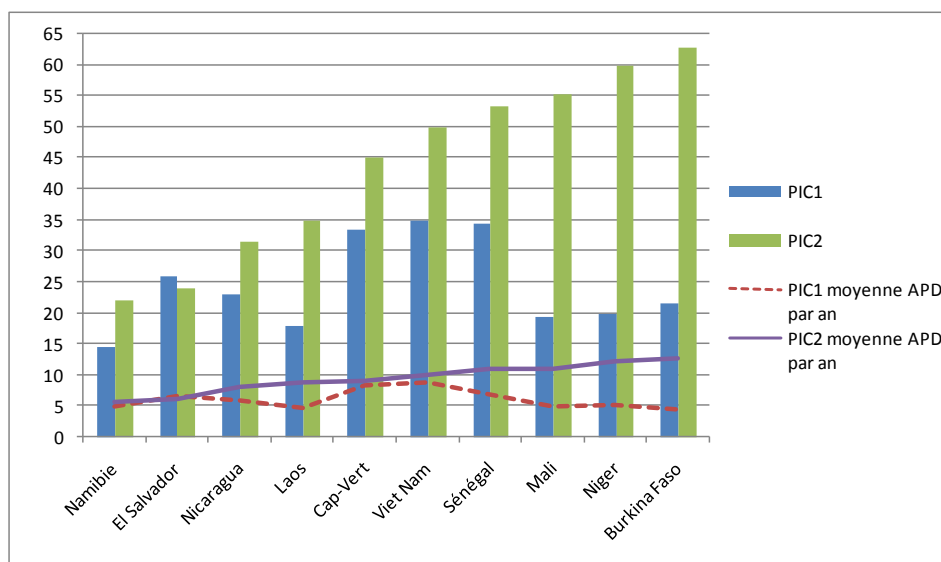
Le Luxembourg a également accentué la concentration géographique au fur et à mesure de l'évolution des PIC dont les dotations ont doublé lors du dernier cycle, l'accroissement des enveloppes ayant été comparativement moins marqué pour les trois pays (Namibie, El Salvador et Viêt Nam) vis-à-vis desquels le Luxembourg envisage un désengagement ou du moins la conclusion d'accords de coopération d'un nouveau type. La part de l'aide leur revenant a en effet été ramenée de 31 % pour la première génération de PIC à 22 % pour la deuxième. Comme le montre la figure 5, un grand nombre de partenaires prioritaires ont bénéficié d'un relèvement sensible des engagements du Luxembourg. La majoration est particulièrement nette pour le Burkina Faso, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Laos.

S'agissant du Burkina Faso par exemple, les engagements annuels pour la durée du premier PIC s'élevant en moyenne à 4.3 millions EUR ont été portés à 12.3 millions EUR dans le deuxième PIC.

### *Stratégie de consolidation et de sortie des pays prioritaires*

En vertu de la stratégie géographique suivie actuellement par le Luxembourg, le nombre de partenaires prioritaires n'augmentera pas, le Luxembourg se retirera dans trois de ces pays et le nombre de pays bénéficiant de projets devrait être ramené à zéro. Le Luxembourg commence à resserrer son programme en faveur du Salvador et de la Namibie où l'on observe un léger ralentissement de la progression, voire un recul, des apports financiers. Au Viêt Nam en revanche, ce n'est pas un retrait progressif passant par une réduction de l'aide que l'on constate, mais plutôt un recentrage de la coopération luxembourgeoise au profit des infrastructures et services économiques, notamment celui des services financiers et bancaires dans lequel le Grand-Duché peut apporter une valeur ajoutée. Il est encore difficile de savoir si ces nouvelles formes de coopération avec des pays jusqu'alors prioritaires relèveront ou non de l'aide publique au développement.

**Figure 5. Évolution des crédits d'APD bénéficiant à des pays prioritaires au titre des programmes PIC1 et PIC2**



Source : MAE 2007a, Rapport annuel 2006, La coopération luxembourgeoise au développement, ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration, Direction de la coopération au développement, 2007, Luxembourg.

La politique de désengagement à l'égard de pays bénéficiant de projets comme la Tunisie, le Maroc et l'Équateur se poursuit selon un calendrier défini en accord avec ces pays. Dans le cas de l'Équateur, le Luxembourg a commencé à réduire le champ de ses activités et Lux-Development a signé un accord de coopération déléguée avec l'Agence belge de coopération au développement (CTB) pour un projet dans le domaine de la santé. Les actions entreprises par le Luxembourg témoignent de sa détermination exemplaire à privilégier la concentration géographique. Étant donné que l'aide va continuer à augmenter, la préparation par le Grand-Duché d'une stratégie politique pourrait lui permettre d'identifier des critères en vue d'engager des relations avec de nouveaux pays puisque certains partenariats arrivent à maturité et le Luxembourg va donc se désengager.



### *Concentration sectorielle*

La majeure partie (53 % en 2005-06) de l'aide luxembourgeoise va à la catégorie des infrastructures et des services sociaux : la santé, l'éducation – dont la formation technique et professionnelle - le développement local intégré et l'eau et l'assainissement. La moyenne du CAD s'établissait à 33 % pour la même période. L'éducation et la santé se sont adjugé respectivement 16 % et 18 % de l'aide totale en 2005-06. En 2006, l'éducation secondaire a drainé près de 50 % de l'aide consacrée par le Luxembourg à l'éducation, ce qui semble logique compte tenu du choix affiché par le Grand-Duché de mettre l'accent sur la formation professionnelle. L'aide bilatérale luxembourgeoise est plurisectorielle à concurrence de 10 %, sachant que la moyenne du CAD ressort à 6 %. Cette enveloppe relativement généreuse sert à financer des projets bilatéraux et multi-bilatéraux conduits dans le cadre du développement local intégré d'une région donnée qui peuvent intéresser l'agriculture, l'irrigation, la santé, l'éducation, la société civile et la microfinance<sup>23</sup>. Le Luxembourg a indiqué qu'il aborde le plus souvent les questions transversales au moyen d'activités plurisectorielles.

En vertu de la ligne qu'il s'est fixée, le Luxembourg a accordé son soutien à des organisations multilatérales au diapason des programmes bilatéraux qu'il mène dans des pays prioritaires. Entre 15 % et 20 % de l'enveloppe budgétaire allouée à chaque PIC peuvent bénéficier à des organisations multilatérales et un examen des secteurs dans lesquels celles-ci sont actives semble confirmer que la cohérence avec les priorités sectorielles du Luxembourg est bien réelle, y compris pour les questions transversales.

En moyenne, l'aide est ventilée entre quatre secteurs dans les pays partenaires prioritaires même si un certain nombre de projets différents sont mis en œuvre dans chaque secteur prioritaire. Le ciblage sectoriel au niveau des pays est généralement en accord avec la position du ministère concernant les secteurs prioritaires. Néanmoins, au fur et à mesure que le Luxembourg développera, à ce niveau, des relations plus étroites avec les administrations des pays partenaires et les donateurs et qu'il se conformera à la répartition des tâches décidée au niveau de l'UE, il sera peut-être amené à revoir ses priorités sectorielles. Cette situation s'est produite lors des négociations avec le Burkina Faso en 2007 lorsque l'administration burkinabé a demandé au Luxembourg, ce qu'il a accepté, de concentrer ses efforts sur la gestion des ressources naturelles. Ce secteur ne figurait pourtant pas parmi les priorités annoncées même s'il concourt assurément au développement durable et satisfait aux questions d'environnement, d'égalité homme-femme et de préservation des moyens de subsistance locaux.

### *Activités apparaissant sur le devant de la scène : microfinance et aide humanitaire*

Si la microfinance reçoit une attention soutenue de la part des autorités luxembourgeoises et fait partie des secteurs jugés prioritaires (chapitre 6), l'enveloppe annuelle allouée à ce secteur en 2007, soit environ 5.7 millions EUR, est demeurée modeste au regard du montant total de l'aide (2.3 % du total). Les dotations en faveur de ce nouveau secteur devraient croître notablement à compter de 2008 lorsque le Luxembourg commencera à cofinancer un projet de 18.8 millions d'euros dans la zone de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) en collaboration avec la Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest (BCEAO).

À la lecture des chiffres, les évolutions observées donnent à penser que l'aide humanitaire est un secteur qui prend de l'importance aux yeux du Luxembourg. Selon les données du CAD, l'aide humanitaire luxembourgeoise a presque doublé en pourcentage de l'aide totale entre 2005 et 2006, passant de 6 % à 13 %, ce qui place le Luxembourg nettement au-dessus de la moyenne du CAD ressortant à 6 % de l'APD totale en 2005-06 (tableau B.2.). Suivant les Principes et Bonnes pratiques

<sup>23</sup>

Mémoire du Luxembourg (MAE, 2007c).

pour l'aide humanitaire (GHD), le Luxembourg a alloué une partie de son aide pour la réduction des risques de catastrophe au Niger et pourrait l'étendre en direction d'autres pays prioritaires.

### Questions transversales : environnement, égalité homme-femme et gouvernance

Le soutien du Luxembourg aux questions transversales est plus visible lorsqu'on se reporte aux divers projets financés par le ministère des Affaires étrangères que si l'on s'en tient à une perspective globale et stratégique ou si l'on considère les statistiques de l'aide. En ce qui concerne l'égalité homme-femme, la base de données du CAD ne contient aucun chiffre pour le Luxembourg, ce qui pourrait indiquer qu'il ne prête son concours à aucune activité en faveur de cette thématique – ce qui n'est pas le cas en réalité. Le ministère des Affaires étrangères précise qu'en 2006 les contributions versées au profit d'activités ayant trait à l'égalité homme-femme sont de 0.37 % du montant total de l'aide bilatérale et que 3 % sont affectés à la protection de l'environnement. En 2006, le Luxembourg a consacré approximativement 5 millions EUR à la lutte contre le VIH/sida. Les questions transversales bénéficient également de crédits inscrits sur la ligne budgétaire correspondant à des activités plurisectorielles dont la dotation a été de 18 millions EUR en moyenne en 2005-06. Parce qu'il s'agit d'un montant agrégé, il est cependant impossible de retrouver la trace des sommes affectées à chacune des priorités transversales. On observe un décalage entre les statistiques relatives aux questions transversales et la réalité. Afin que son action soit mieux prise en compte le Luxembourg devrait établir des lignes directrices plus stratégiques sur les questions transversales et notifier les données correspondantes au CAD. En général, la notification des statistiques de l'APD reste un défi pour le Luxembourg.

### APD versée à des organisations multilatérales

Ces dernières années, le Luxembourg a renforcé sa coopération avec des organisations multilatérales, en particulier les organismes des Nations Unies, tant au niveau stratégique que sur le terrain. Selon le ministre de la Coopération, le Luxembourg entend accroître encore la coopération avec les organismes des Nations Unies. La part de la coopération multilatérale dans le total APD a gagné sept points depuis 2003 pour atteindre 30 % des versements bruts en 2006, et les contributions versées au profit d'initiatives multi-bilatérales ont pratiquement doublé en volume entre 2004 (13.5 millions EUR) et 2006 (25.6 millions EUR). Huit pour cent du budget de la coopération au développement du Luxembourg (22 millions USD en 2006) sont alloués à la Communauté européenne. La coopération luxembourgeoise a pris un tour plus stratégique grâce aux nouveaux accords-cadres signés avec l'OMS, le PNUD, l'UNFPA et l'UNICEF. Ces organismes ont été choisis par le Grand-Duché en raison de la parenté entre leurs activités et les secteurs prioritaires et thèmes transversaux retenus par le Luxembourg telle qu'elle transparait au vu de la nature des projets recevant du Luxembourg des fonds pré-affectés. Il s'agit par exemple du projet du PNUD centré sur l'environnement au Burkina Faso (plateformes multifonctionnelles), des projets dans le secteur de la santé conduits par l'OMS et l'UNICEF au Cap-Vert, des activités dans les domaines de l'eau et de l'assainissement et de l'égalité homme-femme menées par le PNUD et l'UNFPA au Mali. Les quatre organismes des Nations Unies cités plus haut se sont adjugé une enveloppe globale de quelques 7.6 millions EUR par le biais d'une contribution au budget régulier (*core*)<sup>24</sup> en 2006. Ils ont reçu également approximativement 15.7 millions EUR pour des projets dans les pays prioritaires et pays à projets comparé à 8.7 millions EUR alloués aux projets mis en œuvre par d'autres agences des Nations Unies<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Données du CAD.

<sup>25</sup> Voir pages 86-91 du Rapport Annuel 2006 (MAE, 2007a) concernant les allocations qui ont transité par le FCD en 2006.

En 2006, les concours du Luxembourg aux organismes des Nations Unies, soit 9 % des versements bruts, ont été plus de deux fois supérieurs à la moyenne du CAD (4 %). Les autres organismes des Nations Unies percevant de l'aide du Luxembourg sont notamment la FAO, l'OIT, le PAM, l'UNHCR, et l'UNIFEM. Si ceux-ci n'ont pas conclu d'accords-cadres avec le Grand-Duché, ils peuvent bénéficier de concours financiers pluriannuels qui transitent par le Fonds de la coopération au développement. Le plus souvent, ils perçoivent des contributions volontaires non préaffectées qui viennent alimenter leur budget général. Le Grand-Duché pourrait également faire en sorte de tirer un meilleur parti de la coopération multi-bilatérale pour honorer ses engagements intéressant l'efficacité de l'aide.

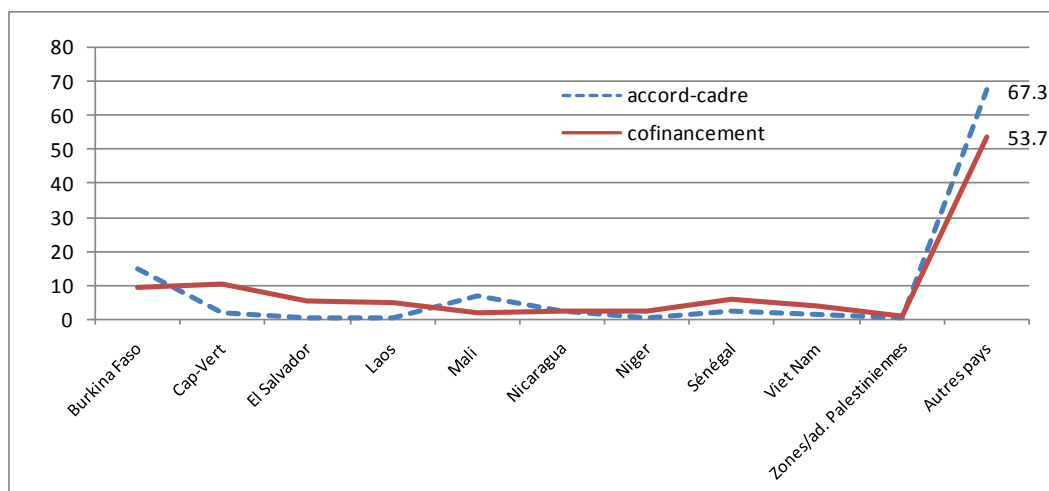
Le ministère des Finances (chapitre 4) procure des concours non négligeables à la Banque mondiale, à la Banque asiatique de développement et à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). Il verse également des contributions au FMI, au profit d'initiatives multi-bilatérales en Afrique (centres régionaux d'assistance technique). En 2006, le ministère des Finances a déboursé quelque 27 millions EUR au titre de l'APD, soit environ 9 % de l'APD, dont 9.7 millions EUR au profit d'IDA-14. Même si le Luxembourg n'est titulaire d'aucune créance bilatérale vis-à-vis de pays pauvres, il a apporté un concours d'un montant de 29.52 millions EUR à l'Initiative multilatérale pour l'allègement de la dette après que sa participation à cette initiative eut été approuvée par un vote du Parlement le 22 décembre 2006<sup>26</sup>.

### **Coopération avec des ONG luxembourgeoises**

En 2006, le budget consacré à la coopération pour le développement par le Luxembourg a servi, à hauteur de 12 %, à procurer des financements à 82 ONG luxembourgeoises agréées. Quatorze d'entre elles ont signé des accords-cadres avec le ministère. Ces accords ont absorbé 65 % (soit 17 millions EUR sur un total de 26 millions EUR) de l'enveloppe totale accordée aux ONG en 2006 et le ministère cofinance le programme d'activités de l'accord-cadre à concurrence de 80 %.

Les ONG qui n'ont pas conclu d'accord-cadre avec le ministère reçoivent elles aussi des fonds puisque leurs projets réalisés dans des pays prioritaires peuvent être cofinancés à concurrence de 75 % et les projets menés dans d'autres pays en développement à concurrence de 66.7 %. Le choix d'appliquer des plafonds différents se justifie par le souci d'inciter les ONG luxembourgeoises à travailler de préférence dans des pays partenaires prioritaires. Ceci permet d'élargir la présence de la coopération luxembourgeoise dans ces pays sans pour autant renforcer la coordination entre les PIC et les projets ONG. Les ONG affirment catégoriquement qu'elles doivent conserver leur indépendance et être libres de travailler là où elles l'entendent. Une étude de la présence géographique des ONG ayant conclu des accords de cofinancement et des accords-cadres montre que la majeure partie de l'APD qui leur est distribuée n'est pas dirigée en priorité vers des pays ou des partenaires prioritaires (figure 6). Dans le cas des zones sous administration palestinienne, les accords-programmes et les accords de cofinancement conclus avec des ONG luxembourgeoises représentent respectivement 0.48 % et 0.77 % du total de l'APD.

<sup>26</sup> Rapport annuel 2006 (MAE, 2007a, p. 132).

**Figure 6. Pourcentage d'APD allouée à des ONG dans des pays prioritaires en 2006**

Source : MAE 2007a, *Rapport annuel 2006, La coopération luxembourgeoise au développement*, ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration, Direction de la coopération au développement, 2007, Luxembourg.

Le nombre élevé d'ONG au Luxembourg est l'expression réconfortante de l'adhésion de la population à la cause de la coopération pour le développement et à son attachement à la solidarité internationale. Les pouvoirs publics sont conscients que le budget bénéficiant à des activités conduites par des ONG est un instrument important pour pérenniser cette mobilisation et pour conforter la présence du Luxembourg et la visibilité de son action dans le monde. Si le soutien à des ONG est assurément une manière d'accroître la visibilité du Luxembourg sur la scène internationale, l'efficacité et l'impact des projets éparpillés et de faible envergure qui sont mis en œuvre par les ONG risquent d'être limités à cet égard. Les ONG ayant conclu des accords-cadres ont ainsi mis en œuvre en 2006 pas moins de 266 projets dans 50 pays en développement grâce aux 17 millions EUR reçus du ministère des Affaires étrangères. Compte tenu de la forte proportion du volume total de l'aide qui transite par des ONG, de la détermination de l'administration luxembourgeoise à améliorer la qualité et l'impact de son programme d'aide et à concentrer ses efforts sur le plan géographique et sectoriel, le Luxembourg souhaitera peut-être élaborer des mesures incitatives pour aider les ONG luxembourgeoises, et en particulier celles qui s'adjugent l'essentiel de la manne allouée à l'aide au développement, à améliorer leur propre efficacité.

### Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Le Luxembourg devrait recourir aux nouvelles modalités de l'aide pour mettre en œuvre les principes d'efficacité de l'aide et limiter les coûts de transaction, ce qui lui donnerait les moyens de prendre ses distances vis-à-vis de l'approche projet.
- Compte tenu du nombre d'ONG éligibles au titre de l'aide publique et du soutien vigoureux dont elles bénéficient, le Luxembourg devrait étudier comment l'efficacité de cette aide pourrait être renforcée par des mesures autres que celles destinées à favoriser le ciblage géographique.
- Même si certaines améliorations ont été constatées dans la notification des données statistiques fournies par le Luxembourg au CAD, des efforts doivent désormais être faits afin que les celles-ci soient en conformité avec les lignes directrices du CAD.

## *Chapitre 4*

### **Organisation et gestion**

L'organisation de la coopération luxembourgeoise présente les mêmes caractéristiques générales que celles de l'examen de 2003 avec des aménagements importants faisant suite à des audits organisationnels internes du ministère des Affaires étrangères et de l'agence d'exécution. Les dispositifs relatifs à la gestion ont surtout évolué avec l'ouverture de bureaux dans six pays partenaires. Enfin, l'évaluation présente quelques réalisations à son actif tout en restant un défi majeur à relever.

#### **Organisation générale**

##### *Une direction dédiée à la coopération au sein du ministère des Affaires étrangères*

Au sein du ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration la responsabilité de la politique de coopération incombe au ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire, lequel gère 83 % de l'aide publique. Au sein de ce ministère, la gestion de la politique de développement est confiée depuis 1998 à la Direction de la coopération au développement. La structure générale n'a pas changé depuis 1998, mais des modifications significatives ont été apportées dans l'organisation interne et sur le plan opérationnel.

La Direction de la coopération au développement s'appuie sur une agence d'exécution, Lux-Development, chargée de la formulation et de la mise en œuvre des projets bilatéraux. D'autres dispositifs ont bénéficié d'une aide pour diverses activités : contribution à la coordination des ONG (Cercle de coopération des ONG de développement) ; appui-conseil aux ONG initiant des projets de développement (Bureau d'assistance technique), (encadré 6) ; déploiement de la microfinance (association ADA, LuxFLAG, Maison de la microfinance).

#### **Encadré 6. Cercle de coopération des ONG**

Les organisations non gouvernementales luxembourgeoises se sont rassemblées dès 1979 dans un consortium qui regroupe actuellement la plupart des ONG actives dans la coopération avec les pays en développement, soit 70 associations et fondations.

Le Cercle de coopération des ONG remplit quatre missions essentielles :

1. Représenter les ONG auprès des autorités publiques : le ministère des Affaires étrangères (Direction de la coopération) étant le partenaire privilégié.
2. Coordonner les activités des ONG : recherche de synergies, échange d'expériences, formations, information.
3. Représenter les ONG luxembourgeoises au sein de la fédération européenne, CONCORD, auprès de l'Union européenne.
4. Informer le grand public sur les activités et les préoccupations des ONG de développement.

Soucieux de garantir l'interactivité, le ministère et les représentants d'ONG de développement et du Cercle de coopération se réunissent régulièrement au sein d'un groupe de travail pour discuter de questions d'intérêt commun, tant au niveau technique qu'au niveau stratégique. Trois réunions de ce groupe de travail ont été tenues en 2006, permettant ainsi un échange régulier d'informations.

**BAT (Bureau d'assistance technique des ONG).** Le Bureau d'assistance technique est composé de deux agents pouvant apporter un appui, des conseils et assurer la formation des responsables d'ONG de développement. Le BAT, structure relevant du Cercle des ONG, bénéficie d'un soutien des pouvoirs publics.

Source : <http://www.cercle.lu/>.

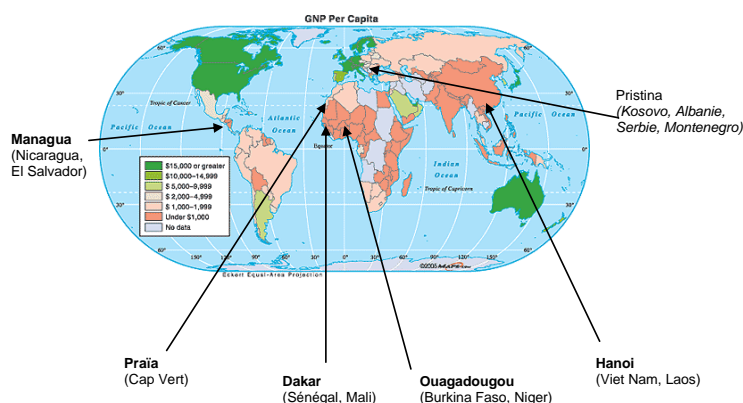
### Répartition des tâches entre les principaux acteurs de l'aide publique au développement

La Direction de la coopération au développement du ministère prépare les Programmes indicatifs de coopération (PIC), identifie les projets et programmes, tant dans les pays prioritaires que dans les autres pays et effectue les évaluations *ex post*. Cette direction est également responsable des financements multilatéraux, de l'aide humanitaire, des subventions accordées aux ONG. Le ministère des Finances est chargé des relations avec les institutions financières internationales, dont notamment le FMI et la Banque mondiale, et suit les problèmes liés à l'endettement international et à la croissance durable.

Une Convention fixe les modalités de collaboration entre l'État et Lux-Development. Cette dernière n'est essentiellement chargée que des projets bilatéraux confiés par le ministère, ainsi que de quelques projets gérés pour le compte du ministère des Finances ou relevant d'autres financements extérieurs (Lux-Development, 2004a).

Depuis le précédent examen, le réseau des bureaux régionaux dans les pays partenaires a été étendu (figure 7), avec l'ouverture de bureaux à Ouagadougou (Burkina Faso) et à Managua (Nicaragua). Hormis le bureau à Pristina, tous les bureaux régionaux de la Coopération luxembourgeoise, au nombre de six, ont désormais le statut de missions diplomatiques. La consolidation et le retrait progressif de la coopération luxembourgeoise en l'Équateur, ancien pays partenaire privilégié, a conduit à la fermeture du bureau de Quito.

Figure 7. Le réseau des bureaux du MAE



Note : Co-localisations des missions diplomatiques avec les bureaux régionaux de Lux-Development à Dakar, Hanoi, Managua, Ouagadougou et Praia. L'agence dispose également d'un bureau à Windhoek (Namibie).

