



**DIRECTION DE LA COOPERATION POUR LE DEVELOPPEMENT
COMITE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT**

DCD/DAC/AR(2008)1/13
A usage officiel

Examen de l'aide

MEMORANDUM DU LUXEMBOURG

Ce Mémorandum est soumis par les autorités luxembourgeoises au Comité d'Aide au Développement (CAD) dans le cadre de l'examen du Luxembourg par les pairs prévus le 3 juin 2008.

JT03238915

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Texte français seulement

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE PREMIER : ORIENTATIONS STRATÉGIQUES.....	6
Un bref regard en arrière	6
Des orientations stratégiques fortement ancrées dans un cadre référentiel international solide.	7
Présidence du Conseil de l'Union européenne en 2005	9
Évolutions depuis le dernier examen par les pairs du CAD.....	9
.....	10
CHAPITRE 2 : COHÉRENCE DES POLITIQUES	10
Cohérence nationale et internationale	10
Cohérence au niveau du pays partenaire	11
CHAPITRE 3 : VOLUME, CANAUX D'ACHEMINEMENT ET RÉPARTITION DE L'AIDE.....	12
L'aide publique au développement en 2006.....	12
L'aide bilatérale.....	14
Concentration géographique.....	14
Modalités	17
Priorités thématiques (secteurs).....	17
Déliement de l'aide.....	18
Organisations non-gouvernementales.....	18
L'aide multilatérale	19
CHAPITRE 4: ORGANISATION ET GESTION.....	21
La Direction de la Coopération	21
L'agence d'exécution Lux-Development.....	23
Le suivi et l'évaluation	23
CHAPITRE 5 : EFFICACITÉ DE L'AIDE.....	26
Diffusion de la Déclaration de Paris au niveau des services centraux	26
Appropriation	27
Alignement.....	27
Harmonisation.....	28
Gestion axée sur les résultats	29
CHAPITRE 6 : THÈMES PARTICULIERS.....	31
1. Le développement des capacités	31
Microfinance	33
INDEX.....	34
ANNEXE 1 : AIDE HUMANITAIRE	41
Section une – Principes généraux.....	41
Section deux – Principes relatifs au financement de l'aide humanitaire	44

Section trois – Promotion et amélioration de l’application des normes existantes.....	46
Section quatre – Apprentissage et reddition de comptes	47
ANNEXE 2 : ENQUÊTE 2006 SUR LE SUIVI DE LA DÉCLARATION DE PARIS – TABLEAU CONCERNANT LE LUXEMBOURG	49

Abréviations utilisées dans le texte

ACP	Pays d’Afrique, Caraïbes et Pacifique
ADA	Appui au Développement Autonome
APD	Aide Publique au Développement
BCEAO	Banque Centrale des États Ouest Africains
BIT	Bureau International du Travail
CAD	Comité d’Aide au Développement
CAP	Consolidated Appeals Process
CEREMPLUX	Centre de Recherche et de Documentation en Microfinance
CERF	Central Emergency Response Fund
CGAP	Consultative Group to Assist the Poor
CHAP	Consolidated Humanitarian Action Plan
CICR	Comité International de la Croix-Rouge
CTB	Coopération Technique Belge
DG ECHO	Commission Européenne, Direction Générale de l’Aide Humanitaire
DIH	Droit International Humanitaire
FCD	Fonds de la Coopération au Développement
FED	Fonds Européen de Développement
FENU	Fonds d’Équipement des Nations Unies
FMI	Fonds Monétaire International
GHD	Good Humanitarian Donorship
IMF	Institution de Micro-Finance
MAE	Ministère des Affaires Étrangères (du Grand Duché de Luxembourg)
MOU	Memorandum of Understanding
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
ODSG	OCHA Donor Support Group
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisation Non-gouvernementale
ONGD	Organisation Non-gouvernementale de Développement
ONU	Organisation des Nations Unies
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PDDE	Programme Décennal de Développement de l’Éducation
PED	Pays en Voie de Développement
PIC	Programme Indicatif de Coopération
PMA	Pays les Moins Avancés
PNB	Produit National Brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement

PRAFIDE	Programme Régional d'Appui à la Finance Décentralisée
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PTF	Partenaire Technique et Financier
RNB	Revenu National Brut
SDR	Stratégie de Développement Rural
SNCI	Société Nationale de Crédit et d'Investissements
STATEC	Service Central de la Statistique et d'Études Économiques
TEC	Tsunami Evaluation Coalition
UE	Union Européenne
UMOA	Union Monétaire Ouest Africaine
UNFPA	United Nations Population Fund
UNHCR	UN High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNOCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

CHAPITRE PREMIER : ORIENTATIONS STRATÉGIQUES

Afin d'apprécier à sa juste valeur, d'un côté, l'évolution dans l'approche de la coopération luxembourgeoise et, de l'autre côté, la portée de ses orientations stratégiques, il est utile de porter un bref regard en arrière – sur les dernières 30 à 35 années – avant de se pencher sur les politiques et lignes directrices qui régissent les activités de coopération au développement et d'action humanitaire de nos jours.

Un bref regard en arrière

« Fidèle à ses engagements et dans le respect des principes élémentaires de solidarité humaine entre nations riches et nations pauvres, [le Gouvernement] entend non seulement poursuivre l'aide aux pays en voie de développement, qu'il disperse à travers de multiples canaux multilatéraux, mais il est fermement décidé à mettre en œuvre progressivement une politique d'aide directe. Celle-ci reposera sur des projets où la vocation humanitaire sera privilégiée comme p.ex. la construction d'hôpitaux, d'écoles et l'aide alimentaire ». (Programme gouvernemental 1974)

« Il est impératif de contribuer à réduire le fossé dangereux qui n'a cessé de se creuser entre pays industrialisés et pays en développement, notamment à la faveur de la globalisation. Instrument majeur de la politique étrangère luxembourgeoise, la coopération au développement devra permettre à notre pays d'améliorer sa visibilité sur la scène internationale.

La lutte contre la pauvreté et le développement durable constituent les objectifs majeurs de la politique de coopération. Celle-ci sera menée dans un esprit de partenariat et de développement participatif. » (Programme gouvernemental 1999)

Au cours des 25 ans qui séparent ces extraits de deux programmes gouvernementaux, la motivation profonde de l'action des gouvernements successifs dans le domaine de la coopération au développement reste la même : c'est l'expression d'une solidarité fortement ressentie et réellement vécue avec des populations moins bien loties. C'est sans doute encore sous l'impression de l'engagement des pays industrialisés à l'Assemblée générale des Nations Unies en 1970 de consacrer dans les 10 ans à suivre 0,7 pour cent de leur PNB à l'aide publique au développement, ainsi qu'avec le souvenir de l'aide internationale que le Luxembourg a reçue, notamment après la seconde guerre mondiale, que le gouvernement de 1974 souligne la « solidarité humaine » et promet une aide renforcée et mieux structurée.

En 1999 le passage du programme de gouvernement sur la coopération au développement exprime clairement la prise de conscience que l'action dans ce domaine doit, d'une part, tenir compte des réalités changeantes du monde qui l'entoure (i.e. globalisation, considérations sécuritaires) et, d'autre part, produit d'autres effets que ceux de la réduction de la pauvreté (i.e. visibilité sur la scène internationale), au point de présenter désormais la coopération au développement comme un « instrument majeur de la politique étrangère luxembourgeoise ».

Si donc au fil de cette période le sentiment à la base de la Coopération luxembourgeoise n'a guère changé (i.e. expression d'une solidarité internationale), la palette des instruments et des partenaires à travers

lesquels cette coopération est conçue et mise en œuvre s'est enrichie de plus d'une nuance dans un temps record.

En 1974, l'aide gouvernementale en faveur de ce qu'on appelait alors le « Tiers Monde » était peu importante en volume et prenait la forme quasi exclusive de contributions multilatérales plus ou moins dispersées. L'aide bilatérale était seulement envisagée. Les ONG agissaient indépendamment en parallèle.

En 1982, le législateur regroupe dans une loi sur la coopération au développement les dispositions législatives existantes éparpillées dans d'autres textes, crée le comité interministériel et prévoit pour la première fois la mise à disposition de fonds pour les actions de sensibilisation au développement des ONGD luxembourgeoises.

Mais ce sera surtout l'engagement ferme pris au Sommet de la terre en 1992 à Rio de porter l'aide publique du Luxembourg à 0,7 pour cent du PNB jusqu'en l'an 2000 qui a donné une impulsion sans précédent à une politique qui depuis n'a cessé de gagner en moyens et en maturité. La nouvelle loi sur la coopération au développement du 6 janvier 1996 a fourni le cadre légal et réglementaire adéquat.

Loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement

Art. 1^{er}. *Les objectifs du Grand-duché de Luxembourg en matière de coopération au développement sont notamment:*

- le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux;*
- l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale;*
- la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement.*

La création par voie législative du Fonds de la coopération au développement, alimenté par le budget de l'État, mais libéré des contraintes du principe de l'annualité du budget a mis en place un instrument de gestion moderne et adapté à la Coopération luxembourgeoise qui était désormais bien outillée pour agir à l'aise dans le nouveau contexte international qui allait être mis en place dès l'année 2000.

Des orientations stratégiques fortement ancrées dans un cadre référentiel international solide.

Avec l'adoption successive de la Déclaration du millénaire et des Objectifs du millénaire pour le développement en 2000, le Consensus de Monterrey sur le financement du développement en 2002, de la Déclaration de Paris et du document final du Sommet des Nations Unies en 2005, la communauté internationale dispose désormais d'un arsenal de règles et d'engagements sans précédent et d'une cohérence inédite pour lutter efficacement contre la pauvreté.

Le Luxembourg, notamment pendant sa présidence du Conseil des Ministres de l'Union européenne du premier semestre 2005, a activement contribué à façonner ce nouveau cadre référentiel international pour la coopération au développement ; cela tant à l'ONU qu'à l'OCDE (Déclaration de Paris) et dans l'UE (engagement collectif de l'UE pour une APD à 0,7 pour cent du RNB en 2015).

La Coopération luxembourgeoise revendique aujourd'hui ce cadre référentiel pour ancrer fermement ses propres orientations stratégiques.

En ce qui concerne la quantité de l'aide, le programme gouvernemental de 2004 a réaffirmé la volonté politique de rester en pointe de l'effort international :

« Le Luxembourg a atteint en l'an 2000 l'objectif de 0,7 % en termes de RNB répondant ainsi aux recommandations formulées dans le cadre de l'ONU. Il persévéra dans ses efforts pour aboutir au seuil de 1 % dans les années à venir.

Comme par le passé, l'aide au développement se concentrera sur un nombre limité de pays cibles. Toutefois, les critères en vue de la détermination des pays cibles seront soumis à une révision. »

Les ambitions en termes de qualité de l'aide se reflètent dans le document « Stratégie et principes » de la Direction de la coopération au développement :

« La coopération luxembourgeoise au développement se place résolument au service de l'éradication de la pauvreté, notamment dans les pays les moins avancés. Ses actions se conçoivent dans l'esprit du développement durable compris dans ses aspects sociaux, économiques et environnementaux - avec l'homme, la femme et l'enfant en son centre.

Ces actions s'inscrivent prioritairement dans la mise en œuvre - d'ici 2015 - des objectifs du millénaire pour le développement. Ainsi les principaux secteurs d'intervention de la coopération relèvent du domaine social : la santé, l'éducation, y compris la formation et l'insertion professionnelles et le développement local intégré. Les initiatives pertinentes dans le domaine de la microfinance sont encouragées et appuyées, que ce soit au niveau conceptuel ou au niveau opérationnel.

D'un point de vue géographique, la coopération luxembourgeoise poursuit, par souci d'efficacité et d'impact, une politique d'intervention ciblée dans un nombre restreint de pays partenaires privilégiés. Six des dix pays partenaires privilégiés de la coopération luxembourgeoise dont le choix est primordiallement orienté par l'indice composite sur le développement humain du PNUD, se situent en Afrique subsaharienne. La coopération avec ces pays se distingue par un sens aigu du partenariat avec les autorités et les collectivités. Cet esprit de partenariat, complété par le souci de l'appropriation des programmes et projets par les bénéficiaires, préside à la mise au point de programmes pluriannuels de coopération, les PIC (programmes indicatifs de coopération).

En termes d'aide publique au développement (APD), la coopération luxembourgeoise se place depuis l'an 2000 dans le groupe des cinq pays industrialisés qui consacrent plus de 0,7 pour cent de leur revenu national brut à la coopération au développement. En 2007, l'APD se chiffrera à quelque 248 millions d'euros et devrait représenter plus de 0,90 pour cent du RNB. Comme par le passé cette APD sera mise en œuvre par les instruments de la coopération bilatérale, de la coopération multilatérale, de l'assistance technique et de la coopération avec les ONG de développement.

En parallèle, la coopération luxembourgeoise est activement impliquée dans la discussion autour 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.

L'aide publique au développement du Luxembourg comprend par ailleurs un important volet d'assistance humanitaire qui se comprend dans le cadre plus large de la gestion civile des crises et peut être déployée à ce titre en cas de catastrophes naturelles, de même que dans des situations post-conflits, à partir de l'arrêt des violences armées jusqu'à la reprise des activités de coopération au développement.

La politique du Luxembourg en matière de coopération au développement et d'assistance humanitaire se caractérise depuis plus de quinze ans par un effort constant et

progressif, tant en quantité qu'en qualité, au bénéfice des populations les plus démunies. Elle est l'expression d'une solidarité internationale affirmée et confirmée et constitue en tant que telle un important vecteur de l'action extérieure du gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg.»¹

Présidence du Conseil de l'Union européenne en 2005

Immédiatement accaparée par la gestion de la réponse européenne et internationale à la crise humanitaire provoquée par le tsunami de fin décembre 2004 dans l'Océan indien, la Présidence luxembourgeoise a pu contribuer pendant ses six mois à la tête de l'Union européenne à faire significativement avancer l'agenda européen et international en matière de coopération au développement.

L'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 était un des principaux objectifs de la Présidence luxembourgeoise. « Mission accomplie » depuis la décision du Conseil du 24 mai 2005 entérinant formellement cet engagement.

Dans le contexte des relations de l'Union européenne avec ses partenaires des ACP, l'année 2005 était encore marquée par la révision des accords de Cotonou, menée à bien sous Présidence luxembourgeoise. Ces accords révisés ouvrent la voie à un partenariat renouvelé entre les deux entités.

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 du Nord et du Sud 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.

Évolutions depuis le dernier examen par les pairs du CAD

La Coopération luxembourgeoise n'a pas subi de changements fondamentaux depuis le dernier examen par les pairs en 2003. Les plus importantes évolutions sont sans doute le résultat des dynamiques européennes et internationales intervenues depuis lors dans le domaine de la qualité et du volume de l'aide publique au développement.

Certains aspects méritent tout de même d'être signalés ici. Ils sont décrits en détail dans les différents chapitres de ce document. Depuis le dernier examen par les pairs :

- l'APD a augmenté d'un tiers en volume (à prix courants)
- le nombre de pays partenaires privilégiés est stable (10)
- certains programmes sont entrés dans en phase de transition (Namibie, Salvador, Vietnam)
- le nombre des 'pays à projets' a été réduit (de 20 en 2003 à 12 aujourd'hui)
- le réseau des bureaux régionaux a été élargi (à 6)
- l'aide multi-bilatérale est mieux prise en compte dans les PIC
- les relations avec les partenaires multilatéraux sont plus structurées.

