

Président
COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

ED(2010)42

Paris, le 8 Septembre 2010

À tous les délégués au CAD

**CAD - Revue à mi-parcours de l'aide du Luxembourg
Luxembourg, 20 Juillet 2010**

Chers délégués,

J'ai eu le plaisir de visiter le Luxembourg le 20 juillet 2010 pour effectuer une revue à mi-parcours de l'aide luxembourgeoise. J'étais accompagné par Mme Brenda Killen, de la Division de l'efficacité de l'aide, et Jolanda Profos, de la Division des Examens et de l'Évaluation. Nous avons tenu des entretiens avec la Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire, Mme Marie-Josée Jacobs, ainsi qu'avec le management et le personnel de la Direction de la Coopération au développement (DCD) et de Lux-Development S.A., des représentants de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration, de la Chambre des Députés, du comité interministériel pour la coopération au développement, et avec des ONG. J'aimerais remercier les collègues au ministère des affaires étrangères qui ont élaboré un agenda bien préparé et structuré, une matrice succincte et le mémorandum.

Bien que l'objectif principal de cette revue à mi-parcours ait été de voir comment les recommandations de l'examen par les pairs de 2008 ont été mises en œuvre, nos entretiens ont également pris en considération les développements au niveau national et international depuis lors et leur impact sur la coopération luxembourgeoise. Parmi celles-ci sont les suivants:

- I. Le nouveau gouvernement élu en 2009 a adopté un **programme gouvernemental** pour la législature 2009-2014. Il confirme que la coopération au développement restera « un vecteur important de son action extérieure » et souligne que le développement durable doit être « cause globale commune ».
- II. En dépit de la crise financière et économique, le Luxembourg a pu augmenter son **aide publique au développement** de 1.9% à 403 millions USD entre 2008 et 2009. En termes relatifs, son aide a franchi la barre d'une APD de un pour cent du RNB, et correspond actuellement à 1.04%, chiffre dépassé jusqu'alors seulement par la Suède et la Norvège.

Progrès depuis l'examen par les pairs 2008

Le Luxembourg fait preuve d'efforts et d'intentions louables dans la mise en pratique des recommandations issues de l'examen par les pairs de 2008.

Orientation stratégique

Dans le but de mieux orienter les agents et partenaires de la coopération luxembourgeoise, le Luxembourg a préparé 10 nouvelles stratégies sectorielles et transversales depuis le dernier examen par les pairs. Ces stratégies guident la coopération luxembourgeoise dans ses secteurs principaux tels que (1) l'éducation, la formation et l'insertion professionnelles,

.../...



(2) la santé publique, (3) l'eau et l'assainissement, et (4) la microfinance; mais aussi dans (5) l'action humanitaire, (6) l'agriculture et la sécurité alimentaire, (7) le développement local, (8) l'environnement et changement climatique, (9) l'égalité des genres, et (10) la gouvernance. Elles s'inscrivent dans la stratégie globale de coopération qui d'ailleurs reste inchangée, la réduction de la pauvreté en restant l'objectif principal. L'élaboration des plans d'actions est maintenant une priorité (celui sur l'égalité des genres étant le seul à être finalisé) et une vulgarisation poussée sera essentielle afin de favoriser l'évolution des mentalités nécessaire pour une coopération plus stratégique. Le Luxembourg devrait utiliser ses nouvelles cellules de compétences sectorielles pour cette tâche. Comprenant du personnel des bureaux locaux, elles peuvent constituer un atout important dans cet effort de mise en œuvre.

Subséquemment à la recommandation du CAD, le Luxembourg s'est doté d'une *stratégie de communication*. Cette stratégie, finalisée au début de l'année 2010, indique un progrès important; seule la moitié des membres du CAD disposent d'une telle stratégie. Le Luxembourg reconnaît que le soutien de son effort de coopération par le public nécessite que celui-ci soit mieux familiarisé avec les objectifs et les résultats de la coopération luxembourgeoise. Il a donc défini une stratégie à deux objectifs : de faciliter *l'obtention de résultats*, et *communiquer les résultats* obtenus. J'espère que le plan d'action qui en découlera prendra également en compte le fait que toute communication – interne ou externe – doit être menée dans les deux sens.

Un nouvel accent sur l'intégration régionale

Le nouveau programme gouvernemental prévoit un accent accru sur les approches régionales. Le Luxembourg a décidé d'appuyer le renforcement institutionnel d'organisations régionales de l'Afrique de l'ouest telles que la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ou l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA). Son objectif est d'aider ces pays à identifier des domaines dans lesquels la coopération régionale peut apporter des solutions, tels que la démographie, l'insécurité ou le changement climatique. L'accent sur l'intégration régionale s'inspire de l'histoire luxembourgeoise dans laquelle l'intégration économique régionale est perçue comme ayant joué un rôle décisif.

