

**Examens OCDE
sur la coopération
pour le développement :
Luxembourg**

2012

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

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

ISBN 978-92-64-20079-1 (PDF)

Collection: Examens OCDE sur la coopération pour le développement

ISSN 2222-7938 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2012

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à rights@oecd.org. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), info@copyright.com, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), contact@efcopies.com.

Le processus d'examen par les pairs

Le Comité d'aide au développement (CAD) procède à des examens périodiques sur les efforts individuels de coopération pour le développement des membres du CAD. Les politiques et les programmes de chacun des 24 membres font l'objet d'un examen critique une fois tous les quatre ou cinq ans. Cinq membres sont examinés chaque année. La Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE apporte le soutien analytique et est responsable de la mise à jour éventuelle du cadre conceptuel qui sert de base aux examens par les pairs.

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

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

Cet examen contient les « Principales conclusions et recommandations » du CAD et le rapport du Secrétariat. Il a été préparé avec les examinateurs représentant l'Espagne et la Grèce pour l'examen qui a eu lieu le 21 novembre 2012.

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

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

L'aide de Luxembourg – Aperçu synthétique*

LUXEMBOURG

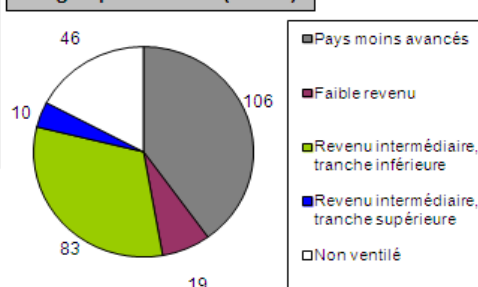
| APD nette | 2009 | 2010 | 2011 ^P | Variation 2010/11 |
|-----------------------------|-------|-------|-------------------|-------------------|
| Prix courants (USD m) | 415 | 403 | 413 | 2.7% |
| Prix constants (2010 USD m) | 414 | 403 | 381 | -5.4% |
| En euros (millions) | 298 | 304 | 297 | -2.2% |
| APD/RNB | 1.04% | 1.05% | 0.99% | |
| Aide bilatérale (%) | 64% | 65% | 69% | |

P. Données préliminaires.

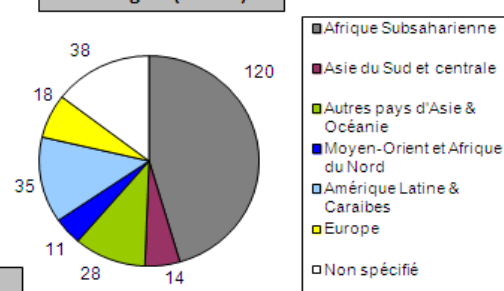
| Dix principaux bénéficiaires d'APD brute (USD m) | |
|--|-----|
| 1 Sénégal | 21 |
| 2 Mali | 18 |
| 3 Burkina Faso | 16 |
| 4 Cap-Vert | 16 |
| 5 Vietnam | 13 |
| 6 Namibie | 11 |
| 7 Nicaragua | 11 |
| 8 El Salvador | 10 |
| 9 Laos | 10 |
| 10 Niger | 9 |
| Memo: % de l'APD bilatéral brute | |
| 5 principaux bénéficiaires | 32% |
| 10 principaux bénéficiaires | 51% |
| 20 principaux bénéficiaires | 69% |

APD bilatérale brute, moyenne 2009-10, sauf indication contraire

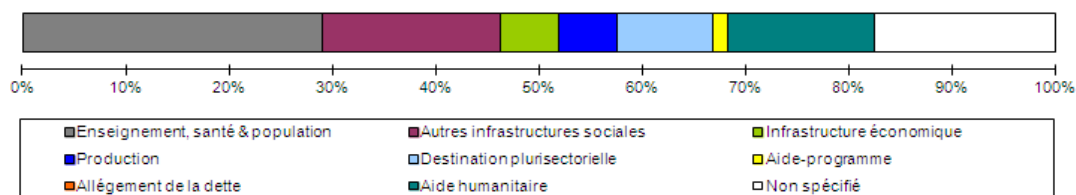
Par groupe de revenu (USD m)



Par région (USD m)



Par secteur



Mise en oeuvre des recommandations formulées lorsque l'examen par les pairs de 2008