¹ « La coopération luxembourgeoise : Stratégie et principes », Direction de la coopération au développement, 2006.

CHAPITRE 2 : COHÉRENCE DES POLITIQUES

Cohérence nationale et internationale

Reconnaissant que l'objectif de l'éradication de la pauvreté et du développement durable ne peut être atteint en ignorant les autres domaines d'action politiques, le législateur luxembourgeois a prévu² la mise en place d'un Comité interministériel dont le mandat consultatif concerne avant tout les grandes orientations de la politique de développement, mais également l'ensemble des questions spécifiques pouvant concerner l'application de la loi en question, y compris la cohérence des politiques.

Font partie de ce Comité, outre les représentants du Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire au développement et du Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration, les collègues des Ministères suivants : Agriculture, Économie, Éducation nationale et formation professionnelle, Environnement, Finances, Fonction publique et réforme administrative, Promotion féminine, Santé, Sécurité sociale. L'Inspection générale des finances est également représentée.

La Direction de la coopération au développement du Ministère des Affaires étrangères préside le Comité interministériel, fixe son ordre du jour et sensibilise les autres ministères aux problématiques de la coopération au développement. En outre, la Direction de la coopération est représentée dans d'autres organes de coordination du même type (Commission interdépartementale de développement durable, Comité interministériel en matière de fonds de financement des mécanismes de Kyoto) au sein desquels elle peut œuvrer pour une plus grande cohérence en faveur du développement.

Le Gouvernement a renouvelé en novembre 2004 dans sa Déclaration annuelle sur la coopération au développement devant la Chambre des députés son engagement en faveur de la cohérence des politiques, en rappelant que « l'action du Luxembourg dans les pays en développement s'inscrit dans un environnement façonné en premier lieu par la politique menée par les gouvernements de ces pays, mais également par les politiques qui sont définies notamment au sein de l'Union Européenne et qui sont défendues ensuite à l'OMC, à l'ONU ou encore dans les autres Institutions de Bretton Woods ».

Il existe sans doute peu, voire pas de points de friction entre les politiques nationales luxembourgeoises et la politique de coopération au développement. Pour le reste, les ministères - et surtout ceux représentés dans le Comité interministériel - sont sensibilisés aux considérations de la coopération au développement en vue de leurs prises de position dans les instances de l'Union Européenne.

D'une manière générale, les positions adoptées par le Luxembourg dans les instances de l'UE insistent sur l'importance de ne pas mener uniquement une discussion théorique sur la question de la cohérence mais de se concentrer sur des cas concrets où les résultats obtenus en termes de cohérence des politiques en faveur du développement sont tangibles et peuvent servir d'exemple et d'inspiration.

² Loi du 6 janvier 1996 sur la Coopération au développement

Notons finalement que la cohérence des politiques est un sujet abordé invariablement dans le cadre des Assises de la Coopération, le rendez-vous annuel de toutes les parties prenantes de la Coopération luxembourgeoise, y compris la société civile.

Cohérence au niveau du pays partenaire

C'est dans les pays en développement que les effets de la cohérence ou de l'incohérence des politiques menées par les bailleurs se révèlent immédiatement. Pourtant, la cohérence des politiques est également une nécessité au niveau national des pays bénéficiaires : c'est pourquoi tous les partenaires de la Coopération luxembourgeoise ont rédigé des stratégies cohérentes de développement économique et de réduction de la pauvreté, sous l'impulsion de la Banque Mondiale et du FMI (PRSP) ou sur leur propre initiative.

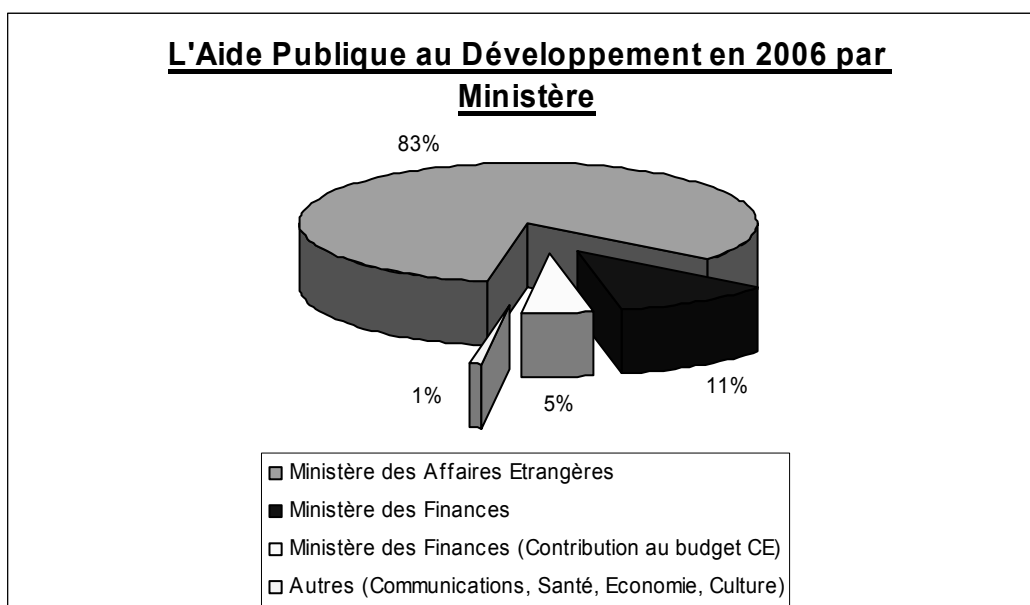
Comme décrit au Chapitre 5, ces documents de stratégie constituent le fondement de toute approche systématique, cohérente et efficace en faveur du développement dans les pays bénéficiaires : ils démontrent l'engagement gouvernemental, assurent la cohérence des politiques nationales et permettent aux bailleurs de s'aligner sur les choix opérés par les autorités nationales.

Au moment de l'identification de nouveaux projets et programmes à inclure dans les Programmes indicatifs de coopération (PIC), leur compatibilité avec les stratégies nationale et/ou sectorielles est vérifiée aussi bien par les responsables du Bureau régional luxembourgeois que par les responsables de l'administration sur place avant qu'un mandat de formulation ne soit adressé à l'Agence Lux-Development.

CHAPITRE 3 : VOLUME, CANAUX D'ACHEMINEMENT ET RÉPARTITION DE L'AIDE

L'aide publique au développement en 2006

En 2000, le niveau d'aide publique au développement a atteint pour la première fois les 0,7% du revenu national brut (RNB) et a été maintenu au-dessus de cette barre depuis lors. Comme exposé plus haut, l'accord de coalition, puis le programme gouvernemental suite aux élections législatives de 2004, ont maintenu l'objectif du Gouvernement de « persévérer dans ses efforts pour aboutir au seuil de 1% dans les années à venir ».



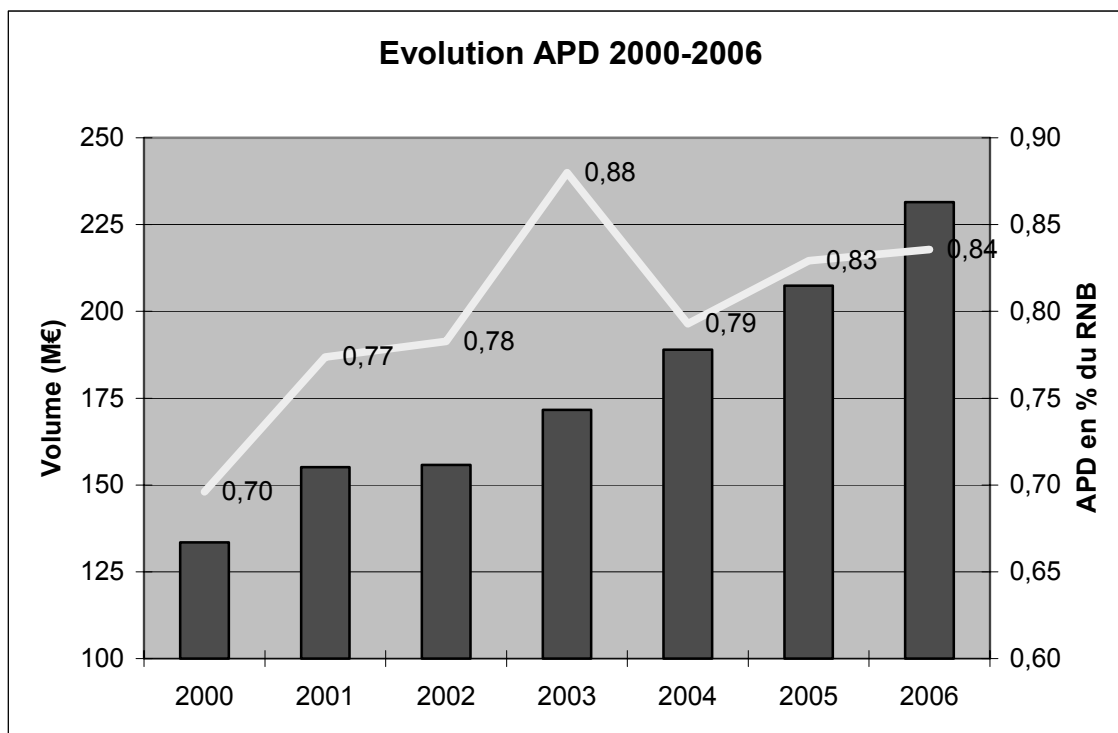
Au fil de l'année budgétaire, le Service central de la statistique et d'études économiques (STATEC) publie des réévaluations du revenu national brut (RNB). Les différentes phases de la programmation budgétaire pour l'année suivante se basent successivement sur la version la plus récente de ces estimations. Une réévaluation à la hausse du RNB a donc comme conséquence automatique un ajustement vers le bas du taux APD/RNB³.

D'après les dernières estimations disponibles, le rapport APD/RNB a atteint 0,84% en 2006. Comme le montre le graphique ci-dessous, la tendance est à la hausse, même si le rapport APD/RNB a connu des variations pendant la période 2000 – 2006 qui sont calquées directement sur les variations sous-jacentes du RNB⁴. Ce rapport est une mesure utile et standardisée au niveau international, mais il ne reflète pas toute la

³ Ceci explique d'éventuelles différences entre les chiffres du présent mémorandum et ceux publiés dans les rapports annuels qui, par ailleurs, reflétaient une image fidèle du taux APD/RNB au moment de leur mise sous presse.

⁴ Le graphique tient compte pour toutes les années citées des derniers chiffres disponibles.

réalité. En effet, l'aide luxembourgeoise a augmenté de 10% par an en moyenne (à prix courants) en volume sur la période visée. Cette augmentation a même atteint 12% en 2006 (pour un total de € 231,6 millions).

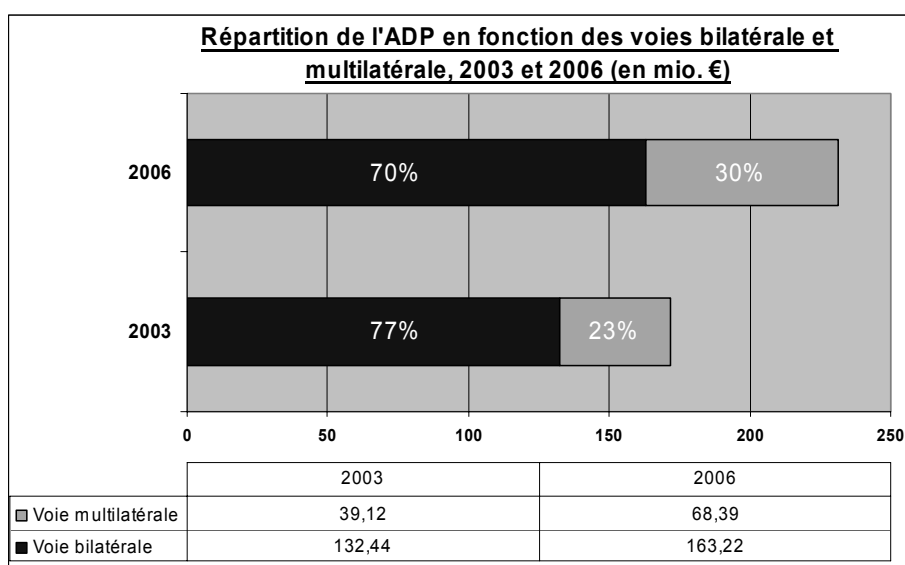


L'APD provient intégralement de crédits du budget de l'État, soit de lignes budgétaires spécifiques et annualisées, soit du Fonds de la coopération au développement (FCD), alimenté annuellement via le budget de l'État mais non soumis au principe de l'annualité du budget pour ce qui est des engagements et des déboursements. Le FCD cumule ainsi plusieurs avantages dont profitent directement les partenaires (bilatéraux ou multilatéraux) de la Coopération luxembourgeoise :

- *Prévisibilité et action à long terme* : la Coopération peut programmer sur plusieurs années en fixant une enveloppe totale (comme c'est le cas pour les Programmes indicatifs de coopération avec les pays partenaires privilégiés).
- *Rapidité et flexibilité* : les services de la Coopération peuvent réagir rapidement et avec flexibilité en cas de besoin, par exemple lors d'un retard ou d'une accélération dans la mise en œuvre d'un projet ou programme.

En 2006, le FCD a représenté plus de 56% de l'APD, dont près de 70% ont été consacrés à des projets bilatéraux exécutés par l'Agence Lux-Development ou des partenaires multilatéraux et quelque 20% à la coopération avec les ONG.

Le rapport annuel 2006 de la Coopération luxembourgeoise renseigne la répartition de l'APD entre les canaux bilatéraux et multilatéraux selon les critères du CAD. Ainsi l'aide bilatérale a représenté quelque 70% de l'APD en 2006, l'aide multilatérale 30%.



L'aide bilatérale

Concentration géographique

Malgré un accroissement sensible du volume d'APD depuis le précédent examen par les pairs, le nombre de pays partenaires privilégiés est resté stable (10) :

- En Afrique : Cap Vert, Sénégal, Mali, Burkina Faso, Niger et Namibie
- En Asie : Vietnam et Laos
- En Amérique du Sud : El Salvador et Nicaragua.