Aide publique au développement (APD)

Le Luxembourg a fait des progrès louables dans le domaine des statistiques. Pour la première fois en 2009 il a soumis au CAD ses données statistiques de 2008 en SNPC++, et a amélioré la qualité des descriptions de ses activités. Un des défis que le Luxembourg a dû relever, était de communiquer plus clairement aux ONG le type d'information requis par le CAD. Le Luxembourg a cependant souligné que l'application des nouveaux marqueurs horizontaux reste un défi, en particulier pour les petites ONG.

Organisation et gestion

Le Luxembourg a fait un effort pour suivre la recommandation du CAD sur l'accession aux compétences requises dans des secteurs spécifiques et sur certaines questions transversales. Lux-Development a pu recruter une personne responsable pour les thèmes transversaux et un spécialiste en éducation (formation professionnelle). La faiblesse numérique des effectifs est toujours ressentie comme une contrainte importante par le Luxembourg, c'est pourquoi il a choisi de compenser ce déficit en mettant l'accent sur une meilleure collaboration interne, tout en reconnaissant la nécessité d'engager temporairement des experts externes. Les cellules de compétences sectorielles conjointes du Ministère des Affaires Étrangères et de Lux-Development qui ont été établies pour élaborer les nouvelles stratégies constituent une bonne initiative qui mérite d'être approfondie, car elles peuvent assurer une meilleure utilisation des capacités déjà présentes. Le Luxembourg a également mis l'accent sur la formation, a fait un sondage sur les formations obtenues parmi les employés au Ministère, et élaboré un plan de formation pour Lux-Development; et il préside actuellement le groupe Train4Dev. J'ai signalé au Luxembourg que le secrétariat de l'OCDE était prêt à envoyer des personnes pour conduire certaines de ces formations, par exemple en préparation du 4^{ème} Forum de Haut Niveau (HLF-4) ou pour appuyer les Assises de coopération qui se tiennent chaque année.



Efficacité de l'aide

Le Luxembourg a été fidèle à ses efforts de concentration géographique. Il continue de cibler dix pays partenaires – Burkina Faso, Cap Vert, El Salvador, Laos, Mali, Namibie, Nicaragua, Niger, Sénégal, et Vietnam - et trois secteurs dans chacun de ces programmes. L'éducation (surtout la formation professionnelle), la santé publique, l'eau et l'assainissement, et la finance inclusive (y compris la microfinance) y jouent un rôle clé.

Pour mettre en œuvre l'agenda de Paris, et comme le recommandait l'examen par les pairs, le Luxembourg a élaboré des plans d'action pour le siège ainsi que pour chaque bureau décentralisé, plans qu'il convient maintenant de traduire en actions concrètes. L'un des défis reste le nombre relativement élevé d'unités parallèles de mise en œuvre de projets ; il s'agira d'éviter, dans le planning de futures opérations, que l'assistance technique repose sur des structures parallèles. Le Luxembourg espère pouvoir mieux aligner ses programmes en utilisant des modalités de l'aide telles que les approches sectorielles et l'appui budgétaire (qu'il a pu lancer au Cap Vert), et avec ses nouveaux Accords de Partenariat Opérationnel (APO) qui délèguent entièrement au partenaire l'exécution d'une partie d'un projet. Je suis satisfait d'apprendre que le Luxembourg s'efforce d'utiliser les systèmes des pays partenaires même pour des projets et programmes déjà en cours et j'encourage le Luxembourg à tenir le secrétariat au courant de l'évolution de ces efforts. Par ailleurs, le secrétariat a partagé avec le Luxembourg des bonnes pratiques dans la communication sur l'efficacité de l'aide et nous espérons qu'elles seront utiles à sa coopération.

Division de travail et valeur ajoutée

La coopération luxembourgeoise est à la recherche plus systématique de sa valeur ajoutée. Le Code de Conduite de l'UE sur la division du travail a été une force puissante qui l'a amené à reconsidérer des questions d'avantage comparatif, et à réfléchir sur son rôle dans l'Union Européenne. Le Luxembourg a assumé le rôle de chef de file dans des domaines tels que la santé au Kosovo, la formation professionnelle au Cap Vert ou le tourisme au Nicaragua. Dans des domaines tels que la microfinance c'est l'expertise luxembourgeoise qui est ressentie comme étant le facteur décisif pour l'avantage comparatif. Dans d'autres contextes – par exemple l'appui du Mécanisme de Développement Propre (MDP) – c'est la petite taille et la flexibilité du programme ; sa capacité à réagir promptement, qui sont perçus comme un avantage comparatif. Il est essentiel que le Luxembourg continue à mener cette réflexion consciente sur son avantage comparatif à chaque fois qu'il est amené à faire un choix stratégique. J'encourage le Luxembourg à documenter ces expériences – y compris la coopération déléguée - et à les partager avec les autres donateurs. Elles peuvent apporter des leçons utiles à d'autres donateurs et constituent un input utile pour le HLF-4.