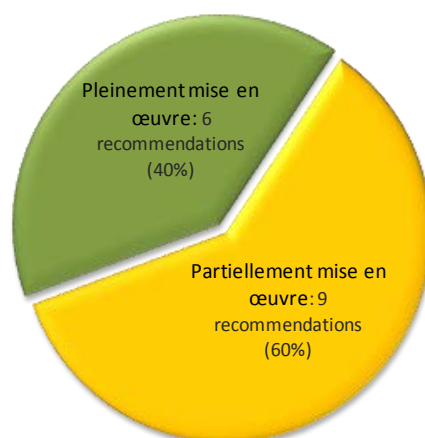


Table des matières

| | |
|--|-----------|
| Liste des sigles..... | 8 |
| Les principales conclusions et recommandations du CAD..... | 11 |
| Résumé..... | 11 |
| Cadre général de la coopération au développement..... | 12 |
| Promouvoir le développement au-delà de l'aide : clarifier le contenu et les implications de la cohérence des politiques pour le développement | 14 |
| Volume et allocations de l'aide : maintenir un programme ciblé | 16 |
| Organisation et gestion | 17 |
| Améliorer l'impact de la coopération au développement | 19 |
| Améliorer l'assistance humanitaire..... | 21 |
| Chapitre 1 Orientations stratégiques | 25 |
| Un acteur généreux doté d'un cadre légal et institutionnel solide | 26 |
| Orientations stratégiques..... | 27 |
| Les autres canaux de l'aide luxembourgeoise..... | 31 |
| Communication et éducation au développement | 33 |
| Considérations à prendre en compte pour l'avenir | 34 |
| Chapitre 2 Au-delà de l'aide, le développement..... | 37 |
| La cohérence des politiques : inscrite dans la loi, mais pas encore pleinement appropriée..... | 38 |
| Dispositifs contribuant à la concertation en vue de la cohérence des politiques | 42 |
| L'aide et au-delà : améliorer le financement du développement | 44 |
| Considérations à prendre en compte pour l'avenir | 44 |
| Chapitre 3 Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'aide..... | 47 |
| Un donneur généreux : stabilité à un haut niveau de l'aide publique au développement | 48 |
| Répartition globale de l'APD..... | 49 |
| L'aide bilatérale | 49 |
| Canal multilatéral : un acteur modèle | 54 |
| Considérations à prendre en compte pour l'avenir | 55 |
| Chapitre 4 Organisation et gestion | 57 |
| Organisation institutionnelle de la coopération au développement au siège | 58 |
| Le dispositif sur le terrain | 62 |
| Ressources humaines | 64 |
| Evaluation et gestion des connaissances..... | 66 |
| Considérations à prendre en compte pour l'avenir | 68 |
| Chapitre 5 Efficacité de l'aide et résultats | 71 |

| | |
|--|------------|
| Un engagement important de Paris à Busan | 72 |
| Des efforts à faire pour atteindre les objectifs de la Déclaration de Paris | 72 |
| Appropriation et alignement : de réels efforts limités par l’approche projet | 75 |
| Un acteur engagé dans les efforts d’harmonisation | 77 |
| Consolider l’approche stratégique pour mieux relier objectifs, activités et résultats..... | 78 |
| Considérations à prendre en compte pour l’avenir | 78 |
| Chapitre 6 Aide humanitaire..... | 81 |
| De bons progrès au regard des recommandations de 2008 | 82 |
| Le renforcement du recentrage stratégique aidera à gérer un mandat humanitaire vaste | 82 |
| Un bilan solide en matière de partenariat mais des critères mieux définis et une plus grande prévisibilité de l’aide sont nécessaires | 85 |
| D’importants problèmes d’effectifs empêchent le Luxembourg d’être « bien adapté » aux objectifs qu’il poursuit..... | 87 |
| Le Luxembourg devrait suivre ses propres résultats et en tirer les enseignements..... | 88 |
| Considérations à prendre en compte pour l’avenir : | 88 |
| Annexe A Progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations de l’examen par les pairs de 2008..... | 91 |
| Annexe B Statistiques OCDE/CAD sur les apports d’aide | 97 |
| Annexe C Visite sur le terrain au Laos..... | 105 |
| Bibliographie..... | 113 |
| Tableaux | |
| Tableau 4.1. Rôles respectifs du Ministère et de LuxDev dans la programmation et la mise en œuvre | 60 |
| Tableau 4.2. LuxDev: Délégation des pouvoirs de validation et de signature | 63 |
| Tableau 4.3. Les différents types d’évaluations menées par le ministère et LuxDev..... | 66 |
| Tableau 5.1. Programmes Indicatifs de Coopération du Luxembourg..... | 75 |
| Tableau B.1. Apports financiers totaux | 97 |
| Tableau B.2. APD par grandes catégories | 98 |
| Tableau B.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu | 99 |
| Tableau B.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale..... | 100 |
| Tableau B.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal | 101 |
| Tableau B.6. Panorama comparatif..... | 102 |
| Graphiques | |
| Graphique 1.1. Principaux acteurs de la coopération luxembourgeoise | 27 |
| Graphique 1.2. Soutien du public à l'aide au développement..... | 33 |
| Graphique 1.3. Budget alloué aux activités de communication et d'éducation au développement | 34 |
| Graphique 2.1. Progrès réalisés par le Luxembourg en matière de CPD, 2008-2012..... | 39 |
| Graphique 3.1. APD en pourcentage du Revenu National Brut de 1985 à 2010 | 48 |
| Graphique 3.2. Évolution de la répartition entre coopération bilatérale et multilatérale de 1996 à 2010 | 49 |
| Graphique 3.3. Part de l’APD allouée aux ONG de développement luxembourgeoises..... | 50 |