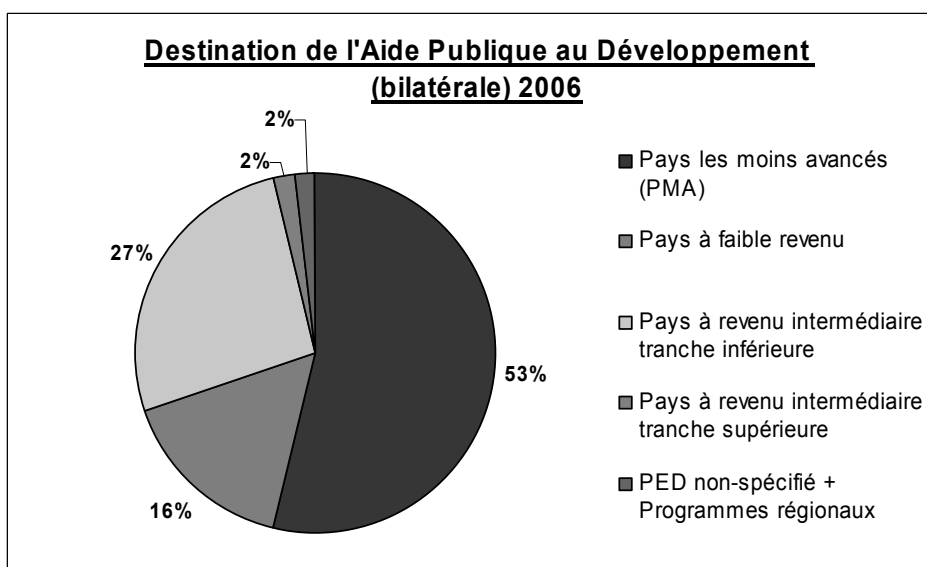
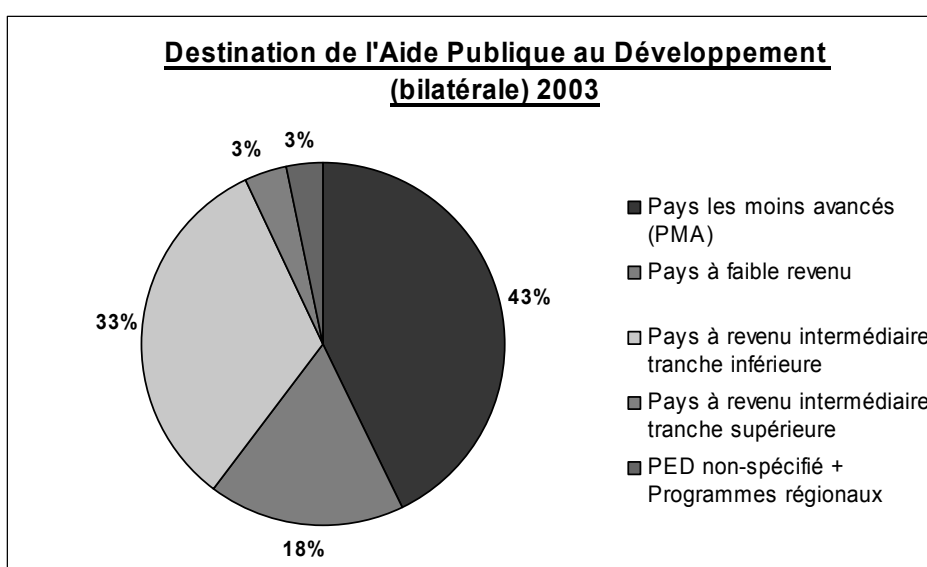
Notons que les Territoires palestiniens occupés bénéficient en principe du même traitement que les pays partenaires privilégiés.

Les critères gouvernant le choix de ces pays n'ont pas changé. L'éradication de la pauvreté étant au centre de la politique de coopération au développement, c'est vers les pays les moins avancés que la majorité de l'aide bilatérale est dirigée. L'Indice du développement humain du PNUD sert de repère dans ce contexte.

Classification selon l'indice de développement humain du PNUD 2006		
	Rang:	Coefficient:
Afrique:		
Burkina Faso:	174	0.342
Cap Vert:	106	0.722
Mali:	175	0.338
Namibie:	125	0.626
Niger:	177	0.311
Amérique centrale:		
El Salvador:	101	0.729
Nicaragua:	112	0.698
Asie:		
Laos:	133	0.553
Vietnam:	109	0.709

Ce ciblage ne se limite pas au choix d'un pays. Ensemble avec les autorités, les régions les plus nécessiteuses à l'intérieur d'un pays sont identifiées; celles où la Coopération luxembourgeoise peut apporter une valeur ajoutée sont précisées dans les Programmes indicatifs de coopération et l'appui luxembourgeois se concentre dans ces régions (p.ex.: Matam, Saint Louis, Louga et Thiès dans le cas du Sénégal – PIC2 en cours).

Les deux graphiques ci-dessous, concernant la destination de l'APD selon la répartition du CAD pour les différentes catégories de pays en voie de développement, montrent que depuis 2003 la Coopération luxembourgeoise a renforcé son soutien aux pays les moins avancés.

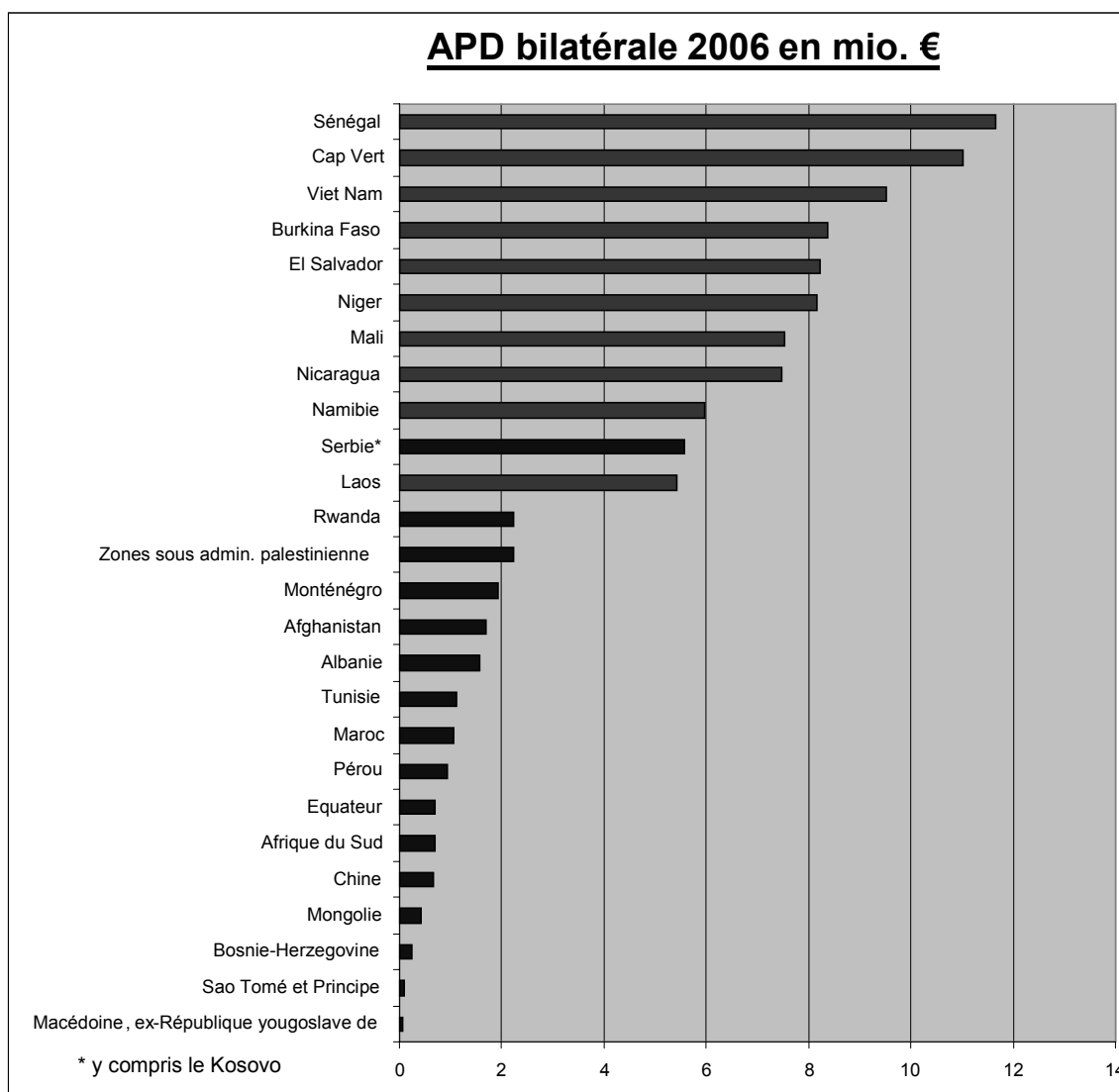


L'aide bilatérale aux pays partenaires privilégiés a représenté quelque 37% de l'APD totale en 2006 et quelque 51% de l'enveloppe bilatérale. Les partenaires privilégiés ne le sont pas uniquement par le nom, mais figurent bien parmi les plus importants bénéficiaires de l'aide. Notons que les chiffres du graphique

suivant concernant la Serbie sont composés quasi exclusivement de contributions en faveur de projets et programmes mis en œuvre au Kosovo.

A l'avenir, cette concentration géographique sur les partenaires privilégiés sera maintenue sinon accentuée : des enveloppes financières sensiblement augmentées ont été fixées dans les Programmes indicatifs de Coopération (PIC) de deuxième génération introduits depuis 2006, absorbant une grande partie de l'accroissement de l'APD.

La Coopération luxembourgeoise reste par ailleurs engagée dans certains pays dits « à projets » dont le nombre a été significativement réduit depuis 2003 (de 20 à 12). Ce processus sera poursuivi pour aboutir à terme à un désengagement total.



APD bilatérale 2006 : pays partenaires privilégiés en rouge

Modalités

L'aide publique au développement luxembourgeoise est exclusivement composée de dons et a pris jusqu'à récemment souvent la forme de projets. En ligne avec les recommandations du CAD de 2003, l'intégration des projets et programmes « multi-bi » (mis en œuvre dans les pays partenaires privilégiés par les partenaires multilatéraux de la Coopération luxembourgeoise) dans la programmation a été renforcée. La nouvelle approche programmatique adoptée dans le cadre des PIC de 2^e génération garantit une plus grande complémentarité des actions multi-bi avec les contributions bilatérales directes, dans le respect des stratégies nationales des pays partenaires privilégiés.

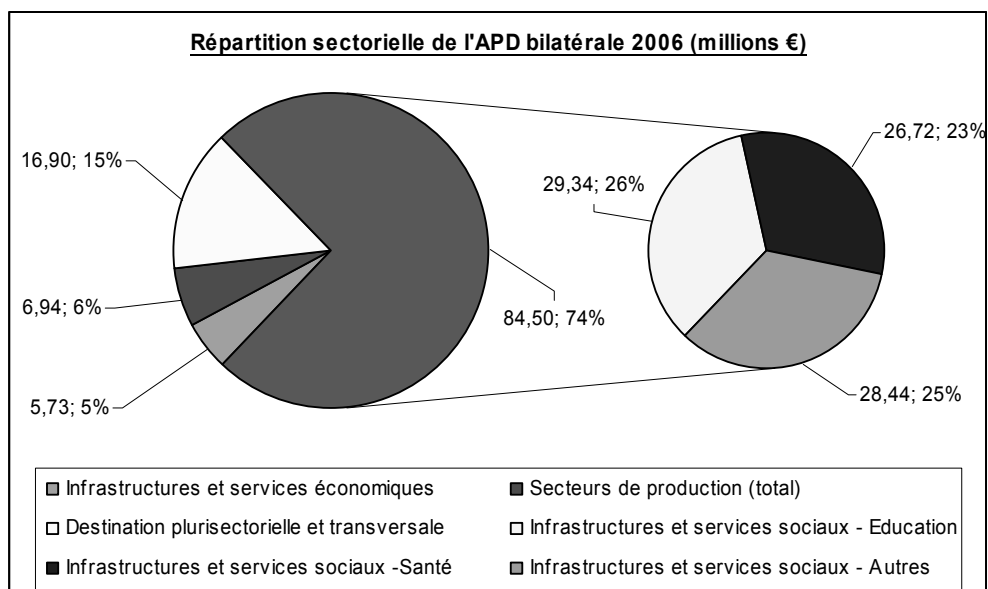
Dans la Déclaration de Paris et plus particulièrement dans son chapitre « Alignement », les donateurs se sont engagés à « utiliser, dans la mesure du possible les systèmes et procédures des pays partenaires ». Un indicateur spécifique (5a) évalue dans quelle mesure les bailleurs utilisent les systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires. La Coopération luxembourgeoise adopte désormais une approche sectorielle et programmatique. Les PIC de deuxième génération ont été négociés dans cet esprit. Dans le plein respect de l'esprit et de la lettre de la Déclaration de Paris (cf. Chapitre 5), la Coopération luxembourgeoise estime que l'opportunité du choix en faveur d'une aide budgétaire directe doit s'apprécier au cas par cas, notamment selon des critères comme la transparence des mécanismes de gestion et de la capacité d'absorption.

Des contributions à des fonds sectoriels et/ou régionaux dans certains des pays partenaires sont actuellement à l'étude dans le cadre de la mise en œuvre des PIC2.

L'approche suivie de commun accord avec les partenaires et consistant à fixer dans nos Programmes indicatifs de coopération (PIC) aussi bien les secteurs prioritaires que les enveloppes financières pour une durée de cinq ans engendre une très bonne prévisibilité des flux financiers à moyen terme, tout en permettant un parfait alignement sur les priorités sectorielles nationales et en maintenant la nécessaire flexibilité sur la durée du PIC.

Priorités thématiques (secteurs)

Près de trois quarts de l'APD bilatérale luxembourgeoise (74% en 2006) sont investis dans les infrastructures et les services sociaux, parmi lesquels figurent pour un tiers chacun l'éducation (surtout l'éducation secondaire et la formation et l'insertion professionnelles), la santé (la santé de base essentiellement) et les infrastructures et autres services sociaux proprement dits (politiques de population, eau et assainissement, appui à la société civile).



Une part relativement importante des enveloppes bilatérales est dédiée à des programmes et projets multisectoriels dans le cadre du développement local intégré qui peuvent comporter des volets agriculture, irrigation, santé, éducation, société civile et microfinance.

Par ailleurs, des accents sont mis sur trois préoccupations transversales que sont l'environnement, les questions de genre et la bonne gouvernance.

Déliement de l'aide

En principe, l'aide publique luxembourgeoise est complètement déliée. Dans le cadre de l'aide alimentaire d'urgence, la Coopération luxembourgeoise répond de façon sporadique à une demande spécifique de la part d'un de ses partenaires par une contribution en nature. Il s'agit, en règle générale, d'une contribution tout à fait exceptionnelle, faible en volume, qui ne correspond qu'à une partie infime de notre aide alimentaire totale. La situation est similaire en ce qui concerne l'aide humanitaire dans le sens où la coopération luxembourgeoise ne répond que très rarement à une demande expresse d'un de ses partenaires par la fourniture de biens en nature.

Organisations non-gouvernementales

82 organisations non-gouvernementales de développement (ONGD) d'envergure variable sont agréées auprès du Ministère. Ce nombre reflète l'intérêt et l'engagement pour la coopération au développement dans l'opinion publique luxembourgeoise. Cet engagement jette les bases solides pour un effort collectif de solidarité avec les populations dans les pays en développement.

Les instruments de financement mis en place pour la coopération avec les ONGD luxembourgeoises tiennent compte de la diversité de ces dernières en termes de taille, d'apports financiers propres, de structures. Par le « cofinancement », le Ministère soutient des projets individuels par une participation qui dépend de leur localisation. Un taux de cofinancement de 75% s'applique pour un projet dans un des 10 pays partenaires privilégiés; un taux de 66% dans les autres cas. La majorité des ONGD optent pour cette approche qui ne pose pas d'exigences stratégiques particulières.