Source : Mémoire du Luxembourg (MAE 2007c).

Lux-Development est une société anonyme au capital de 250 000 EUR, dont les actionnaires sont l'État luxembourgeois (98 %) et la Société nationale des crédits à l'investissement (2 %) (encadré 7). Ce statut privé permet à l'agence de travailler de façon dynamique et flexible (Lux-Development, 2004b). Le conseil d'administration de Lux-Development est composé de représentants du gouvernement luxembourgeois, d'associations professionnelles, de syndicats, du Cercle de coopération des ONG de développement, de deux personnalités indépendantes et du directeur de l'agence. Les valeurs sur lesquelles se base l'engagement des collaborateurs de l'agence sont : la solidarité, le respect de l'autre, l'intégrité et l'efficacité.

Sur mandat du ministère des Affaires étrangères, Lux-Development formule et met en œuvre les projets et programmes bilatéraux de coopération au développement en collaboration avec les partenaires des pays en développement. L'agence gère environ 90 % des programmes bilatéraux du ministère et est tenue pour responsable des résultats obtenus. En 2006 plus de 30 % de l'aide publique luxembourgeoise a transité par l'agence (MAE, 2007e). Lux-Development peut également intervenir au niveau de l'aide d'urgence.

#### **Encadré 7. Lux-Development certifiée ISO 9001-2000**

Les audits de certification ont été réalisés par la société luxembourgeoise SNCH (Société nationale de certification et d'homologation) en juillet 2005. Toutes les activités réalisées pour le compte de l'État luxembourgeois sont concernées par la certification. Les auditeurs se sont intéressés non seulement au fonctionnement du siège, mais également aux bureaux régionaux sur le terrain et aux projets gérés par l'Agence.

À la connaissance de Lux-Development, il n'existe actuellement pas d'autre agence bilatérale qui ait mené sa démarche qualité jusqu'à l'obtention de la certification ISO 9001 : 2000.

*Source* : Lux-Development.

Lux-Development dispose également d'implantations dans six pays. En principe il s'agit de co-localisations avec les services du ministère à deux exceptions près : le ministère des Affaires étrangères a un bureau à Pristina, avec compétence sur l'Albanie, le Kosovo, le Monténégro et la Serbie. Lux-Development est présente à Windhoek (Namibie), ce qui n'est pas le cas pour le ministère.

#### ***Dispositif opérationnel : un système très centralisé***

##### *Modalités d'intervention*

Les relations culturelles, techniques et financières du Grand-Duché de Luxembourg avec les pays partenaires prioritaires sont inscrites dans le cadre d'accords généraux de coopération d'une durée en général de cinq ans reconductibles. Des Programmes indicatifs de coopération ont été établis en 2002-03 avec les dix pays prioritaires. Prenant en compte les recommandations d'une évaluation de la première génération de PIC, le gouvernement luxembourgeois a progressivement négocié avec les pays partenaires prioritaires la mise en œuvre d'une seconde génération de PIC, signés au cours des trois dernières années. La mission de l'examen reconnaît l'effort d'harmonisation mené, en relevant que les projets restent mis en œuvre selon des procédures identiques (chapitre 5). La conception de nouveaux modes d'intervention est évoquée dans les PIC, leur mise en œuvre effective demeure un défi à relever.

Début 2008, Lux-Development dénombre 77 conseillers techniques principaux et assistants techniques à long terme affectés sur des projets de développement (non comprises les autres catégories de personnels, administratifs et financiers). Les moyens d'intervention qui viennent en complément des financements de projet sont limités. En 2006, le ministère a recruté cinq JPO (*Junior Professional Officers* des Nations Unies), six JEP (jeunes experts déployés dans des délégations de la Commission européenne) auxquels s'ajoutent quatre ATJ (assistants techniques juniors) pour Lux-Development.

##### *Implantations locales*

L'ouverture au mois de janvier 2001 de la mission de la coopération à Dakar (Sénégal) avec compétence régionale – Sénégal, Mali et Burkina Faso – a initié un important mouvement de rapprochement de la coopération luxembourgeoise vers le terrain. La même année a été ouvert un

Bureau de coordination de la coopération à Praia (Cap-Vert), suivi de plusieurs bureaux (Managua, Hanoï et Ouagadougou) ayant des responsabilités régionales en assurant le suivi des activités d'un second pays cible. L'ouverture de bureaux a de manière incontestable renforcé les relations et favorisé le dialogue politique au niveau du pays. Ceci conduit à s'interroger sur la façon dont le Luxembourg pourrait réaliser l'ouverture de bureaux dans tous les pays partenaires prioritaires ou mieux assurer une présence dans ces pays sans disposer d'un bureau local.

Le Luxembourg a recours à des ambassadeurs non résidents dans quelques pays prioritaires (Burkina Faso, Nicaragua, Sénégal) et entend étendre la pratique à d'autres pays (Mali, Niger, El Salvador). Les bureaux de la coopération luxembourgeoise et les bureaux de Lux-Development sont désormais co-localisés dans les pays partenaires afin d'assurer une visibilité et une efficacité accrues.

Au Burkina Faso, la mission de l'examen du CAD a eu la confirmation que le bureau local a disposé d'une très large liberté dans l'élaboration du Programme indicatif de coopération. La dimension réduite de l'administration luxembourgeoise, la proximité entre le ministère des Affaires étrangères et l'agence d'exécution contribue à l'évidence à des communications efficaces entre le siège et le terrain. À cet égard, la question de la décentralisation, quasi inexistante dans le cas de la coopération luxembourgeoise, s'avère peu contraignante lorsque les contacts sont aussi faciles et directs. Le Luxembourg devra s'engager vers une décentralisation progressive, afin de pouvoir mieux mettre en œuvre les dispositions relevant de la Déclaration de Paris.

#### *La coopération non-gouvernementale des ONG*

Les contributions accordées aux ONG situent ce pays parmi les bailleurs les plus généreux ainsi que l'Irlande et les Pays-Bas, avec un ratio de l'ordre de 12 % de l'aide publique totale du Luxembourg. Dans certains pays partenaires, notamment au Burkina Faso, les financements des ONG luxembourgeoises atteignent un niveau équivalent à ceux de la coopération publique bilatérale du Grand-Duché (comme c'était le cas en 2006).

Le ministère privilégie le financement des actions ONG par des accords-cadres qui représentent actuellement près des deux tiers des contributions accordées (chapitre 3). Cinq d'entre eux ont été renouvelés en 2006 par le ministère. Les accords-cadres sont des programmes pluriannuels, de deux à cinq ans, comptant un certain nombre d'activités de coopération avec une approche stratégique clairement définie, qui se traduit en pratique par une concentration géographique ou sectorielle des interventions.

L'important travail de conception et de suivi des projets et programmes des ONG luxembourgeoises bénéficie d'un soutien du ministère qui prend en charge une partie de leurs frais administratifs générés au Luxembourg. Ainsi, le ministère y a contribué à hauteur de 2.3 millions EUR en 2006. La mission de l'examen par les pairs retient de cette analyse de la situation au Luxembourg que l'encouragement aux ONG est puissant, tout en maintenant un dialogue consensuel (contacts fréquents), en cherchant des simplifications administratives (accords-cadres), et en incitant modérément leur présence dans les pays partenaires prioritaires (chapitre 3). L'équipe de l'examen n'a pas trouvé de stratégie particulière du ministère énoncée dans le domaine de la coopération non gouvernementale, de directives relatives à l'efficacité de l'aide ou au partenariat, de lignes directrices vers une concentration sectorielle, d'orientations thématiques sur le renforcement des capacités, le genre, l'environnement ou la bonne gouvernance.



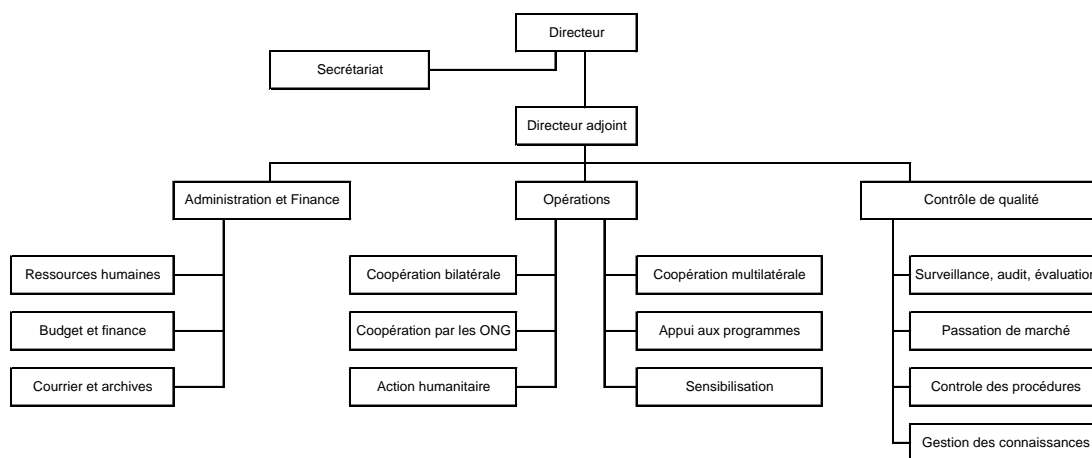
## Gestion

### Ressources humaines

La Direction de la coopération au développement (MAE) compte 33 agents toutes carrières confondues, au siège et dans les six bureaux régionaux. La faiblesse numérique des effectifs du ministère est ressentie comme une contrainte importante en termes de capacités de la coopération luxembourgeoise, en partie compensée par le ciblage géographique, les priorités sectorielles, les compétences acquises par les opérateurs (publics ou privés), notamment par Lux-Development qui s'est dotée de moyens d'intervention et d'outils performants. Les ONG luxembourgeoises disposent également d'un mécanisme d'appui et de conseil avec le Bureau d'assistance technique (BAT) financé par le ministère. Compte tenu de cette situation, la mission de l'examen par les pairs juge le dispositif de la coopération luxembourgeoise très performant et très efficient.

Un audit organisationnel de la direction réalisé en 2006 a permis un examen approfondi des flux financiers, décisionnels et de l'information en son sein et a abouti à une série de recommandations que la direction est en train de mettre en œuvre. L'audit a recommandé à la coopération luxembourgeoise de mettre en place une organisation plus hiérarchisée aux flux décisionnels, financiers et d'information plus structurés. Un nouvel organigramme (figure 8) doté de trois subdivisions, des descriptifs de fonction et la création d'un contrôle qualité sont les principales décisions de l'audit, avec un renforcement des ressources humaines de la direction (trois nouveaux postes créés en deux ans).

**Figure 8. Organigramme de la Direction pour la coopération au développement (MAE)**



Source : Mémoire du Luxembourg, 2007.

L'organigramme, qui est résulté de l'audit, reste une présentation idéale de la Direction de la coopération au développement car plusieurs agents se retrouvent simultanément sur deux postes, rendant difficile la répartition du temps disponible, des compétences requises ou des aptitudes suffisantes. La revue de 2003 signalait que « le problème du nombre insuffisant de personnel a déjà été soulevé lors des deux précédents examens du CAD ». La question restera donc toujours un défi pour le ministère, tant en terme d'effectifs que de qualifications car les ressources humaines sont réduites et les capacités de formation locales limitées. Les réponses sont de deux espèces. Elles consistent, d'une part, à mobiliser des compétences externes (d'abord auprès de Lux-Development et des consultants ponctuels) et à établir des partenariats avec d'autres acteurs (bailleurs de fonds, ONG), d'autre part à reconnaître l'importance de l'action extérieure de l'État dans le domaine de la coopération

internationale. Le ministère devrait valoriser le déroulement de la carrière des agents lors de leur passage par la Direction de la coopération au développement.

Afin d'apprécier les moyens dont dispose la coopération luxembourgeoise il faut évidemment prendre en compte l'agence d'exécution. Dès 2000, un organigramme fonctionnel avait été mis en place selon un modèle comparable à celui adopté depuis par le ministère. Lux-Development a fortement évolué au cours de la décennie. Ses capacités d'intervention ont plus que décuplé. Les effectifs sont passés de 15 personnes (dont 4 sur le terrain) en 1996, à 23 en 1998 (7 sur le terrain) et à 220 en 2006 : 73 au siège, 115 sur le terrain et 32 dans les bureaux régionaux. La grande majorité des personnes sont recrutées comme experts ou, pour une partie du personnel local des bureaux régionaux, sous contrat géré par des sociétés de portage, car si l'on s'en tient aux salariés sous contrat direct avec l'agence, l'effectif est de 55 au siège en 2007 et 19 sur le terrain (dont 5 ATJ). Les perspectives d'augmentation sont encore très fortes.

La coopération luxembourgeoise risque d'être confrontée à de nouvelles difficultés dans le contexte d'une concentration sectorielle accrue. Cette tendance à une réduction du nombre de secteurs d'intervention, recommandée par le CAD, et promue par le Luxembourg, impliquera une spécialisation accrue, des expertises à mobiliser, des compétences à développer, et progressivement une organisation à revoir, tant au siège que sur le terrain.

### *Une gestion axée sur la performance*

Le ministère des Affaires étrangères se propose de mettre en œuvre une recommandation du cabinet d'audit relative à la mise en place de tableaux de bord multicritères. Le ministère estime qu'avec la réorientation vers une approche programmatique sectorielle, le suivi et l'évaluation doivent être adaptés à ces nouvelles modalités d'aide. L'accent sera mis sur la coopération avec les autres bailleurs et d'éventuelles initiatives conjointes. L'équipe de l'examen estime que cette perspective envisagée par le ministère devrait s'appliquer aux thèmes transversaux (genre, environnement, renforcement des capacités, bonne gouvernance).

Pour s'adapter aux besoins liés à une remarquable augmentation de son aide bilatérale, Lux-Development s'est dotée d'une nouvelle structure, d'un nouveau système de gestion pour une meilleure utilisation des fonds et de six bureaux régionaux. La démarche qualité engagée par Lux-Development visait à relever deux défis : gérer efficacement l'augmentation des fonds et mener une déconcentration vers les pays partenaires. Ces efforts ont été récompensés par la certification ISO 9001-2000 en juillet 2005.

L'agence a poursuivi l'amélioration de ses moyens d'intervention avec la conception d'un guide méthodologique (Lux-Development, 2007b) et la mise en place en 2008 d'un dispositif de gestion comptable en ligne permettant aux bureaux régionaux de tenir une situation financière en temps réel des projets bilatéraux. Parallèlement, l'agence s'engage dans le deuxième cycle de certification en déterminant de nouveaux objectifs illustrés par des indicateurs issus des engagements de la Déclaration de Paris : pourcentage d'évaluations conjointes, alignement, et pourcentage d'opérations relevant des procédures nationales.

La coopération luxembourgeoise est à l'évidence confrontée à un dilemme difficile, comme d'autres bailleurs le sont aussi. Le choix s'impose entre une démarche d'amélioration de ses propres procédures, de ses moyens de suivi, de ses aptitudes d'intervention, au détriment d'une option vers un plus grand respect des engagements de la Déclaration de Paris qui privilégie l'appropriation et le renforcement des capacités nationales. Quelques réponses ponctuelles sont fournies (par exemple la mobilisation de l'expertise locale), sachant que la tendance générale reste axée sur un mécanisme qui

l'éloigne de l'appropriation. Par exemple, la mise en ligne sur Internet de la comptabilité des projets entre le siège de Lux-Development et les bureaux régionaux ou encore les évaluations des PIC. Ces décisions ne peuvent se faire, pour les pays partenaires, qu'au détriment de leurs systèmes comptables et de leurs propres évaluations du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté.

### Évaluation

Dans son examen de 2003 le rapport du CAD indiquait que l'évaluation de l'aide au développement, qui n'avait pas encore été mise en place, disposerait désormais d'une ligne budgétaire spécifique et un premier programme était déterminé. Cette ligne a été dotée de 750 000 EUR en 2003 et de 900 000 EUR en 2006 (+20 % alors que l'aide publique s'est accrue de 35 % au cours de la période) et les dépenses effectuées équivalent à peine aux deux tiers de la dotation inscrite au budget (encadré 8).

#### Encadré 8. Les concepts de l'évaluation pour la coopération luxembourgeoise

Les activités de suivi régulier de projets et programmes sont du ressort de l'organisation chargée de l'exécution. Chacun l'effectue selon un mécanisme adéquat en place :

- L'agence Lux-Development soumet tous ses projets à des audits financiers semestriels ou annuels ; des évaluations ont lieu à mi-parcours et en fin de projet.
- Les ONG soumettent des rapports annuels sur l'exécution des projets et programmes cofinancés et peuvent faire évaluer leurs projets aux frais du ministère. Ces évaluations sont considérées comme internes par le ministère mais contribuent toujours à un meilleur suivi des projets examinés.

Les partenaires multilatéraux soumettent des rapports annuels concernant l'utilisation des fonds et l'exécution des projets. Un suivi intermédiaire est assuré par des consultations annuelles et la participation (en tant que membre ou observateur) aux conseils d'administration de certains fonds et programmes onusiens. Enfin, les bureaux sont en contact régulier avec les représentants des partenaires multilatéraux sur le terrain.

Source : Mémoire 2007 (MAE).

En 2002, une cellule « évaluation et audit » a été créée, devenue « suivi, audit, évaluation » dans le nouvel organigramme. Pour la coopération luxembourgeoise, les fonctions de contrôle, vérification et reddition de l'évaluation sont nettement privilégiées par rapport aux fonctions d'apprentissage, leçons tirées, partenariat et renforcement des capacités. À ce jour, la cellule n'a pas établi les lignes directrices de son action, les priorités et les modalités d'un programme d'évaluation. Les rapports ne sont pas publiés, ni diffusés, ni accessibles sur le site du ministère. Les procédures nécessaires pour assurer le suivi de la mise en œuvre des recommandations font défaut. La mission conclut que les mesures, annoncées depuis 2003 et visant à garantir des évaluations conformément aux *Principes du CAD pour l'évaluation de l'aide au développement* et aux lignes directrices pour l'évaluation de l'aide humanitaire, ne sont pas encore précisées ni appliquées. L'évaluation reste trop souvent confondue avec d'autres moyens de suivi ou de contrôle.

L'évaluation s'est multipliée à plusieurs niveaux et dans diverses instances : ministère, agence, coopération multilatérale, ONG (encadré 9). L'équipe de l'examen a répertorié cinq ou six modalités diverses, témoignant du souci des autorités luxembourgeoises de réunir les éléments de décision. Il se pourrait cependant que les moyens limités et le manque de culture de l'évaluation ne donnent pas encore à ces exercices l'ampleur et l'impact attendus.

### Encadré 9. Résumé des différentes modalités d'évaluation du Luxembourg

#### Ministère des Affaires étrangères

**Évaluations des PIC** : Les Programmes indicatifs de coopération prévoient des évaluations à mi-parcours et finales. Ces exercices sont également intitulés revues. Les modalités de réalisation de ces « revues » pourraient être plus explicites dans les rapports. Dans certains cas il s'agit de consultants, dans d'autres cas l'absence d'indication laisse à croire que le travail a été réalisé en interne. La conduite partenariale s'est révélée difficile car plusieurs rapports soulignent que la « pleine participation du partenaire » n'a pu se concrétiser.

**Évaluations de projets bilatéraux** : Le ministère rédige les termes de référence, en consultation avec les organisations concernées par l'évaluation. Des consultants externes sont recrutés par appel d'offres. Ils travaillent en toute indépendance et restituent leur rapport d'évaluation au ministère et à l'organisation évaluée qui décide de la publicité qu'elle souhaite lui donner. L'effort d'évaluation 2006 s'est surtout concentré sur le secteur de la santé (Laos, El Salvador, Kosovo). Toutes ces évaluations ont résulté des recommandations concrètes que la Direction de la coopération au développement s'apprête à mettre en œuvre. L'équipe de l'examen observe que dans sa présentation et sa réalisation, l'évaluation conduite par le ministère des Affaires étrangères ne se distingue pas des évaluations finales de projet réalisées par l'agence Lux-Development.

**Accords-cadres** : Pour la première fois la coopération luxembourgeoise a réalisé en 2006-07 une évaluation externe de cinq accords-cadres conclus avec les ONG luxembourgeoises (MAE, 2007f). Il est prévu d'évaluer tous les accords-cadres en cours. Il s'agit d'une double évaluation : évaluation organisationnelle de l'ONG concernée, suivie d'une évaluation de projet sur le terrain. Le consultant a remis ses conclusions au ministère (sans la présence des responsables des ONG) selon un schéma identique pour les cinq ONG. Pourtant certaines observations sont reprises systématiquement dans chaque rapport. L'équipe de l'examen n'a pas été informée des suites réservées aux conclusions et aux recommandations de ces évaluations, sauf qu'il est prévu de lancer d'autres exercices de ce type. Le ministère devrait au préalable renforcer les dispositifs de restitution (aux parties prenantes) et de rétroaction (vers les décideurs).

**Évaluations ponctuelles** : Dans un souci de vérification, le ministère des Affaires étrangères procède à d'autres évaluations ponctuelles. Ainsi, le bureau d'assistance technique des ONG (BAT) a fait l'objet d'une évaluation externe en 2007. ADA (Aide au développement autonome), association spécialisée dans la microfinance et bénéficiant d'appuis importants du ministère a également fait l'objet d'évaluations externes, en 2002 et en 2005.

**Autres évaluations** : La coopération luxembourgeoise envisage d'intensifier sa participation dans des évaluations conjointes multibailleurs. Cette démarche correspond à un engagement des signataires de la Déclaration de Paris. Le Luxembourg s'est ainsi engagé à participer à une évaluation d'envergure au Niger, multibailleurs (Commission européenne, France, Belgique), multisectorielle (eau et assainissement, développement rural et sécurité alimentaire, santé, éducation), et couvrant ainsi plus de la moitié de l'aide internationale versée au Niger ces dix dernières années.

#### Lux-Development

L'agence d'exécution mène des évaluations internes, à mi-parcours et finales, de ses projets. Les rapports d'évaluation remis à la mission de l'examen du CAD sur les projets au Burkina Faso (pays visité) sont d'une excellente qualité. Les exercices sont confiés à des consultants extérieurs, incluant souvent des experts locaux dans l'équipe, sélectionnés après mise en concurrence, sur la base de termes de référence ayant fait l'objet d'une présentation au sein du comité de pilotage du projet. Les conditions sont donc bien établies pour que les acteurs de terrain participent activement et internalisent les recommandations des experts. Néanmoins, les modalités de réalisation peuvent laisser planer quelques ombres sur l'indépendance et l'impartialité de l'exercice (c'est du moins ce qui a été dit à la mission par un interlocuteur du gouvernement burkinabé). L'équipe de l'examen relève encore que Lux-Development ne fait pas état des évaluations sur son site et ne met pas en ligne les rapports d'évaluation.

Le ministère reconnaît qu'il a encore des progrès à réaliser en matière d'évaluation afin de devenir une organisation valorisant les leçons apprises et d'avoir une gestion axée sur les résultats. Dans un premier temps, le ministère, Lux-Development et les ONG pourraient tirer les conclusions et les leçons des évaluations en les rendant plus largement accessibles sur leur site Internet. Le ministère pourrait aussi se joindre à d'autres membres du CAD pour partager ses évaluations au sein du réseau sur l'évaluation du développement du CAD – à ce titre, le Luxembourg n'est même pas cité parmi les

30 donateurs bilatéraux et multilatéraux sur la base de données des évaluations accessibles à la communauté internationale des donateurs ([www.dac-evaluations-cad.org/](http://www.dac-evaluations-cad.org/)). La reddition de comptes, comme la transparence, seraient renforcées par une diffusion effective des évaluations.

### **Considérations à prendre en compte pour l'avenir**

- Le ministère des Affaires étrangères doit prendre des mesures pour assurer le renforcement des capacités en matière de coopération (par exemple, nouveaux secteurs, questions transversales et nouvelles modalités), préserver l'expertise qu'il s'est constituée progressivement et développer la mémoire institutionnelle dans une situation où le personnel est appelé à changer d'affectation par des rotations relativement rapides et fréquentes.
- Le ministère et Lux-Development doivent renforcer leurs expertises sectorielles et thématiques, tant dans les services centraux que dans les services décentralisés. Compte tenu des capacités humaines limitées, ceci impose de faire des choix, de mobiliser des expertises internationales, régionales et locales, d'établir des partenariats (ONG et autres bailleurs de fonds) et de maintenir ces orientations sur le long terme.
- Le rôle et les mandats confiés par le ministère des Affaires étrangères à Lux-Development doivent être révisés pour amplifier la décentralisation, introduire de nouvelles modalités relatives aux procédures nationales, conforter le partenariat et mettre en œuvre la gestion axée sur les résultats.
- L'évaluation externe devrait prendre la place qui lui revient, et selon les principes et les normes partagés par tous les membres du CAD, afin d'étayer la qualité des évaluations et d'assurer une réelle prise en compte des enseignements que celles-ci peuvent offrir. Le ministère des Affaires étrangères devrait expliciter les lignes directrices générales de l'évaluation externe qu'il entend adopter et appliquer. Ces lignes directrices devraient inclure les divers aspects du programme y compris l'agence d'exécution, les diverses modalités et la participation des pays partenaires dans le processus.