| | | |
|----------------|---|-----|
| Graphique 3.4. | Évolution de la répartition de l'APD luxembourgeoise par région de 2006 à 2010. | 50 |
| Graphique 3.5. | Évolution de l'APD depuis 1999 dans les 10 pays prioritaires du Luxembourg..... | 52 |
| Graphique 5.1. | La performance du Luxembourg vis-à-vis des indicateurs de la déclaration de Paris, 2010 | 73 |
| Graphique A.1 | Mise en oeuvre des recommandations formulées lorsque l'examen par les pairs de 2008 | 95 |
| Graphique B.1. | APD nette des pays du CAD en 2010 | 103 |
| Graphique C.1. | La coopération luxembourgeoise au Laos - 2010..... | 108 |

Encadrés

| | | |
|--------------|--|-----|
| Encadré 0.1 | Canal multilatéral: un acteur modèle | 14 |
| Encadré 2.1 | Environnement et secteur financier - Recommandations de l'OCDE | 41 |
| Encadré 4.1. | Les avantages de la colocation | 61 |
| Encadré 4.2. | Un parcours de formation initial original mis en place par la Direction de la coopération..... | 65 |
| Encadré 6.1. | L'aide humanitaire du Luxembourg..... | 82 |
| Encadré 6.2. | Emergency.lu : la plate-forme de télécommunications du Luxembourg | 87 |
| Encadré C.1. | Les mécanismes de coordination au Laos..... | 106 |

Liste des sigles

| | |
|---------|---|
| APD | Aide publique au développement |
| APO | Accords de Partenariat Opérationnels |
| ATTF | Agence de Transfert de Technologie Financière |
| BTI | Bank Training Institute |
| CAD | Comité d'aide au développement |
| CERF* | Fonds central pour les interventions d'urgence |
| CTP | Conseillers Techniques Principaux |
| DREF* | Disaster Emergency Response Fund |
| FCD | Fonds de la coopération au développement |
| FENU | Fonds d'équipement des Nations Unies |
| FNUAP | Fonds des Nations Unies pour la population |
| GFDRR | Facilité mondiale pour la prévention des risques de catastrophes et le relèvement |
| MAE | Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration |
| MOPAN* | Réseau de mesure des performances des organisations multilatérales |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économiques |
| OMD | Objectifs du Millénaire pour le développement |
| ONG | Organisation non gouvernementale |
| ONU | Organisation des Nations Unies |
| OSCE | Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe |
| PIC | Programme indicatif de coopération |
| PMA | Pays moins avancés |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le développement |
| RNB | Revenu national brut |
| UEMOA | Union économique et monétaire Ouest-Africaine |
| UGP | Unités de Gestion de Projets |
| UNICEF* | Fonds des Nations Unies pour l'enfance |
| UNISDR* | Agence onusienne pour la réduction des catastrophes naturelles |

* Sigle dans la langue originale.

Signes utilisés :

EUR Euro

USD Dollar des États-Unis

() Estimation du Secrétariat pour tout ou partie

- Nul

0.0 Négligeable

.. Non disponible

... Non disponible séparément mais inclus dans le total

n.a. Non applicable (sans objet)

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

Taux de change annuel moyen (EUR pour 1 USD)

| 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--------|--------|--------|--------|
| 0.8851 | 0.8049 | 0.8046 | 0.7967 |

Les principales conclusions et recommandations du CAD

Résumé

Le Grand-Duché de Luxembourg est l'un des plus généreux donateurs du Comité d'aide au développement (CAD), avec une moyenne de 1% de son revenu national brut (RNB) alloué à l'aide publique au développement (APD). Sa politique de coopération bénéficie d'un soutien politique fort, d'un ancrage juridique solide et d'un cadre institutionnel stable. Sa forte concentration géographique et sectorielle lui permet de compenser la taille modeste de son programme (413 millions EUR en 2011) et d'avoir un impact réel, voire un rôle de leader, dans certains de ses secteurs de concentration et pays partenaires privilégiés.

Le Luxembourg est apprécié par ses partenaires pour la prévisibilité et la flexibilité de son appui. Il a par bien des aspects une approche exemplaire vis-à-vis des acteurs multilatéraux, et dispose également d'un bilan solide en matière de partenariat humanitaire. En réponse aux recommandations de l'examen de 2008, le Luxembourg a renforcé son cadre stratégique et mis en place des outils pour améliorer le pilotage et la mise en œuvre de la coopération au développement. Il s'engage progressivement dans des approches programmes utilisant davantage les systèmes nationaux.