Renforcement des capacités

Le dernier examen par les pairs avait suggéré que le Luxembourg élabore une stratégie de renforcement des capacités qui fournisse des directives et définisse les modalités concrètes devant guider cet effort. Bien que cette stratégie est seulement au stage de réflexion au niveau du ministère, Lux-Development a déjà pris les devants en redéfinissant sa mission. Pour mettre le renforcement des capacités au centre de ses interventions sa mission vise désormais à «maximiser la capacité des pays partenaires à exercer une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement». Lux-Development a également élaboré des lignes directrices pour des assistants techniques, dont l'objectif est de mieux prendre en compte les capacités en place, et la façon de les appuyer.

Aide humanitaire

Comme l'avait recommandé le dernier examen par les pairs, le Luxembourg a formalisé son engagement en faveur de l'action humanitaire. Sa nouvelle stratégie, finalisée en 2009, va en fait au-delà d'efforts humanitaires au sens étroit et inclut la prévention de crises, la consolidation de la paix, le renforcement de l'État de droit, et les efforts pour le désarmement, la démobilisation, la réadaptation et la réintégration (DDRR). Elle définit que la plupart de l'effort humanitaire sera consacré à l'aide humanitaire d'urgence, et une moindre partie pour la phase de transition et la prévention. Le rôle humanitaire du Luxembourg est défini comme étant principalement l'appui d'interventions à travers ses partenaires internationaux, à savoir le



Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, OCHA et d'autres agences humanitaires des Nations Unies, et des ONG. Ceci témoigne d'une analyse conforme aux principes d'harmonisation et est très positive. Avec une stratégie qui reconnaît tous les impératifs au plan humanitaire international, c'est maintenant la mise en œuvre qui va démontrer si le Luxembourg sait utiliser cet instrument de manière à assurer la transition.

Quelques domaines qui nécessiteront un effort accru

Contextes fragiles

Le nouveau programme gouvernemental prévoit un accent accru non seulement sur les approches régionales, mais aussi sur les situations de fragilité. Ce dernier doit, quant à lui, se concrétiser davantage dans les mécanismes et outils pratiques – financiers et opérationnels. À présent, le Luxembourg considère que ces enjeux sont administrés principalement dans son volet humanitaire et de la coopération multilatérale. La nouvelle stratégie humanitaire dont il s'est doté comprend l'aide d'urgence, la transition et la prévention. Cependant, une prise en compte systématique des principes pour l'engagement international dans des situations fragiles bénéficierait également aux programmes indicatifs de coopération (PIC), instruments de planning pour la coopération luxembourgeoise au développement. Un tel engagement holistique pour les situations de fragilité et de post-conflit ferait justice aux leçons que le Luxembourg a appris en tant que membre de la Commission de consolidation de la paix et en même temps rendrait encore plus crédible sa candidature à un siège au Conseil de sécurité de l'ONU pour la période 2013-2014.

Cohérence

Le Luxembourg a encore des efforts à faire dans le domaine de la cohérence des politiques pour le développement. L'examen par les pairs avait recommandé au Luxembourg de promouvoir, suivre et évaluer de façon systématique la cohérence des politiques dans le cadre du comité interministériel. Le Luxembourg n'a que partiellement suivi cette recommandation. Le comité interministériel a inscrit la cohérence des politiques dans son agenda depuis lors, et a discuté la cohérence notamment dans le domaine du changement climatique, l'agriculture, et les contrats publics. Cependant, le Luxembourg ne fait pas encore d'analyse de l'impact développemental des politiques au-delà de celles concernant la coopération au développement. Reconnaisant déjà le rôle positif que peut jouer son secteur financier en facilitant les rémittances et en appuyant la microfinance, le Luxembourg doit également poursuivre cet effort dans d'autres domaines.

Évaluation

Pour ce qui en est de l'évaluation, Lux-Development, a formulé le cadre stratégique pour ses évaluations internes, mais le Ministère des Affaires Étrangères a encore du travail à réaliser. Il n'existe pas encore de planification stratégique des évaluations, ni de processus de suivi structuré. Le plan des évaluations semble être guidé le plus souvent par des considérations de procédure au lieu de considérations stratégiques orientées vers de réels besoins futurs.

De manière générale, le Luxembourg est sur la bonne voie et a su prendre les bonnes décisions qui l'ont déjà aidé, et vont continuer de l'aider, à mettre en œuvre la majorité des recommandations du CAD de 2008.

Je vous prie d'accepter mes sincères salutations,

Eckhard Deutscher

cc : Jon Lomøy, Directeur, Direction de la coopération pour le développement, OCDE
Mario Pezzini, Directeur, Centre de Développement, OCDE