## *Chapitre 5*

### **Efficacité de l'aide**

#### **Forte mobilisation en faveur de l'efficacité de l'aide**

Le Luxembourg s'est activement mobilisé au plan international en faveur de l'efficacité de l'aide, en particulier durant sa présidence du Conseil de l'Union européenne en 2005. Le Grand-Duché a en effet joué un rôle de premier plan pour coordonner l'action des États membres de l'UE lors de la préparation du Forum de haut niveau de Paris sur l'efficacité de l'aide.

Le ministère des Affaires étrangères, le ministère des Finances et les autres ministères qui participent au Comité interministériel pour la coopération au développement reprennent à leur compte l'attachement du Luxembourg au principe de l'efficacité de l'aide. Le constat vaut tout autant pour Lux-Development et les ONG nationales. Le Luxembourg déploie des efforts notables pour assurer l'appropriation, l'alignement sur les priorités de développement des gouvernements partenaires, la prévisibilité de l'aide et la coordination entre les donateurs grâce au caractère ouvert, flexible et participatif de l'action qu'il mène en matière de coopération.

Selon le document d'orientation du Luxembourg, « La coopération luxembourgeoise est activement impliquée dans la discussion autour de l'efficacité de l'aide et la définition de nouveaux standards d'harmonisation et de qualité de l'aide internationale au développement. Elle a fait siennes les conclusions de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide : appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle adoptée en mars 2005 ». Dans son premier discours devant le Parlement après l'adoption de la Déclaration de Paris, le ministre de la Coopération au développement a souligné combien il importait d'assurer la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (15 mars 2006). Dans des déclarations publiques ultérieures, le ministre a réaffirmé l'importance qu'il accordait aux efforts d'amélioration de la qualité de l'aide. Qui plus est, tous les personnels ayant à traiter de la coopération bilatérale sont invités à prendre en compte dans leurs travaux les priorités de l'efficacité de l'aide (encadré 10).

L'importance accordée à l'efficacité de l'aide au ministère transparaît également au niveau de Lux-Development, puisque cette question a été régulièrement examinée en conseil d'administration ; la version de 2007 du Guide méthodologique de Lux-Development renvoie par ailleurs explicitement aux principes énoncés dans la Déclaration de Paris<sup>27</sup>. Lux-Development intègre systématiquement les questions relatives à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris dans le cadre de référence de ses évaluations<sup>28</sup>.

Le Luxembourg est conscient des difficultés qu'il lui faut encore surmonter pour que cet engagement se traduise par un réel changement de comportement au niveau des pays. L'une d'entre

<sup>27</sup> Lux-Development (2007b), Guide méthodologique : suivi des résultats et des partenariats. Module 1 Contexte, Cadre et Système de Monitoring.

<sup>28</sup> Mémoire, (MAE, 2007c) p.31.

elles consistera à passer à une approche programme utilisant les nouvelles modalités, ainsi qu'à participer plus souvent à des activités conjointes avec d'autres donateurs.

#### **Encadré 10. Une contribution active à la diffusion de la Déclaration de Paris**

Le Luxembourg a engagé diverses actions pour faire mieux connaître la Déclaration de Paris et susciter au sein du gouvernement, de Lux-Development et parmi les autres acteurs du développement, le soutien nécessaire à sa mise en œuvre.

L'effort de diffusion de la Déclaration de Paris s'est articulé autour de formations – en septembre 2006 – et de séminaires à l'intention de l'ensemble des personnels du ministère et de Lux-Development. Les missions et le personnel en poste dans les pays partenaires, relevant aussi bien du ministère que de Lux-Development, ont été informés de l'importance de la Déclaration. Cette dernière a également été présentée à l'ensemble des ambassadeurs lors de leur réunion annuelle en 2006. Le personnel local de Lux-Development a été invité à diffuser la Déclaration de Paris auprès des responsables de projets et de leurs équipes. Dans ses Revues Pays réalisées en 2006 et 2007, l'agence a également consacré un chapitre spécial à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris en insistant tout particulièrement sur la question de l'harmonisation.

L'efficacité de l'aide figurait à l'ordre du jour des « Assises de la coopération » qui se sont tenues en 2006 et 2007 (chapitre 1). Cette question est en outre régulièrement traitée lors des réunions du Groupe de travail réunissant le ministère et les ONG de développement, dont les discussions portent entre autres sur les possibilités qu'ont ces ONG de s'approprier les principes de la Déclaration de Paris dans la conception et la mise en œuvre des programmes et projets cofinancés par le ministère.

*Source : OCDE 2006, Compendium of donors reports on disseminating the Paris Declaration.*

#### ***Vers l'établissement d'un Plan d'action opérationnel***

Le Luxembourg ne s'est pas encore doté de son propre plan d'action pour l'efficacité de l'aide, même s'il prévoit de transposer très prochainement les engagements énoncés dans la Déclaration de Paris dans un Plan d'action opérationnel. Un pas a été fait dans ce sens avec la publication en 2007 d'une étude récapitulant les obligations du Luxembourg découlant d'engagements politiques internationaux, dont la Déclaration de Paris<sup>29</sup>. Selon les principales conclusions de cette étude, le Luxembourg doit engager de profondes réformes structurelles et des ressources humaines pour donner pleinement corps à ces engagements. Pour l'auteur de l'étude, la préparation de ces réformes pourrait être l'occasion de mettre sur pied une nouvelle stratégie générale de coopération pour le développement. En poursuivant cette ligne d'action, le Luxembourg devrait mettre à profit le rôle de chef de file qu'il a joué auprès de la communauté internationale sur ce front pour rallier au plan national l'appui nécessaire à la concrétisation des engagements dans les pays partenaires.

#### **Appropriation**

Le Luxembourg est résolu à œuvrer en faveur de l'appropriation de ses activités de coopération pour le développement par les pays partenaires, aux niveaux tant national que régional ou local. Ceci a été confirmé lors des consultations tenues avec l'équipe chargée de l'examen au Burkina Faso, dont il ressort une excellente connaissance des priorités énoncées dans le nouveau PIC pour 2008-12. Le Luxembourg aborde les phases d'identification et d'exécution des projets selon une approche favorable à l'appropriation. Les priorités sont définies selon un processus participatif et consultatif, et le Luxembourg suit une ligne d'action qui consiste à laisser les partenaires locaux faire le travail (faire

<sup>29</sup> « Obligations de la coopération luxembourgeoise aux termes de ses engagements politiques internationaux » (MAE, 2007g).

faire) et à accompagner (accompagnement) les projets en s'efforçant d'en assurer la viabilité en mettant l'accent sur le renforcement des capacités<sup>30</sup>. Il est ainsi arrivé à plusieurs reprises au Burkina Faso que le ministère local compétent engage des fonds pour assurer la pérennisation de projets réussis (projets REPAJE et PAGREN, par exemple). La formule du projet, par essence, achoppe toujours au stade de la transmission aux autorités locales, c'est pourquoi le Luxembourg doit optimiser l'appropriation institutionnelle de façon à assurer la pérennisation des acquis.

Chaque projet est chapeauté par un comité de pilotage composé de représentants du pays concerné et du Luxembourg. Ce comité se réunit à intervalles réguliers pour superviser le projet, prendre des décisions stratégiques et faire le point sur les problèmes que peuvent susciter son exécution et sa viabilité. Les informations données en retour par les responsables burkinabè montrent que le Luxembourg réagit promptement aux demandes ou critiques formulées par les autorités nationales sur des questions en rapport direct avec l'appropriation<sup>31</sup>. C'est ainsi qu'il a pris sans tarder des dispositions pour répondre aux préoccupations qu'avaient fait naître les rôles et responsabilités des assistants techniques internationaux attachés à chaque projet. Ces assistants doivent soutenir le renforcement des capacités locales, mais ont souvent à prendre plus de responsabilités, ce qui nuit à l'appropriation locale. Une solution est de donner des instructions claires à l'assistant(e) technique quant à ses attributions et de veiller à ce que l'information circule bien. La prise en main des projets serait renforcée si l'administrateur national du projet pouvait cosigner le décaissement des fonds et les procédures d'appel d'offres lancées par Lux-Development, même si ces dernières ne sont pas encore alignées sur les procédures nationales.

***Quelle est la performance du Luxembourg en termes d'appropriation, au sens que lui donne la Déclaration de Paris ?***

Les stratégies nationales de développement ou les CSLP des partenaires prioritaires du Luxembourg ont constitué le point de départ du dialogue noué entre ce dernier et les gouvernements lors de l'élaboration de la deuxième génération de PIC. La Commission de partenariat annuelle, composée de représentants du Luxembourg et des partenaires prioritaires, également ouverte aux organisations multilatérales et à d'autres intervenants, facilite ce dialogue, même si les membres de l'équipe ont entendu dire qu'une réunion bisannuelle donnerait le même résultat. Par ailleurs, plusieurs partenaires prioritaires du Luxembourg se sont dotés d'un plan d'action pour l'efficacité de l'aide<sup>32</sup>. Au Burkina Faso, le Luxembourg participe aux groupes de coordination de l'action des donateurs, qui appuient la mise en œuvre du Plan d'actions national de l'efficacité de l'aide (PANEA). Le Luxembourg n'est pourtant pas encore prêt à répondre à toutes les demandes des autorités, en particulier pour ce qui concerne l'alignement sur les systèmes nationaux et l'utilisation de nouvelles modalités de l'aide.

Par ailleurs, le Luxembourg ne soutient pas activement d'activités de nature à favoriser la participation d'organisations de la société civile des pays partenaires à l'élaboration et au suivi des politiques nationales de développement. Le Grand-Duché devrait étudier comment les ONG luxembourgeoises pourraient concourir à la promotion d'une appropriation démocratique du développement à plus large assise dans les pays partenaires avec l'aide qu'elles reçoivent du Luxembourg. Ces activités viendraient compléter les efforts d'appropriation déployés à d'autres niveaux.

<sup>30</sup> Lux-Development (2007b).

<sup>31</sup> Réunion avec le ministère burkinabè de l'Économie et des Finances, Direction de la coopération et de la coordination avec les donateurs.

<sup>32</sup> Le Burkina Faso, le Nicaragua et le Viêtnam.



## Alignement

Le Luxembourg s'appuie sur les PIC pour aligner son action sur les stratégies de développement de ses partenaires prioritaires. Cet effort d'alignement ressort clairement des résultats de l'Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, selon lesquels 77 % des apports d'aide du Luxembourg sont alignés sur les priorités nationales et l'intégralité de l'aide est non liée (tableau B.7). Par alignement on entend la définition de calendriers de notification et de versements en phase avec les propres échéances du pays partenaire, le recours dans la mesure du possible aux systèmes nationaux, et la recherche des moyens de renforcer et améliorer la capacité du pays partenaire à mettre sur pied son propre programme de développement. Cette forme d'alignement sur les systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires est une difficulté majeure à surmonter dans la mise en œuvre par le Luxembourg de la Déclaration de Paris (MAE, 2007g). Aucun des apports d'aide octroyés par le Luxembourg aux trois pays couverts par l'Enquête de suivi de 2006 ne passe par les systèmes nationaux de gestion des finances publiques ou de passation des marchés, alors que le ratio moyen d'utilisation des systèmes nationaux par l'ensemble des pays est de 33 % (OCDE, 2006c). L'élaboration des projets, la passation des marchés et les procédures d'appel d'offres sont du ressort du Luxembourg. Parallèlement, les PIC stipulent que l'aide doit être intégrée aux programmes des pays partenaires et des donateurs dans certains secteurs. À ce propos, le ministère des Affaires étrangères devra revoir sa convention avec Lux-Development, notamment de façon à déterminer dans quelle mesure l'agence est censée rendre des comptes quant à l'aide allouée selon de nouvelles modalités telles que le soutien budgétaire et les approches sectorielles, modalités vis-à-vis desquelles les services centraux se montrent par ailleurs d'une extrême prudence car ils sentent que l'opinion publique ne le soutiendra pas.

Le Luxembourg a commencé à réfléchir aux moyens de remédier à ces difficultés. Sous l'impulsion du ministère des Affaires étrangères, Lux-Development a réalisé une étude sur les modalités et les conditions dans lesquelles l'agence peut utiliser les procédures de passation des marchés des pays partenaires compte tenu de sa législation nationale, notamment des obligations prescrites en matière d'audit et de comptabilité, et des procédures nationales en vigueur dans les pays partenaires. Pour le moment, Lux-Development appliquera les règles utilisées par le Fonds européen de développement lorsqu'elle ne pourra faire appel aux procédures nationales. Il est également prévu d'intégrer dans les administrations nationales les activités d'assistance technique réalisées dans le cadre de projets. Pour Kremer (MAE, 2007g), les autorités nationales devraient se voir confier l'exécution des projets et Lux-Development pourrait se détourner de la seule gestion de projets au profit d'une action qui en ferait un vecteur du renforcement des capacités.

Des mesures doivent aussi être prises dans les PIC en cours de réalisation. Par exemple, dans le cas du Burkina Faso, il existe un certain nombre de possibilités pour améliorer l'alignement. Le Luxembourg pourrait adapter les modalités nationales de gestion des opérations telles que la mise en concurrence et les achats de fournitures. Il pourrait aussi utiliser les indicateurs de suivi-évaluation du Burkina Faso. D'autres possibilités ouvertes sont la réalisation de projets conjoints entre donateurs et une utilisation plus large d'actions multi-bilatérales. Le Luxembourg est en bonne position pour saisir les opportunités offertes par la création et le financement de paniers communs alors qu'il se concentre sur deux secteurs prioritaires pour lesquels le gouvernement et les donateurs sont en train d'établir des programmes nationaux (formation technique et professionnelle et gestion des ressources naturelles). De plus, compte tenu de la priorité donnée par le Luxembourg au renforcement des capacités, l'aide destinée à ce dernier et à la prise en charge des autres coûts de fonctionnement des projets pourrait être accordée dans le cadre du budget national. Il subsiste ainsi des marges de manœuvre au renforcement de l'alignement en matière de procédures nationales. La mission de l'examen par les pairs encourage également le Luxembourg à réaliser l'étude sur l'appui budgétaire prévue dans le PIC2 du Burkina Faso.

Néanmoins, afin de préparer le terrain pour un meilleur alignement dans le futur, le ministère des Affaires étrangères devra revoir son mode de fonctionnement, de façon à mobiliser les personnels spécialisés qui font défaut, adapter ses procédures opérationnelles, et assurer que le rôle et les attributions du ministère comme ceux de Lux-Development soient sans ambiguïté et en conformité avec les exigences de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

### Harmonisation

Le Luxembourg œuvre résolument à l'amélioration de la coordination de l'aide entre les donateurs. Les efforts sont facilités par la présence renforcée dans les pays prioritaires de représentants du ministère et de l'agence d'exécution, aspect reconnu comme une bonne pratique en matière d'harmonisation et d'alignement. Au Burkina Faso, gouvernement et donateurs ont unanimement salué la présence sur le terrain du Luxembourg, ce qui permet au Grand-Duché de prendre une part active au dialogue sur les politiques à suivre et de renforcer ses relations avec ses partenaires. Le Luxembourg est aussi gagnant : tout en ayant des effectifs et une expérience du pays limités, il glane informations et conseils auprès des autres donateurs à l'occasion des réunions de coordination. L'accréditation d'ambassadeurs non résidents aux pays prioritaires devrait, en outre, donner au Luxembourg plus de poids dans le dialogue entre donateurs et entre donateurs et partenaires (chapitre 4).

Les services centraux ne donnent pas de directives formelles aux agents de terrain sur les procédures à suivre à l'appui de l'harmonisation ni ne les incitent particulièrement à agir dans ce sens, ce qui peut avoir deux conséquences opposées : (i) les agents en poste dans le pays sont libres de s'appliquer à améliorer la coordination et l'harmonisation entre donateurs s'ils le jugent utiles et de soumettre des propositions à cet effet aux services centraux ; et (ii) le fait de laisser le personnel au niveau du pays prendre des initiatives ne garantit pas que l'harmonisation sera appliquée systématiquement car certaines personnes sont plus motivées que d'autres. Au Burkina Faso, les initiatives du bureau de coopération étaient positives. Sur la base de la matrice prospective des interventions des donateurs, le Luxembourg a su trouver son créneau lors de la préparation du PIC de deuxième génération et le donneur chef de file dans chacun de ces deux secteurs, de même que le ministère chargé de la Coopération au développement et les ministères fonctionnels compétents du Burkina Faso, ont participé à la phase d'identification des projets. Les efforts d'harmonisation que déploie le Luxembourg marquent une évolution constructive vers la division du travail et la détermination des avantages comparatifs des différents donateurs. Parallèlement, une participation dynamique et efficiente aux dialogues sectoriels requiert une expérience spécifique que le Luxembourg ne possède actuellement pas dans tous les pays partenaires, voire au sein même de ses services centraux. Le Luxembourg devra examiner comment le ministère et Lux-Development peuvent acquérir cette expérience. Une solution consisterait à recourir à la coopération déléguée en faisant appel à des donateurs qui ont ces compétences, notamment dans les pays où le Luxembourg n'aura pas de représentant à temps plein<sup>33</sup>.

En 2006, le Luxembourg est devenu donneur chef de file dans le secteur prioritaire qu'est l'éducation au Cap-Vert, et plus spécifiquement pour le volet formation technique et professionnelle, ce qui a contribué au resserrement de la coordination entre les donateurs. Il s'agit d'une expérience positive pour le Luxembourg, qu'il serait prêt à répéter dans un autre pays partenaire<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> La Coopération technique belge (CTB) gère un projet pour le compte du Luxembourg en Équateur.

<sup>34</sup> Mémoire du Luxembourg (MAE, 2007c).

## Décentralisation

Si Lux-Development a effectivement procédé à une déconcentration poussée de tous ses processus vers ses bureaux régionaux, la délégation de compétences aux agents sur le terrain est très limitée - la division du travail entre les services centraux et les services sur le terrain fait remonter presque toutes les décisions au Luxembourg et le bureau ne joue pour l'essentiel qu'un rôle de mise en œuvre. S'il est vrai que, dans le cas du Luxembourg, la décision ne semble pas être un processus lourd impliquant des délais importants, ce pays devrait néanmoins envisager de mettre en place une décentralisation effective, avec notamment la délégation du pouvoir de décision pour accorder des fonds d'aide publique, négocier des accords et réaliser des transactions financières. Une décentralisation plus poussée pourrait ainsi contribuer à un renforcement des capacités locales, du bureau et des partenaires, et serait plus efficace si un système de gestion axé sur les résultats était mis en place.

### Encadré 11. Mettre en pratique la Déclaration de Paris au Burkina Faso

La mise en œuvre de la Déclaration de Paris est prise au sérieux par le gouvernement et les donateurs présents au Burkina Faso, et ce sont les autorités burkinabé qui en assurent la conduite avec le solide concours de la communauté des donateurs. Si les efforts d'harmonisation de la part des donateurs préexistaient à la Déclaration de Paris, son adoption en 2005 a contraint ces derniers à faire de l'harmonisation et de l'alignement des axes essentiels de leur action. Le pays s'est doté d'un Plan d'actions national de l'efficacité de l'aide et d'un certain nombre de structures de soutien chargées d'assurer la coordination et de rationaliser le dialogue entre les donateurs et les partenaires autour du CSLP, du soutien budgétaire, des approches sectorielles, de la deuxième Enquête de suivi, etc. L'horizon n'est pourtant pas exempt de difficultés.

#### Conduite de l'action et appropriation

L'équipe chargée de l'examen par les pairs a rencontré des responsables burkinabé familiers du CSLP et de la question de l'efficacité de l'aide ; la Déclaration de Paris est utilisée comme un outil de négociation avec les donateurs et le CSLP s'accompagne d'un Plan d'action prioritaire (PAP) sur trois ans qui recense également les priorités de l'alignement de l'aide consentie par les donateurs. Sur le plan régional, le gouverneur de la région de Bobo-Dioulasso connaissait bien le CSLP (2004-10) et était conscient de la nécessité d'améliorer l'efficacité de l'aide et de son acheminement. Le Plan d'actions national de l'efficacité de l'aide du Burkina Faso (PANEA), adopté en mai 2007 et portant sur la période 2007-10, définit un certain nombre d'échéances, d'indicateurs et d'actions<sup>35</sup>. Les autorités burkinabé ont décidé qu'à compter de 2008, une trêve serait observée dans les missions au cours des mois de juillet et août de façon à pouvoir préparer le budget national sans trop d'interruptions.

#### Architecture sous-tendant la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

##### 1. Le ministère des Finances et de l'Économie

La Direction générale de la coopération (DGCOOP) et la Coordination nationale de l'efficacité de l'aide (CONEA), rattachée à la DGCOOP, qui sont en première ligne de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, s'assurent de l'alignement de l'aide des donateurs sur le CSLP et de sa coordination (CONEA). Les réunions trimestrielles de la CONEA rassemblent l'ensemble des donateurs. Lorsqu'un problème se pose avec un donneur, il est soumis au Secrétariat technique pour l'efficacité de l'aide (STELA) qui sert, entre autres, de courroie de transmission entre les autorités nationales et les donateurs.

<sup>35</sup>

Gouvernement du Burkina Faso, (2007), *Plan d'actions national de l'efficacité de l'aide au développement, ministère des Finances et du Budget, Burkina Faso*, [www.aidharmonization.org/download/256931/PLAN-DACTIONSEffAidefinal.pdf](http://www.aidharmonization.org/download/256931/PLAN-DACTIONSEffAidefinal.pdf).

## 2. Instances bipartites donneurs-partenaires

Les partenaires donneurs ont mis en place en 2005 un STELA afin d'aider les donneurs à coordonner la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au Burkina Faso. Ce secrétariat, qui est le principal interlocuteur, côté donneurs, de la CONEA, et dont le personnel vient du PNUD et de la Banque mondiale, est présidé par le donneur chef de file du groupe. Le STELA se réunit une ou deux fois entre ses réunions trimestrielles avec la CONEA.

On dénombre six commissions sectorielles thématiques (**CST**) qui font office de mécanismes de coordination au plan sectoriel entre donneurs et partenaires, sous la houlette des ministères fonctionnels. Elles ont pour mission de veiller à harmoniser des interventions isolées et de participer à l'élaboration conjointe de programmes sectoriels et de fonds destinés à financer des approches sectorielles. Dans les secteurs qui ne bénéficient pas d'une CST, les donneurs assurent eux-mêmes la coordination en définissant des indicateurs de performance et en choisissant un donneur chef de file qui assume la responsabilité de porte-parole de l'ensemble des donneurs dans le secteur concerné. Dans certains cas, ce type de coordination se solde par une mise en commun des moyens (secteurs de l'éducation, de la santé, des transports et de l'eau, par exemple). Les CST sont une source d'information pour l'élaboration du rapport annuel d'activité établi pour évaluer la mise en œuvre du CSLP (au mois d'avril).

Onze partenaires participent au soutien budgétaire au Burkina Faso. Ce soutien budgétaire direct fait l'objet d'un protocole signé entre les donneurs et les autorités burkinabé et s'accompagne d'un Cadre général d'organisation des appuis budgétaires (**CGAB**) que préside le ministère des Finances et de l'Économie. Le secrétariat technique du CGAB, qui rencontre deux fois par mois deux donneurs désignés et des représentants du gouvernement, travaille actuellement à l'élaboration d'une grille d'évaluation du soutien budgétaire, conformément au principe de la responsabilité mutuelle. Les donneurs dont les concours ne prennent pas la forme d'un appui budgétaire peuvent s'ils le souhaitent participer aux réunions du CGAB en tant qu'observateurs.

### **Outils : une matrice prospective des interventions des donneurs et une future Stratégie d'assistance conjointe**

En 2005, la Commission européenne avait commencé à faire campagne en faveur d'une Stratégie d'assistance conjointe (JAS), laquelle s'était heurtée à la réticence de certains donneurs qui ne s'estimaient pas encore prêts. Depuis lors, certains jalons ont été posés. Une analyse conjointe par pays (donneurs de l'UE, Canada et Suisse) a été menée en 2006 et 2007 et une matrice simplifiée des interventions des donneurs a été établie en 2007. La majorité des donneurs présents au Burkina Faso – 12 donneurs bilatéraux, la Commission européenne, la Banque africaine de développement et la Banque mondiale – ont soumis des informations relatives à 27 secteurs pour la période 2007-09. Cette matrice donne une bonne vue d'ensemble du soutien accordé aux différents secteurs, de ceux qui attirent une pléthore de donneurs ou au contraire des secteurs dits « orphelins ». La prochaine étape, plus complexe, consistera à décider quels secteurs les donneurs doivent soutenir. Le personnel des pays et organismes donneurs présents dans le pays rencontrent parfois des difficultés avec leurs propres services centraux, peu enclins à changer de secteur d'intervention, les décalages dans les cycles de planification et les calendriers n'étant pas la moindre des raisons invoquées. Le processus est néanmoins lancé et les donneurs espèrent avoir mis sur pied une stratégie d'assistance conjointe avec le Burkina Faso pour 2010, laquelle coïncidera avec le nouveau CSLP.