Le Luxembourg doit veiller à définir un programme et des modalités d'exécution qui tiennent compte de ses contraintes en personnel et tirent le meilleur parti de son dispositif institutionnel. Cela requiert une collaboration étroite entre la Direction de la coopération du ministère des Affaires étrangères et l'agence d'exécution LuxDev, en sorte de maximiser leurs apports respectifs. Cela nécessite également d'améliorer les outils de gestion des ressources humaines. La centralisation du programme et l'absence de bureau de la coopération dans certains pays partenaires privilégiés pèsent sur la qualité d'exécution des projets et entravent le dialogue avec les partenaires. Le Luxembourg devra examiner comment remédier à ces faiblesses. Il gagnera également à renforcer son approche de la gestion axée sur les résultats. Enfin, la cohérence des politiques pour le développement reste un domaine où le Luxembourg peut progresser, ce qui requiert une meilleure compréhension de l'impact de ses politiques nationales sur les efforts de développement des pays partenaires.

Cadre général de la coopération au développement

Renforcer le ciblage stratégique pour améliorer l'impact de la coopération au développement

Principales conclusions : Le Luxembourg a renforcé l'approche stratégique de sa coopération au développement. Toutefois, les priorités de la coopération inscrites dans la loi nouvellement révisée ne sont pas encore clairement articulées avec le cadre stratégique. Cela pourrait affecter le ciblage sur les secteurs où l'avantage comparatif du Luxembourg est réel, ce qui aurait pour conséquence un impact amoindri de sa coopération.

Recommandations : Pour renforcer son positionnement stratégique, le Luxembourg devrait :

- Préciser la vision et les objectifs de la coopération et, sur la base de la loi révisée, du contexte international et des avantages comparatifs du Luxembourg, identifier les secteurs clés et les résultats attendus de la politique de coopération.
- Préciser les plans d'action pour les stratégies sectorielles clés, en spécifiant les moyens pour atteindre les objectifs visés ainsi que les indicateurs de suivi de leur mise en œuvre.

Depuis l'examen de 2008, le Luxembourg a maintenu le profil élevé de sa coopération au développement, qu'il considère comme un vecteur important de son action extérieure. Dans son programme 2009-2014, le gouvernement s'est engagé à maintenir le niveau de l'APD à 1 % du revenu national, mais également à améliorer la qualité de la coopération. A cet égard, le Luxembourg a renforcé le cadre stratégique de sa coopération au développement. Il dispose maintenant d'une stratégie générale ainsi que de stratégies sectorielles et opérationnelles couvrant les principaux domaines et modalités d'intervention de sa coopération. Par ailleurs, la loi sur la coopération au développement, qui a été révisée en mai 2012, réaffirme que l'objectif principal de la coopération au développement est la réduction de la pauvreté, et intègre pour la première fois l'assistance humanitaire.

Avec tous ces éléments, le Luxembourg est en mesure d'établir un positionnement stratégique à moyen terme solide, qui précise la stratégie générale en clarifiant les objectifs et les résultats attendus de la coopération ainsi que les moyens de les atteindre, y compris en spécifiant ses secteurs de concentration. Cette vision stratégique devrait être définie en s'appuyant sur la loi révisée, en tenant compte des avantages comparatifs de la coopération luxembourgeoise, et en se situant dans la perspective de l'après 2015, échéance des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Dans les secteurs prioritaires, la définition de plans d'action plus précis et de cadres de résultats permettrait de mieux suivre la mise en œuvre des stratégies correspondantes et, ultérieurement, d'évaluer les résultats. Comme cela a été noté au Laos, cela permettrait également de mieux relier la contribution des programmes pays aux objectifs globaux et sectoriels de la coopération. Le Luxembourg gagnerait également à préciser son approche dans les États fragiles et à développer un processus interne de gestion des risques, de façon à mieux appréhender le travail dans ces contextes. Le cas du Mali en illustre la nécessité.

Maximiser les synergies entre les différents canaux de la coopération

Principales conclusions : Si le Luxembourg a par bien des aspects une approche exemplaire vis-à-vis des acteurs multilatéraux (Encadré 1), son approche des ONG et de la coopération régionale n'est pas encore suffisamment stratégique. Il s'ensuit un manque de complémentarité et de synergie entre les différents canaux de la coopération au développement luxembourgeoise.

Recommandations : Pour maximiser les synergies au sein de sa coopération, le Luxembourg devrait :

- Clarifier les objectifs de sa coopération avec les ONG, rationaliser les mécanismes de financement et établir un dialogue régulier avec celles-ci dans les pays partenaires privilégiés.
- Utiliser les bureaux régionaux de la coopération pour renforcer les synergies entre les composantes bilatérale, multilatérale et régionale de la coopération.

La loi sur la coopération institue la collaboration avec les ONG comme l'un des vecteurs de la coopération luxembourgeoise, et 20 % de l'APD du Luxembourg est allouée à travers les ONG selon des modalités fixées par règlement grand-ducal. Toutefois, le Luxembourg n'a pas de cadre stratégique clarifiant les objectifs de sa coopération avec les ONG et explicitant la complémentarité avec les autres canaux de la coopération. Par ailleurs, si le ministère entretient un dialogue régulier et ouvert avec les ONG luxembourgeoises à Luxembourg, un tel dialogue n'existe pas systématiquement au niveau des pays partenaires privilégiés, ainsi que cela a été relevé au Laos. Établir une concertation régulière dans les pays partenaires permettrait de partager les expériences et de chercher des synergies entre les projets cofinancés avec les ONG et les programmes indicatifs nationaux de la coopération luxembourgeoise. Enfin, le Luxembourg devrait poursuivre la rationalisation des mécanismes de financement des ONG, ceci afin de diminuer les coûts de transaction attachés à la coopération avec les ONG et de libérer des ressources humaines pour des tâches stratégiques.