Les ONGD ayant acquis une expérience certaine tout en maintenant des relations soutenues avec le Ministère, peuvent opter pour l'approche de « l'accord-cadre ». Une convention pluriannuelle établit une coopération entre Ministère et ONGD autour d'une stratégie d'intervention, d'un programme d'activités et d'un plan de financement clairement définis. Le taux de participation du Ministère peut atteindre 80% de l'enveloppe financière totale pour une période entre 2 et 5 ans.

En 2006, les crédits accordés aux projets et programmes d'ONG dans des pays en développement ont été alloués à hauteur de 75% à 17 accords-cadres et à 25% à des cofinancements.

Les ONGD restent libres dans le choix du lieu de leurs interventions. Les taux de cofinancement constituent des mesures incitatives pour un engagement accru dans les mêmes pays que ceux appuyés par le Gouvernement. Mais les programmes et projets cofinancés ne se situent pas uniquement dans les pays partenaires privilégiés. Ainsi en 2006, quelque 31% des fonds réservés aux ONGD sont allés dans les pays partenaires privilégiés et les Territoires palestiniens occupés.

En 2006, les contributions totales aux ONG de développement nationales ont représenté quelque 12% de l'APD, ce qui situe le Luxembourg au-dessus de la moyenne du CAD.

L'aide multilatérale

En 2006, l'aide multilatérale a représenté quelque 30% de l'APD totale et était composée comme suit :

- Union européenne : 28%
- Fonds et programmes du système des Nations-Unies : 30%
- Groupe Banque Mondiale : 23%
- Banque asiatique de développement : 13%
- Autres agences multilatérales : 6%

Le Gouvernement estime que « la recherche de solutions communes est l'essence même du multilatéralisme, ce multilatéralisme efficace que le Luxembourg a mis avec conviction au centre de son action internationale⁵ ». L'éradication de la pauvreté est sans aucun doute un de ces domaines qui requièrent une action commune. L'appui que la Coopération luxembourgeoise apporte dans cet esprit à plusieurs fonds et programmes du système des Nations Unies, ainsi qu'à d'autres agences avec lesquelles des accords-cadres de coopération ont été signés, peut se présenter sous forme soit de contribution aux budgets ou aux priorités thématiques, soit à des programmes nationaux dans les pays partenaires privilégiés de la Coopération luxembourgeoise (multi-bi).

Depuis le précédent examen par les pairs en 2003 et sous l'impulsion de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, la programmation de la coopération multilatérale a évolué selon plusieurs axes :

- Alignement plus étroit avec les priorités géographiques de la Coopération luxembourgeoise: depuis l'introduction des Programmes Indicatifs de Coopération (PIC) de deuxième génération à partir de 2006, une tranche de 10 à 20% de l'enveloppe totale est réservée à des projets ou programmes mis en œuvre par des agences multilatérales dans le pays en question. Les agences mentionnées dans le PIC sont choisies en fonction de la complémentarité de leurs programmes pluriannuels respectifs avec les interventions de la Coopération luxembourgeoise.

⁵ Allocution du Ministre des Affaires étrangères devant la 62e session ordinaire de l'Assemblée générale de l'ONU (sept. 2007).

- Alignement avec les priorités sectorielles : Les priorités sectorielles retenues dans les PIC sont définies ensemble avec les autorités des pays partenaires. Par souci de cohérence et de concentration des efforts, les programmes multilatéraux financés dans le cadre du PIC respectent désormais ces choix sectoriels. Au Mali par exemple, où la santé de base et les questions de genre figurent parmi les secteurs prioritaires du PIC, l'OMS et UNFPA figurent parmi les agences multilatérales avec lesquelles une collaboration privilégiée est instituée.
- Programmation pluriannuelle et prévisibilité : La Coopération luxembourgeoise étant active dans un nombre limité de secteurs, elle entretient depuis longtemps des relations étroites avec un certain nombre d'agences et d'organisations multilatérales actives dans ces secteurs. Pour resserrer ses liens avec ces agences et organisations, renforcer la cohérence de son soutien et introduire une planification pluriannuelle – donc prévisible - des ressources financières disponibles, la Coopération luxembourgeoise a signé des accords-cadres avec le PNUD, UNFPA, UNICEF (tous en 2004) et l'OMS (en 2006).

Les conventions d'accord-cadre avec les 4 organisations partenaires prévoient des consultations annuelles au cours desquelles les comptes-rendus de la période écoulée sont analysés et le programme de travail et les allocations budgétaires pour la période suivante sont discutés.

CHAPITRE 4: ORGANISATION ET GESTION

La structure générale de la Coopération luxembourgeoise n'a pas changé depuis le précédent examen par les pairs en 2003. La responsabilité de la politique de coopération incombe au sein du Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration au Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire. Au sein de ce ministère, la gestion de la politique de développement est confiée depuis 1998 à la Direction de la coopération au développement.

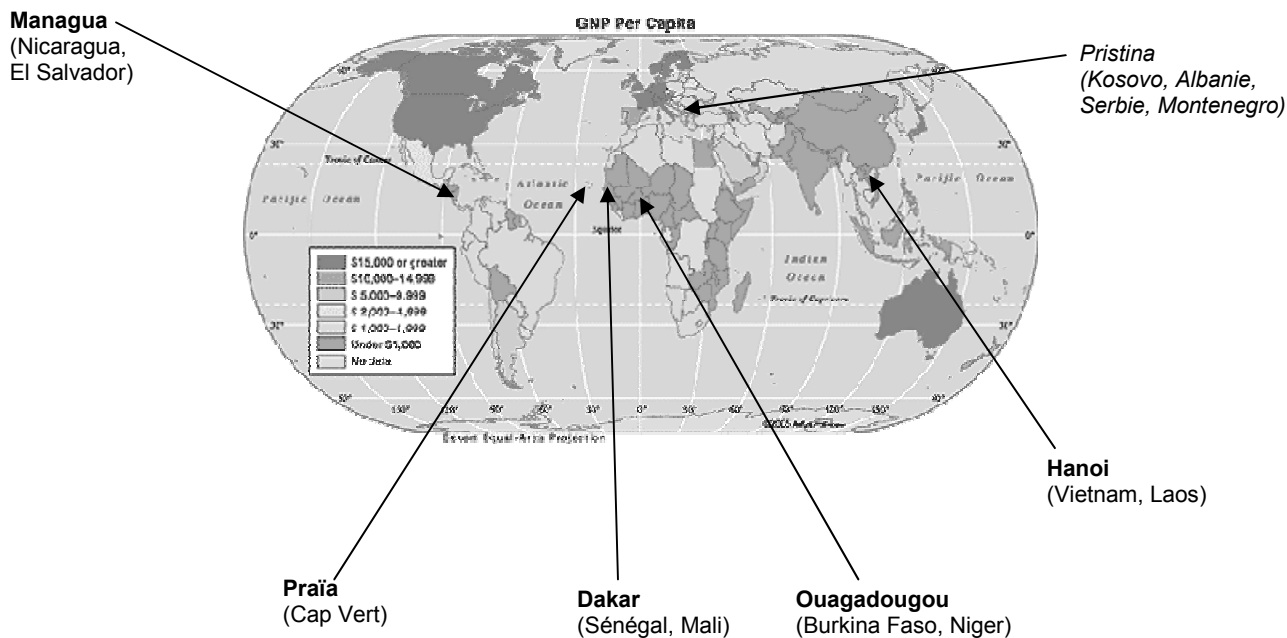
La formulation et la mise en œuvre de la quasi totalité des programmes bilatéraux de gouvernement à gouvernement sont confiées par mandat du Ministère à Lux-Development S.A., agence d'exécution dont les relations étroites avec le Ministère sont régies par une convention.

Depuis le dernier examen par les pairs du CAD en 2003, soucieuses de concrétiser les engagements nationaux et internationaux en matière d'efficacité et d'efficience, la Direction et Lux-Development ont poursuivi des stratégies d'amélioration de la qualité de l'aide au développement luxembourgeoise, chacune dans le cadre de ses compétences: la Direction s'est soumise à un audit organisationnel et met en œuvre les recommandations résultantes; l'Agence quant à elle a obtenu une certification externe ISO 9001-2000 de son système de gestion de qualité.

La Direction de la Coopération

La Direction compte 33 collaborateurs, toutes carrières confondues, au siège et dans ses Bureaux régionaux. En 2006, la Direction a géré quelque 192.2 millions d'EUR d'aide publique au développement (APD). Depuis le précédent examen, le réseau des bureaux régionaux dans les pays partenaires a été étendu, avec l'ouverture de bureaux à Ouagadougou au Burkina Faso et à Managua au Nicaragua. Tous les bureaux régionaux de la Coopération luxembourgeoise ont désormais le statut de missions diplomatiques. La consolidation et le retrait progressif de la Coopération luxembourgeoise de l'Équateur (suite, entre autres, aux recommandations du CAD), ancien pays partenaire privilégié, a mené à la fermeture du Bureau de Quito.

Le réseau

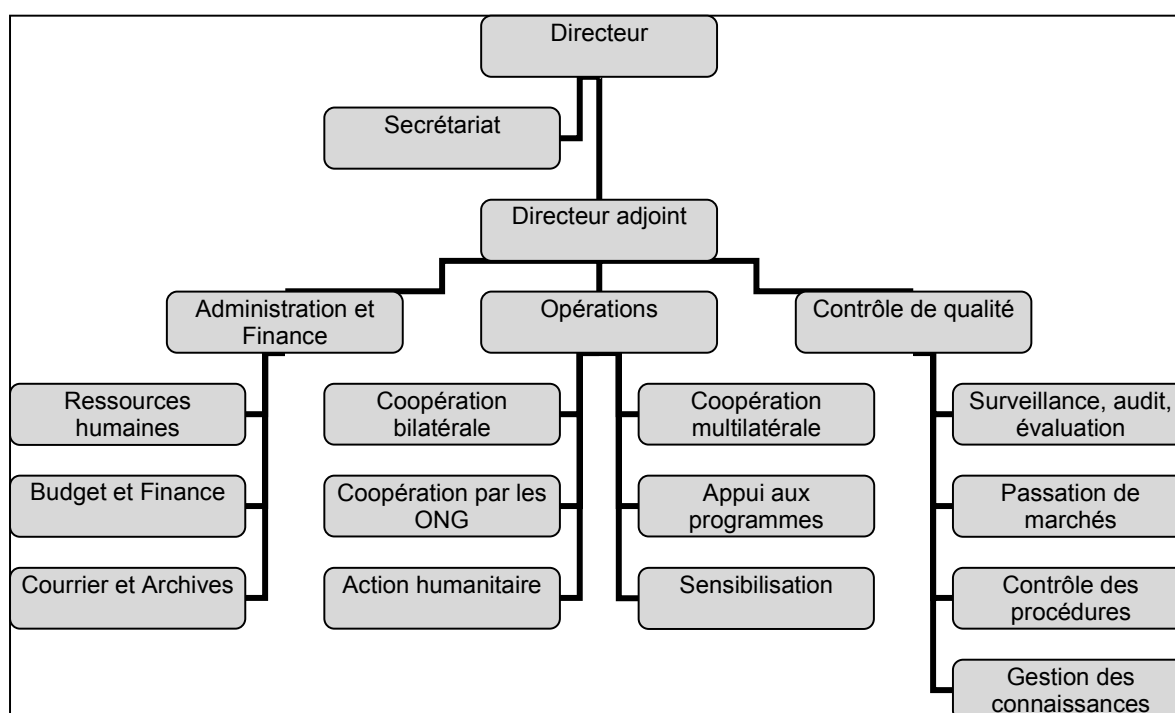


Confrontée à un certain nombre de défis, parmi lesquels l'assurance de la qualité dans un contexte d'augmentation substantielle du volume de l'APD et la sophistication croissante de la gestion de cette aide, la Direction s'est soumise à un audit organisationnel de fin 2005 à mai 2006. Dans son rapport, la société Deloitte S.A. a fait plusieurs recommandations tendant à améliorer tant l'efficacité que l'efficience de la Direction et de ses bureaux régionaux.

D'une manière générale, l'audit a recommandé à la Coopération luxembourgeoise de mettre en place d'une organisation plus hiérarchisée aux flux décisionnels, financiers et d'information plus structurés.

Plusieurs des recommandations ont été immédiatement mises en pratique ou sont à l'étude:

- l'établissement d'un nouvel organigramme de la Direction (voir graphique plus bas) ;
- l'élaboration d'un descriptif de fonctions-types au sein de la Direction ;
- l'adoption de termes de référence pour les bureaux régionaux ;
- l'introduction du concept de tableau de bord multicritères ;
- le renforcement des ressources humaines de la Direction.



L'adaptation de l'organigramme à la suite de cet audit a été une des mesures les plus visibles, avec l'insertion de trois coordinateurs entre les desks et la direction et la création d'un service « contrôle de qualité ». Dans un souci de cohérence et de gestion plus efficace, ce service regroupe et centralise désormais des fonctions horizontales liées à la qualité.

L'agence d'exécution Lux-Development

Lux-Development, société anonyme dont l'État et la Société Nationale de Crédit et d'Investissement (SNCI) sont les actionnaires, est mandatée par le Ministère pour la formulation et la mise en œuvre de quelque 90% des programmes bilatéraux directs financés par le gouvernement luxembourgeois. L'Agence occupe quelque 70 personnes au siège à Luxembourg et plus d'une centaine d'experts recrutés pour gérer les projets dans les pays partenaires. Elle dispose d'un réseau de six bureaux régionaux co-localisés en principe avec ceux du Ministère dans les pays partenaires.

Après un investissement conséquent dans l'amélioration de son système de gestion, l'Agence a obtenu en juillet 2005 la certification ISO 9001-2000. Le respect de cette norme internationale dans le domaine de la gestion de qualité garantit un meilleur alignement de l'organisation de l'Agence par rapport aux exigences de son principal « client », l'État luxembourgeois. Elle intègre un processus d'amélioration continue du système qui fait l'objet d'audits externes annuels obligatoires pour le maintien de la certification.

La proximité immédiate résultant de la co-localisation des bureaux régionaux de l'Agence avec ceux du Ministère (dans les mêmes bâtiments) a significativement amélioré la communication sur le terrain entre les instances en charge de l'identification, de l'instruction et du suivi/évaluation et celles en charge de la formulation et de la mise en œuvre des programmes.

Le suivi et l'évaluation

Le suivi et l'évaluation sont perçus par la Direction de la Coopération au développement comme :

- une nécessité: ils font intrinsèquement partie de la mise en œuvre de l'aide publique au développement. Le suivi et l'évaluation permettent aux projets et programmes d'être constamment adaptés et améliorés. Ce sont deux méthodes permettant de mesurer l'impact de l'aide dont l'objectif primordial consiste à éradiquer la pauvreté ;
- une obligation: le Gouvernement doit rendre annuellement des comptes au Parlement sur l'utilisation des crédits de la coopération au développement ;
- un engagement: le Luxembourg s'est engagé en matière de volume de l'aide (Monterrey, décisions de l'Union européenne), mais également en matière d'efficacité (notamment dans la Déclaration de Paris) sur des objectifs chiffrés. Le suivi régulier et l'évaluation doivent situer les efforts de la Coopération luxembourgeoise face à ces engagements.