### **Problèmes rencontrés**

La mise en œuvre de la Déclaration de Paris au Burkina Faso a fait apparaître quelques difficultés, qui touchent notamment les aspects suivants :

- **Alignement** : les procédures nationales de passation des marchés sont satisfaisantes, mais les autorités ne disposent pas des capacités humaines pour les appliquer. Un soutien accru au renforcement des capacités de la part des donneurs est nécessaire.
- **Décentralisation des donneurs** : l'harmonisation et l'alignement sont souvent mieux incarnés dans les interventions au niveau des pays que dans les services centraux. Cela étant, les agents de terrain des pays et organismes donneurs commencent peut-être à atteindre leurs limites dans l'effort qu'ils peuvent

déployer sur ce front. Les contraintes que les services centraux imposent à chacun, et sans harmonisation aucune, en termes de prises de décision au niveau des pays partenaires, freinent les tentatives de réelle refonte des modes d'intervention des donateurs au plan local. À titre d'exemple, les donateurs parviennent souvent à s'entendre au niveau des pays sur une répartition des tâches à laquelle les services centraux n'adhèrent pas, d'où la nécessité d'un effort d'harmonisation entre donateurs au niveau des services centraux.

- Les **coûts de transaction** diminuent peut-être pour les gouvernements des pays partenaires, mais restent très élevés pour les donateurs. C'est un aspect qu'il faudra prendre en compte dans le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

Source : Réunions dans le cadre de l'examen par les pairs au Burkina Faso, janvier-février 2008.

### *Unir ses efforts à ceux d'autres donateurs*

Le Luxembourg amorce une évolution prudente vers une plus étroite collaboration avec d'autres donateurs, notamment par l'utilisation de travaux analytiques conjoints (ex. les revues pays) dans l'élaboration des PIC. Il a déjà participé à une évaluation conjointe (en 2007, le Luxembourg a participé à l'évaluation conjointe de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et finance une évaluation conjointe multisectorielle au Niger avec la Commission européenne, la Belgique et la France)<sup>36</sup>. La République tchèque et le Luxembourg ont noué avec le gouvernement du Mali un partenariat triangulaire dans le cadre d'un projet d'hydraulique villageoise dans le cercle de Barouéli, et le MAE a signé un accord avec la Belgique dans la perspective d'une collaboration future. Néanmoins, parmi les donateurs présents au Burkina Faso avec lesquels s'est entretenue l'équipe chargée de l'examen certains ont affirmé que le Luxembourg pourrait davantage prendre part à des dispositifs de financement conjoint (dans les domaines de l'environnement et de la formation professionnelle, par exemple), si l'agence d'exécution avait plus de latitude pour utiliser les nouvelles modalités de l'aide.

### **Considérations à prendre en compte pour l'avenir**

- Le Luxembourg est encouragé à finaliser un plan pour l'efficacité de l'aide conforme aux engagements souscrits dans la Déclaration de Paris, en mettant à profit la réussite de son action internationale de mobilisation en faveur de la Déclaration de Paris pour rallier l'adhésion d'acteurs nationaux clés.
- Étant donné que le Grand-Duché continuera de financer des programmes et des projets qui, pour la plupart, seront exécutés par Lux-Development sur le moyen terme, le Luxembourg devrait s'assurer que ces actions sont menées en conformité avec les objectifs énoncés dans la Déclaration de Paris et sont intégrés dans les programmes sectoriels. Le Luxembourg devrait par ailleurs intensifier ses activités conjointes d'évaluation, coordonner avec les autres donateurs l'assistance technique qu'il fournit, utiliser les systèmes nationaux de passation des marchés et limiter le nombre de structures parallèles créées pour la mise en œuvre des projets.

<sup>36</sup>

Mémoire (MAE, 2007c).

- Le Luxembourg devrait saisir les opportunités qui s'offrent d'utiliser les nouvelles modalités de l'aide dans les pays partenaires. Cette réorientation devrait s'assortir d'une stratégie de communication sur l'efficacité de l'aide afin d'apaiser les craintes que pourrait susciter – auprès de la Cour des comptes, des parlementaires ou de l'opinion publique – le risque d'une perte de contrôle et de démontrer la valeur ajoutée propre à ces nouvelles modalités de l'aide.
- La présence renforcée du Luxembourg dans les pays prioritaires pose en outre les jalons d'une décentralisation plus poussée de la gestion de l'aide au niveau du terrain, du fait en particulier que les bureaux régionaux devront être habilités à prendre des décisions dès lors que le Luxembourg aura commencé à faire usage des nouvelles modalités de l'aide.

## *Chapitre 6*

### **Thèmes particuliers**

Le CAD a décidé, pour le biennium 2007-08, que tous les examens par les pairs devraient couvrir deux thèmes particuliers. Le premier de ces thèmes, le renforcement des capacités, doit obligatoirement être traité dans les examens de l'aide. Le Luxembourg a demandé que la microfinance soit abordée comme deuxième thème particulier car il est devenu plus important pour le Luxembourg depuis le dernier examen de l'aide réalisé en 2003.

#### **Renforcement des capacités**

##### *Un objectif présent dans la coopération luxembourgeoise...*

Le Luxembourg partage, avec la communauté des donneurs, la conviction selon laquelle le renforcement des capacités est un élément essentiel à la réussite du développement, tout en ajoutant que la responsabilité première incombe aux pays partenaires (encadré 12).

Dans le mémorandum préparé pour la revue par les pairs, le ministère des Affaires étrangères considère que le concept de « renforcement des capacités » peut être regroupé en trois phases :

- la formation (initiale, professionnelle) ;
- le renforcement proprement dit des capacités déjà présentes (adaptation des connaissances, capitalisation de l'expérience, réorientation, formation continue) ;
- le renforcement institutionnel (gestion, adaptation, orientation vers les résultats au niveau d'une organisation).

Comme mentionné dans le Mémorandum, chaque projet bilatéral contient ces trois formes de renforcement des capacités. Ce qui laisse pendant la question de savoir comment le renforcement des capacités est assuré dans les autres modes d'intervention du Luxembourg (projets multi-bilatéraux, cofinancement ONG, aide humanitaire).

#### **Encadré 12. Le renforcement des capacités sur le terrain au Burkina Faso**

L'équipe de l'examen qui s'est rendue au Burkina Faso a effectivement observé l'implication de tous les acteurs, publics et privés, l'effort d'intégration dans les systèmes nationaux et l'appui à tous les niveaux de l'intervention. L'agence d'exécution Lux-Development introduit dans tous ses projets une composante accompagnement destinée à la formation des cadres. Dans certains projets la majeure partie des moyens financiers est destinée au renforcement des capacités (associations d'utilisateurs, services communaux). Les dépenses d'infrastructure ne sont pas une fin en soi mais un moyen pour valoriser les compétences. L'investissement concourt au transfert des responsabilités. L'appropriation est la résultante naturelle du renforcement des capacités.

Les limites constatées sur le terrain sont la persistance d'unités parallèles de gestion des projets et d'une assistance technique extérieure, de la non application des procédures nationales, de l'absence de projets conjoints avec d'autres bailleurs et d'une harmonisation non opérationnelle avec les autres donneurs.

Le service de l'évaluation du ministère exige que dans le cadre des appels d'offres l'équipe des consultants comprenne au moins un expert national (chapitre 4). Il est également indiqué que dans les Programmes indicatifs de coopération, sous leur nouvelle version, le renforcement des capacités est le « fil conducteur des plans d'actions pluriannuels ». L'exemple est donné du nouveau PIC 2007-11 du Mali élaboré en étroite association avec les autorités maliennes à tous les niveaux, les partenaires multilatéraux concernés et également la société civile. Certes, cette modalité se doit d'être encouragée. La participation peut effectivement conduire au renforcement des capacités, mais il ne s'agit que de la première étape.

Sous la rubrique « assistance technique », le Grand-Duché de Luxembourg comprend diverses interventions disparates : JPO (*Junior Professional Officers*), JEV (volontaires de l'UE), stagiaires, et boursiers. Le montant s'élève tout juste à 6 millions USD en 2006, soit à peine 2 % de l'aide publique luxembourgeoise (contre une moyenne de 15 % pour les pays de l'Union européenne).

Pour l'instant, les directives du ministère restent largement implicites et une approche pragmatique est considérée comme suffisante. Pour la coopération luxembourgeoise le renforcement des capacités se concrétise de manière opérationnelle au cours de la mise en œuvre (encadré 13).

#### **Encadré 13. Gestion participative des ressources naturelles dans la région des Hauts-Bassins, Burkina Faso**

Le projet BKF/012 (7.1 millions EUR dont 6 millions EUR à la charge du Luxembourg, sur cinq ans) vise à l'aménagement participatif des forêts classées de Dindéresso et du Kou (PAFDK), en réalisant une extension à deux autres forêts classées de la région de Bobo-Dioulasso. Le projet prévoit *inter alia* un traitement de l'interface forêt-ville, des aménagements des espaces forestiers péri-urbains, la sécurisation de la ressource en eau.

La conception de l'opération, son insertion locale, les activités impliquant une participation active, les modalités de mise en œuvre sont apparues autant d'éléments porteurs de renforcement de capacités de tous les acteurs concernés de l'administration centrale et déconcentrée et des acteurs non étatiques :

- L'intervention vise à renforcer les capacités des acteurs institutionnels concernés à jouer leur rôle respectif. Ainsi le ministère de l'Environnement et du Cadre de vie se dote-t-il d'une nouvelle stratégie sectorielle (qu'il présente comme un modèle dont il peut s'inspirer pour d'autres interventions, comme dans le cas du Japon, qui se propose d'être nouveau partenaire dans ce secteur).
- Le projet prend en compte la politique de décentralisation qui vise entre autres le renforcement des capacités régionales de planification et de coordination des activités de développement. Ainsi le comité de pilotage sera présidé par le gouverneur de la région des Hauts-Bassins et non plus par le secrétaire général du ministère de l'Environnement, et le système de suivi-évaluation du projet viendra en appui à celui des services déconcentrés.
- Le projet contribue à renforcer les capacités et les compétences des communes dans la planification et la gestion des forêts classées et forêts communautaires ou villageoises au travers de la délégation de maîtrise d'ouvrage vers les communes, les GGF (Groupement de gestion forestière), des groupements d'éleveurs et les associations de femmes, en vue d'une gestion durable des ressources naturelles par les acteurs locaux (éleveurs et femmes qui collectaient le bois ne sont plus considérés comme des « prédateurs » de la forêt mais comme des participants à sa préservation).
- Le projet contribuera au renforcement des capacités organisationnelles et techniques des structures de gestion, avec une participation financière burkinabé désormais effective, une équipe renforcée et largement participative, le rôle du conseiller technique principal repositionné venant en appui au directeur national, chef de projet.



*... sans faire l'objet d'une stratégie clairement établie*

La coopération luxembourgeoise est parfaitement au courant des conditions à réunir pour faciliter l'appropriation locale. Elle n'a pas encore suffisamment avancé en faveur de l'intégration systématique de la dimension du renforcement des capacités dans ses programmes – comme la plupart des autres donateurs – sans avoir non plus élaboré à cet égard de stratégie générale ni de lignes directrices. Le renforcement des capacités est rarement l'objectif explicite d'un projet, même si cette préoccupation figure souvent en bonne place dans nombre d'interventions du Luxembourg. La notion de renforcement des capacités n'est pas évoquée dans le document « Stratégies et principes » du ministère des Affaires étrangères. Elle ne figure pas non plus dans les mandats de formulation des projets bilatéraux par lesquels le ministère commande à Lux-Development la conception et la mise en œuvre d'un projet.

L'agence d'exécution a bien pris en compte l'approche du renforcement des capacités, en termes d'amélioration des capacités présentes, dans son guide méthodologique (« Monitoring des résultats et du partenariat ») en incitant les concepteurs d'opération et les rédacteurs de projet à l'intégrer dès le début de l'intervention. Il s'agit de renforcer les capacités des participants et des institutions dans une perspective d'appropriation en provoquant l'examen de plusieurs aspects : capacités économiques, humaines, politiques, socioculturelles et défensives. Cette analyse des parties prenantes, des institutions, des personnes et des activités concernées dans une conception générale du renforcement des capacités est en concordance avec le document de référence du CAD (OCDE, 2006a), notamment pour ce qui concerne la place qui doit être accordée à toute une série de facteurs.

*Vers une vision du renforcement des capacités répondant aux engagements de la Déclaration de Paris*

Le ministère des Affaires étrangères est prêt à reconnaître que le recours à l'aide-projet n'a pas toujours conduit à des interventions intégrées en matière de renforcement des capacités. Il note que les activités isolées sont, par définition, moins systématiquement intégrées que les interventions relevant d'une aide-programme ou sectorielle. Tant le gouvernement que le Parlement ont exprimé leur volonté d'explorer les nouvelles modalités d'intervention et préfèrent envisager une approche par étape. L'adoption de nouvelles modalités pourrait contribuer au renforcement des capacités.

Lux-Development s'est engagée dans une approche contribuant au renforcement des capacités qui se limite à une vision réduite à la mise en œuvre des projets. Ses projets comportent systématiquement une composante accompagnement pour la formation des cadres. L'investissement qui se réalise en termes de moyens financiers implique le plus souvent des formations afin d'assurer un transfert des responsabilités. Il s'avère toutefois que l'agence fonctionne toujours selon ses propres normes. Sa conception du renforcement des capacités s'exerce essentiellement sur l'appropriation du projet, donc sur la viabilité de l'opération après son retrait. L'agence n'envisage pas une mise en œuvre déléguée en se positionnant en appui aux responsables locaux. L'ensemble des procédures mises en place garantissent une maîtrise complète et l'application récente d'une gestion budgétaire des projets en temps réel avec le siège au Luxembourg éloigne encore plus de toute mise en œuvre locale. De ce point de vue le renforcement des capacités trouve vite ses limites (encadré 14).

Le ministère des Affaires étrangères devrait engager une réflexion sur les orientations générales et la manière d'assurer leur mise en œuvre, notamment dans la conduite des analyses et la réalisation d'activités propres à renforcer les capacités. Le ministère devrait également étudier comment mettre plus systématiquement à profit les enseignements de ses succès et de ses échecs en matière de renforcement des capacités. Le ministère devrait donc prévoir d'accorder une priorité à cette

thématique dans ses directives et de s'inspirer du document de référence du CAD : « Relever le défi posé par le renforcement des capacités : Évoluer vers de bonnes pratiques » (OCDE, 2006a).

#### **Encadré 14. Le renforcement des capacités dans les PIC**

Le cadre programmatique des Programmes indicatifs de coopération contribue à une plus grande pertinence des actions envisagées, une meilleure prévisibilité, une cohérence plus forte avec les politiques nationales, mais il s'agit aussi d'une nouvelle contrainte sur les acteurs locaux, qui s'ajoute à leur charge de travail. Tel est le cas, par exemple, lorsqu'il est demandé d'assurer le suivi du PIC (en relevant que le MAE nigérien « n'est pas alimenté par un flux d'information permettant le suivi du PIC »), de participer à la revue à mi-parcours (car « le manque de moyens humains n'a pas permis à la partie malienne de participer pleinement au processus »), ou encore de créer de nouvelles structures qui s'ajoutent aux autres (tel « un groupe technique de suivi du PIC » au Sénégal).

Le renforcement des capacités est le plus souvent envisagé comme un processus d'appui extérieur visant une « mise à niveau » des compétences nationales et non comme une aide à l'émergence de capacités locales qui n'attendent qu'à s'épanouir. Cette démarche reste très largement présente dans les documents de Lux-Development, comme par exemple dans la revue à mi-parcours du PIC Mali : « Pour pallier les limites et contraintes constatées dans le cadre de l'exécution des projets, les modes d'exécution bilatéraux et décentralisés doivent être davantage renforcés [...] »

Il s'avère aussi que la coopération luxembourgeoise limite ses interventions en fonction de ses compétences et non de celles de son partenaire. Ceci peut être déduit, d'une certaine manière, de l'observation selon laquelle la coopération luxembourgeoise ne pouvait pas envisager l'approche programme au Nicaragua, de type SWAp, car elle ne disposait pas des capacités d'en assurer un suivi systématique et spécialisé.

*Source* : MAE 2004-2005, revues à mi-parcours des Programmes indicatifs de coopération (Niger, Mali, Sénégal, Nicaragua).

### **La microfinance**

Par l'intermédiaire de son ministère des Finances et de son ministère des Affaires étrangères, le Luxembourg s'est engagé de façon plus active dans le dialogue international sur la microfinance ; il fournit un appui à un nombre grandissant d'acteurs opérant dans ce domaine au niveau national et a accru son aide financière par le biais du budget de la coopération pour le développement.

### **Secteurs financiers inclusifs et microfinance : définitions et tendances générales**

La publication de l'OCDE promouvant la croissance pro-pauvres à travers le développement du secteur privé (OCDE, 2006b) contient des suggestions pour les donateurs quant à leur support à la contribution du secteur financier pour une croissance pro-pauvres. Cependant, étant donné que le CAD n'a pas publié de lignes directrices sur la microfinance, il serait peut-être bon de définir celle-ci et de présenter une vue d'ensemble de la situation actuelle dans le monde. Les 18 membres du CAD, dont le Luxembourg, qui sont favorables à la microfinance, échangent les bonnes pratiques sur les secteurs financiers inclusifs et la microfinance dans le cadre du Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres (CGAP)<sup>37</sup>. Le CGAP est un consortium de 33 organisations de financement publiques et privées qui œuvrent ensemble pour élargir l'accès des populations pauvres aux services financiers. Les membres du CAD participent aussi à d'autres forums internationaux comme la Plate-forme européenne de la microfinance.

<sup>37</sup> France (MAE et AFD), Finlande, Italie, Pays-Bas, Japon, Danemark, États-Unis (financement), USAID, NORAD, SIDA, SDC, Allemagne (BMZ, GTZ et KfW), CE, RU (DFID), Canada (ACDI), Belgique, Australie (AusAID), Espagne (AECI) et Luxembourg (MAE et ministère des Finances).

### *Définir les secteurs financiers inclusifs et la microfinance*

Les secteurs financiers inclusifs et la microfinance sont souvent utilisés de manière interchangeable mais ils ne signifient pas nécessairement la même chose. L'expression « secteurs financiers inclusifs » renvoie au cadre d'action permettant d'offrir des services financiers aux populations pauvres. Selon le Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU), la vision d'un secteur financier inclusif naît d'un premier objectif général : « En s'appuyant sur un cadre politique, légal et réglementaire solide, chaque pays en développement doit promouvoir une gamme cohérente d'institutions financières à même de couvrir, ensemble, les besoins de tous les segments de la population »<sup>38</sup>. La microfinance en revanche englobe des produits et des secteurs, qu'il s'agisse de micro-crédits, de micro-assurance ou de crédits-habitat par exemple. Il est important de noter que les crédits à la consommation ne font pas partie des produits de la microfinance. Les femmes représentent la très grande majorité des emprunteurs, en particulier en Asie. Contrairement aux banques commerciales, les institutions de microfinance ne prennent généralement pas de garantie et s'appuient souvent sur le principe du prêt collectif qui tend à donner de meilleurs résultats dans les zones rurales<sup>39</sup>. La popularité et la renommée mondiale de la microfinance se sont considérablement accrues depuis que l'ONU a proclamé l'année 2005 « Année internationale du microcrédit » et que M. Yunus et la Grameen Bank se sont vu décerner le prix Nobel de la paix en 2006.

### **Évolution générale de la microfinance**

Le volume total des prêts actuellement octroyés par le secteur de la microfinance s'élève selon les estimations à 25 milliards USD<sup>40</sup>. Pourtant, le secteur ne peut répondre qu'à une fraction seulement (environ 100 millions de bénéficiaires) de la demande totale qui représente 1 milliard d'emprunteurs, sans parler du fait qu'une partie seulement des 4 milliards de personnes — ménages et micro-entrepreneurs — vivant avec moins de 1 500 USD par an a accès aux services financiers de base. Cette situation se traduit par un immense déficit de financement estimé à environ 250 milliards USD. Pour le réduire, la mobilisation des marchés de capitaux est une priorité majeure à moyen terme. Depuis 2004, les investisseurs publics et privés internationaux ont plus que doublé leurs investissements qui représentaient 4.4 milliards USD en 2006 ; cependant, ils commencent à peine à s'intéresser au potentiel de la microfinance<sup>41</sup>.

Les principaux types d'investisseurs étrangers<sup>42</sup> sont des institutions financières bilatérales et multilatérales comme la Banque allemande de développement (KfW) ou la Société financière internationale (IFC) dont les prêts se sont montés respectivement à 660 millions USD et 379 millions USD en 2005, et des investisseurs privés comme des ONG ou des fondations. Cependant, la situation est en train d'évoluer au profit d'une participation grandissante des marchés de capitaux et non plus seulement des donateurs.

<sup>38</sup> ONU, 2006, p. 2, *Livre bleu sur la création de secteurs financiers accessibles à tous* [www.unctf.org/english/Microfinance/pubs/bluebook/pub/06-33065\\_BB\\_Executive\\_Summary.pdf](http://www.unctf.org/english/Microfinance/pubs/bluebook/pub/06-33065_BB_Executive_Summary.pdf)

<sup>39</sup> [www.db.com/en/content/company/headlines\\_8228.htm](http://www.db.com/en/content/company/headlines_8228.htm)

<sup>40</sup> Deutsche Bank Research (2007), *Microfinance: An emerging investment opportunity. Uniting social investment and financial returns* [www.db.com/en/content/company/headlines\\_8228.htm](http://www.db.com/en/content/company/headlines_8228.htm)

<sup>41</sup> Lucia Wegner (2006), « La microfinance : un moyen pour les banquiers de racheter leur âme », Repère n° 31, OCDE.

<sup>42</sup> *Ibid.*

### La politique à l'égard de la microfinance et des secteurs financiers inclusifs

La politique du Luxembourg à l'égard de la microfinance et des secteurs financiers inclusifs s'explique par la situation intérieure propre du pays ; le Luxembourg est en effet une place financière internationale de niveau mondial et il dispose d'une expérience solide ainsi que de ressources financières importantes dans le domaine de la coopération au développement. Le Luxembourg bénéficie d'un avantage comparatif dans ce secteur et peut apporter une valeur ajoutée en accordant des fonds d'APD peu importants à titre de capital de démarrage pour des projets innovants.

Selon la note d'orientation sur la microfinance du ministère des Affaires étrangères, « Les synergies potentielles entre, d'une part, les institutions de microfinance et, d'autre part, la place financière du Luxembourg sont évidentes. Séduite par l'impact de la microfinance en termes de lutte contre la pauvreté, par son effet bénéfique sur le renforcement des femmes dans les communautés traditionnelles, par son caractère complémentaire aux instruments traditionnels de la coopération au développement et son adaptabilité aux réalités culturelles changeantes, la coopération luxembourgeoise n'a cessé depuis de jeter des ponts entre les acteurs de la microfinance et ceux de la finance classique »<sup>43</sup>. En effet, étant donné que 5 des 10 principaux véhicules d'investissement dans le secteur de la microfinance existant dans le monde sont domiciliés au Luxembourg, et que le total de 21 véhicules d'investissement en microfinance basés au Luxembourg représentent plus de 1.25 milliard USD, le Grand-Duché est bien placé pour plaider en faveur d'un plus grand financement international de la microfinance<sup>44</sup>.

En préparant sa note d'orientation sur la microfinance - la première d'une série de documents planifiés - le Luxembourg a fait de la promotion de secteurs financiers inclusifs et de la microfinance une composante à part entière de sa coopération pour le développement. Le ministère des Affaires étrangères estime qu'il doit jouer un rôle de catalyseur en faveur de l'investissement dans le secteur de la microfinance et de la promotion de celle-ci, et non mettre en œuvre directement des projets d'investissement en microfinance. Le Luxembourg a adopté deux approches opérationnelles : (i) le soutien financier à des activités dans des pays en développement ; et (ii) la promotion de secteurs financiers inclusifs et l'aide à la recherche dans le domaine de la microfinance. Il en découle trois types d'activité, à savoir :

1. Le financement ou cofinancement, direct ou indirect, des activités d'institutions de microfinance dans les pays en développement ; le financement d'activités innovantes d'ONG luxembourgeoises actives dans ce secteur.
2. La promotion de cadres législatifs et réglementaires adaptés et le renforcement des capacités institutionnelles pour appuyer le développement de secteurs financiers internationaux.
3. À partir de données d'observation, le plaidoyer en faveur de la création de secteurs financiers inclusifs dans les enceintes internationales comme l'Union européenne et l'ONU.

<sup>43</sup> Mémoire (MAE, 2007c) p. 39.

<sup>44</sup> Exposé de Ken Hay, LuxFLAG, au cours de la visite au Luxembourg de l'équipe chargée de l'examen, décembre 2007.

## Secteurs financiers inclusifs et microfinance : la réalité des faits

### *Impact sur l'action des pouvoirs publics*

Le ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire et le Directeur de la coopération au développement apportent leur soutien et participent activement aux réunions à haut niveau de l'ONU et de l'Union européenne destinées à promouvoir les secteurs financiers inclusifs et la microfinance. Le Luxembourg a en particulier appuyé la création de la Plate-forme européenne de la microfinance et d'un Prix européen de la microfinance d'une valeur de 100 000 EUR, et il participe aux travaux du Groupe de conseillers des Nations Unies pour des secteurs financiers inclusifs, dont il assure actuellement la présidence, ainsi qu'à ceux du CGAP. Les autorités luxembourgeoises ont veillé également à ce que la microfinance trouve sa place dans le Consensus européen sur le développement.