Dans le cadre de la révision de la loi en 2012, le Luxembourg a ajouté le canal régional aux canaux traditionnels de sa coopération. Jusqu'à présent le Luxembourg a fourni de l'assistance technique à certaines organisations régionales. Cet appui est toutefois resté limité du fait de la faiblesse structurelle de nombreuses organisations régionales. Aussi le Luxembourg devrait-il considérer les moyens les plus appropriés pour renforcer les capacités de celles-ci. Par ailleurs, le Luxembourg pourrait tirer davantage parti de ses bureaux de coopération régionaux pour mettre en place une approche plus systématique de construction de synergies entre les programmes bilatéraux et régionaux, comme cela existe avec le canal multilatéral. En partant d'une vision régionale, elle pourrait se traduire en choix d'engagements sectoriels pertinents au niveau régional, tenant compte également des priorités nationales de ces pays. Ainsi au Laos, où un programme bilatéral sur l'adaptation au changement climatique est en cours de formulation, des synergies pourraient être recherchées avec l'appui apporté à la Commission du fleuve Mékong ainsi qu'avec le programme bilatéral mis en œuvre au Vietnam.

Encadré 0.1 Canal multilatéral: un acteur modèle

Le Luxembourg a continuellement basé sa politique étrangère sur une participation active à la coopération multilatérale. Un tiers de l'APD luxembourgeoise passe par le canal multilatéral, et 15 % va aux organismes onusiens. Les organisations multilatérales sont choisies de façon stratégique, en fonction des secteurs et pays dans lesquelles elles interviennent, de façon à conserver la cohérence avec les priorités du Luxembourg.

Les agences des Nations Unies apprécient l'approche du Luxembourg, qui verse un tiers de sa contribution sous forme d'aide non affectée ; est un partenaire fiable et prévisible ; s'engage de façon constructive dans les débats en apportant une perspective multisectorielle ; et soutient activement l'approche « Delivering as One ». Ainsi, le Luxembourg a signé le 8 juin 2011 des accords-cadres avec quatre agences des Nations Unies (PNUD, UNICEF, FNUAP et FENU). Ces accords de partenariat sont harmonisés et suivent un même format, qui a été proposé par le ministère afin de renforcer la cohésion des agences. La coopération multilatérale du Luxembourg est par ailleurs flexible et alignée sur les procédures des organisations internationales, diminuant la charge de travail administratif.

Promouvoir le développement au-delà de l'aide : clarifier le contenu et les implications de la cohérence des politiques pour le développement

Principales conclusions : *En dépit de mesures prises pour promouvoir la cohérence des politiques pour le développement (CPD), le Luxembourg n'a pas encore une vision claire des enjeux qui en découlent et de l'impact potentiellement négatif de certaines politiques nationales sur les pays en développement. En conséquence, hormis le cas des marchés publics, le Luxembourg ne s'est pas fixé d'objectifs visant à assurer que ses politiques nationales ne contredisent pas les efforts des pays en développement.*

Recommandations : Pour assurer que les politiques nationales appuient ou, à tout le moins, ne contredisent pas les efforts de développement des pays partenaires, le Luxembourg devrait :

- Sensibiliser et former le personnel de l'administration sur les questions de cohérence des politiques pour le développement, à Luxembourg et dans les pays partenaires, et utiliser les ressources disponibles au plan national et européen pour rassembler et analyser les données concernant l'impact des politiques nationales sur les pays en développement.
- Utiliser ces données pour identifier les politiques ayant des impacts potentiels négatifs.
- Allouer au comité interministériel les moyens institutionnels, humains et matériels appropriés pour lui permettre de promouvoir, suivre et évaluer la cohérence des politiques dans les domaines clés identifiés comme ayant potentiellement un impact négatif sur les pays en développement.

La loi modifiée de 2012 sur la coopération au développement fait explicitement référence à la cohérence des politiques pour le développement, et le gouvernement s'est engagé à plus de cohérence dans le domaine des marchés publics, en recourant de manière accrue à l'achat de biens issus du commerce équitable. Pour autant, la notion de CPD est, dans une large mesure, soit confondue avec la promotion d'une approche cohérente de la coopération au développement, soit confinée au niveau européen, les autorités luxembourgeoises considérant que les politiques purement nationales n'ont pas ou très peu d'impact sur les pays en développement, au contraire des politiques communes européennes. Il est certes important que le Luxembourg s'implique au niveau de Bruxelles pour assurer que les politiques européennes ne contredisent pas les efforts de développement des pays. Toutefois, cela ne devrait pas conduire le Luxembourg à minorer l'impact, positif ou négatif, de ses politiques nationales. Ainsi, les examens menés par l'OCDE dans les domaines de l'environnement et des transactions financières ont conduit à des recommandations dont le Luxembourg doit poursuivre la mise en œuvre pour contribuer pleinement à la lutte contre le changement climatique et contre le blanchiment de capitaux.