Idéalement, un système de suivi et d'évaluation permettrait d'englober tous les instruments et canaux de financement, tout le continuum temporel d'un projet, tous les pays d'intervention et tous les secteurs et toutes les thématiques horizontales. Ce n'est pas possible endéans un exercice budgétaire. Ainsi le service « Suivi et évaluation » procède-t-il par priorités et par échantillonnage. A part les cas où des indications particulières suggèrent ou rendent nécessaire une évaluation ponctuelle de tel ou tel projet ou partenaire, l'approche consiste à couvrir prioritairement les projets ou programmes d'envergure, respectivement les partenaires gérant des volumes importants, la plupart du temps dans nos pays partenaires privilégiés. Ensuite, tel ou tel canal d'acheminement de l'aide est inclus dans le programme annuel, l'objectif étant de tous les couvrir à moyen terme.

En 2006, un cycle pluriannuel d'audits organisationnels d'ONGD fonctionnant sous accord-cadre a été initié. Couplés à des missions de terrain examinant un échantillon de projets des ONGD concernées, ces audits fournissent à celles-ci des recommandations leur permettant d'accroître leur efficacité et de mieux cibler leurs interventions. Ils fournissent également au Ministère, au fil des audits individuels, des enseignements sur les problèmes récurrents et les éventuelles solutions innovantes apportées par l'une ou l'autre des organisations. Ces leçons apprises constituent un atout important au moment de la conclusion de nouveaux accords, mais permettent également au Ministère, le cas échéant, d'adapter son instrument de financement en conséquence.

La Coopération luxembourgeoise s'est engagée à multiplier sa participation dans des évaluations conjointes multibailleurs. Cette démarche correspond à un engagement des bailleurs dans la Déclaration de Paris, mais représente surtout pour la Coopération luxembourgeoise l'opportunité de faire examiner ses projets et programmes et ses pratiques opérationnelles en matière de coordination et de complémentarité dans le cadre d'évaluations enrichies de l'expérience d'autres bailleurs. 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'APD internationale versée au Niger ces dix dernières années.

Les évaluations « externes »: le Ministère rédige, en consultation avec les organisations concernées par l'évaluation, les termes de référence. 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.

Le suivi régulier de projets et programmes en cours est du ressort de l'organisation qui l'exécute et tous les partenaires de la Coopération ont des mécanismes adéquats en place.

- L'agence Lux-Development soumet tous ses projets à des audits financiers semestriels/annuels; des évaluations ont lieu à mi-parcours et en fin de projet.
- Les ONGD 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) dans les conseils d'administration de certains fonds et programmes onusiens. Plus informellement, les Bureaux sont en contact régulier avec les représentants des partenaires multilatéraux sur le terrain.

Outre les évaluations concrètes prévues pour 2008, le service « Suivi et évaluation » travaillera à une meilleure capitalisation des leçons apprises au cours des évaluations de tout type exécutées ces dernières années.

La Coopération luxembourgeoise est prête à s'associer avec d'autres bailleurs bilatéraux ou multilatéraux dans le domaine du suivi et de l'évaluation.

CHAPITRE 5 : EFFICACITÉ DE L'AIDE

Dans le contexte de l'efficacité de l'aide, un document-phare a été adopté sur le plan international depuis le dernier examen par les pairs de la coopération luxembourgeoise, à savoir la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, adoptée en mars 2005 par le Forum à haut niveau sur l'harmonisation. Le Luxembourg y a joué un rôle de premier plan en sa qualité de Présidence en exercice du Conseil de l'Union européenne.

Le Forum et la Déclaration ont réussi à galvaniser une large coalition de bailleurs, d'organisations internationales et d'organisations de la société civile pour œuvrer de concert avec les pays bénéficiaires en faveur d'une réforme du système d'aide international. L'originalité de la Déclaration réside dans l'inclusion de douze indicateurs de progrès, chiffrables, avec des objectifs à atteindre pour 2010.

Le Luxembourg et certains de ses pays partenaires ont répondu en 2005/2006 au questionnaire devant établir la « ligne de départ » à partir de laquelle les progrès seront mesurés dans l'accomplissement des objectifs fixés dans la Déclaration⁶. La plupart des indicateurs placent la Coopération luxembourgeoise dans la moyenne ou au-dessus de la moyenne des bailleurs. Il faut pourtant tenir compte du fait que seuls trois pays partenaires ont fourni des réponses relatives à leur coopération avec le Luxembourg – il faudra veiller à augmenter ce taux de réponse lors de la réédition du questionnaire en 2008 afin de rendre les résultats statistiquement plus pertinents.

Décrire en détail les engagements et les activités de l'Union européenne en termes d'efficacité de l'aide dépasserait le cadre de ce document, il suffit donc de rappeler qu'en tant qu'État membre, le Luxembourg soutient les initiatives de l'Union européenne prévues dans le Code de conduite en matière de complémentarité et de division du travail et encadrées par le Consensus européen pour le développement.

Diffusion de la Déclaration de Paris au niveau des services centraux

La taille et l'organisation des services centraux de la Direction de la coopération au développement et de l'agence d'exécution Lux-Development ont permis une rapide diffusion de la Déclaration de Paris et une sensibilisation des personnels aux engagements et obligations y souscrits.

Sans tarder, les éléments de la Déclaration de Paris ont trouvé leur entrée dans la stratégie générale de la Coopération luxembourgeoise (voir plus haut le document « La Coopération luxembourgeoise – Stratégies et principes »). Par ailleurs, les questions relatives à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris figurent régulièrement à l'ordre du jour des réunions entre la Direction de la coopération au développement et le Comité de direction de l'agence d'exécution, ainsi que du Comité interministériel sur la coopération au développement, au même titre que les questions touchant à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement et en appui à la mise en œuvre du Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail adopté par l'Union européenne.

⁶ OECD : 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration – voir résumé des résultats pour le Luxembourg en Annexe.

Enfin, plusieurs initiatives ont contribué à faire entrer la Déclaration de Paris dans les esprits et les pratiques des acteurs de la Coopération luxembourgeoise :

- L'Agence d'exécution Lux-Development a sensibilisé son personnel en le faisant participer à des formations et séminaires spécifiques sur des sujets en lien avec la Déclaration de Paris.
- L'efficacité de l'aide a figuré à l'ordre du jour des « Assises de la Coopération », réunion annuelle à laquelle participent les responsables du Ministère, le personnel des Bureaux de la Coopération, les responsables de Lux-Development à Luxembourg et en provenance des bureaux régionaux ainsi que les représentants des ONG de développement et de la société civile.
- Aux fins de sensibilisation et d'information interne et externe, Lux-Development a élaboré au cours de 2006 et 2007 des « Revues pays » traitant des pays partenaires privilégiés : un chapitre particulier est réservé au suivi de la Déclaration de Paris et surtout à la question de l'harmonisation de l'aide.
- L'efficacité de l'aide figure également à l'ordre du jour du Groupe de travail entre le Ministère et les ONGD, où les discussions portent entre autres sur les possibilités pour les ONG de s'approprier les principes de la Déclaration de Paris dans la conception et la mise en œuvre de leurs projets et programmes cofinancés.

La mobilité caractéristique du personnel du Ministère mais aussi de Lux-Development et l'impact qu'a déjà eu la Déclaration sur les opérations quotidiennes de la Coopération plaident en faveur d'un effort continu de sensibilisation et de formation.

Appropriation

Tous les pays partenaires privilégiés de la Coopération luxembourgeoise ont mis en place des stratégies nationales de développement et de réduction de la pauvreté, la plupart du temps sous forme de « Poverty Reduction Strategy Papers » (PRSP) élaborés et mis à jour sous l'impulsion de la Banque mondiale et du FMI. Toute l'action de la Coopération luxembourgeoise dans ces pays s'oriente autour et soutient la mise en œuvre de ces stratégies. Là où de tels mécanismes existent, les représentants de la Coopération luxembourgeoise participent aux groupes de travail et de coordination entre bailleurs et autorités nationales.

En matière d'appropriation en général et de souci d'efficacité de l'aide en particulier, certains partenaires sont plus avancés que d'autres. Le cas du Vietnam est connu, notamment pour l'adoption d'une version nationale de la Déclaration de Paris, le « Hanoi Core Statement ».

Alignement

Les Programmes indicatifs de coopération (PIC), élaborés ensemble avec les autorités nationales, s'inscrivent complètement dans la mise en œuvre des stratégies nationales de réduction de la pauvreté. Ces stratégies, y compris celles existant éventuellement au niveau sectoriel, constituent pour le partenariat entre la Coopération luxembourgeoise et le partenaire local « le principal cadre de référence avec les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)⁷ ».

Les secteurs prioritaires de la Coopération font donc systématiquement partie des secteurs sur lesquels le pays partenaire se concentre dans sa stratégie de lutte contre la pauvreté. Dans la phase d'identification des projets et programmes à inclure dans le PIC, les autorités nationales et les responsables de la Coopération luxembourgeoise s'assurent de la complémentarité et de la valeur ajoutée par rapport à ce cadre référentiel.

⁷

PIC2 – Mali 2007-2010

De par sa programmation pluriannuelle comprenant une enveloppe financière explicite et ferme (qui peut tout au plus être ajustée vers le haut) pour une durée de quatre à cinq ans, l'aide luxembourgeoise est prévisible à moyen terme et peut être inscrite à ce titre dans les budgets nationaux. Les déboursés sont effectués via l'Agence Lux-Development ou via les partenaires multilatéraux selon un rythme dicté soit par la progression des différents projets et programmes gérés, soit par les calendriers propres aux fonds et programmes multilatéraux en question. En cours d'année, la Commission européenne assure un suivi en collectant localement toutes les données financières en provenance des États membres de l'UE sur place et les transmet au Ministère des Finances du bénéficiaire.

En ce qui concerne l'aide luxembourgeoise sous forme de cofinancements de projets et programmes d'ONGD, ces organisations, de par leur nature, ne sont pas formellement dans l'obligation d'orienter leur action par rapport aux stratégies nationales de réduction de la pauvreté pour obtenir un financement. Sauf procédure nationale mise en place par les autorités du pays bénéficiaire, celles-ci ne sont pas systématiquement informées des montants déboursés pendant une période donnée.

Malgré l'autonomie des ONGD par rapport au Ministère, elles travaillent en général avec un partenaire local dans le pays bénéficiaire, ce qui implique que l'exécutant sur le terrain connaît les besoins et peut inscrire ses actions dans ce cadre national.

Pour ce qui est de l'utilisation des systèmes de gestion des finances publiques des pays bénéficiaires, l'Agence Lux-Development, sous l'impulsion de la Direction de la coopération au développement, étudie dans quelle mesure elle pourra à l'avenir davantage aligner ses procédures d'achat de matériel et de services (« procurement ») sur la législation et les procédures nationales existantes. A défaut de procédures nationales fiables, l'agence d'exécution applique les règles en vigueur pour le Fonds européen de développement (FED).

Dans le même esprit d'alignement, l'Agence étudie dans quelle mesure il est possible de réduire les structures de mise en œuvre parallèles créées pour accompagner les projets.

Harmonisation

La coordination entre les bailleurs de fonds et entre bailleurs et autorités nationales a pris ces dernières années une importance croissante pour l'amélioration de l'efficacité de l'aide. C'est une des raisons principales qui ont amené la Coopération luxembourgeoise à étoffer le réseau de ses bureaux régionaux pour renforcer systématiquement sa présence sur le terrain. Depuis le dernier examen par les pairs en 2003, deux nouveaux bureaux ont été ouverts, au Nicaragua et au Burkina Faso. Les deux bureaux sont également compétents pour la coopération avec El Salvador et le Niger, respectivement.

La représentation luxembourgeoise a été renforcée courant 2007 avec l'accréditation d'ambassadeurs non-résidents au Sénégal, au Burkina Faso et au Nicaragua, à l'image de la pratique au Vietnam (co-accréditation au Laos) et au Cap Vert. Les procédures de co-accréditation au Mali, au Niger et au Salvador sont en cours.

Lux-Development a accéléré la décentralisation de ses services et le renforcement de son personnel dans ses bureaux régionaux, désormais co-localisés avec les Bureaux du Ministère. Ainsi, en 2006, un bureau régional de l'Agence a été ouvert à Dakar.

Cette présence renforcée et rapprochée du Ministère et de l'Agence permet de s'impliquer davantage qu'auparavant dans les mécanismes existants de coordination entre bailleurs et de faciliter les synergies par contacts directs.

Dès 2006, la Coopération luxembourgeoise a été désignée par les bailleurs actifs au Cap Vert comme chef de file (« lead donor ») dans le secteur de l'éducation, et plus spécifiquement pour tout ce qui concerne l'éducation technique et la formation professionnelle. Comme prévu, la coordination entre bailleurs et avec les autorités nationales s'est intensifiée depuis lors, notamment par :

- des rencontres régulières au niveau des bailleurs représentés au Cap Vert, briefings pour des missions de bailleurs et d'agences non résidents ;
- des contacts ciblés avec les Ministères techniques capverdiens ;
- des participations pour le compte des bailleurs à des conférences et séminaires nationaux et internationaux.

Suite à cette première expérience positive, la Coopération luxembourgeoise est prête à assumer un tel rôle dans d'autres secteurs ou dans d'autres pays, si les circonstances le permettent.

En même temps, la Coopération luxembourgeoise est prête à concrétiser ses engagements en matière de division du travail, en concentrant son soutien d'une part dans ses pays partenaires privilégiés et d'autre part dans les secteurs où elle-même, de concert avec le pays partenaire, identifie un avantage comparatif, une valeur ajoutée particulière. Des expériences pilotes sont en cours : Lux-Development a délégué d'ores et déjà à la Coopération technique belge (CTB) la formulation et la mise en œuvre d'un projet en Équateur, ancien pays partenaire privilégié avec lequel la coopération est en phase de désengagement. Au moment de revoir sa concentration géographique, il n'est pas exclu que la CTB propose de déléguer à l'Agence luxembourgeoise la mise en œuvre de projets en cours dans des régions ou pays dont elle se désengagera.

La Coopération luxembourgeoise appuie par ailleurs une coordination et une coopération accrues des bailleurs dans le domaine du suivi et de l'évaluation. La stratégie de suivi, d'évaluation et d'audit, reformulée en 2007, prévoit entre autres un engagement renforcé en faveur d'évaluations conjointes.

A titre d'exemple, le Luxembourg avait cofinancé et participé activement à l'évaluation conjointe des efforts humanitaires de la communauté internationale dans le contexte du tsunami de 2004 dans l'Océan indien (TEC) et en a tiré, entre autres, la conclusion qu'il s'agissait d'un exercice d'une envergure telle qu'il eut été difficile à réaliser par chaque bailleur individuellement.

En 2007, le Luxembourg participe à l'évaluation conjointe de la Déclaration de Paris. Une évaluation conjointe multisectorielle au Niger est en préparation avec la Commission européenne, la Belgique et la France. La Coopération luxembourgeoise reste intéressée par tout exercice conjoint de ce genre qui se prépare pour éventuellement proposer son soutien et sa participation.