### *Activités financées par le budget de la coopération pour le développement*

Le Luxembourg s'intéresse de près à la microfinance depuis une dizaine d'années et le ministère finance un petit nombre de projets par l'intermédiaire de ses ONG (ADA ou SOS Faim par exemple). Selon Lux-Development, la microfinance est souvent présente dans ses projets de formation professionnelle et de promotion de l'artisanat et du développement rural. Lux-Development assure aussi le secrétariat de la Table ronde de la microfinance au Luxembourg et a organisé la Semaine européenne de la microfinance 2007 au Luxembourg. Le ministère a signé une convention cadre de cinq ans (2007-11) avec l'ONG ADA - Appui au développement autonome - et fourni une mise de fonds initiale pour la création de LUXMINT et de LuxFLAG (encadré 15). À l'exception du projet de cinq ans en faveur de secteurs financiers inclusifs lancé dans la zone de l'UEMOA en mars 2008 (encadré 16) et de la nouvelle convention avec ADA (17.4 millions EUR), le montant de l'aide allouée aux secteurs financiers inclusifs et à la microfinance est relativement modeste (environ 2 % de l'APD) mais a un effet de catalyseur (chapitre 3).

#### **Encadré 15. LUXMINT et LuxFLAG**

Le programme intitulé *Luxembourg Microbanking Intermediary*, généralement appelé LUXMINT, est géré par l'ONG *Appui au Développement Autonome*. LUXMINT fournit des prêts et des garanties bancaires aux institutions de microfinance qui sont à un stade intermédiaire de maturité et ont peu ou pas accès aux ressources financières du secteur financier. L'objectif ultime est d'aider ces institutions à être autonomes et à diversifier leurs sources de financement sur de plus longues périodes. Quatre établissements ont ainsi pu bénéficier de ce programme. En 2006, LUXMINT a investi environ 1.4 million EUR dans 19 institutions de microfinance dans 10 pays. Ces institutions offraient leurs services à plus de 685 000 clients.

La Luxembourg Fund Labelling Agency (LuxFLAG) a été créée en 2005 avec une mise de fonds initiale du ministère des Affaires étrangères (100 000 EUR) et du ministère des Finances. LuxFLAG est un organisme indépendant qui octroie un label de microfinance à des véhicules d'investissement dans le secteur de la microfinance répondant à certaines conditions de manière à assurer aux investisseurs que les fonds en question sont bien investis dans la microfinance. Depuis sa création, LuxFLAG a décerné ses premiers labels « microfinance » à trois fonds d'investissement. Le label peut être octroyé à des fonds de droit luxembourgeois comme à des fonds étrangers. Compte tenu de la popularité grandissante de la microfinance parmi les investisseurs privés, LuxFLAG pourrait jouer un rôle utile en assurant aux investisseurs que leurs investissements satisfont à des normes reconnues à l'échelon international dans le secteur de la microfinance.

Source : <http://www.microfinance.lu/comas/media/rapportannuel2006.pdf> et <http://www.luxflag.org/> .

L'approche du Grand-Duché concernant les secteurs financiers inclusifs et la microfinance semble être conforme aux bonnes pratiques identifiés par l'OCDE (2006d) et aux trois recommandations de l'association de microfinance PlaNetFinance, qui estime que les donateurs peuvent jouer un rôle de catalyseur pour la microfinance lorsqu'ils (i) renforcent les capacités institutionnelles des établissements de microfinance (c'est l'objectif d'ADA et de LUXMINT) ; (ii) renforcent les capacités du secteur (c'est l'objectif clé du projet concernant la zone de l'UEMOA) ; et (iii) facilitent l'investissement privé (tel est l'objectif de LuxFLAG)<sup>45</sup>.

***Microfinance : un outil qui complète les activités traditionnelles de coopération pour le développement***

Pour le Luxembourg, la formation et l'insertion professionnelle, la santé ou le développement rural intégré sont des priorités de la coopération pour le développement susceptibles de tirer profit de la microfinance. En 2006, le ministre de la Coopération pour le développement a déclaré que le Luxembourg voulait employer la microfinance de façon plus systématique là où l'accès à la vie professionnelle, et partant à une certaine indépendance financière, ne dépendait souvent que d'un petit coup de pouce. Quelques activités actuellement en cours illustrent cette déclaration : en 2007, l'ADA a lancé un projet pilote au Sénégal, pays partenaire prioritaire, afin de favoriser l'insertion des jeunes artisans sur le marché du travail avec l'aide de la microfinance. Ce projet pilote vise à définir les moyens de trouver le juste équilibre entre crédits de démarrage et aide non financière comme le suivi et la formation en vue d'assurer la viabilité des activités. Quelques projets sur les sites desquels l'équipe chargée de l'examen s'est rendue au Burkina Faso comprennent aussi un élément de microfinance (c'est le cas par exemple des projets REPAGE et PAGREN) ; cependant, les fonds octroyés aux jeunes stagiaires pour lancer leurs activités sont souvent des subventions et non des microcrédits. En 2008, Lux-Development a lancé en collaboration avec la Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest un projet de cinq ans pour créer des secteurs financiers inclusifs dans la zone de l'UEMOA (encadré 16).

**Encadré 16. Mettre en place un environnement favorable à des secteurs financiers inclusifs dans la zone de l'UEMOA**

En 2007, le Luxembourg a engagé 18 825 000 EUR (90 % du budget total) dans un projet de cinq ans dont l'objet est de promouvoir des secteurs financiers inclusifs dans chaque pays membres de la zone de l'UEMOA à compter de 2008. La dimension régionale de ce programme mérite d'être soulignée ainsi que le solide partenariat noué avec la Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest (BCEAO) ; en outre, ce projet s'appuie sur un programme régional de la BCEAO (auquel il s'intègre) qui soutient la décentralisation financière de ses pays membres<sup>46</sup>. Il constitue la réponse du Luxembourg aux échanges effectués en 2006 et 2007, entre le Grand-Duché, les autorités de l'UEMOA, le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU), le Centre d'innovation financière (CIF), l'ADA et Lux-Development.

**Alignement sur les priorités régionales et nationales en matière de microfinance lors de la conception du projet**

Un état des lieux de l'aide des donateurs à la microfinance dans les pays de la région a fait apparaître une prédominance de la coopération bilatérale. Compte tenu du rôle de la Banque centrale en matière de réglementation financière dans la région, le Luxembourg a estimé que l'approche régionale était le meilleur moyen d'apporter une valeur ajoutée. En outre, le projet a été conçu pour compléter les programmes nationaux de microfinance. La Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest apporte une valeur ajoutée en axant ses efforts sur les problèmes communs et transversaux de ses membres dans le domaine des secteurs financiers

<sup>45</sup> PlaNetFinance, 20 juin 2005, « Le rôle catalyseur des bailleurs de fonds » présentation faite à l'occasion de la Conférence internationale de Paris sur le thème « Élargir l'accès à la microfinance ».

<sup>46</sup> Le projet PRAFIDE (2005-10).

inclusifs. Selon le document de projet, des liens seront établis avec les Programmes indicatifs de coopération (PIC) approuvés dans quatre pays membres grâce à la participation du responsable de chaque pays aux travaux du groupe de direction et à d'autres réunions de coordination organisées aux fins du projet.

#### **Appropriation**

Ce projet a deux grands objectifs. Premièrement, adapter et renforcer la supervision de la microfinance dans le nouveau cadre réglementaire des activités financières dans la zone de l'UEMOA. Cet objectif sera réalisé à travers des actions exécutées directement par la BCEAO dans le cadre de son programme régional d'appui à la finance décentralisée. Deuxièmement, renforcer les systèmes financiers décentralisés dans les pays membres de l'UEMOA afin que ceux-ci puissent produire et contrôler l'information financière sur la microfinance. Cette activité devrait être conforme aux stratégies nationales de microfinance qui existent déjà ou sont en cours de préparation.

Source : Document de Projet AFR/017, « Promotion de Secteurs financiers inclusifs dans la Zone UEMOA », Lux-Development (2007a).

#### *Des opportunités pour avancer la microfinance au niveau des pays*

Le Luxembourg a fait des progrès considérables dans la promotion de secteurs financiers inclusifs et de la microfinance au niveau international et intérieur. Il a contribué à la mise en place d'outils importants de renforcement des capacités dans les institutions de microfinance grâce à la création de LUXMINT. Il est peut-être trop tôt pour mettre en évidence les résultats obtenus par LuxFLAG mais il s'agit manifestement d'un instrument qui devrait promouvoir davantage l'investissement privé dans les fonds de microfinance. Cependant, au cours de sa visite au Burkina Faso, l'équipe chargée de l'examen a constaté que les éléments témoignant d'un engagement de fonds de la part du Luxembourg ou d'activités concrètes de microfinance n'étaient pas nombreux, que ce soit au niveau national ou au niveau local. Aucun représentant du gouvernement partenaire ou d'autres donneurs partenaires n'a associé le Luxembourg à la microfinance. La deuxième génération de PIC pour 2008-12 ne fait aucune référence explicite à la promotion des secteurs financiers inclusifs ni à la microfinance. Malgré l'accent mis par les PIC sur la formation et l'insertion professionnelle, qui selon le ministère pourraient tirer profit de la microfinance, cette dernière n'occupe guère de place dans le rapport sur l'identification des projets au titre du PIC.

D'autres liens pourront également être faits entre la microfinance et les PIC au Mali, au Niger, au Sénégal et au Burkina Faso lorsque le personnel luxembourgeois dans les bureaux sur le terrain sera davantage associé aux projets mis en œuvre dans la zone de l'UEMOA grâce à sa participation aux travaux du groupe de direction et d'autres réunions de coordination. Les services centraux devraient également veiller à ce que les agents nationaux participent activement à ce projet et en fassent la promotion dans les réunions qu'ils tiennent au niveau national.

#### **Considérations à prendre en compte pour l'avenir**

##### *Renforcement des capacités*

- Le ministère devrait rehausser le degré de priorité accordé à la thématique du renforcement des capacités dans ses directives en prévoyant des indications utiles au personnel, aux opérateurs et aux partenaires sur les orientations et les modalités pratiques concernant le renforcement des capacités ainsi que dans les protocoles d'accord des projets établis avec les pays partenaires.
- Le ministère devrait étudier comment mettre plus systématiquement à profit les enseignements de ses succès et de ses échecs en matière de renforcement des capacités. Il

pourrait commanditer une évaluation spécifique sur ce thème afin de tirer des leçons de ses propres expériences, qui seraient reprises dans une stratégie globale.

- Le ministère est encouragé à étendre sa conception et ses modalités de renforcement des capacités conformément aux engagements souscrits dans la Déclaration de Paris. Les mandats de formulation de projets devraient prévoir des indicateurs et les termes de référence des évaluations devraient analyser le renforcement des capacités mené dans la perspective d'un alignement sur les procédures nationales, institutions et stratégies de développement des pays partenaires.
- Le ministère devrait introduire le renforcement des capacités dans ses relations avec les ONG luxembourgeoises, aussi bien dans les documents de présentation des projets que dans les accords-cadres, ou encore dans les termes de référence des évaluations. En outre, le ministère pourrait aussi envisager de débattre de ce thème dans des réunions de travail, notamment à l'occasion des Assises de la coopération.

### *Microfinance*

- Le Luxembourg est encouragé à poursuivre la mise en œuvre de sa stratégie actuelle qui est centrée sur la nécessité de promouvoir des environnements propices à la microfinance. Cependant, le Luxembourg devrait renforcer les liens entre ses PIC et les activités de microfinance qu'il finance par l'intermédiaire des ONG et de Lux-Development dans les pays prioritaires.
- Le Luxembourg joue un rôle moteur et est un ambassadeur de premier plan pour des secteurs financiers inclusifs dans les instances internationales, en particulier l'ONU et l'Union européenne. Il pourrait jouer un rôle moteur plus important encore dans ses pays partenaires prioritaires en inscrivant la question de la microfinance et des secteurs financiers inclusifs à l'ordre du jour des dialogues sur les mesures à prendre entre les donateurs et les gouvernements partenaires.



*Annexe A***Progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations de l'examen de 2003**

Recommandations 2003	Progrès réalisés depuis 2003
<b><i>Le cadre stratégique et les orientations nouvelles</i></b>	
Maintenir, voire renforcer, la concentration géographique en allouant des ressources additionnelles aux pays cibles.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de pays partenaires maintenu à 10 avec des ressources accrues.</li> <li>• Nombre de pays à projets en forte réduction (de moitié).</li> </ul>
Partager avec les autres donateurs l'approche de désengagement des pays cibles (qui ont un niveau de revenu plus élevé).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aucun progrès significatif en termes de désengagement des pays prioritaires disposant d'un niveau de revenu plus élevé et une approche qui n'est pas partagée avec les autres donateurs.</li> <li>• Gestion de projet en Équateur confiée à la coopération belge.</li> </ul>
Indiquer de manière plus explicite les priorités et critères d'affectation parmi les organisations multilatérales au regard des activités multi-bilatérales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quatre organisations multilatérales (PNUD, UNICEF, OMS, UNFPA) sont retenues en harmonie avec les choix sectoriels sociaux.</li> </ul>
Poursuivre les efforts de sensibilisation de l'opinion publique, en veillant à disposer d'une meilleure connaissance de celle-ci (sondages plus réguliers).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Création depuis deux ans des assises de la coopération.</li> <li>• Financement de quatre accords-cadres avec des ONG dans ce domaine.</li> </ul>
<b><i>Cohérence des politiques au service du développement</i></b>	
Analyser les effets des politiques sur les pays en développement en renforçant la capacité du ministère par la réalisation des études nécessaires.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le ministère a créé des missions dans certains pays prioritaires et Lux-Development a ouvert des bureaux.</li> <li>• Des évaluations sont conduites. La dissémination des conclusions et la capitalisation des expériences et des leçons tirées est limitée.</li> </ul>
Renforcer le mandat du Comité interministériel pour la coopération au développement en vue d'une meilleure cohérence des politiques.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le MAE estime que le mandat actuel permet au comité de jouer son rôle de manière efficace.</li> <li>• La cohérence des politiques en tant que telle a été abordée au comité lors de deux réunions en 2007.</li> </ul>
<b><i>Gestion et mise en œuvre de l'aide</i></b>	
Renforcer la coordination sur le terrain entre le MAE et Lux-Development en tenant compte des CSLP et des approches sectorielles (partenariat et appropriation).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La coordination se réalise par la proximité physique.</li> <li>• Les PIC II sont élaborés conjointement avec les autorités des pays bénéficiaires sur la base de leurs PRSP et OMD.</li> </ul>
Consolider la sélectivité sectorielle dans chaque pays cible, et revoir le nombre de projets au vu des coûts, de l'efficacité et de l'impact.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réalisé en partie d'une manière pragmatique, mais le Luxembourg n'a pas encore accordé une attention suffisante.</li> </ul>

<p>Mieux cadrer les projets sur les stratégies des pays partenaires et participer à des approches sectorielles avec d'autres donateurs.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'élargissement à six bureaux régionaux permet des relations plus étroites avec les pays partenaires.</li> <li>• L'approche sectorielle sera examinée au cas par cas.</li> </ul>
<p>Renforcer la présence dans les pays cibles tout en assurant une répartition optimale des tâches entre le MAE et l'agence.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 pays sur 10 disposent d'un bureau avec compétence régionale, 3 pays (Namibie, El Salvador, Viêtnam) sont en phase de transition.</li> <li>• La répartition des tâches doit être clarifiée dans la perspective des nouvelles modalités d'intervention.</li> </ul>
<p>Porter une attention particulière aux besoins en personnel et à la nature de l'expertise, notamment dans les secteurs prioritaires.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suite à un audit organisationnel il y a eu création de 3 postes au MAE.</li> <li>• Renforcement sensible de Lux-Development (certification ISO et audit organisationnel, et accroissement du personnel).</li> <li>• Disposer de l'expertise adéquate nécessite une attention maintenue.</li> </ul>
<p>Le MAE doit poursuivre ses efforts pour renforcer le système de suivi-évaluation afin de mieux déterminer le degré d'efficacité et d'impact de ses interventions et la réalisation des objectifs transversaux (réduction de la pauvreté, égalité homme-femme prise en compte tout au long du cycle du projet).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réalisation de plusieurs types d'évaluation.</li> <li>• Il reste à réaliser des évaluations stratégiques et sectorielles.</li> <li>• Les évaluations du secteur santé en 2006 ont permis des recommandations concrètes que la Direction s'apprête à mettre en œuvre.</li> </ul>

## Annexe B

## OCDE/CAD Statistiques sur les apports d'aide

Tableau B.1. Apports financiers totaux

Missions de USD aux prix et taux de change courants

Luxembourg	Versements nets						
	1992-96	1997-2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Apports totaux du secteur public</b>	<b>59</b>	<b>117</b>	<b>147</b>	<b>194</b>	<b>236</b>	<b>256</b>	<b>291</b>
Aide publique au développement	59	117	147	194	236	256	291
Bilatérale	39	87	116	150	171	187	205
Multilatérale	20	30	31	44	64	69	86
Autres apports du secteur public	-	-	-	-	-	-	-
Bilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
<b>Dons des ONG</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>8</b>
<b>Apports du secteur privé aux conditions du marché</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
Bilatéraux : dont	-	-	-	-	-	-	-
Investissements directs	-	-	-	-	-	-	-
Crédits à l'exportation	-	-	-	-	-	-	-
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
<b>Apports totaux</b>	<b>64</b>	<b>123</b>	<b>148</b>	<b>201</b>	<b>242</b>	<b>265</b>	<b>299</b>
<i>pour référence :</i>							
APD (aux prix et taux de change constants de 2005)	73	171	216	227	247	256	269
APD en pourcentage du RNB	0.37	0.66	0.77	0.81	0.83	0.86	0.84
Apports totaux en pourcentage du RNB (a)	0.40	0.70	0.78	0.84	0.86	0.89	0.91
APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG							
- En millions de USD	11	22	2	26	29	38	5
- En pourcentage des versements nets	19	17	1	13	12	15	2
- Médiane du CAD en pourcentage des versements nets	5	7	8	8	8	9	6

a. Aux pays susceptibles de bénéficier d'une APD.

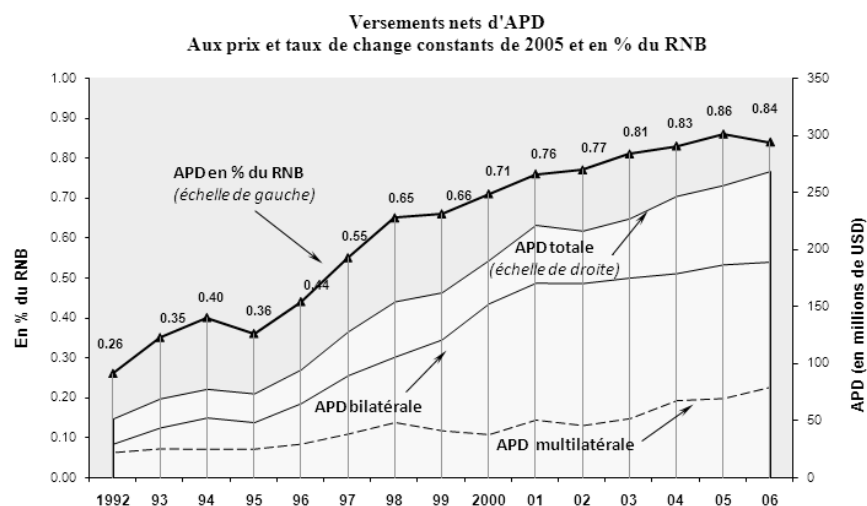


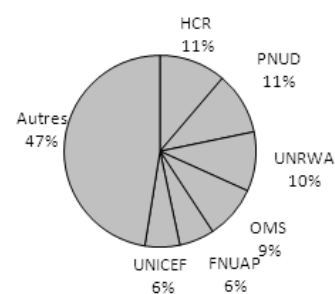
Tableau B.2. APD par grandes catégories

Luxembourg	Millions de USD constants de 2005					Part en pourcentage des versements bruts					Versements
						Ensemble du CAD 2006%					
	2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006	
<b>APD bilatérale brute</b>	<b>171</b>	<b>175</b>	<b>179</b>	<b>187</b>	<b>189</b>	<b>79</b>	<b>77</b>	<b>73</b>	<b>73</b>	<b>70</b>	<b>76</b>
<i>Dons</i>	<i>171</i>	<i>175</i>	<i>179</i>	<i>187</i>	<i>189</i>	<i>79</i>	<i>77</i>	<i>73</i>	<i>73</i>	<i>70</i>	<i>68</i>
Projets et programmes de développement	138	116	111	106	124	64	51	45	41	46	15
Coopération technique	4	4	5	4	5	2	2	2	2	2	19
Aide alimentaire à des fins de développement	3	3	4	1	7	1	1	2	1	3	1
Aide humanitaire	18	17	23	16	34	9	7	9	6	13	6
Allègement de la dette	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	17
Dépenses administratives	4	4	4	11	12	2	2	2	4	4	4
Autres dons	4	32	33	48	7	2	14	13	19	3	13
<i>APD bilatérale autre que don</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>8</i>
Prêts nouveaux de développement	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7
Rééchelonnements de dette	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7
Prises de participation et autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
<b>APD multilatérale brute</b>	<b>46</b>	<b>52</b>	<b>68</b>	<b>69</b>	<b>79</b>	<b>21</b>	<b>23</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>30</b>	<b>24</b>
Organismes des Nations unies	13	14	13	19	24	6	6	5	8	9	4
CE	21	22	21	25	22	10	10	9	10	8	8
Groupe de la Banque mondiale	7	8	11	10	18	3	4	5	4	7	6
Banques régionales de développement (a)	-	3	11	10	10	-	1	5	4	4	2
Autres	5	4	10	5	5	2	2	4	2	2	3
<b>Total des versements bruts d'APD</b>	<b>216</b>	<b>227</b>	<b>247</b>	<b>256</b>	<b>269</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Remboursements et annulations de dette	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total des versements nets d'APD</b>	<b>216</b>	<b>227</b>	<b>247</b>	<b>256</b>	<b>269</b>						
<i>Pour référence :</i>											
Financements mixtes (b)	-	-	-	-	-						
Allègement de dette nette	-	-	-	-	-						
Coûts imputés des étudiants	-	-	-	0	-						
Réfugiés dans les pays donateurs	-	-	-	7	-						

a. A l'exclusion de la BERD.

b. Dons et prêts d'APD entrant dans des montages de financement mixtes.