Une volonté politique forte est nécessaire pour impulser une meilleure compréhension des enjeux dans ce domaine, en s'appuyant sur les définitions et recommandations émanant tant de l'OCDE que du cadre européen, et pour prendre action en cherchant à identifier les politiques qui peuvent avoir un impact négatif sur les pays en développement. Une telle approche permettrait au Luxembourg d'aller au-delà de la résolution ad hoc de cas qui sont signalés au ministère, en particulier par les ONG.

Si le comité interministériel sur la coopération au développement couvre maintenant la cohérence des politiques en faveur du développement, il n'a ni mandat, ni ressources pour conduire des études spécifiques lui permettant d'étayer ses avis sur les projets de loi susceptibles d'avoir un impact sur les pays en développement, et de les défendre efficacement au sein du gouvernement. Il serait donc utile que le règlement grand-ducal qui précisera les attributions et les ressources du comité lui donne mandat de promouvoir, suivre et évaluer de façon systématique la cohérence des politiques au service du développement. Il serait également utile que le règlement renforce, à travers sa composition, le poids politique du comité et qu'il lui octroie des moyens suffisants. Les études commanditées par le comité contribueraient par ailleurs au rapport annuel sur la coopération au développement, qui doit maintenant comporter une section sur la cohérence des politiques pour le développement.

Volume et allocations de l'aide : maintenir un programme ciblé

Principales conclusions : *L'aide du Luxembourg est ciblée sur un petit nombre de pays et de secteurs. Il sera important de maintenir cette forte concentration qui permet d'avoir un réel impact sur le terrain. Le Luxembourg envisage de se retirer de plusieurs pays, mais il ne dispose pas de critères clairs pour déterminer quand sortir d'un pays ni de procédures pour gérer la transition vers d'autres formes de coopération. Cela conduit à un manque de clarté quant à l'avenir des programmes dans les pays concernés.*

Recommandations: Pour augmenter l'impact de son programme de coopération et respecter les principes de l'efficacité de l'aide, le Luxembourg devrait :

- Maintenir une forte concentration géographique et sectorielle.
- Apprendre de son expérience en Namibie et des expériences des autres donateurs pour identifier des critères de sortie d'un pays et faciliter la mise en place de procédures de transition vers de nouvelles formes de coopération.

En 2010, l'APD du Luxembourg s'élevait à 403 millions USD courants, soit 1.05 % du RNB. Selon les données préliminaires du CAD, le Luxembourg a consacré 0.99 % de son RNB à l'APD en 2011, ce qui le place en 3ème position parmi les membres du CAD. Le programme gouvernemental 2009-2014 prévoit de maintenir l'aide publique à 1% du RNB, ce qui est remarquable.

En 2010, 65 % de l'APD était affectée à la coopération bilatérale. Cette aide est fortement concentrée sur l'Afrique et les pays à faible revenu, ces derniers ayant reçu 56 % de l'APD luxembourgeoise en 2010. Le Luxembourg a poursuivi sa stratégie de forte concentration géographique, le nombre de ses pays partenaires privilégiés étant passé de dix à neuf en 2011. Le Luxembourg a également maintenu sa politique de concentration sectorielle dans des secteurs qu'il juge prioritaires (éducation et santé) ou dans lesquels il dispose d'un avantage comparatif, comme le secteur financier. Cette spécialisation sur un petit nombre de secteurs est positive car elle permet de renforcer l'expertise, en partageant les expériences menées dans un même domaine dans des contextes différents. Combinée à une forte concentration géographique, elle permet au Luxembourg d'être un acteur reconnu et d'avoir un impact dans des secteurs tels que la formation professionnelle. La politique de concentration permet également une bonne prévisibilité à moyen terme de l'aide du Luxembourg. Il sera donc important que le Luxembourg maintienne cette forte concentration et augmente la part d'APD allouée aux pays partenaires privilégiés, ceux-ci n'ayant reçu en 2009-2010 que 51 % de son APD totale.

Le Luxembourg s'est progressivement désengagé de Namibie, notamment car il ne s'agit plus d'un pays à faible revenu. Il envisage maintenant de se désengager du Salvador et du Vietnam, deux pays qui bénéficient jusqu'en 2015 d'un accord de coopération visant à consolider les programmes en cours. Cette période devrait permettre d'établir si les résultats escomptés de la coopération ont été atteints et si un désengagement est envisageable. La décision de sortie d'un pays pourrait être facilitée si le Luxembourg avait une vision stratégique du nombre et de la composition des pays partenaires qu'il souhaite avoir à moyen terme, et disposait de critères et de procédures clairs de sortie d'un pays. Ces procédures devraient inclure l'analyse des conséquences d'un retrait sur le pays concerné et l'identification des mesures d'accompagnement nécessaires, permettant ainsi

une approche plus stratégique de la transition vers d'autres formes de coopération.