Gestion axée sur les résultats

La coopération bilatérale ayant par le passé été constituée essentiellement de projets, les mécanismes de suivi, d'évaluation et d'audit étaient largement indépendants des capacités statistiques ou de suivi des autorités nationales dans les pays partenaires. Depuis 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.

Lux-Development intègre de façon systématique le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris dans les termes de référence de ses évaluations. Au fur et à mesure, ces rapports d'évaluation permettront d'identifier des tendances, des domaines requérant une attention particulière pour en tirer des enseignements en vue de la formulation et de la mise en œuvre d'interventions futures.

Extrait des TDR de l'évaluation intermédiaire NIG/015 et NIG/016*:

Efficacité et Harmonisation de l'Aide : suivi de la déclaration de Paris

Le Gouvernement luxembourgeois s'implique fortement dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. L'évaluation analysera le dispositif NIG/015 – NIG/016 au regard des recommandations de cette Déclaration. Elle analysera en particulier les questions suivantes :

- Dans quelle mesure le projet utilise-t-il ou pourrait-il utiliser les procédures et systèmes nationaux de gestion de projets (en comparaison aux projets d'autres coopérations) ?
- Quelle est la contribution du projet à la mise en œuvre d'approches sectorielles, telles que la SDR ou le PDDE ? Quels seraient les programmes de la SDR, pour lesquels des capacités particulières ont été développés au sein du projet?
- Quelles seraient les possibilités pour remplacer l'unité de gestion parallèle au profit d'une gestion du projet par l'administration ? Quelles en seraient les répercussions sur le dispositif de mise en œuvre ? Où se situeraient alors les principaux besoins d'appui ?
- Quel est le niveau de coordination avec les autres PTF aux niveaux national et régional ? Quel est son potentiel de contribution à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au Niger ?
- Dans quelle mesure le projet contribue-t-il à la promotion des missions et analyses conjointes visant à éviter la surcharge des administrations avec des missions de chaque PTF ?

* NIG/015: Développement rural Dosso II

* NIG/016: Écoles et Santé III

CHAPITRE 6 : THÈMES PARTICULIERS

1. Le développement des capacités

La Coopération luxembourgeoise partage tout à fait le point de vue du CAD selon lequel la responsabilité première du renforcement des capacités incombe au pays partenaire et que le rôle du bailleur est de fournir un appui aux efforts de ses partenaires, notamment pour ce qui est de la durabilité des résultats obtenus.

La place réservée à l'appui au renforcement des capacités a été croissante dans les projets et programmes bilatéraux de la Coopération luxembourgeoise, au point d'être désormais une composante prépondérante. Le nombre de projets de construction d'infrastructures est en forte diminution, en faveur de projets pouvant avoir des composantes en matière d'infrastructure, mais se concentrant par ailleurs sur le renforcement des capacités locales de gestion et de mise en œuvre.

D'une manière générale, 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)

Le renforcement des capacités, sous l'une ou l'autre de ces trois formes et à des degrés divers, fait partie de chaque projet et programme mis en œuvre ou financé par la Coopération luxembourgeoise dans les pays partenaires. Dans le cadre de la transition en cours vers une approche plus programmatique, le renforcement des capacités est le fil conducteur des plans d'action pluriannuels.

Le nouveau Programme indicatif de coopération (PIC) 2007-2011 au Mali, par exemple, est la meilleure illustration de cette approche systématique. Déjà son élaboration a étroitement associé non seulement les autorités maliennes à tous les niveaux et les partenaires multilatéraux concernés, mais également la société civile avec laquelle une collaboration privilégiée est entretenue au cours de la mise en œuvre du Programme.

Certains projets inclus dans le PIC comportent une dimension infrastructure, complétée et encadrée par des programmes de renforcement des capacités :

Le projet « MLI/008 Hydraulique villageoise dans le cercle de Barouéli » prévoit la réhabilitation de points d'eau et le forage de points d'eau additionnels. Les deux tiers du projet concernent le renforcement des capacités :

- la mise en place d'associations d'usagers et d'artisans réparateurs de manière à assurer le fonctionnement des points d'eau à long terme ;
- le renforcement de la capacité des communes à remplir leur rôle de maîtrise d'ouvrage en matière d'alimentation en eau potable, compétence qui leur est conférée dans le cadre de la décentralisation.

Le projet « MLI/004 Plaine de San Ouest » comporte quant à lui l'aménagement d'un système d'irrigation de 400 ha et le renforcement du réseau d'adduction d'eau. Pour assurer la durabilité de cet investissement, le projet inclut le renforcement des capacités au niveau de l'association des riziculteurs (structuration, gestion d'équipements), mais également à l'attention des services décentralisés d'appui-conseil (technique et financier) du Ministère de l'Agriculture.

D'autres projets sont à 100% dédiés au renforcement des capacités, comme par exemple le soutien au Fonds de solidarité national du Mali (FSN Mali, projet MLI/010). Le projet vise à développer l'expertise du Fonds dans l'identification, la programmation, la mise en œuvre et l'évaluation des actions de lutte contre la pauvreté avec l'assistance technique d'un Conseiller tunisien (il s'agit d'un projet de coopération triangulaire Luxembourg, Tunisie, Mali bâti autour d'un projet similaire exécuté avec succès en Tunisie).

L'Agence luxembourgeoise de transfert de technologie financière (ATTF), créée en 1999 ensemble avec diverses organisations et institutions publiques et privées de la place financière et financée majoritairement par l'État, est un exemple d'assistance au renforcement des capacités (formations et séminaires) en matière bancaire et financière dans les pays en développement, y compris dans certains pays partenaires de la Coopération. A la demande, l'ATTF assume également des missions de consultance en matière financière dans les pays en développement, (co-)financées par ces derniers.

Notons finalement que le renforcement des capacités est également une préoccupation du Service évaluation du Ministère qui exige dans le cadre d'appels d'offres pour des services d'évaluation dans un pays partenaire du Sud que l'équipe de consultants comprenne un ou plusieurs experts locaux. Cette obligation présente des avantages pour les deux parties : le Ministère est assuré que l'équipe dispose d'une expertise locale, essentielle à la bonne compréhension du cadre culturel, linguistique, réglementaire et développemental dans lequel tel ou tel projet à évaluer se déroule. En même temps, le recrutement d'une consultance locale crée des emplois dans le pays en question et permet de développer du savoir-faire sur place.

Microfinance

Résumé :

La Coopération luxembourgeoise s'intéresse depuis plus de dix ans à l'évolution du secteur de la microfinance. Elle en reconnaît les bienfaits en termes de lutte contre la pauvreté, à condition que les instruments de microfinance utilisés soient adaptés aux contextes culturels et appliqués avec la nécessaire rigueur de gestion.

La Coopération luxembourgeoise est par ailleurs persuadée que la mise en place d'un cadre légal et réglementaire adéquat, notamment dans le secteur financier et bancaire des pays en développement, est susceptible de renforcer les effets bénéfiques de la microfinance dans ces pays et d'en étendre les bénéfices à des populations jusque-là délaissées par les banques commerciales.

Les résultats de « 2005 - Année internationale du microcrédit » et surtout l'attribution du Prix Nobel de la paix 2006 au Professeur Yunus et à la Grameen Bank contribuent à une notoriété sans précédent de la microfinance et de son cadre référentiel international.

La Coopération luxembourgeoise s'en ressent confortée dans sa démarche opérationnelle qui comprend tant un appui aux activités de microfinance sur le terrain qu'un effort de promotion des secteurs financiers inclusifs, notamment par un plaidoyer engagé dans les fora internationaux et un appui conséquent à la recherche en matière de microfinance.

INDEX

Introduction

Base légale

Orientations politiques

Contexte international

Approche opérationnelle

Introduction

L'intérêt marqué de la Coopération luxembourgeoise pour la microfinance remonte à plus de 10 ans quand une ONG luxembourgeoise spécialisée dans le domaine a attiré l'attention de la Direction de la Coopération au développement, entre autres, sur le succès de la Grameen Bank au Bangladesh. Depuis lors la Coopération luxembourgeoise suit de très près l'évolution rapide de ce secteur. Depuis les premiers microcrédits accordés aux populations pauvres d'Asie du Sud, la microfinance a parcouru plusieurs étapes importantes pour atteindre le degré de notoriété d'aujourd'hui qui - semble-t-il - a atteint son pinacle avec le Prix Nobel de la Paix de 2006 décerné au Professeur Yunus et à la Grameen Bank.

En effet, la palette des instruments de microfinance s'est élargie de manière spectaculaire. A côté du microcrédit, la microépargne et la microassurance ont été identifiées comme des réponses à des problèmes spécifiques liés à la pauvreté de populations d'origines culturelles très diverses. De même, les transferts de fonds massifs de migrants vers leurs pays d'origine retiennent désormais l'attention des institutions de microfinance du Sud et de leurs partenaires du Nord.

En règle générale, le monde de la microfinance dans les pays en développement et le monde de la finance traditionnelle dans les pays industrialisés ne sont pas faits pour s'ignorer, mais pour coopérer. Après tout, les deux univers sont régis par des règles de nature essentiellement commerciale, ce qui n'enlève d'ailleurs rien à la vocation sociale de la microfinance. Le niveau de surprise des banquiers du Nord devant la discipline des populations pauvres face à leurs obligations de remboursement n'a d'égal que le formidable levier en termes financiers, que les premiers peuvent mettre à profit pour venir en aide aux seconds tout en pouvant promettre à leurs clients du Nord un investissement éthique avec un retour financier intéressant.

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 des 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.

Base légale

La base légale pour les activités de la Coopération luxembourgeoise se trouve dans la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération et coule notamment de la lecture combinée des articles 1^{er} et 4 de cette loi :

...

Art. 1er. Les objectifs du Grand-Duché de Luxembourg en matière de coopération au développement sont notamment:

- le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux;*
- l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale;*
- la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement.*

...

Art. 4. Sauf décision motivée du Gouvernement en conseil et sur avis du comité interministériel prévu à l'article 50 de la présente loi, le fonds peut intervenir dans les pays en développement dans les secteurs suivants:

- l'action sociale, y compris la santé, l'habitat, l'éducation, la formation professionnelle et la promotion de la condition féminine;*
- l'assistance technique;*
- la coopération économique et industrielle;*
- la coopération dans le domaine de l'environnement;*
- la coopération régionale;*
- la coopération culturelle et scientifique;*
- les actions dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratisation;*
- l'éducation au développement.*

Le Fonds peut intervenir dans les pays en développement par des aides directes, par le financement ou le cofinancement de programmes ou des projets d'organismes publics ou privés, nationaux ou internationaux. Il peut intervenir dans la forme d'investissements ou d'études à effectuer au sujet des formes d'investissement.

Le financement des interventions peut se faire par des contributions ou subventions financières, en capital ou en nature, à accorder à des programmes ou projets.

Le financement des interventions peut se faire, sur décision conjointe du ministre et du ministre ayant dans ses attributions les finances, par des bonifications d'intérêts ou des crédits à accorder à des programmes ou projets.

...

La pertinence d'instruments de microfinance, tel le microcrédit pratiqué par la Grameen Bank au Bangladesh, en termes de lutte contre la pauvreté n'est plus à établir. Donner aux populations défavorisées l'accès aux services financiers est une manière concrète de contribuer au développement économique d'un pays, tout en assurant dans les pays en développement un renforcement de la situation des femmes qui sont souvent le premier groupe cible d'activités de microfinance.

Orientations politiques

Sur le plan politique, la volonté d'une action soutenue de la Coopération luxembourgeoise en matière de microfinance a été exprimée à de nombreuses occasions. Il suffit à cet égard de faire référence aux déclarations annuelles que le Ministre de la Coopération de l'Action humanitaire fait devant le parlement, de même qu'à des articles publiés sur le même sujet dans la presse.

...
« Il n'y a pas de petites économies. » Cet adage de bon père de famille coule de source et se passe de toutes autres explications. Dans le domaine de la microfinance, de très encourageantes expériences montrent qu'il n'y a « pas de petits investissements » non plus dès lors qu'ils sont bien ciblés et visent le développement humain en faisant appel à la responsabilité – souvent collective – des bénéficiaires.

...
La microfinance est le domaine d'action par excellence où le monde de la coopération et celui de l'entreprise sont appelés à se rencontrer et à développer des synergies. Cela est particulièrement vrai pour le Luxembourg qui abrite d'une part une place financière internationale de premier ordre et qui, d'autre part, dispose d'une solide expérience et de sérieux atouts dans le domaine de la coopération au développement. Cette expérience et ces atouts se retrouvent non seulement au niveau gouvernemental mais aussi et surtout au sein d'un certain nombre d'ONG qui ont figuré parmi les pionniers dans le domaine de la microfinance.

...
(Extrait d'un article du Ministre Jean-Louis SCHILTZ dans FORUM, édition 250 de 2005)

Tout comme pour d'autres volets de la politique de coopération au développement du Luxembourg, le cadre référentiel international pour la microfinance est utilisé comme un point d'ancrage important. Le rôle positif d'instigateur et de promoteur de première heure des ONG et institutions de microfinance du Sud n'est pas méconnu pour autant.

...
Les Nations Unies ont proclamé l'année 2005, "Année du microcrédit". L'année du microcrédit sera officiellement lancée à New York demain par Kofi Annan. Elle devra permettre à la communauté internationale de prendre conscience de l'importance de la microfinance dans l'élimination de la pauvreté. Il s'agira de même de développer les programmes déjà en place, et qui favorisent tous la création de secteurs financiers intégrants et durables.

Les demandes de microcrédits qui restent à pourvoir concernent approximativement 400 à 500 millions de personnes pauvres ou à faible revenu dans le monde. Ce secteur a donc encore un long chemin à parcourir avant de réaliser pleinement son potentiel. Le fait qu'à l'heure actuelle déjà, des dizaines de millions de clients font appel à des microcrédits ne peut que nous inciter à être optimiste pour l'avenir. Ceci dit et bien que le secteur ait connu une expansion et une diffusion significatives au cours des trente dernières années, la demande excède encore de loin l'offre et les moyens nécessaires pour y répondre.

Le Luxembourg n'a cependant pas attendu l'initiative des Nations Unies afin de donner à la microfinance la place qu'elle mérite au sein d'une politique de développement cohérente. Les ONG jouent dans ce contexte un rôle-moteur. Elles sont les principaux animateurs de la table ronde luxembourgeoise de la microfinance qui regroupe les principaux acteurs de la société civile et les administrations qui s'occupent de microfinance.

Les trois axes d'interventions prioritaires que la table ronde luxembourgeoise a identifiés - et que j'ai validés - sont (1) la création d'un espace de concertation européen, (2) la sensibilisation de la

place financière en vue de pouvoir mieux accueillir les acteurs potentiels, comme les fonds d'investissement en microfinance et (3) la finance rurale.

Nous allons nous attacher à faire du concret ensemble avec les ONG en 2005 dans le domaine de la microfinance.

...

(Extrait de la déclaration du Ministre à la Chambre des députés en novembre 2004)

La Coopération luxembourgeoise identifie les instruments de microfinance comme des outils complémentaires très utiles pour toute une gamme d'activités de coopération au développement plus traditionnelles, qu'elles relèvent du secteur de la formation et de l'insertion professionnelles ou de celui de la santé ou du développement local intégré. Par ailleurs, des potentialités de synergies mutuellement bénéfiques entre activités de coopération et des intérêts marqués du secteur privé ne sont pas ignorées.