Contributions aux organismes des Nations unies (Moyenne sur 2005-2006)



Contributions aux banques régionales de développement (Moyenne sur 2005-2006)

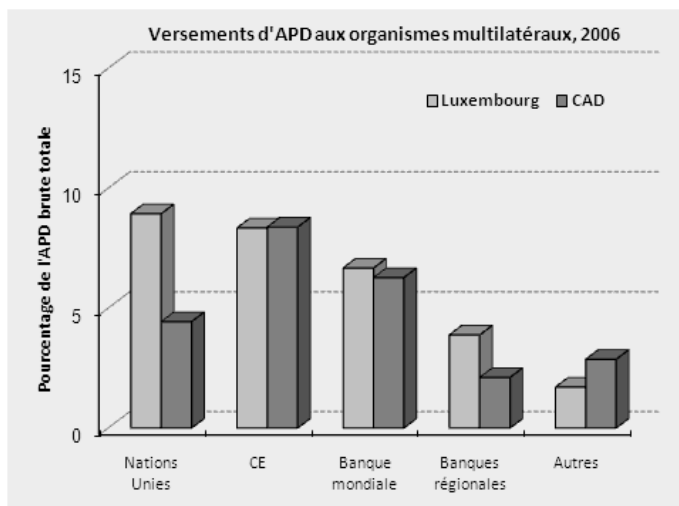
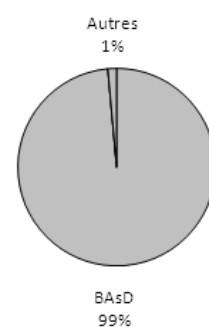
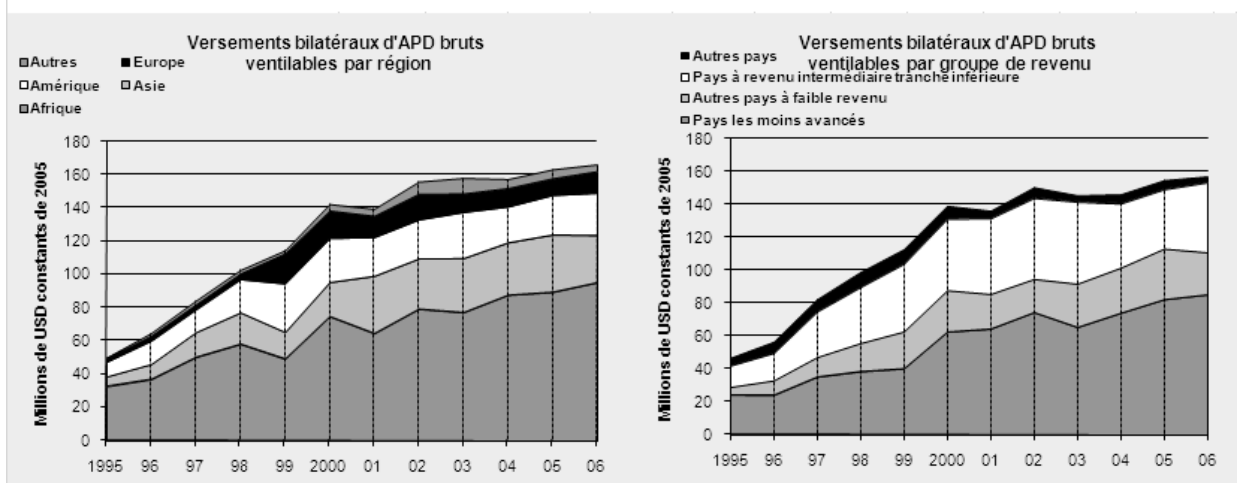


Tableau B.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu

France	Versements bruts										
	Millions de USD constants de 2005					Part en pourcentage					Ensemble du CAD 2006%
	2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006	
<b>Afrique</b>	80	78	88	90	96	51	49	56	55	58	<b>46</b>
Afrique subsaharienne	70	65	82	86	92	45	41	52	53	56	<b>42</b>
Afrique du Nord	6	6	4	3	3	4	4	2	2	2	<b>4</b>
<b>Asie</b>	30	33	32	35	28	19	21	20	21	17	<b>25</b>
Asie du Sud et Asie centrale	10	8	7	12	8	7	5	4	7	5	<b>11</b>
Extrême-Orient	18	24	25	23	21	12	15	16	14	13	<b>13</b>
<b>Amérique</b>	24	28	22	24	25	15	18	14	15	15	<b>8</b>
Amérique du Nord et Amérique centrale	14	15	17	17	19	9	10	11	11	11	<b>4</b>
Amérique du Sud	10	13	5	6	6	6	8	3	4	4	<b>4</b>
<b>Moyen-Orient</b>	7	9	5	5	4	5	6	3	3	2	<b>14</b>
<b>Océanie</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>1</b>
<b>Europe</b>	15	11	11	10	13	10	7	7	6	8	<b>5</b>
<b>Versements bilatéraux ventilables par région</b>	<b>156</b>	<b>158</b>	<b>157</b>	<b>163</b>	<b>166</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Pays les moins avancés</b>	75	66	74	82	85	50	45	51	53	54	<b>26</b>
<b>Autres pays à faible revenu</b>	21	27	28	31	26	14	18	19	20	17	<b>30</b>
<b>Pays à revenu intermédiaire</b>											
(tranche inférieure)	49	50	39	36	43	33	34	27	23	27	<b>39</b>
(tranche supérieure)	6	3	5	5	3	4	2	3	3	2	<b>5</b>
<b>Pays en développement plus avancés</b>	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	<b>-</b>
<b>Versements bilatéraux ventilables par groupe de révenue</b>	<b>150</b>	<b>145</b>	<b>146</b>	<b>155</b>	<b>157</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<i>Pour référence :</i>											
<i>Total des versements bruts bilatéraux</i>	171	175	179	187	189	100	100	100	100	100	<b>100</b>
<i>dont : APD non affectée par région</i>	15	17	22	24	23	9	10	12	13	12	<b>15</b>
<i>dont : APD non affectée par groupe de révenue</i>	20	30	33	32	32	12	17	19	17	17	<b>21</b>



1. Les totaux régionaux incluent des montants qui ne sont pas ventilables par sous-région. La somme des sous-régions peut être inférieure aux totaux régionaux.

Tableau B.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale

Luxembourg	1995-99				Memo: <i>Médiane CAD</i>	2000-04				Memo: <i>Médiane CAD</i>	2004-05				Memo: <i>Médiane CAD</i>
	Millions de USD courants	Millions de USD de 2005	Pour cent			Millions de USD courants	Millions de USD de 2005	Pour cent			Millions de USD courants	Millions de USD de 2005	Pour cent		
Cap Vert	7	9	11		Cap Vert	9	12	8		Cap Vert	15	15	9		
Nicaragua	4	6	7		Viet Nam	7	9	7		Sénégal	12	12	8		
Namibie	4	5	7		Burkina Faso	6	8	6		Viet Nam	12	11	7		
Niger	3	4	5		Nicaragua	6	8	6		Burkina Faso	11	10	7		
Tunisie	3	4	5		Serbie	6	8	6		Mali	10	10	6		
<b>5 principaux bénéficiaires</b>	<b>21</b>	<b>27</b>	<b>34</b>	<b>33</b>	<b>5 principaux bénéficiaires</b>	<b>34</b>	<b>46</b>	<b>32</b>	<b>33</b>	<b>5 principaux bénéficiaires</b>	<b>61</b>	<b>58</b>	<b>37</b>	<b>48</b>	
Viet Nam	3	4	4		Laos	6	7	5		Nicaragua	9	9	6		
Sénégal	3	3	4		Mali	6	7	5		Niger	9	9	6		
Inde	2	3	4		El Salvador	6	8	5		El Salvador	9	8	5		
El Salvador	2	3	4		Namibie	5	7	5		Laos	8	7	5		
Chili	2	3	3		Sénégal	5	6	5		Serbie	7	6	4		
<b>10 principaux bénéficiaires</b>	<b>32</b>	<b>42</b>	<b>53</b>	<b>53</b>	<b>10 principaux bénéficiaires</b>	<b>61</b>	<b>81</b>	<b>57</b>	<b>51</b>	<b>10 principaux bénéficiaires</b>	<b>102</b>	<b>98</b>	<b>63</b>	<b>62</b>	
Rwanda	2	3	3		Niger	5	6	4		Namibie	6	6	4		
Burkina Faso	2	3	3		Rwanda	3	4	3		Bénin	3	3	2		
Maurice	2	2	3		Zones sous admin. palestinienne	3	4	3		Zones/admin. palestinienne	3	3	2		
Serbie	1	2	2		Afghanistan	3	4	2		Soudan	3	3	2		
Mali	1	2	2		Inde	2	3	2		Pakistan	3	3	2		
<b>15 principaux bénéficiaires</b>	<b>41</b>	<b>53</b>	<b>67</b>	<b>65</b>	<b>15 principaux bénéficiaires</b>	<b>77</b>	<b>102</b>	<b>71</b>	<b>64</b>	<b>15 principaux bénéficiaires</b>	<b>121</b>	<b>116</b>	<b>74</b>	<b>73</b>	
Burundi	1	1	2		Tunisie	2	3	2		Inde	2	2	1		
Bosnie-Herzégovine	1	1	2		Maroc	2	3	2		Rwanda	2	2	1		
Pérou	1	1	1		Etats ex-Yougoslavie, non spéc.	2	2	2		Congo, Rép. dém.	2	2	1		
Albanie	1	1	1		Equateur	2	2	1		Afghanistan	2	2	1		
Zones sous admin. palestinienne	1	1	1		Irak	1	1	1		Afrique du Sud	2	2	1		
<b>20 principaux bénéficiaires</b>	<b>45</b>	<b>59</b>	<b>74</b>	<b>74</b>	<b>20 principaux bénéficiaires</b>	<b>86</b>	<b>114</b>	<b>79</b>	<b>73</b>	<b>20 principaux bénéficiaires</b>	<b>130</b>	<b>125</b>	<b>80</b>	<b>80</b>	
<b>Total (176 bénéficiaires)</b>	<b>61</b>	<b>79</b>	<b>100</b>		<b>Total (153 bénéficiaires)</b>	<b>108</b>	<b>143</b>	<b>100</b>		<b>Total (93 bénéficiaires)</b>	<b>162</b>	<b>156</b>	<b>100</b>		
Aide non affectée	5	7			Aide non affectée	20	27			Aide non affectée	34	32			
<b>Total des versements bilatéraux bruts</b>	<b>66</b>	<b>86</b>			<b>Total des versements bilatéraux bruts</b>	<b>128</b>	<b>170</b>			<b>Total des versements bilatéraux bruts</b>	<b>196</b>	<b>188</b>			

Tableau B.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal

Aux prix et taux de change courants

Luxembourg	<i>Engagements - Moyennes bisannuelles</i>							
	1995-96		2000-01		2005-06		2005-06	
	Millions de USD	Pour cent	Millions de USD	Pour cent	Millions de USD	Pour cent	Total du CAD	%
<b>Infrastructures et services sociaux</b>	<b>36</b>	<b>54</b>	<b>29</b>	<b>56</b>	<b>96</b>	<b>53</b>		<b>33</b>
Education	13	19	9	18	29	16		7
dont : Education de base	3	4	2	5	4	2		2
Santé	13	20	10	19	32	18		4
dont : Santé de base	5	7	4	7	18	10		3
Politique en matière de population/Santé e	0	0	1	2	10	6		4
Distribution d'eau et assainissement	3	4	5	9	11	6		4
Bon gouvernement et société civile	1	2	0	0	6	3		9
dont: Conflits, paix et sécurité	-	-	-	-	1	0		2
Autres infrastructures et services sociaux	6	8	4	8	8	4		4
<b>Infrastructures et services économiques</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>3</b>		<b>11</b>
Transport et entreposage	0	0	0	1	2	1		5
Communications	0	0	0	0	0	0		0
Energie	1	1	-	-	1	0		4
Banque et services financiers	0	0	0	0	2	1		1
Entreprises et autres services	1	1	0	1	2	1		1
<b>Production</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>5</b>		<b>5</b>
Agriculture, sylviculture et pêche	5	7	3	7	6	3		3
Industries manufacturières, extractives, co	0	1	0	0	2	1		1
Commerce et tourisme	2	3	0	0	1	1		1
Autres	-	-	1	1	-	-		0
<b>Destination plurisectorielle</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>18</b>	<b>10</b>		<b>6</b>
Aide-programme et sous forme de produits	1	1	1	2	4	2		3
Aide se rapportant à la dette	-	-	-	-	-	-		25
Aide humanitaire	12	18	7	13	26	14		8
Frais administratifs des donateurs	2	3	1	2	12	7		4
Concours fournis aux ONG (budget centra	5	8	5	10	5	3		3
Refugies dans les pays donateurs	-	-	-	-	4	2		2
<b>APD bilatérale ventilable</b>	<b>67</b>	<b>100</b>	<b>52</b>	<b>100</b>	<b>181</b>	<b>100</b>		<b>100</b>
<i>Pour référence :</i>								
APD bilatérale	69	71	53	57	196	72		78
dont : non affectée	2	2	1	1	15	5		1
APD multilatérale	28	29	39	43	78	28		22
APD totale	97	100	92	100	274	100		100

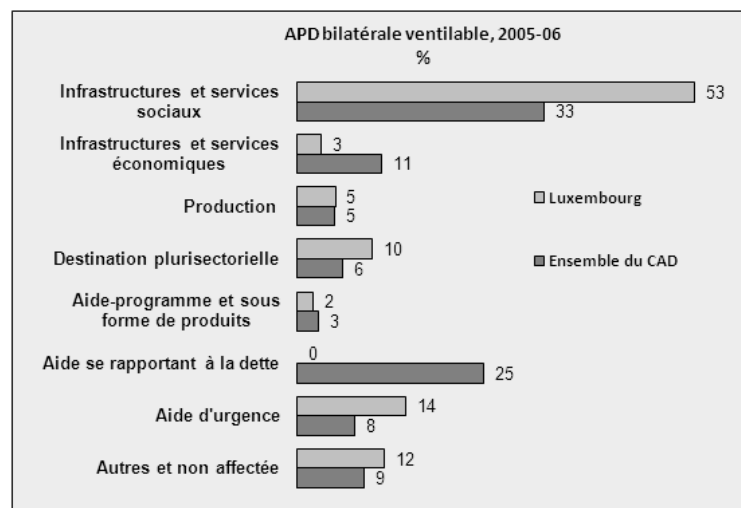


Tableau B.6. Panorama comparatif

	Aide publique au développement		Variation annuelle moyenne en termes réels (%) entre 98-99 et 03-04	Élément de libéralité de l'APD (engagements) 2006 % (a)	Part de l'aide multilatérale				Versements nets APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA 2006	
	2006				2006		2006		% de l'APD	% du RNB
	Millions de USD	% du RNB			(b)	(c)	(b)	(c)	(b)	(c)
Allemagne	10 435	0.36	7.2	95.6	32.6	12.0	0.12	0.04	25.3	0.09
Australie	2 123	0.30	4.3	99.8	15.4		0.05		21.3	0.06
Autriche	1 498	0.47	13.9	100.0	27.1	11.4	0.13	0.05	16.8	0.08
Belgique	1 978	0.50	9.0	99.4	31.4	11.5	0.16	0.06	36.9	0.18
Canada	3 684	0.29	9.3	100.0	31.3		0.09		33.8	0.10
Danemark	2 236	0.80	-3.1	100.0	34.5	24.8	0.28	0.20	39.3	0.31
Espagne	3 814	0.32	6.7	94.5	45.1	22.8	0.14	0.07	20.1	0.06
États-Unis	23 532	0.18	16.4	100.0	10.1		0.02		27.3	0.05
Finlande	834	0.40	9.8	100.0	45.5	27.1	0.18	0.11	35.5	0.14
France	10 601	0.47	10.4	94.7	25.3	7.0	0.12	0.03	24.8	0.12
Grèce	424	0.17	3.2	100.0	55.4	16.7	0.10	0.03	24.2	0.04
Irlande	1 022	0.54	15.5	100.0	38.1	26.2	0.21	0.14	51.3	0.28
Italie	3 641	0.20	13.1	100.0	45.0	8.9	0.09	0.02	21.7	0.04
Japon	11 187	0.25	2.1	89.6	34.6		0.09		29.9	0.07
Luxembourg	291	0.89	5.0	100.0	29.5	21.2	0.26	0.19	42.5	0.38
Norvège	2 954	0.89	5.6	100.0	25.6		0.23		38.2	0.34
Nouvelle-Zélande	259	0.27	6.3	100.0	21.6		0.06		28.6	0.08
Pays-Bas	5 452	0.81	1.7	100.0	21.5	13.5	0.17	0.11	25.6	0.21
Portugal	396	0.21	-2.1	100.0	46.7	15.3	0.10	0.03	60.6	0.13
Royaume-Uni	12 459	0.51	12.6	100.0	30.0	17.5	0.15	0.09	30.7	0.16
Suède	3 955	1.02	8.4	100.0	27.9	21.7	0.29	0.22	29.1	0.30
Suisse	1 646	0.39	6.2	100.0	23.8		0.09		27.5	0.11
<b>Ensemble du CAD</b>	<b>104 421</b>	<b>0.31</b>	<b>8.8</b>	<b>97.5</b>	<b>26.3</b>	<b>16.8</b>	<b>0.08</b>	<b>0.05</b>	<b>28.2</b>	<b>0.09</b>
Pour mémoire : Effort moyen par pays		0.46								

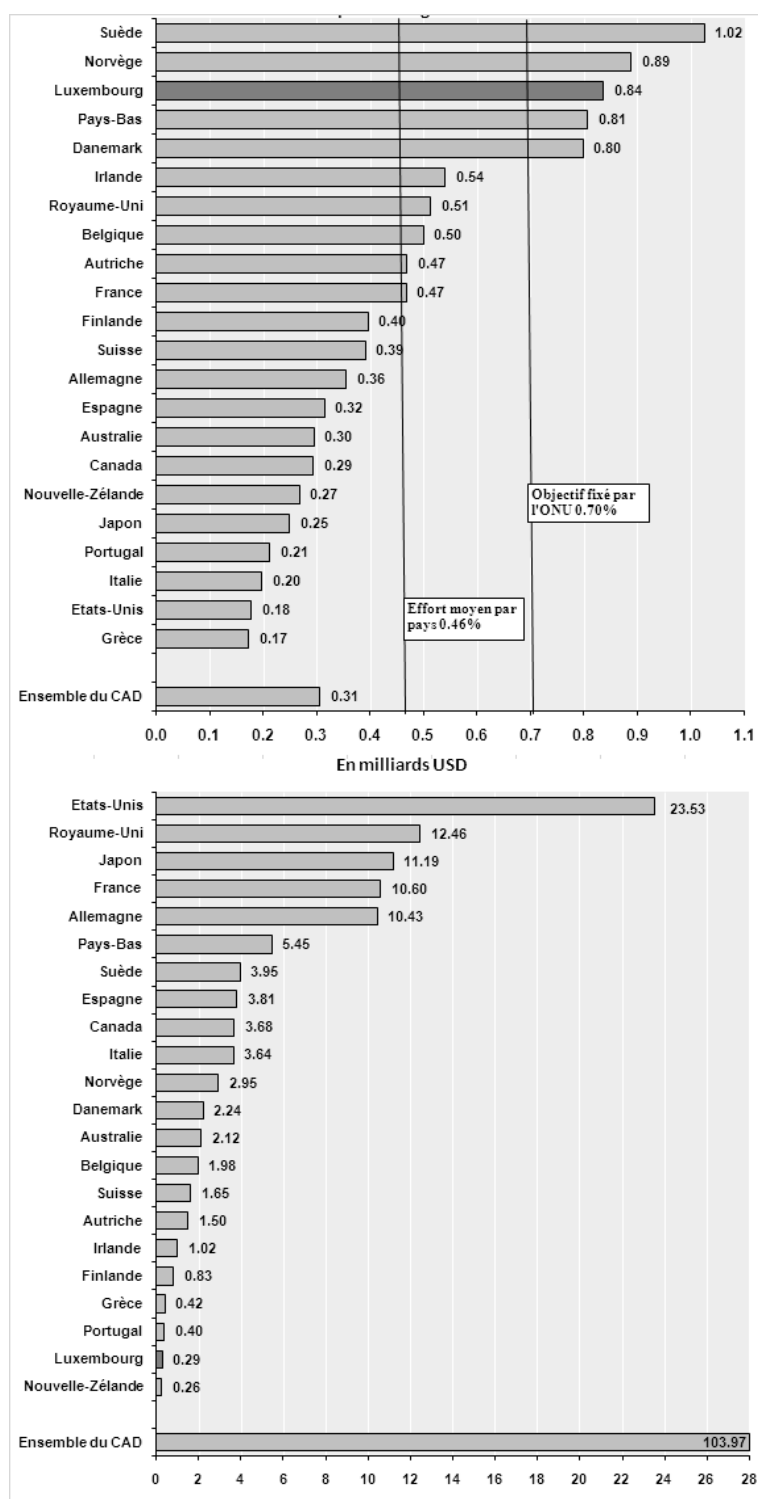
Notes :

a. Hors réaménagements de dettes.  
b. Y compris l'aide transitant par la CE.  
c. A l'exclusion de l'aide transitant par la CE.  
.. Données non disponibles.



**Graphique B.1. APD nette des pays du CAD en 2006**

En pourcentage du RNB



**Tableau B.7. Performance du Luxembourg sur l'efficacité de l'aide**

Indicateurs (3-8 alignement, 9-10 harmonisation)		Définitions		Ratio de référence 2005 <sup>a</sup>	Ratio moyen/pays <sup>a</sup>	Objectifs indicatifs pour 2010
3	Apports d'aide alignés sur les priorités nationales	Apports d'aide au secteur public comptabilisés dans le budget national (millions USD)	26	77 %	66 %	93
		Versements d'aide au secteur public (millions USD)	33			
4	Renforcer les capacités par un soutien coordonné	Coopération technique dans le cadre de programmes coordonnés (millions USD)	0	0 %	0 %	100 (Obj. de l'UE)
		Coopération technique (millions USD)	2			
5a	Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques (GFP)	Utilisation des systèmes de GFP (millions USD)	0	0 %	0 %	50 (obj. de l'UE)
		Versements d'aide au secteur public (millions USD)	33			
5b	Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés	Utilisation des systèmes de passation des marchés (millions USD)	0	0 %	0 %	50 (obj. de l'UE)
		Versements d'aide au secteur public (millions USD)	33			
6	Éviter les structures de mise en oeuvre parallèles	Nombre d'unités parallèles de mise en oeuvre	1	1 %	0.3 %	3 et aucune unité parallèle de mise en oeuvre supplémentaire (obj. de l'UE)
		Nombre de pays	3			
7	Prévisibilité de l'aide	Versements d'aide enregistrés (millions USD)	20	57 %	51 %	64
		Apports d'aide prévus (millions USD)	35			
8	L'aide est non liée	Aide non liée (millions USD)	91	100 %	100 %	Plus de 98
		Aide totale bilatérale (millions USD)	91			
9	Utilisation de procédures ou dispositifs communs	Approches fondées sur des programmes (millions USD)	14	41 %	32 %	66
		Total des versements d'aide (millions USD)	34			
10a	Missions conjointes	Nombre de missions conjointes	2	20 %	20 %	63 (obj. de l'UE)
		Nombre total de missions	10			
10b	Réalisation conjointe de travaux analytiques par pays	Nombre d'analyses conjointes	2	67 %	67 %	66
		Nombre total de travaux analytiques par pays	3			

Note: L'information contenue dans ce tableau présente les données communiquées pour trois des 34 pays et couvre 25 % de l'aide-pays programme pour 2005.

(a) Le ratio moyen/pays correspond au ratio moyen pour l'ensemble des pays dans lesquels le donneur a notifié des activités.

## *Annexe C*

### **Action humanitaire**

#### **Le Luxembourg et l'initiative Bonnes pratiques pour l'aide humanitaire**

Les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire sont largement considérés comme étant des normes de référence pour les démarches des donateurs dans le domaine de l'action humanitaire. Le Luxembourg compte parmi les premiers pays qui ont souscrit à ces Principes et bonnes pratiques lors de la Conférence de Stockholm tenue en juin 2003 et il continue depuis lors à soutenir cette initiative. Le présent rapport est le premier qui soit consacré à la mise en œuvre effective par le Luxembourg des engagements pris à Stockholm. Cette analyse a été conduite conformément au cadre d'évaluation de l'aide humanitaire adopté par le CAD.

Bien qu'il ne se soit pas doté d'un plan de mise en œuvre destiné à garantir le respect des bonnes pratiques pour l'aide humanitaire<sup>47</sup>, le Luxembourg a pris plusieurs mesures importantes pour satisfaire aux engagements pris à Stockholm :

- Le Luxembourg a souscrit à la définition élargie de l'action humanitaire préconisée dans le cadre de l'initiative sur les bonnes pratiques pour l'aide humanitaire et il a confirmé cet engagement en adoptant des objectifs spécifiques pour le financement de l'action préventive (au moins 5 % du budget de l'aide humanitaire) et de l'aide précoce à la reconstruction (à concurrence de 20 %).
- Le Luxembourg a passé des accords de financement pluriannuel avec trois grands partenaires multilatéraux et établi de solides relations de travail avec quatre ONG œuvrant dans le domaine humanitaire.
- Le Luxembourg a joué un rôle important de chef de file dans la réponse que l'UE a apportée, sous sa présidence au premier semestre 2005, pour faire face aux conséquences du tsunami survenu dans l'Océan indien.
- La mise en place d'un pont aérien civil de secours par hélicoptère après le tremblement de terre au Pakistan a été présentée comme un modèle exemplaire de coopération entre civils et militaires dans le cadre d'une réponse humanitaire internationale.

La partie suivante du rapport s'articule autour des quatre thèmes retenus dans le document sur les bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, à savoir : a) principes généraux ; b) financement de l'aide humanitaire ; c) promotion et amélioration de l'application des normes existantes ; et d) apprentissage et reddition de comptes. Pour terminer, un certain nombre d'aspects méritant d'être examinés plus avant par la Coopération luxembourgeoise sont énumérés. Le rapport s'appuie essentiellement sur une

---

<sup>47</sup> Lors de la réunion sur les bonnes pratiques pour l'aide humanitaire qui s'est tenue à Ottawa, en 2004, les donateurs sont convenus d'élaborer un cadre/plan d'action national ou de veiller à ce que les mécanismes nationaux existants prennent en compte les bonnes pratiques pour l'aide humanitaire.

série de réunions tenues au Luxembourg en février 2008 entre de hauts responsables et partenaires du programme d'aide humanitaire et le Conseiller du CAD pour l'aide humanitaire.

### *Principes généraux*

Le Luxembourg n'a pas établi expressément de politique définissant ses priorités et approches en matière humanitaire. Par contre, l'action pragmatique et les aspects qualitatifs de l'aide humanitaire sont cités comme étant les principes directeurs étayant la prise de décision dans le domaine humanitaire. À cet égard, le Luxembourg a retenu les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire comme orientations générales et, dans l'avenir, le Consensus européen sur l'aide humanitaire constituera un autre principe fondamental de l'action humanitaire mise en œuvre par le Luxembourg.

Une stratégie d'action humanitaire est en cours de préparation et devrait être finalisée à la mi-2008. Il s'agit là d'un signal positif puisque ce sera l'occasion non seulement d'intégrer l'action humanitaire dans le cadre stratégique plus vaste en cours de formulation à la Direction de la coopération au développement (DCD) mais aussi d'améliorer la transparence de l'action humanitaire du Luxembourg au regard des engagements mondiaux, comme l'initiative Bonnes pratiques pour l'aide humanitaire (GHD) et le Consensus européen.