Organisation et gestion

Système institutionnel: délimitation des compétences et délégation d'autorité

Principales conclusions: Le système institutionnel de la coopération luxembourgeoise est simple. Toutefois, les attributions des deux principaux acteurs que sont la Direction de la coopération au développement du ministère des Affaires étrangères et l'agence d'exécution Lux-Development (LuxDev) ne permettent pas de maximiser l'utilisation des ressources en personnel et doivent évoluer pour s'adapter aux nouvelles modalités de l'aide. Par ailleurs, sur le terrain, la centralisation des décisions et l'absence de bureau de la coopération dans certains pays pèsent sur la rapidité d'exécution du programme ainsi que sur la qualité du dialogue avec les partenaires et l'engagement dans les structures de coordination.

Recommandations: Afin d'améliorer la qualité d'exécution du programme, le Luxembourg devrait:

- Revoir les attributions respectives de la Direction de la coopération et de LuxDev et renforcer les procédures de consultation entre ces deux institutions pour tirer le meilleur parti de leurs compétences respectives et les ajuster aux nouvelles modalités de la coopération.
- Examiner comment augmenter le niveau de délégation des pouvoirs aux représentants sur le terrain tout en assurant le contrôle nécessaire des programmes.
- Envisager les mesures pour remédier aux conséquences de l'absence de bureau de la coopération dans plusieurs des pays partenaires privilégiés.

La Direction de la coopération au développement est responsable de la conception et de la mise en œuvre de la politique de coopération au développement et d'action humanitaire, et Lux-Dev exécute les deux tiers de l'aide publique bilatérale. Ces deux acteurs clés ont mis en place des outils pour améliorer le pilotage et la mise en œuvre de la coopération. La Direction de la coopération a renforcé les processus décisionnels, et LuxDev a développé une approche stratégique de la professionnalisation et du changement pour accompagner le renforcement de l'approche programme. Ces deux institutions ont par ailleurs renforcé leur concertation, au Siège et dans les pays partenaires, où la colocation facilite les échanges. Cet effort doit être poursuivi et gagnerait à être soutenu par une formalisation des procédures de consultation, qui permette au ministère de bénéficier de l'expertise de LuxDev, et à LuxDev de mieux anticiper les besoins. Les relations entre la direction et LuxDev sont gouvernées par une convention qui a été révisée en 2008. Un réajustement de cette convention pourrait permettre, d'une part, de mieux prendre en compte le rôle de LuxDev dans le cadre des approches sectorielles et, d'autre part, d'optimiser l'utilisation des ressources et compétences respectives des deux institutions.

Tant le ministère que l'agence de coopération ont des fonctionnements centralisés, en termes de programmation comme en termes de délégation financière. Il s'ensuit des processus de navette entre le terrain et le siège, qui freinent la définition et l'exécution des programmes et détournent l'attention du personnel sur le terrain des aspects plus stratégiques du programme. Décentraliser davantage le programme tout en maintenant les

procédures de contrôle et de qualité permettrait donc d'en renforcer la qualité d'exécution.

Le Luxembourg n'a pas de bureau de la coopération dans plusieurs de ses pays partenaires privilégiés, qui sont couverts via le bureau régional situé dans le pays limitrophe. Dans ces pays, ainsi que cela a été noté au Laos, il est difficile de conduire le dialogue politique lié aux approches programmes et d'assumer les exigences en termes d'harmonisation de l'aide (y compris être chef de file sectoriel) et de suivi régulier de la mise en œuvre du programme. Le Luxembourg doit mesurer les conséquences d'une absence de représentation, y compris en termes de gestion des risques et des opportunités, et envisager les mesures pour y remédier. Parmi les options figurent la mise en place d'un bureau de la coopération, l'extension du rôle de LuxDev dans les pays où l'agence est le seul acteur officiel luxembourgeois, la délégation du programme à un partenaire, ou la diminution du nombre de pays prioritaires.

Ressources humaines : tirer le meilleur parti de ressources limitées

Principales conclusions: Certains outils de gestion des ressources humaines tels que l'évaluation et la formation du personnel de la Direction de la coopération restent à bien des égards embryonnaires. Dans un contexte où les contraintes de personnel sont importantes, il est essentiel que ce personnel soit stratégiquement utilisé et bien formé. De même, les outils de gestion des connaissances sont peu développés et ne permettent pas de tirer systématiquement les leçons des expériences, ce qui est nécessaire pour mettre en œuvre un programme de qualité.

Recommandation: Pour tirer le meilleur parti du nombre limité d'agents, la direction devrait:

- Améliorer les outils de gestion des ressources humaines, notamment en finalisant les fiches de poste et en renforçant les incitations à la formation, et développer avec LuxDev les outils de gestion et diffusion des connaissances.