...

Nous voulons employer la microfinance de façon plus systématique là où l'accès à la vie professionnelle et partant à une certaine indépendance financière ne dépend souvent que d'un petit coup de pouce. Des fonds relativement peu importants accordés à des particuliers peuvent aboutir à des résultats encourageants. Permettez-moi de souligner dans ce contexte l'intérêt du couple grand-ducal pour la Coopération luxembourgeoise en général et pour la microfinance en particulier.

Le temps me manque pour m'attarder sur les différents aspects de la microfinance. Juste ceci : la microfinance est l'un des domaines où la Coopération luxembourgeoise, les ONG luxembourgeoises et les entreprises luxembourgeoises – en l'occurrence le secteur bancaire – peuvent développer des synergies. C'est ce qu'elles ont déjà fait l'année dernière en organisant ensemble la semaine de la microfinance. C'était une initiative positive, et il devrait y avoir cette année une deuxième édition de cette semaine de la microfinance. Nous avons ici l'occasion de jeter un pont entre le monde de la microfinance et celui de la finance tout court, et ce sur la base d'un intérêt partagé des deux côtés. Nous devons continuer dans cette voie – dans d'autres secteurs également – sans pour autant renoncer au principe que nos aides ne sont pas dépendantes de l'obtention automatique par des entreprises luxembourgeoises de marchés dans les pays en développement. Nous n'en voulons pas et d'ailleurs cela serait contraire à la tendance internationale. Ce que nous comptons faire par contre, c'est essayer de créer des synergies intelligentes et saines entre la Coopération et les entreprises.

...

(Extrait de la déclaration du Ministre à la Chambre des députés de mars 2006)

Comme pour d'autres domaines de la coopération au développement, il s'avère également que les activités de microfinance ont tout à gagner quand les acteurs intéressés joignent leurs forces pour faire la différence.

... dans la logique de la création d'opportunités pour le secteur privé et pour ceux qui opèrent dans le domaine rural, nous allons lancer avant la fin de l'année avec l'UEMOA, l'organisation régionale en charge des questions économiques en Afrique de l'Ouest, un grand projet de développement des capacités dans le domaine de la microfinance. Ce n'est qu'un exemple parmi d'autres. Cela nous mènerait trop loin si j'énumérais aussi les initiatives bilatérales qui rentrent dans ce contexte – formation, insertion professionnelle, développement rural ; vous les trouverez dans notre rapport annuel qui paraîtra en juillet.

...

(Extrait de la déclaration du Ministre à la Chambre des députés d'avril 2007)

Contexte international

Les Nations Unies ont érigé l'année 2005 en « Année internationale du microcrédit ». Si le titre imposé à l'ONU par le G-77 sous l'impulsion de la délégation du Bangladesh peut paraître quelque peu anachronique, il n'a pas nui pour autant à la qualité du débat tout au long de l'année. Praticiens du terrain, institutions de microfinance organisées en réseaux ou non, gouvernements, institutions internationales et banquiers du secteur privé ont garanti le haut niveau de la discussion internationale. Sans surprise la pertinence des instruments de microfinance a été confirmée, mais – peut-être plus important encore – l'accent a été mis sur l'importance d'utiliser ces instruments dans des contextes légaux et réglementaires adéquats. La publication du rapport « *Building Inclusive Financial Sectors for Development* » doit être considérée comme un des résultats majeurs de l'année internationale.

Pour y donner suite et conseiller les Nations Unies et les gouvernements sur de possibles options politiques en la matière, le Secrétaire général de l'ONU Kofi Annan a nommé un groupe d'une trentaine d'experts internationaux de tous bords (gouvernements, ONU, ONG, secteur financier privé) dans lequel le Luxembourg est représenté et aux travaux duquel il participe de manière active.

Sur le plan européen, la Coopération luxembourgeoise a veillé à ce que la microfinance trouve sa place adéquate dans le Consensus européen sur la coopération au développement, adopté conjointement par le Parlement européen, le Conseil des ministres et la Commission européenne fin 2005 :

...

L'approche basée sur la microfinance a constitué l'innovation majeure de ces dernières années. Il est prévu d'étendre ce type d'appuis en mettant l'accent sur le renforcement des capacités et sur la mise en place d'organisations disposant du savoir-faire requis.

...

(Extrait du Consensus européen)

Par ailleurs, la Coopération luxembourgeoise participe activement aux travaux du CGAP (Consultative Group to Assist the Poor), auprès de la Banque mondiale. Ce groupe fait autorité dans le domaine du recensement et de la diffusion des bonnes pratiques en matière de microfinance.

Approche opérationnelle

1.

Forte de 10 ans d'expérience en matière de microfinance, la Coopération luxembourgeoise s'investit dans la création de secteurs financiers inclusifs. Sur base des conclusions de l'année internationale, le développement de la palette des différents instruments de microfinance demande à être poursuivi de manière soutenue pour leur assurer un impact maximal en termes de lutte contre la pauvreté. A cet égard, la Coopération luxembourgeoise continue à financer ou cofinancer directement ou indirectement les activités d'institutions de microfinance dans les pays en développement.

2.

En même temps la promotion de contextes légaux et réglementaires adaptés et le renforcement des capacités institutionnelles et en ressources humaines doivent être menés avec plus d'intensité que jamais, si des populations pauvres, jusque-là ignorées par les banques commerciales, doivent obtenir à terme accès aux services financiers au même titre que le reste de la population dans les pays en développement. A ce titre, la Coopération luxembourgeoise, en coopération avec la BCEAO, le FENU et des réseaux d'institutions de microfinance de la région, a mis en chantier un programme d'appui pluriannuel aux secteurs financiers inclusifs dans les pays membres de l'UEMOA.

3.

Enfin, la Coopération continue à mener un plaidoyer fort pour la création de secteurs financiers inclusifs dans les fora internationaux, dans l'Union européenne et aux Nations Unies. A l'appui de ce plaidoyer, la Coopération luxembourgeoise encourage la recherche dans le domaine de la microfinance, activité qui, par le passé, a abouti à des résultats aussi avant-gardistes quoique concrets que le lancement du premier fonds d'investissement en microfinance depuis la place financière de Luxembourg ou encore la création de LuxFlag, une agence de certification dont le label confirme l'orientation microfinance des fonds d'investissement qui s'en réclament et respectent les critères fixés par l'agence.

ANNEXE 1 : AIDE HUMANITAIRE

Section une – Principes généraux

- a) Comment et par quelle instance, au sein de l'administration du pays examiné, les objectifs de l'action humanitaire sont-ils définis ? Quelles sont les activités susceptibles de relever de cette définition ?

L'action humanitaire relève des compétences du Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire qui en définit les objectifs en s'appuyant sur la Direction de la coopération du Ministère des Affaires étrangères et, le cas échéant, sur les avis du Comité interministériel sur la coopération au développement. La définition des objectifs comprend tant la conceptualisation que la détermination des modalités de mise en œuvre de la politique d'action humanitaire.

- b) Dans quelle mesure la ligne de conduite/les stratégies gouvernementales incarnent-elles une volonté d'honorer les obligations suivantes :

- 1) les obligations imposées par le droit international humanitaire (DIH) et d'autres sources de droit ;

Dans les trois phases de son action, la prévention, l'aide humanitaire d'urgence et la transition, la Coopération luxembourgeoise a introduit de façon explicite le respect et la promotion du DIH dans sa stratégie. Pour ce qui est de la mise en œuvre concrète de cet aspect de sa stratégie, le Luxembourg a financé cette année plusieurs projets réalisés par le CICR dans ce domaine.

- 2) le respect des principes humanitaires fondamentaux que sont l'humanité et l'impartialité ;

(voir sous 3)

- 3) l'obligation faite aux organisations humanitaires de rester neutres par rapport à une situation de conflit ou à un différend politique et, de façon générale, de veiller à ce que l'action humanitaire soit conduite indépendamment de toute autre considération ?

L'action de la Coopération luxembourgeoise dans le domaine de l'aide humanitaire repose sur les quatre principes que sont l'humanité, la neutralité, l'indépendance et l'impartialité. Ces quatre principes font partie du cadre référentiel de l'action humanitaire du Luxembourg.

- c) La ligne de conduite/les stratégies suivies définissent-elles un système qui favorise une certaine souplesse des mécanismes de financement permettant de mieux répondre aux besoins humanitaires ?

L'application de la stratégie d'intervention comporte tous les éléments nécessaires pour garantir la flexibilité et la rapidité de réaction requise. Le Luxembourg fait partie des pays qui ont

participé en 2003, à Stockholm, à l'élaboration des principes arrêtés dans le contexte du « Good Humanitarian Donorship » (GHD) et le Luxembourg soutient cette initiative depuis ce jour. Par ailleurs, le financement de l'action humanitaire reflète le souci de prendre en compte les réalités et les contraintes des phases en amont et en aval de l'aide d'urgence à proprement parler. Les budgets de l'aide humanitaire sont conçus en conséquence.

Dans ce contexte, il convient tout d'abord de noter que le Luxembourg était, ensemble avec la Grande Bretagne et la Suède, le pays qui a le plus soutenu l'idée du « nouveau » Central Emergency Response Fund (CERF) lancée par le Coordinateur Humanitaire des Nations Unies, M. Jan Egeland. Le Luxembourg était l'un des premiers pays à contribuer au CERF et il en est aujourd'hui l'un des principaux donateurs.

Pour ce qui est des relations avec ses partenaires, le Luxembourg intervenant dans le domaine de l'aide humanitaire de façon prioritaire à travers des agences onusiennes et le Mouvement International de la Croix-Rouge, la Coopération luxembourgeoise a signé cette année des accords de financement pluriannuels avec le PAM, l'UNHCR et le CICR, de sorte à garantir non seulement une certaine prévisibilité mais également un maximum de flexibilité à ces partenaires.

Finale, en ce qui concerne les procédures administratives en rapport avec le financement de l'aide humanitaire, il convient de noter que la Direction de la Coopération profite pleinement des avantages au niveau de la flexibilité et de la rapidité de prise de décision liés à la taille du département et des procédures d'engagement et de déboursement en place. Ainsi, la Coopération luxembourgeoise est en mesure de réagir dès les premières heures qui suivent une urgence humanitaire.

- d) La ligne de conduite/les stratégies suivies définissent-elles un système qui facilite la mobilisation en temps utile des financements ?

Les crédits budgétaires dédiés à l'aide humanitaire d'urgence peuvent faire l'objet d'engagements globaux, permettant un déboursement particulièrement rapide (voir également ci-dessus).

- e) La ligne de conduite/les stratégies suivies prennent-elles en considération la nécessité de renforcer la capacité des pays et des communautés locales concernées de prévenir les situations d'urgence, de s'y préparer, d'en atténuer les effets et de se mobiliser face à ces crises ?

Alors que l'approche participative constitue un des éléments clés de la Coopération luxembourgeoise dans le domaine de la coopération au développement, la démarche est plus nouvelle dans le domaine de l'aide humanitaire, pour l'ensemble des pays donateurs actifs dans ce domaine en général, tout comme pour le Luxembourg.

Les enseignements tirés des actions humanitaires mises en œuvre au cours des dernières années lors des tremblements de terre en Algérie, au Maroc, en Iran et surtout au Pakistan, la communauté humanitaire internationale a fait le constat que, lors d'une crise humanitaire suite à une catastrophe naturelle, la réponse la plus importante était toujours celle donnée par le pays touché. Suite au tsunami de 2004 et après le lancement du Plan d'Action de Hyogo, cette conclusion a été formalisée. Le Luxembourg soutient pleinement ces efforts. L'inclusion, dans notre stratégie humanitaire, d'un volet prévention, comprenant tant des aspects de préparation aux catastrophes que des aspects de réduction des risques, en est un élément. L'appui du Luxembourg au système des coordinateurs humanitaires et au programme de renforcement de ce système en est un autre.

- f) Comment la question du relèvement du pays, du rétablissement de l'accès à des moyens de subsistance durables et du passage d'une intervention d'urgence à des activités en faveur du redressement et du développement est-elle abordée ?

A l'instar du volet prévention, la Coopération luxembourgeoise a également inclus la transition dans sa stratégie humanitaire. L'organisation budgétaire de l'aide humanitaire et le libellé de l'article budgétaire afférent permettent depuis un certain nombre d'années déjà de financer, à charge du budget de l'aide humanitaire, des activités de réhabilitation, de reconstruction et de relance économique afin de permettre à nos partenaires de mettre en œuvre des programmes tendant à faire le lien entre l'urgence humanitaire et la reprise des activités de développement.

La nouvelle stratégie de l'aide humanitaire présentée cette année par le Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire indique de façon expresse la transition comme étant un des trois piliers de notre action. Une partie du budget humanitaire est réservée à cette fin. Le Luxembourg peut ainsi financer des programmes dans les domaines de la réhabilitation et de la reconstruction des infrastructures tant privées que publiques, la réhabilitation des structures étatiques et des services de base ainsi que des projets visant à garantir la sécurité physique des bénéficiaires.

- g) Dans quelle mesure les stratégies suivies font-elles place à la coordination et la favorisent-elles ? Comment le rôle de chef de file et de coordinateur de l'action humanitaire internationale que jouent les Nations Unies et le mandat spécial que le Comité International de la Croix-Rouge est chargé d'exécuter dans les situations de crise et de conflit sont-ils reconnus et respectés ?

Le Luxembourg soutient de façon explicite les Nations Unies dans leur rôle de coordinateur au niveau de l'aide humanitaire mondiale (CERF, coordinateurs humanitaires (cf. réponses précédentes)). La Direction de la Coopération contribue au financement de l'UNOCHA et le Luxembourg est membre de l' « OCHA Donor Support Group ».

Au niveau européen, la Coopération luxembourgeoise contribue aux efforts de coordination de la DG ECHO et plaide, au sein des réunions du Comité Aide Humanitaire en faveur d'un soutien général de la part de la Commission et de tous les États membres en faveur du rôle de coordination de l'UNOCHA.

Enfin, par le biais de ses décisions de financement, la Direction de la Coopération veille à soutenir les efforts de coordination des acteurs présents sur le terrain et des autres donateurs. Elle participe également de façon directe à ces efforts en prenant activement part aux diverses réunions des donateurs à Bruxelles, New York et Genève et en fournissant ses données statistiques à la DG ECHO (14 points system) et à l'UNOCHA (financial tracking system).

- h) Existe-il des dispositifs permettant de veiller à ce que les bénéficiaires participent comme il se doit à l'élaboration, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des interventions humanitaires ?

La Coopération luxembourgeoise appuie activement, tant par le biais d'une participation directe que par le biais d'un soutien financier, divers programmes tendant à renforcer l'implication des bénéficiaires dans les différentes phases des actions humanitaires.

Par ailleurs, le Luxembourg n'intervenant qu'à titre tout à fait exceptionnel directement sur le terrain (en cas de catastrophe naturelle, par l'envoi d'une équipe de recherche et de secours et la mise à disposition de moyens de transport aériens avec soins médicaux) la Direction de la Coopération contribue avant tout au financement de programmes humanitaires mis en œuvre par

ses partenaires. Ces partenaires opèrent, en règle générale, en collaboration étroite avec les autorités locales et les bénéficiaires.