Le Luxembourg a réalisé des progrès dans la concrétisation de son engagement à l'égard d'un programme d'action humanitaire élargi. C'est ainsi que la série d'activités à l'appui de la sécurité alimentaire qui sont mises en œuvre au Niger couvrent aussi bien les systèmes de surveillance nutritionnelle que l'aide alimentaire d'urgence et le développement agricole à moyen terme. L'approche holistique adoptée au Niger n'a été reproduite au Burkina Faso voisin que dans une moindre mesure. Au Burkina Faso, l'action humanitaire a principalement été menée pour remédier à des situations nouvelles de vulnérabilité humanitaire et les efforts de prévention se limitent au soutien du système de surveillance nutritionnel mis en œuvre par l'UNICEF et le PAM. Les liens existant entre l'aide au développement et l'aide humanitaire pourraient être renforcés dans ces pays prioritaires en définissant des objectifs en matière de prévention des crises et de préparation à ces dernières pour les principaux secteurs visés dans le Programme indicatif de coopération (PIC) - éventuellement sous la rubrique concernant le soutien à apporter aux pays partenaires pour la mise en œuvre des engagements mondiaux (comme la réduction des risques de catastrophe dans le contexte du Cadre d'action de Hyogo) - mais aussi en recensant les risques que font peser les crises sur la réalisation des OMD. Cela servirait non seulement à appeler l'attention des gouvernements des pays partenaires sur des situations chroniques de vulnérabilité mais aussi à donner au personnel de terrain des informations quant aux possibilités existantes d'atténuation des risques.

### *Financement de l'aide humanitaire*

La Loi sur la coopération au développement (1996) ne fait pas expressément référence au financement de l'action humanitaire. Toutefois, plusieurs secteurs (comme l'action sociale et les actions dans le domaine des droits de l'homme) se rattachent clairement au double objectif de l'action humanitaire (à savoir l'assistance et la protection). La base juridique pour le financement de l'action humanitaire prend la forme d'une ligne budgétaire votée annuellement dans le cadre de la loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État.

Il est indiqué dans l'Examen de l'aide de 2003 (page 23) que « le gouvernement a décidé de limiter la part de l'aide humanitaire à 10 % de l'APD totale, considérant que toute crise représente un échec au développement et que l'aide d'urgence et humanitaire ne devrait pas se faire au détriment du développement à long terme ». En principe, cette limitation demeure en vigueur mais, dans la pratique,

ce seuil a été systématiquement dépassé ces dernières années. C'est ainsi que les données les plus récentes dont dispose le CAD font apparaître qu'en moyenne, les versements effectués au titre de l'aide humanitaire sur la période 2005-06 ont représenté 14 % de l'APD brute - soit un pourcentage bien supérieur à la limite que s'était imposée le Luxembourg, et nettement supérieur à la moyenne du CAD (8 %) (tableau B.5.).

Le budget annuel voté pour l'action humanitaire n'a cessé d'augmenter ces dernières années et en 2008, il a encore progressé de 9.5 % pour s'établir à 29 millions EUR. Mais aux dotations ordinaires au titre de l'aide humanitaire sont venus s'ajouter des crédits budgétaires supplémentaires comme suite au tsunami survenu dans l'Océan indien ainsi que des crédits provenant de Fonds de coopération au développement (principalement destinés aux activités de prévention des catastrophes, d'atténuation de leurs effets et de préparation). Ces crédits supplémentaires ont permis de réduire au minimum les incidences négatives qu'ont ces graves manifestations d'apparition soudaine sur les engagements de financement à l'égard des situations de crise déjà installées. En conséquence, les apports financiers effectifs en faveur de l'action humanitaire sont restés relativement stables, de l'ordre de 31-32 millions EUR par an, au cours de la période 2005-07 (tableau 2)<sup>48</sup>.

**Tableau 2. Luxembourg : versements au titre de l'action humanitaire pour la période 2005-08**

En millions EUR

	2005	2006	2007	2008
Budget annuel voté pour l'action humanitaire	18.65	23.00	26.50	29.00
Financements supplémentaires comme suite au tsunami	6.05	1.50	0	0
Crédits provenant d'enveloppes destinées à l'aide au développement	7.05	6.70	5.20	..
Total cumulé	31.70	31.20	31.70	..

Source : Ministère des affaires étrangères, Luxembourg.

Le Luxembourg se classe en bonne position d'après les indicateurs qualitatifs clés du financement mondial de l'aide humanitaire en ce sens que ses apports financiers sont généralement considérés par les partenaires comme étant prévisibles, souples, opportuns et proportionnés aux besoins. L'aide humanitaire publique n'est pas soumise aux mêmes limitations géographiques que l'aide au développement. La fourniture d'un soutien dans des situations de crises dites « oubliées », où que ces dernières se produisent, est une caractéristique essentielle de l'aide humanitaire du Luxembourg<sup>49</sup>. Une grande partie de ce soutien est mise en œuvre dans le cadre de mémorandums d'accord pluriannuels signés avec le CICR, le UNHCR et le PAM, ainsi que d'accords de partenariat annuels passés avec quatre ONG de premier plan.

<sup>48</sup> Les écarts existant entre ces chiffres et ceux enregistrés par le CAD peuvent être attribués à (a) l'absence de notification des financements supplémentaires liés au tsunami et (b) la difficulté d'imputer des activités en rapport avec le développement (par exemple, prévention des catastrophes, préparation à ces dernières et activités de redressement) à des codes du secteur humanitaire. Dans l'avenir, on prévoit que la nouvelle codification sectorielle du CAD pour l'action humanitaire qui distingue d'une part les interventions d'urgence et, d'autre part, les activités qui recoupent des opérations d'aide au développement, permettra de notifier d'une manière plus précise les dépenses au titre de l'aide humanitaire.

<sup>49</sup> C'est ainsi qu'en 2007, le Luxembourg a fourni au total 143 contributions visant à remédier à 55 situations de crise.

L'aide humanitaire du Luxembourg passe essentiellement par le canal multilatéral. En 2006, 82 % du budget de l'aide humanitaire sont allés aux programmes des organismes des Nations Unies et au CICR. Par habitant, le Luxembourg a été le principal contributeur à l'UNHCR et au PAM en 2006 et il se classe dans le groupe de tête des donateurs au CICR – de sorte qu'il est membre du groupe de soutien des donateurs du CICR. Les financements multilatéraux effectués dans le cadre des mémorandums d'accord sont l'objet de négociations avec les partenaires pour garantir la cohérence tant avec les engagements mondiaux pris par le Luxembourg qu'avec les priorités des organismes d'exécution. Qui plus est, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) des Nations Unies et, de plus en plus, la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies sont considérés comme étant des partenaires et bénéficiaires clés pour ce qui est du financement de l'aide humanitaire. La pré-affectation de crédits est réduite au minimum et le Luxembourg a versé dès le début des contributions importantes au Fonds central d'intervention d'urgence (CERF) qui permet de couvrir les déficits de financements dans le cadre des appels d'urgence et des appels globaux interorganisations lancés par les Nations Unies. En conséquence, si elle est modeste en termes absolus, la contribution humanitaire du Luxembourg est extrêmement appréciée par les partenaires d'exécution.

De plus, 16.5 % du budget de l'aide humanitaire de 2006<sup>50</sup> sont allés (en grande partie) aux programmes de quatre ONG luxembourgeoises (Caritas, MSF Luxembourg, Handicap International et Croix-Rouge luxembourgeoise). À l'instar des partenaires multilatéraux, ces ONG participent, au début de chaque année civile, à un dialogue bilatéral de fond avec la DCD, qui garantit l'octroi d'une enveloppe financière selon des paramètres définis d'un commun accord. S'agissant des interventions d'urgence, un financement intégral (100 %) est possible pour une période maximale de 12 mois à compter du début de la crise. Pour les activités prolongées de secours, de prévention et de remise en état, un financement plafonné à 85 % peut être obtenu pour une durée maximale de trois ans après la crise. Même si les ONG non agréées au Luxembourg et les groupes de la société civile des pays en développement peuvent recevoir directement des crédits d'aide humanitaire, cela ne se produit qu'exceptionnellement.

### ***Promotion et amélioration de l'application des normes existantes***

Comme pour le reste de la coopération luxembourgeoise, le programme d'aide humanitaire publique relève de la compétence du ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire et il est géré au quotidien par une petite équipe de la DCD. Contrairement à ce qui se passe pour le reste du programme de coopération pour le développement, l'agence Lux-Development joue un rôle très limité dans l'acheminement de l'aide humanitaire du Luxembourg, laquelle est principalement mise en œuvre dans le cadre de partenariats stratégiques établis avec des organismes extérieurs. L'équipe chargée de l'aide humanitaire (actuellement composée de deux personnes) a su entretenir des relations de travail essentielles avec des partenaires clés tout en restant présente dans les enceintes internationales chargées de l'aide humanitaire. Toutefois, resserrer les responsabilités dans un groupe aussi restreint n'est pas sans danger pour la sauvegarde de la mémoire institutionnelle et risque de limiter la capacité de s'engager pleinement dans les différents domaines couverts par le programme mondial d'action humanitaire.

Au-delà du ministère compétent, l'action humanitaire recueille un soutien politique de haut niveau. Durant la période où il a exercé la présidence de l'UE en 2005, le Luxembourg a joué un rôle clé dans la définition des modalités de l'intervention humanitaire de l'UE comme suite au tsunami survenu dans l'Océan indien. Le Luxembourg s'est aussi activement employé (avec le Royaume-Uni et la Suède) à aider le coordonnateur des secours d'urgence des Nations Unies à réformer le Fonds

<sup>50</sup> Le reste du budget de l'aide humanitaire (1.5 % en 2006) a été affecté à des actions bilatérales directes.

central d'intervention d'urgence (CERF). Le Luxembourg a en outre contribué à l'adoption récente par la Commission du Consensus européen sur l'aide humanitaire - ce qui impose aux États membres une nouvelle responsabilité s'agissant de la promotion des bonnes pratiques pour l'aide humanitaire. Dans le domaine public, un dialogue nourri est mené avec les principales ONG humanitaires sur les grandes orientations arrêtées comme la réforme de l'action humanitaire des Nations Unies.

Les mémorandums d'accord signés avec le CICR, l'UNHCR et le PAM donnent lieu à des consultations bilatérales qui permettent de définir les grandes orientations de l'engagement stratégique inter-institutions et d'assurer la prévisibilité des engagements de financement. Le Luxembourg fait aussi partie du groupe de soutien des donateurs du CICR et il a récemment rejoint le Comité exécutif de l'UNHCR. Qui plus est, comme indiqué précédemment, le Luxembourg a apporté un soutien politique considérable au BCAH et il fait partie du groupe de soutien des donateurs de ce Bureau. Compte tenu de l'importance que la coopération luxembourgeoise attache à ce partenariat, elle pourrait réfléchir à la possibilité de conclure avec le BCAH un accord pluriannuel formel s'inspirant des autres mémorandums d'accord de manière à conférer davantage de crédibilité à l'engagement pris par le Luxembourg de « reconnaître et œuvrer à faire reconnaître le rôle central et unique des Nations Unies en tant que chef de file et coordinateur de l'action humanitaire internationale »<sup>51</sup>.

Dans le cadre d'une réponse internationale, une action bilatérale directe peut être initiée par la Direction de la coopération au développement avec des partenaires tels que Luxembourg Air Rescue, la Croix-Rouge luxembourgeoise ou l'Administration des services de secours. Des déploiements ne sont généralement opérés que dans des cas exceptionnels et en stricte conformité avec les principes humanitaires. C'est ainsi qu'après le tremblement de terre survenu au Pakistan en 2005, un hélicoptère civil de Luxembourg Air Rescue a été affrété pour opérer aux côtés des avions militaires de l'OTAN. Ce déploiement destiné à effectuer une opération de secours au moyen d'un pont aérien s'est inscrit dans un créneau spécifique que les forces de l'OTAN ne pouvaient occuper. La mission de trois mois qui a ainsi été menée à bien s'est caractérisée par l'aptitude à s'acquitter de fonctions spécifiques en partenariat avec l'OTAN, mais sans porter atteinte aux principes essentiels applicables à l'aide humanitaire, comme la primauté de l'autorité civile sur les opérations de secours humanitaires.

### *Apprentissage et reddition de comptes*

En vertu des mémorandums d'accord, le Luxembourg accepte que les partenaires multilatéraux effectuent des notifications génériques et il a entrepris plus récemment d'établir avec les ONG des modèles normalisés pour la formulation des propositions et la notification. De plus, de solides échanges d'information avec les partenaires d'exécution permettent au Luxembourg de suivre les évolutions nouvelles en temps réel et de fournir rapidement des conseils sur les ajustements à apporter à la programmation.

Cela étant, l'évaluation et l'apprentissage sont des points faibles reconnus de l'action humanitaire du Luxembourg. La présence de représentants luxembourgeois, par exemple, au sein des comités exécutifs et des groupes de soutien des donateurs permet dans une certaine mesure de soulever des problèmes structurels mais les capacités ne sont pas suffisantes pour assurer un suivi complet. La participation aux visites sur le terrain effectuées par les groupes de soutien des donateurs (BCAH et CICR), les évaluations indépendantes (notamment des programmes des ONG), les contributions apportées aux évaluations conjointes et les exercices de suivi ponctuels permettent de répondre jusqu'à

<sup>51</sup> Principes et Bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, article n°10, <http://www.reliefweb.int/ghd/a%2023%20Principles%20EN-GHD19.10.04%20RED.doc>

un certain point à l'obligation de rendre des comptes, mais dans l'ensemble, il est absolument indispensable d'approfondir et de systématiser les processus d'apprentissage dans le cadre du programme d'aide humanitaire publique.

Au niveau des activités, un suivi plus systématique des performances constituerait un moyen d'améliorer régulièrement le programme et fournirait des points de référence qui serviraient si/lorsque de nouveaux acteurs intervenant dans le domaine humanitaire font leur apparition dans la communauté luxembourgeoise. La participation à des exercices d'évaluation conjointe des donateurs serait une formule économe en ressources pour mettre à profit des expériences et enseignements essentiels.

### *Considérations à prendre en compte pour l'avenir*

- Mettre à profit la crédibilité que vaut au Luxembourg l'adoption d'approches souples et pragmatiques pour assurer un leadership en matière de bonnes pratiques, par exemple dans le cadre de la participation à des évaluations conjointes et d'un engagement plus actif dans les enceintes de discussion des donateurs.
- Renforcer encore les liens existant entre l'aide au développement et l'aide humanitaire au niveau des programmes dans les pays prioritaires, notamment en définissant des objectifs humanitaires (comme la réduction des risques de catastrophe, par exemple) dans le cadre des Programmes indicatifs de coopération (PIC).
- Améliorer le cadre de mesure des performances, notamment en établissant des indicateurs vérifiables pour suivre les progrès accomplis au regard des objectifs stratégiques de la nouvelle stratégie humanitaire.
- Un léger accroissement des ressources humaines semble justifié pour pouvoir mettre en œuvre ces recommandations mais les qualités essentielles de l'action humanitaire actuellement mise en œuvre par le Luxembourg (flexibilité, réactivité, etc.) doivent être préservées.



## *Annexe D*

### **Le programme d'aide du Luxembourg au Burkina Faso**

Dans le cadre de l'examen de l'aide du Grand-Duché de Luxembourg, une équipe du CAD composée des examinateurs représentant l'Espagne et la Finlande et du Secrétariat de l'OCDE s'est rendue au Burkina Faso du 28 janvier au 2 février 2008. Elle a rencontré des responsables luxembourgeois de la coopération pour le développement en poste au Burkina Faso, ainsi que des assistants techniques, des représentants de l'administration centrale et décentralisée burkinabé, des responsables d'organisations bilatérales et multilatérales, des ONG étrangères et des associations locales. Les entretiens se sont déroulés à Ouagadougou et lors d'un déplacement à Bobo-Dioulasso par la visite de quelques projets dans la région des Hauts-Bassins.

#### **Présentation générale du Burkina Faso**

Le Burkina Faso est un pays sahélien de 274 200 km<sup>2</sup>, enclavé et entouré par six pays : le Mali, le Niger, le Bénin, le Togo, le Ghana et la Côte d'Ivoire. La population estimée à 14.3 millions d'habitants a un taux de croissance de près de 3 %. Avec un taux de fécondité qui reste un des plus élevés au monde - 6.4 enfants par femme - la population devrait doubler d'ici 2050. L'économie du pays repose sur une agriculture de subsistance qui occupe 90 % de la population et représente 35 % du PIB. Le coton est la principale culture de rente et représente plus de 70 % de la valeur des exportations, mais seulement 6 % du PIB et les cours mondiaux pour cet 'or blanc' poursuivent leur tendance à la baisse

Tous les indicateurs sociaux et économiques situent le Burkina Faso dans la catégorie des pays les plus pauvres de la planète. Le produit national brut par habitant est estimé à 1 213 USD en 2005 (la moyenne étant de 1 499 USD pour les pays moins avancés)<sup>52</sup>. Il se place en 176<sup>e</sup> position sur 177 pour ce qui est de l'indice de développement humain des Nations Unies de 2007-08 (PNUD, 2007). La crise économique et politique en Côte d'Ivoire a mis à rude épreuve l'économie du Burkina Faso.

#### **La pauvreté au Burkina Faso et la stratégie de développement du pays**

Depuis le début des années 90, la pauvreté ne fait que s'accroître. La pauvreté reste un phénomène essentiellement rural, avec des incidences dans certaines régions de 50 à 60 %, mais on observe aussi une tendance à la paupérisation des populations urbaines. Le taux de croissance du PIB est passé de 4.1 % en 2004 à 6.1 % en 2006. Ces résultats, qui peuvent paraître encourageants, résultent essentiellement de facteurs extérieurs, et notamment de l'aide publique car les indicateurs des Objectifs du millénaire pour le développement ne marquent pas de progression notable (cf. ci-après).

En 2000, le Burkina Faso est devenu l'un des premiers pays en développement à élaborer un document complet de stratégie pour la réduction de la dette accompagné d'un Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP). Le pays a engagé depuis 1991 un programme de réformes

<sup>52</sup> À noter que le Luxembourg arrive en première place avec 71 400 USD en 2006 (World Factbook, 2007).

économiques appuyé avec pour objectif principal d'asseoir les bases d'un développement économique et social durable. Tandis que les indicateurs sociaux affichent une tendance positive, le gouvernement n'a pas réussi à réduire la pauvreté, bien au contraire. Un deuxième CSLP (2004-2006) a été structuré avec un programme de quatre axes prioritaires : (i) accélérer la croissance et la fonder sur l'équité ; (ii) garantir l'accès des pauvres aux services sociaux de base ; (iii) élargir les opportunités d'emploi et d'activités génératrices de revenus pour les pauvres ; et (iv) promouvoir la bonne gouvernance. Dans le cadre du Programme d'actions (2006-2008) du CSLP, un Plan d'actions national de l'efficacité de l'aide au développement (PANEA, 2007-2010) fait le lien directement avec le suivi des indicateurs de la Déclaration de Paris et met l'accent sur le processus d'appropriation par l'ensemble des acteurs.

Le Burkina Faso rappelle dans le PANEA la situation des indicateurs et les objectifs cibles visés :

Indicateurs de la Déclaration de Paris (DP)	Objectifs pour le Burkina Faso	Situation de référence du Burkina 2005	Objectifs cibles (DP) 2010
<b>Indicateur 1</b> : Les pays partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles	Le Burkina Faso dispose d'une stratégie de développement opérationnelle	Niveau C	Niveau B ou A
<b>Indicateur 2</b> : Systèmes nationaux fiables	Système national de gestion des finances publiques fiable	4 (selon le CPIA de la BM)	4.5
<b>Indicateur 3</b> : Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales	Aligner tous les apports d'aide sur le CSLP	68 %	85 %
<b>Indicateur 4</b> : Renforcer le développement des capacités par un soutien coordonné	Planifier et coordonner le renforcement des capacités	3 %	50 %
<b>Indicateur 5 a)</b> : Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques	Amener tous les donateurs à utiliser les systèmes nationaux de gestion des finances publiques	45 %	63 %
<b>Indicateur 5 b)</b> : Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés	Amener tous les donateurs à utiliser les systèmes nationaux de passation des marchés	60 %	90 %
<b>Indicateur 6</b> : Renforcer les capacités en évitant les structures de mise en œuvre parallèles	Réduire de deux tiers le nombre d'unités parallèles	131	44
<b>Indicateur 7</b> : L'aide est davantage prévisible	Accroître la prévisibilité des apports d'aide de tous les donateurs	92 %	96 %
<b>Indicateur 8</b> : L'aide est non liée	Arriver à 100 % d'aide non liée	93 %	Plus de 93 %

<b>Indicateur 9</b> : Utilisation des procédures ou dispositifs communs	Amener tous les donateurs à utiliser des procédures ou dispositifs communs	45 %	66 %
<b>Indicateur 10 a)</b> : Privilégier les missions conjointes	Encourager tous les donateurs à privilégier les missions conjointes	17 %	40 %
<b>Indicateur 10 b)</b> : Encourager les analyses conjointes	Inciter les donateurs à réaliser des analyses conjointes	45 %	60 %
<b>Indicateur 11</b> : Cadres orientés vers les résultats	Mettre en place des cadres d'évaluation et de suivi des performances transparents	C	B ou A
<b>Indicateur 12</b> : Responsabilité mutuelle	Réaliser des évaluations mutuelles	-	-

Source : Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (OCDE, 2006).

Il ressort de ce tableau que l'atteinte des objectifs cibles est un défi conjoint au pays partenaire et aux donateurs. Le Burkina Faso a accompli des efforts importants en matière de développement et a enregistré des progrès significatifs dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. Cependant, les OMD seront difficilement atteints d'ici 2015.

### L'aide publique au développement reçue par le Burkina Faso

Le Burkina Faso reste toujours très dépendant de l'aide publique au développement qui représente en 2006 près de 14 % du revenu national brut (contre 6 % pour les pays d'Afrique subsaharienne) soit 64 USD par habitant (52 USD en moyenne pour la même région). Les montants de l'aide totale ont augmenté de près de 50 % (prix constants) entre 2003 et 2006.

#### Burkina Faso

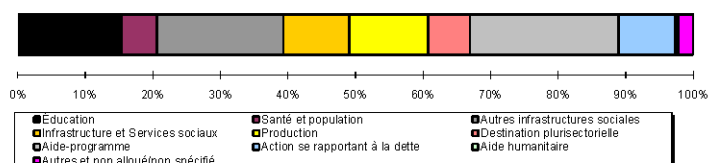
Recettes	2004	2005	2006
APD nette	624	681	871
Part bilatérale (APD brute)	51%	49%	21%
<b>APD/RNB nette</b>	<b>12,2%</b>	<b>12,0%</b>	<b>14,0%</b>
Apport nets du secteur privé (USD)	36	28	99

Pour référence	2004	2005	2006
<b>Population (million)</b>	<b>12,8</b>	<b>13,2</b>	<b>13,6</b>
<b>RNB par habitant (Atlas USD)</b>	<b>350</b>	<b>430</b>	<b>460</b>

Dix premiers donateurs de l'APD brute (Moyenne 2005-06)	(m USD)
1 IDA	563
2 FAFD	199
3 France	120
4 CE	120
5 Pays-Bas	54
6 Danemark	42
7 Agences Arabes	40
8 Allemagne	30
9 États-Unis	21
10 Suisse	21

APD bilatérale par secteur (2005-06)



Source : OCDE et Banque mondiale.

**L'aide du Luxembourg au Burkina Faso : stratégie et présence renforcées**

Les relations de coopération entre les deux pays engagées en 1996 ont connu un renforcement continu et substantiel, en particulier depuis 1998 lorsque le gouvernement luxembourgeois a décidé d'intégrer le Burkina Faso parmi les pays partenaires prioritaires. Le Luxembourg était uniquement présent dans ce pays par l'action des ONG luxembourgeoises. Une Mission de la coopération en Afrique de l'Ouest a été ouverte par le Luxembourg en 2001 à Dakar.

Le Burkina Faso et le Luxembourg ont signé en janvier 2003 le premier accord de Programme indicatif de coopération (PIC) doté de 21.6 millions EUR sur une période de cinq ans (2003-07), avec trois secteurs prioritaires : éducation/formation technique et professionnelle, santé et artisanat. Exceptionnellement, les deux parties avaient aussi prévu d'intervenir dans la gestion des ressources naturelles. On notera que ce secteur est retenu comme prioritaire dans le nouveau PIC qui a démarré en 2008.

Projets de la coopération bilatérale au Burkina Faso :

	<b>Nom du projet</b>	<b>Durée du projet</b>	<b>Budget global (EUR)</b>
BKF/002	Village artisanal de Ouagadougou (VAO)	1997-2002	2 150 000
BKF/004	Création du Centre national de transfusion sanguine (CNTS)	2001-2006	4 350 000
BKF/007	Projet d'aménagement participatif des forêts classées de Dindéresso et du Kou (PAFDK)	2002-2006	2 600 000
BKF/009	Artisanat II – Consolidation du village artisanal de Ouagadougou (VAO)	2002-2007	975 000
BKF/002	Projet d'appui à la réduction de la pauvreté des jeunes défavorisés ou marginalisés dans la région des Hauts-Bassins	2003-2008	2 054 000
BKF/010	Alphabétisation et formation pour le développement durable dans la région des Hauts-Bassins - II	2004-2008	4 000 000
BKF/011	Projet d'appui à la formation professionnelle élémentaire	2007-2012	5 000 000
BKF/012	Projet d'appui à la gestion participative des ressources naturelles dans la région des Hauts-Bassins – PAGREN/HBS	2006-2011	5 927 000
BKF/013	Appui au CNTS – Phase II	2007-2009	1 966 100
BKF/014	Alphabétisation et formation pour le développement durable dans la région des Hauts-Bassins - Phase III	en préparation	3 000 000

Source: Lux-Development.