Section deux – Principes relatifs au financement de l'aide humanitaire

i) Dans un contexte donné et, de façon plus générale, comment le donateur :

- Fait-il en sorte que ses décisions en matière d'affectation des ressources respectent le principe de l'adéquation aux besoins ?

De façon générale, la Coopération luxembourgeoise n'intervient que lorsque les autorités du pays touché ont demandé une aide internationale. Les décisions de financement sont alors prises en réponse à un appel lancé par l'un des partenaires. La Coopération luxembourgeoise mise par ailleurs sur les évaluations des besoins faits sur place par les équipes de l'ONU (UNDAC - teams).

- S'efforce-t-il de veiller à ce que la mobilisation des ressources destinées à financer l'aide humanitaire mise en œuvre en cas d'événement d'une gravité exceptionnelle ne se fasse pas au détriment des actions en cours pour faire face à d'autres situations de crise déjà installées ?

L'aide humanitaire dans des contextes de crises dites « oubliées » fait partie des objectifs prioritaires de la Coopération luxembourgeoise. Les décisions de financement sont prises par le Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire sur base d'un certain nombre de critères dont, notamment, le faible taux de financement des programmes soutenus et la majeure partie du budget humanitaire est ainsi affectée à des crises sous-financées.

Par ailleurs, en raison du fait que le Luxembourg intervient depuis plusieurs années déjà dans la phase de transition entre l'urgence humanitaire et la reprise de l'activité de développement, l'engagement luxembourgeois en réponse à une crise humanitaire est presque toujours pluriannuel.

En cas de crise humanitaire d'une envergure exceptionnelle, comme par exemple la crise au Kosovo ou le tsunami de 2004, le Gouvernement luxembourgeois peut prendre la décision de débloquer des fonds supplémentaires, hors du budget humanitaire initial pour l'année en question, afin d'éviter que l'aide accordée par le Luxembourg dans ces cas aille au détriment des crises antérieures.

- Veille-t-il à la prévisibilité, à la souplesse et à la mobilisation en temps opportun des financements ?

Par le fait d'avoir conclu avec nos trois principaux partenaires humanitaires, le PAM, l'UNHCR et le CICR des accords de financement pluriannuels et par le biais de réunions de programmation organisées au cours des premières semaines de chaque année avec nos principaux partenaires ONG, la Coopération luxembourgeoise vise à garantir tant la flexibilité que la prévisibilité de ses contributions. Par ses mécanismes décisionnels et ses procédures d'engagement et de déboursement rapides, elle garantit une mobilisation financière adéquate de ses moyens.

- Choisit-il d'imposer ou non des exigences quant à l'utilisation des fonds ?

Dans le contexte de l'aide humanitaire d'urgence, la coopération luxembourgeoise impose des exigences quant à l'utilisation de ses contributions dans le sens où la plupart de ces contributions sont allouées à un partenaire précis, soit à une agence onusienne donnée, soit à un membre du Mouvement International de la Croix-Rouge, soit encore à une ONG, et Par ailleurs, ces contributions sont allouées en réponse à un appel qui cible soit une région, soit un pays précis. Par contre, les décisions d'affectation prises par le Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire ne vont, en règle générale, pas au-delà de ce niveau de précision.

Pour une partie de son budget, le Luxembourg n'impose aucune exigence de ce genre. Il s'agit de la contribution faite au CERF et des contributions totalement déliées de toute exigence (unearmarked) faites au PAM, à l'UNHCR et au CICR par le biais des accords pluriannuels signés en 2007 et des MOU signés les années précédentes.

Pour une autre partie de son budget, celle affectée à des activités dans les domaines de la prévention et de la transition, il est dans la logique des choses que les exigences luxembourgeoises en matière d'affectation géographique sont plus précises notamment au niveau sectoriel. Il faut cependant noter que ces exigences ne sont pas simplement imposées à nos partenaires, mais qu'elles font l'objet de discussions et qu'elles sont élaborées ensemble avec ces partenaires.

- Opère-t-il des arbitrages entre le canal multilatéral et le canal bilatéral ?

Le Luxembourg intervient principalement à travers différents partenaires multilatéraux et, dans une moindre mesure, bilatéraux. Ainsi, en 2006, 65,74% du budget de l'aide humanitaire luxembourgeoise ont été alloués à des agences onusiennes et 16,44% de ce budget ont été alloués au Mouvement International de la Croix-Rouge. La part du budget allouée aux ONG a été de 16,53% et la Direction de la Coopération a affecté 1,28% de son budget humanitaire pour la mise en œuvre d'une aide humanitaire d'urgence bilatérale directe. La Coopération luxembourgeoise entend ainsi mettre à profit autant que faire se peut l'expérience et les avantages comparatifs des partenaires multilatéraux.

- Opère-t-il son choix entre les organismes d'exécution, entre les ONG du Nord et les organisations de la société civile du Sud ?

Compte tenu de la prépondérance du multilatéralisme, le choix des organismes d'exécution revient avant tout à nos partenaires multilatéraux et la Direction de la Coopération n'influe pas sur ce choix. Il en va de même pour ce qui est des contributions allouées à des ONG luxembourgeoises qui travaillent, le plus souvent, à travers ou en collaboration avec des partenaires locaux ou des sections étrangères d'un réseau international auquel elles appartiennent. La Coopération luxembourgeoise peut également financer directement des ONG étrangères pour des actions humanitaires, mais il est un fait que la Direction de la Coopération n'opte que très rarement pour ce choix, la priorité étant généralement donnée aux ONG luxembourgeoises.

- Répond-il, au titre du partage du fardeau, aux appels globaux interorganisations lancés par les Nations Unies et aux appels du Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ?

En raison du nombre limité de missions diplomatiques luxembourgeoises, notamment dans les pays en développement, le Luxembourg n'est, en principe, pas en mesure de participer systématiquement à l'élaboration des Plans d'Action Humanitaires Consolidés (CHAP) et de contribuer à la préparation des Appels Consolidés (CAP). Cependant, le Luxembourg utilise ces documents lors de la préparation des décisions d'affectation de fonds prévues par les accords

signés avec le PAM, l'UNHCR et le CICR. De cette manière, le Luxembourg a, depuis des années, toujours été l'un des principaux contributeurs au CAP.

On peut par ailleurs s'interroger sur la compatibilité de l'exigence du partage du fardeau par rapport aux exigences de flexibilité fixées par le processus du « GHD ».

- Prête-t-il son concours à la mise au point de Plans d'action humanitaire communs (CHAP), destinés à constituer le premier instrument de planification stratégique, de hiérarchisation des priorités et de coordination dans les situations d'urgence complexes ?

Le Luxembourg ne participe pas directement à ce processus. La participation luxembourgeoise se limite dans ce contexte au support financier qu'il apporte à l'UNOCHA et à son engagement au sein de l'« OCHA Donor Support Group » (ODSG).

Section trois – Promotion et amélioration de l'application des normes existantes

- j) Comment le donateur s'assure-t-il que les organisations chargées de la mise en œuvre de l'aide humanitaire respectent de bonnes pratiques et s'attachent à promouvoir la reddition de comptes, l'efficacité et l'efficacités ? Comment l'utilisation des lignes directrices et principes définis par le Comité permanent interorganisations pour les activités humanitaires et le respect des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays et du Code de conduite de 1994 pour le Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales (ONG) lors des opérations de secours en cas de catastrophe, sont ils encouragés ?

Comme le Luxembourg intervient essentiellement à travers des agences onusiennes, le Mouvement International de la Croix-Rouge et quelques ONG qui jouissent, pour la plupart, d'un Accord Cadre de Partenariat avec ECHO, il est généralement admis que tous ces partenaires adhèrent aux règles de bonne pratique en question. Par ailleurs, le Luxembourg participe activement aux débats menés dans ce contexte dans différents fora tels que, par exemple, l'ODSG et le cercle des amis du CICR.

- k) Comment le donateur s'y prend-il pour offrir son appui à la mise en œuvre de l'action humanitaire, notamment pour contribuer à la sécurité d'accès aux secours ?

Par le biais de contributions non marquées (« unearmarked ») au niveau sectoriel et par des contributions à des programmes visant à garantir le respect et la promotion du DIH, le Luxembourg donne à ces partenaires des moyens pour intervenir dans ce domaine.

- l) Un appui est-il apporté aux mécanismes de planification des interventions d'urgence utilisés par les organisations humanitaires pour renforcer la capacité de réaction aux niveaux local, national régional et mondial ?

En incluant la prévention dans sa nouvelle stratégie en matière d'aide humanitaire et en réservant à cette fin au moins 5% de son budget humanitaire, la Coopération luxembourgeoise a créé un cadre qui permet d'apporter un appui à ces mécanismes. Comme indiqué plus haut, le Luxembourg soutient pleinement cette démarche.

- m) Comment le donateur affirme-t-il la prééminence des organisations civiles dans la mise en œuvre de l'action humanitaire, en particulier dans les régions en proie à des conflits armés et où se déroulent des opérations de maintien de la paix et/ou des interventions militaires ?

Le Luxembourg a apporté, depuis la première heure, son soutien aux Lignes Directrices d'Oslo sur l'usage des moyens militaires et civils dans les crises humanitaires. La Coopération luxembourgeoise est ouverte au débat relatif à l'utilisation de moyens militaires sur le terrain humanitaire et le fait que le Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire est également Ministre de la Défense contribue sans doute à nourrir ce débat. Ceci dit, le Luxembourg a clairement énoncé le principe de la prééminence de l'humanitaire sur le militaire et il contribue en ce sens aux discussions en cours au sein de l'Union européenne autour d'un consensus européen sur l'aide humanitaire.

- n) Dans des situations où il est fait appel aux moyens et équipements militaires pour appuyer la mise en œuvre de l'action humanitaire, comment le donateur veille-t-il à ce que ceux-ci soient utilisés dans le respect du droit international humanitaire et des principes humanitaires, ainsi que du rôle prépondérant des organisations humanitaires ?

La Coopération luxembourgeoise n'intervenant, pour ainsi dire, pas directement sur le terrain humanitaire, il lui est difficile de contribuer à veiller au respect de ces critères sur place. Néanmoins, comme indiqué ci-dessus, le Luxembourg a une position bien arrêtée en la matière et la Coopération luxembourgeoise soutient ses partenaires et plus particulièrement le CICR dans leurs activités dans ce domaine.

- o) Comment la mise en œuvre et la promotion des Directives de 1994 sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe, et les Directives de 2003 sur les ressources militaires et de la protection civile à l'appui des activités humanitaires des Nations Unies dans les situations d'urgences complexes, sont-elles assurées ?

Le Luxembourg appuie la position suivant laquelle les moyens de la protection civile ne sont pas réservés pour servir en dernier ressort, comme les moyens militaires.

Section quatre – Apprentissage et reddition de comptes

- p) Quelle est la portée actuelle des évaluations de l'action humanitaire, quelles sont les activités qui ont récemment fait l'objet d'évaluations et comment les conclusions et recommandations dégagées de ces exercices sont-elles mises à profit pour orienter l'action des pouvoirs publics et les décisions en matière de programmation ?

Le Luxembourg n'étant pas, en règle générale, un acteur de terrain en matière humanitaire, son action en tant que telle n'a pas été évaluée à ce jour. Dans différents contextes humanitaires, notamment dans le cas de ses partenaires ONG, le Luxembourg fait procéder à des évaluations externes de programmes auxquels il a contribué. Dans le cadre de l'aide humanitaire mise en œuvre suite au tsunami, le Luxembourg a contribué à l'évaluation TEC menée par une coalition de donateurs. La plupart du temps, la Direction de la Coopération bénéficie des avantages des évaluations menées par d'autres donateurs ou par certains de ses partenaires.

Certains des enseignements tirés d'évaluations récentes ont ainsi trouvé leur application dans notre nouvelle stratégie.

- q) Des dispositifs ont-ils été mis en place pour favoriser l'apprentissage et la reddition de comptes au service d'une mise en œuvre efficiente et efficace de l'aide humanitaire ? Comment la diffusion des enseignements de l'expérience dans les différents services et organismes s'effectue-t-elle lorsque plusieurs branches de l'administration sont concernées ?

La taille relativement modeste des structures administratives concernées par l'action humanitaire joue en faveur d'une diffusion rapide et efficace de l'information. Les grandes orientations régissant l'action humanitaire du Luxembourg sont présentées et discutées au comité interministériel sur la coopération au développement.

- r) Dans quelle mesure le donateur encourage-t-il et appuie-t-il la réalisation d'évaluations conjointes des interventions internationales en cas de crise humanitaire, et y participe-t-il, y compris lorsqu'elles portent sur les performances des donateurs ?

Le programme d'évaluations mis au point par le Service « Contrôle de qualité » permet la participation, notamment financière, dans de tels exercices d'évaluation.

- s) Dans quelle mesure la participation des bénéficiaires au suivi et à l'évaluation des interventions humanitaires est-elle assurée ?

La Coopération luxembourgeoise considère que l'implication des bénéficiaires est une condition essentielle de la pertinence de tout exercice d'évaluation.

- t) Les systèmes de notification en place garantissent-ils l'exactitude, l'actualité et la transparence des rapports établis par les donateurs sur les dépenses publiques affectées à l'action humanitaire, et encouragent-ils la normalisation dans ce domaine ?

La Coopération luxembourgeoise fait des efforts accrus pour communiquer en toute transparence ses contributions financières à des actions humanitaires. Elle encourage ses partenaires, notamment multilatéraux, à faire de même.

**ANNEXE 2 : ENQUÊTE 2006 SUR LE SUIVI DE LA DÉCLARATION DE PARIS – TABLEAU
CONCERNANT LE LUXEMBOURG**

Table C.19: Luxembourg

Information in the table below covers data reported in 3 countries out of 34 and reflects 25% of country programmed aid in 2005.

Indicators		Definitions		2005 Baseline ratio	Average country ratio a)
3	Aid flows are aligned on national priorities	Aid for government sector in budget (USD m)	26	77%	66%
		Aid disbursed for government sector (USD m)	33		
4	Strengthen capacity by co-ordinated support	Coordinated Technical co-operation (USD m)	0	0%	0%
		Technical co-operation (USD m)	2		
5a	Use of country public financial management systems	Use of PFM systems (USD m)	0	0%	0%
		Aid disbursed for government sector (USD m)	33		
5b	Use of country procurement systems	Use of procurement systems (USD m)	0	0%	0%
		Aid disbursed for government sector (USD m)	33		
6	Avoid parallel implementation structures	Number of parallel PIUs	1	1	0.3
		Number of countries	3		
7	Aid is more predictable	Aid recorded as disbursed (USD m)	20	57%	51%
		Aid scheduled for disbursement (USD m)	35		
8	Aid is untied	Untied aid (USD m)	91	100%	100%
		Total bilateral aid (USD m)	91		
9	Use of common arrangements or procedures	Programme-based approaches (USD m)	14	41%	32%
		Total aid disbursed (USD m)	34		
10a	Joint missions	Number of joint missions (number)	2	20%	20%
		Total number of missions (number)	10		
10b	Joint country analytic work	Number of joint analyses (number)	2	67%	67%
		Total number of country analyses (number)	3		

(a) The average country ratio is the average ratio across all countries where the donor has reported activities.