L'agence d'exécution Lux-Development a ouvert en 2003 un bureau régional à Ouagadougou, et le ministère des Affaires étrangères s'est également installé dans la capitale burkinabé fin 2006. La co-localisation des deux bureaux contribue largement à la synergie et à la visibilité.

La représentation diplomatique du Grand-Duché de Luxembourg reste de taille modeste. Deux agents réguliers du bureau du ministère des Affaires étrangères travaillent à plein temps sur les dossiers de coopération pour le développement, auxquels on peut ajouter deux agents de Lux-Development compte tenu de la très grande proximité institutionnelle et fonctionnelle. L'ambassadeur du Grand-Duché de Luxembourg au Burkina Faso, en poste au Luxembourg a présenté ses lettres de créance début 2008. Le personnel est jugé ouvert, accessible, dynamique et compétent.

L'équipe de l'examen observe que la présence de Lux-Development avait déjà permis d'établir un dialogue régulier et constructif avec les autorités locales et les autres acteurs, et estime que l'ouverture du bureau du ministère des Affaires étrangères a renforcé les relations et ouvert le dialogue politique au niveau du pays. Le Luxembourg est mieux informé des réalités locales et il est en mesure d'y répondre de manière plus efficace.

**Tableau 3. Activités de la coopération du Grand-Duché de Luxembourg au Burkina Faso**

en EUR

	2004	2005	2006
Projets bilatéraux <sup>1</sup>	3 409 232	4 447 349	4 717 059
Assistance technique	167 128	321 629	180 717
ONG	2 278 916	3 842 679	3 056 601
Aide humanitaire	100 000	245 752	320 000
Total	5 955 276	8 857 409	8 274 377

<sup>1</sup> Les projets multi-bilatéraux sont passés de 125 000 EUR en 2005 à 1 887 356 EUR en 2006.

Source : MAE 2007a, et MAE 2006.

Conformément à l'accord de coopération entre les deux pays des commissions de partenariat se tiennent sur une base annuelle, respectivement dans l'une ou l'autre capitale. La 4<sup>e</sup> session s'est réunie le 12 novembre 2007. À cette occasion, les deux pays ont signé un nouvel accord de cinq ans (PIC II) avec un triplement des moyens (62.9 millions EUR) sur une nouvelle période de cinq ans (2008-12). Tout en accroissant ses moyens d'intervention dans le domaine de la coopération bilatérale, le Luxembourg augmente aussi, dans des proportions équivalentes, ses déboursements relevant des autres instruments, avec un effort très significatif par les projets multi-bilatéraux. Les contributions aux ONG luxembourgeoises restent d'un niveau particulièrement élevé (équivalant en moyenne aux trois quarts de l'aide bilatérale du Grand-Duché) (tableau 3).

### **Une coopération alignée sur les priorités du partenaire et articulée avec les autres bailleurs**

Le souci de cohérence des politiques au service du développement apparaît dans le PIC avec une concentration sectorielle répondant aux priorités nationales. La cohérence est également recherchée avec les partenaires techniques et financiers. Le Luxembourg, en préparant le second PIC, a inséré ses

actions dans une matrice des interventions sectorielles à moyen terme préparée par la délégation européenne. Cette approche pragmatique, concertée et cohérente a été particulièrement soulignée à l'équipe de l'examen.

Les partenaires de l'Union européenne au Burkina Faso ont exprimé un avis positif sur l'implantation et les orientations de la Coopération luxembourgeoise. Cette dernière est jugée pertinente, souple, réactive ; elle ne disperse pas ses forces et s'engage sur des niches sectorielles de manière bien réfléchie. Malgré sa taille restreinte et ses ressources limitées (en forte progression), le Luxembourg est un acteur respecté par son partenaire et par la communauté des donateurs.

Le satisfecit donné par les partenaires européens du Luxembourg doit être nuancé sur deux aspects. D'une part, il s'avère que les deux secteurs retenus par la coopération luxembourgeoise correspondaient à ses propres choix antérieurs et aux priorités générales déjà adoptées. D'autre part, les évaluations finales des projets de Lux-Development soulignent que les relations sur le terrain avec les autres acteurs ne sont pas suffisamment développées.

### **Les défis de l'alignement sur les procédures nationales et de l'harmonisation**

L'équipe de l'examen remarque que le Luxembourg, bien qu'ayant manifesté une volonté de s'intégrer dans une approche programme, reste dans des activités de type projet individuel exécuté par des unités de gestion de projet dans lesquelles l'agence Lux-Development est représentée. Dans beaucoup de cas, ce sont les procédures de Lux-Development qui s'appliquent. Pour s'intégrer dans une approche programme, le Luxembourg devrait s'engager effectivement sur plusieurs possibilités existantes pour appliquer la Déclaration de Paris : s'adapter aux modalités nationales de gestion des opérations, participer au cofinancement de projets, contribuer à la réalisation de paniers communs, progresser vers l'aide budgétaire.

Le nouveau PIC prévoit une dotation de 100 000 EUR pour le soutien à des projets locaux présentés par les associations burkinabé et nigériennes. À ce stade, aucune concertation n'est effectuée avec les autres représentations diplomatiques qui disposent de ce type d'outils. Une telle concertation serait vivement souhaitable.

D'une manière générale, l'information semble circuler « en temps réel » entre les services centraux et le terrain, mais les services centraux devraient veiller à ce que tous les documents des agences multilatérales potentiellement utiles – et les documents du CAD qui présentent un grand intérêt pour les activités au Burkina Faso – soient diffusés de façon systématique.

### **L'efficacité de l'aide-projet doit dépasser ce cadre vers l'aide-programme**

L'équipe de l'examen reconnaît que le Luxembourg tire les leçons des actions passées et améliore la mise en œuvre des projets ; en réponse aux attentes des autorités, un nouveau positionnement de l'assistance technique – en particulier dans le projet des ressources naturelles – renforce les capacités locales et contribue à l'appropriation. Le Luxembourg favorise l'appropriation par les autorités locales et nationales avec une approche pragmatique et contribue à la conception d'une politique sectorielle (ex. la gestion des ressources naturelles). Le deuxième PIC avec le Burkina Faso revient aussi à plusieurs reprises sur le renforcement des capacités envisagées sur le plan stratégique (décentralisation), des modalités d'intervention (aide budgétaire) et surtout opérationnel (dans les projets).

Le Luxembourg et le Burkina Faso se déclarent pleinement engagés à mettre en œuvre le plan d'action de la Déclaration de Paris. Au niveau stratégique et à celui des orientations sectorielles, la

coopération luxembourgeoise s'est alignée sur les priorités et stratégies de développement burkinabé. L'alignement est loin d'être réalisé pour la mise en œuvre sur le terrain. Cela tient autant du retard du Burkina Faso à formuler des cadres stratégiques sectoriels, mais aussi des hésitations, des réticences et d'une certaine indécision des autorités luxembourgeoises.

Sans écarter la possibilité d'intervenir au Burkina Faso par l'instrument de l'aide budgétaire (cette modalité étant d'ailleurs prévue dans le PIC II en cours de démarrage, « les deux parties s'engagent à étudier [...] »), le Luxembourg a reçu des notes médiocres dans l'enquête sur le suivi de la Déclaration de Paris en ce qui concerne l'utilisation des nouvelles modalités (systèmes nationaux, procédures communes).

### **Suivi des actions au Niger**

Le Luxembourg a progressivement mis en place des missions ainsi que des bureaux régionaux de Lux-Development dans les pays prioritaires (6 pays sur 10). Ces bureaux couvrent souvent deux pays. En Afrique de l'Ouest, l'ouverture d'une mission à Dakar (Sénégal) s'est effectuée en 2001. Dès 2003, Lux-Development était installé à Ouagadougou (Burkina Faso) en ayant compétence dans un premier temps sur le Mali et le Niger. Depuis, le suivi des activités du Mali a été repris par le bureau régional de Dakar installé en 2006.

L'équipe de la mission n'a pas été en mesure d'apprécier les activités menées par le bureau de Ouagadougou chargé du suivi des actions du Luxembourg au Niger. Le Luxembourg dispose à Niamey d'une base logistique très réduite (local, véhicule et un employé local). Des missions régulières (une fois par mois en moyenne) sont réalisées par le Bureau de la coopération au développement ou par le bureau régional de Lux-Development. Les interlocuteurs rencontrés à Ouagadougou estiment qu'ils consacrent la moitié de leur temps au suivi des projets au Niger.

À l'issue de son déplacement au Burkina Faso, la mission de l'examen du CAD jugeant que l'ouverture du bureau de coopération à Ouagadougou est une nette amélioration pour le Luxembourg par rapport à ses interventions antérieures depuis Dakar, estime que ceci pourrait conduire à concevoir une présence renforcée dans les autres pays privilégiés où il ne dispose pas d'une présence permanente, qui serait à concevoir selon des modes adaptés et innovateurs.

### **Défis pour l'avenir**

À la fin de sa visite, la mission chargée de l'examen a présenté ses impressions générales au Bureau de la coopération luxembourgeoise et à Lux-Development. Le défi principal, dont les responsables luxembourgeois sont bien conscients, reste la mise en œuvre de la Déclaration de Paris qui concerne plus particulièrement l'alignement sur les procédures nationales et l'harmonisation.

Les thèmes transversaux (genre, environnement, gouvernance locale, renforcement des capacités) sont présents au niveau de l'exécution. Toutefois, il s'agit de savoir si ces thèmes sont globalement pris en compte, de manière durable et cohérente. L'évaluation interne réalisée par Lux-Development ne peut pas remplacer les évaluations externes qui devraient pouvoir se réaliser dans une vraie indépendance avec une participation nationale et garantir la transparence. La microfinance, annoncée comme nouveau domaine prioritaire, n'est pas présente au Burkina Faso (la mission étant informée qu'un projet régional est en phase de démarrage) (encadré 17). Le Luxembourg doit concrétiser cette stratégie de manière opérationnelle sur le terrain.

**Encadré 17. Les principales caractéristiques de l'aide luxembourgeoise au Burkina Faso**

1. Un ciblage efficace et apprécié sur des niches sectorielles pertinentes, mettant en valeur un donneur de petite taille (1.3 % de l'APD du Burkina Faso en 2005, mais en progression très sensible avec un triplement prévu).
2. Un alignement bien réalisé sur les orientations et les priorités du pays, contribuant au dialogue entre les donateurs, tout en conservant une forte autonomie sur le plan opérationnel. La très forte croissance des projets multi-bilatéraux à partir de 2006 corrige cette prédisposition à l'indépendance.
3. Une présence sur le terrain très appréciée avec l'ouverture d'un bureau du MAE et d'un bureau régional de Lux-Development qui favorisent les échanges et renforcent l'efficacité des interventions.
4. Le Luxembourg répond parfaitement aux indicateurs de suivi de la Déclaration de Paris pour une aide alignée, prévisible et non liée, mais doit encore relever des défis pour satisfaire les autres indicateurs : utilisation des systèmes nationaux, systèmes et procédures communs.
5. La gestion axée sur les résultats et l'évaluation ne sont pas au niveau des attentes.



### Définitions des principaux termes

*Ci-dessous se trouvent de brèves définitions des principaux termes sur la coopération au développement utilisés dans ce volume, fournies à titre informatif<sup>53</sup>.*

**AIDE LIÉE** : Dons ou prêts d'origine publique ou bénéficiant d'un soutien public, servant à financer des achats de biens et services dans le seul pays donneur ou dans un groupe de pays qui ne comprend pas la quasi-totalité des pays bénéficiaires de l'aide.

**AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD)** : Prêts ou dons accordés aux pays et territoires figurant dans la liste des bénéficiaires de l'APD établie par le CAD et aux organisations multilatérales: par le secteur public, dans le but principalement de faciliter le développement économique et d'améliorer les conditions de vie, à des conditions financières libérales (dans le cas des prêts, l'élément de libéralité doit être d'au moins 25 %).

**AUTRES APPORTS DU SECTEUR PUBLIC (AASP)** : Apports financés par le secteur public au profit de pays figurant sur la liste des bénéficiaires d'APD qui ne répondent pas aux critères de définition de l'aide publique au développement ou dans l'aide publique.

**CAD (COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT)** : Comité de l'OCDE qui traite des questions de coopération pour le développement. On trouvera en frontispice de ce volume la description de ses objectifs et la liste de ses membres.

**COOPÉRATION TECHNIQUE** : Englobe a) les subventions à des ressortissants de pays bénéficiaires de l'aide qui reçoivent un enseignement ou une formation dans leur pays ou à l'étranger, et b) les paiements destinés à défrayer les consultants, conseillers et personnels analogues, de même que les enseignants et administrateurs, en mission dans les pays bénéficiaires.

**CRÉDITS À L'EXPORTATION** : Prêts accordés pour les besoins du commerce extérieur et qui ne sont pas matérialisés par un instrument négociable. Ces crédits peuvent être octroyés par le secteur public ou le secteur privé. Dans ce dernier cas, ils peuvent être assortis d'une garantie publique.

**DONS** : Transferts effectués en espèces ou en nature et qui ne sont assortis d'aucune obligation de remboursement.

**ÉLÉMENT DE LIBÉRALITÉ** : Cette notion rend compte des conditions financières d'un engagement: taux d'intérêt, échéance et différé d'amortissement (délai jusqu'au premier remboursement de principal). Elle mesure la libéralité d'un prêt, autrement dit l'écart, en pourcentage, entre la valeur actualisée de l'ensemble des remboursements prévus et le montant des remboursements qui auraient résulté de l'application d'un taux d'intérêt de référence donné. Par convention, le taux de référence est fixé à 10 % dans les statistiques du CAD. Ce taux a été choisi comme indicateur de l'efficacité marginale de l'investissement domestique, c'est-à-dire du coût d'opportunité pour le

---

53. Pour une description complète de ces termes, consulter le « Rapport 2007 - Coopération pour le développement », Volume 9, No. 1.

donneur de mettre les fonds à la disposition du pays bénéficiaire. Par conséquent, l'élément de libéralité est nul pour un prêt dont le taux d'intérêt est de 10 % ; il est de 100 % pour un don ; pour un prêt à un taux inférieur à 10 %, il se situe entre ces deux extrêmes.

**FINANCEMENT MIXTE** : Conjugaison d'aide publique au développement, sous forme de dons ou de prêts, avec tout autre financement pour constituer une enveloppe financière.

**INVESTISSEMENT DIRECT** : Investissement effectué pour acquérir ou augmenter des intérêts durables dans une entreprise d'un pays figurant sur la liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD. Dans la pratique, il correspond à la variation de la valeur nette pour la société-mère d'une filiale dans un pays bénéficiaire telle qu'elle figure dans la comptabilité de ladite société-mère.

**PAYS ET TERRITOIRES BÉNÉFICIAIRES** : Le CAD utilise une liste des bénéficiaires de l'APD, révisée tous les trois ans. Depuis le 1er janvier 2005, cette liste comprend les catégories suivantes (le terme "pays" comprend les territoires) :

**PMA** : Pays les moins avancés. Groupe défini par les Nations unies. Sont classés dans ce groupe, les pays qui se situent en dessous des seuils fixés de revenu, de diversification économique et de développement social. En cas de modification du groupe des PMA, une mise à jour est immédiatement apportée à la liste du CAD.

**Autres PFR** : Autres pays à faible revenu. Ce groupe comprend tous les pays, autres que les PMA, dont le RNB par habitant était inférieur ou égal à 825 dollars en 2004 (sur la base de l'Atlas de la Banque mondiale).

**PRITI** : Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Ce sont les pays dont le RNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 826 et 3 255 dollars en 2004. Les pays qui appartiennent à la fois aux PMA et aux PRITI sont montrés en tant que PMA, et non en tant que PRITI.

**PRITS** : Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Ce sont les pays dont le RNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 3 256 et 10 065 dollars en 2004.

**MOYENNE DES PERFORMANCES PAR PAYS** : La moyenne non pondérée des rapports APD/RNB des membres du CAD, autrement dit la moyenne des rapports eux-mêmes, et non le rapport de l'APD totale sur le RNB total (cf. Rapport APD/RNB).

**PRÊTS** : Transferts qui impliquent un remboursement. Les chiffres relatifs aux prêts nets fournissent le montant des prêts déduction faite des remboursements de principal (mais non des paiements d'intérêts) au titre de prêts antérieurs.

**RAPPORT APD/RNB** : Pour comparer les efforts d'APD des membres, il est utile de les rapporter à leur revenu national brut (RNB). Le rapport APD/RNB de « l'ensemble des membres du CAD » est donné par la somme des apports d'APD des membres divisée par la somme de leurs RNB, autrement dit c'est la moyenne pondérée des rapports APD/RNB des membres (cf. Performance moyenne par pays).

**RÉAMÉNAGEMENT (ou RESTRUCTURATION) DE LA DETTE** : Toute mesure convenue entre un créancier et son débiteur qui modifie officiellement les conditions précédemment fixées pour le remboursement. Il peut s'agir d'une remise de la dette (extinction du prêt) ou d'un rééchelonnement

passant soit par une révision de l'échéancier de remboursement soit par l'octroi d'un nouveau prêt de refinancement.

**VERSEMENT** : Mise à la disposition d'un bénéficiaire de fonds ou achat pour son compte de biens ou de services ; par extension, le montant ainsi dépensé. Ces versements peuvent être comptabilisés **bruts** (montant total versé au cours d'une période comptable donnée) ou **nets** (déduction faite de tous les remboursements de principal ou des restitutions de dons intervenus pendant la même période).

**VOLUME (termes réels)** : Les chiffres sur les apports fournis dans la présente publication sont exprimés en dollars des États-Unis. Pour donner une idée plus réaliste de l'évolution dans le temps du volume des apports, certains chiffres sont donnés à prix et taux de change constants, par rapport à une année de référence précise. Autrement dit, un ajustement a été opéré pour tenir compte à la fois de l'inflation de la monnaie du donneur entre l'année considérée et l'année de référence et des variations du taux de change entre cette monnaie et le dollar des États-Unis au cours de la même période.

## Bibliographie

### Documents fournis par l'administration du Grand-Duché de Luxembourg

- MAE (2007a), *Rapport annuel 2006, La coopération luxembourgeoise au développement*, ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration, Direction de la coopération au développement, 2007, Luxembourg.
- MAE (2007b), *Programme indicatif de coopération entre le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement du Burkina Faso, 2008-2012*, 12 novembre 2007, Luxembourg.
- MAE (2007c), *Mémoire du Luxembourg présenté en liaison avec l'examen par les pairs conduit en 2007 par le Comité d'aide au développement de l'OCDE*, 1<sup>er</sup> novembre 2007.
- MAE (2007d), *Questionnaire à l'Union européenne, Rapport sur la cohérence des politiques de développement*, 2007, Luxembourg.
- MAE (2007e), *Rapport d'activité 2006*, ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration, mai 2007  
([www.gouvernement.lu/publications/informations\\_gouvernementales/rapports\\_activite/rapport\\_activite2006/02mae/mae.pdf](http://www.gouvernement.lu/publications/informations_gouvernementales/rapports_activite/rapport_activite2006/02mae/mae.pdf)).
- MAE (2007f), *Évaluations des accords-cadres avec 5 ONG luxembourgeoises* (Fondation Chrétiens pour le Sahel, Fondation Raoul Follereau, Handicap international, Médecins sans frontières, SOS Faim), Partie 1 : évaluation organisationnelle, Partie 2 : évaluation de projet, Ernst & Young, mars 2007.
- MAE (2007g), *Rapport d'étude : Obligations de la Coopération luxembourgeoise aux termes de ses engagements politiques internationaux*, Robert Kremer, consultant (non daté).
- MAE (2006), *Rapport annuel 2005, La coopération luxembourgeoise au développement*, ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration, Direction de la coopération au développement, 2006, Luxembourg.
- MAE (2004), *Déclaration sur la politique de coopération pour le développement prononcée devant le Parlement par Jean-Louis Schiltz*, novembre 2004. ([www.mae.lu/images/biblio/biblio-250-1366.pdf](http://www.mae.lu/images/biblio/biblio-250-1366.pdf)).
- MAE (1999), *Accord général de coopération entre le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le gouvernement du Burkina Faso*, 27 octobre 1999, Luxembourg.

### Lux-Development

- Lux-Development (2007a) : AFR/017 : *Document de projet : Promotion de secteurs financiers inclusifs dans la Zone UEMOA*, novembre 2007, Luxembourg.

- Lux-Development (2007b), *Guide méthodologique des résultats et du partenariat*, 2007, Luxembourg.
- Module 2: *La conception et la mise en place du système de monitoring* (phases de formulation et de lancement), version 2007, septembre 2006.
  - Module 3: *La mise en œuvre du système de monitoring* (phase d'exécution), version 2007.

Lux-Development (2006a), *Guide de formulation*, guide pour la rédaction du document de projet, 2006, Luxembourg (en français et en anglais).

Lux-Development (2004a), *Convention entre l'État du Grand-Duché de Luxembourg et l'Agence luxembourgeoise pour la coopération au développement* «Lux-Development», 8 juin 2004, Luxembourg.

Lux-Development (2004b), *Statuts de Lux-Development*, révision du 26 mai 2004, Luxembourg.

### **Burkina Faso**

Gouvernement du Burkina Faso (2007), *Plan d'actions national de l'efficacité de l'aide au développement, 2007-2010*, ministère de l'Économie et des Finances, Direction générale de la coopération, Coordination nationale de l'efficacité de l'aide, Ouagadougou, juin 2007. ([www.aidharmonization.org/download/256931/plan-dactioneffaidefinal.pdf](http://www.aidharmonization.org/download/256931/plan-dactioneffaidefinal.pdf)).

### **Organisations internationales**

Centre de développement de l'OCDE (2006), *La microfinance : un moyen pour les banquiers de racheter leur âme*, Repère No.31 par Lucia Wegner. <http://www.oecd.org/dataoecd/21/38/38303974.pdf>

OCDE (2008), *Coopération pour le développement, Rapport 2007*, Paris.

OCDE (2006a), *Relever le défi posé par le renforcement des capacités : évoluer vers de bonnes pratiques*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, Paris.

OCDE (2006b), *L'intégration des droits de l'homme dans le développement : Les approches des donateurs, leur expérience et les défis à relever*, Objectif développement, Paris.

OCDE (2006c), *Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris : Synthèse des résultats*, Revue de l'OCDE sur le développement, volume 8-2, Paris.

OCDE (2006d), *Vers une croissance pro-pauvres, Le développement du secteur privé*, Paris.

OCDE (2003), *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, Paris.

PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) (2007), *Rapport mondial sur le développement humain*, New York.

ONU (2006), *Livre bleu sur la création de secteurs financiers accessibles à tous* [www.uncdf.org/english/Microfinance/pubs/bluebook/pub/06-33065\\_BB\\_Executive\\_Summary.pdf](http://www.uncdf.org/english/Microfinance/pubs/bluebook/pub/06-33065_BB_Executive_Summary.pdf)

### **Autres**

Deutsche Bank Research (2007), Microfinance: An emerging investment opportunity. Uniting social investment and financial returns [www.db.com/en/content/company/headlines\\_8228.htm](http://www.db.com/en/content/company/headlines_8228.htm)

Eurobaromètre (2007), Les Européens et l'aide au développement, Sondage spécial 280, Commission européenne, Bruxelles, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_280\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_280_en.pdf)

Eurobaromètre (2005), Les attitudes vis-à-vis de l'aide au développement, Sondage spécial 222, Commission européenne, Bruxelles, [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_222\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/ebs/ebs_222_en.pdf)

TNS-ILRES (2007), « All We Need », présentation des résultats définitifs d'une enquête, document non publié.

### **Sites Internet consultés**

ADA (Appui au développement autonome) : [www.microfinance.lu/](http://www.microfinance.lu/)

Cercle de coopération des ONG de développement luxembourgeoises : [www.ongd.lu/](http://www.ongd.lu/) ou [www.cercle.lu/](http://www.cercle.lu/)

Consultative Group to Assist the Poor: [www.cgap.org](http://www.cgap.org)

Legilux : portail juridique du gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg : [www.legilux.public.lu/](http://www.legilux.public.lu/)

Lux-Development : [www.lux-development.lu/](http://www.lux-development.lu/)

LUXFLAG : [www.luxflag.org/](http://www.luxflag.org/)

MAE (ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration) : Coopération luxembourgeoise : <http://www.mae.lu/cooperation/>

Portrait économique et social du Luxembourg (réalisé par la STATEC) : <http://www.portrait.public.lu/en/index.html>



**LE COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT SOUHAITERAIT RECEVOIR  
VOS COMMENTAIRES ET VOS SUGGESTIONS.**

**Veillez nous contacter**

**par courrier électronique à l'adresse suivante :  
[dac.contact@oecd.org](mailto:dac.contact@oecd.org)**

**par télécopie au : 33-1-44-30-61-44**

**ou par courrier à :**

**Organisation de coopération et de développement économiques  
Direction de la coopération pour le développement  
Unité de la communication et du soutien à la gestion  
2, rue André-Pascal  
75775 Paris Cédex 16**

**<http://www.oecd.org/cad>**