Les effectifs de la coopération luxembourgeoise sont restreints, et la Direction de la coopération n'a que peu de maîtrise de la gestion de ses ressources humaines. Aussi devrait-elle utiliser tous les leviers possibles pour assurer que son personnel soit doté des compétences nécessaires. Le parcours original de formation initiale qu'elle a mis en place en constitue un aspect, et devrait faciliter le recrutement de personnes expérimentées. La direction devrait prendre d'autres mesures, en particulier finaliser les fiches de poste et renforcer le système d'évaluation du personnel, afin de pouvoir mieux ajuster les profils aux postes et aux fonctions à remplir. Elle devrait également explorer l'utilité d'imposer un temps annuel de formation à son personnel dans des domaines utiles pour améliorer l'impact de la coopération. Ce faisant, elle pourrait tirer parti des formations mises en place par LuxDev, qui a renforcé sa politique de ressources humaines, tant dans le domaine du recrutement que du développement personnel. Enfin, la direction pourrait recourir plus largement au personnel recruté localement pour des tâches de suivi des programmes, celui-ci étant pour l'essentiel cantonné à des tâches administratives.

Afin d'accroître la qualité des programmes, le Luxembourg doit également continuer à améliorer la gestion des connaissances. Pour cela, les cellules de compétence sectorielle qui associent la Direction de la coopération et LuxDev doivent être maintenues, ainsi que les outils qui ont été développés par LuxDev pour permettre le partage et la capitalisation

des expériences, y compris à travers l'investissement dans les réseaux internationaux de diffusion des connaissances.

Améliorer l'impact de la coopération au développement

Accompagner la transition vers un renforcement des approches programmes

Principales conclusions: *Le Luxembourg s'est engagé activement dans l'agenda de l'efficacité de l'aide, et a pris des mesures pour améliorer la qualité de son aide en l'alignant et l'harmonisant davantage avec les pays partenaires et les autres donateurs. Toutefois les outils mis en place ne permettent pas encore d'accompagner la transition vers une approche plus programmatique. Aussi l'enquête 2011 de suivi de la Déclaration de Paris dresse-t-elle un bilan mitigé des avancées du Luxembourg.*

Recommandations: Pour renforcer l'impact à moyen terme de sa coopération, le Luxembourg devrait:

- Finaliser ses outils stratégiques, en particulier le manuel des processus décisionnels, pour y intégrer les engagements pris à Busan, et établir une feuille de route permettant de guider la coopération luxembourgeoise dans sa transition vers une augmentation de l'aide programme.
- S'assurer que la mise en œuvre du programme de coopération sur le terrain se traduit par une utilisation plus grande des systèmes nationaux, et est soutenue par une capacité accrue d'analyse de la gouvernance et de dialogue sur les politiques sectorielles.

Le Luxembourg s'est engagé activement et au plus haut niveau pour rendre l'aide plus efficace, comme en témoigne la participation de la ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire au Forum de Busan en 2011. La Direction de la coopération a veillé à ce que les nouveaux programmes indicatifs de coopération (PIC) tiennent compte des impératifs de l'efficacité de l'aide. Outre la poursuite de l'alignement sur les stratégies nationales, ceux-ci prévoient notamment un plus grand recours à l'aide budgétaire sectorielle et la mise en place d'actions de coopération déléguées ou conjointes avec d'autres donateurs. Ces programmes permettent une bonne prévisibilité de l'aide à moyen terme tout en maintenant une flexibilité opérationnelle, deux aspects qui sont appréciés par les partenaires du Luxembourg. Par ailleurs, le Luxembourg s'engage activement dans les processus de coordination, étant chef de file sectoriel dans cinq pays, et dans la mise en œuvre du code de conduite européen. De même, LuxDev, qui est tenue par la convention de mettre en œuvre les principes d'efficacité de l'aide, a formé l'ensemble de son personnel sur ces principes et a créé une Direction expertise et qualité.

En dépit de ces progrès, des efforts restent nécessaires : si le Luxembourg est exemplaire en matière de déliement de l'aide (99 % de l'aide est déliée), l'enquête 2011 de suivi de la Déclaration de Paris montre qu'il utilise peu les systèmes nationaux et utilise encore largement l'approche projet.

Utiliser davantage les systèmes nationaux à travers des approches programmes permettrait de renforcer davantage les capacités nationales et ainsi d'avoir un impact plus important, conforme aux visées de la stratégie de renforcement des capacités développée en 2012. Des accords de partenariat opérationnels permettent déjà de transférer la responsabilité de la mise en œuvre de certaines composantes d'un projet à des partenaires

du pays bénéficiaire. Pour aller au-delà, il est nécessaire d'actualiser et de rendre plus opérationnels les outils existants. Ainsi, la Direction de la coopération devrait finaliser le manuel des processus décisionnels en veillant à intégrer les aspects liés à l'agenda de Busan, tels que l'implication des partenaires extérieurs. Elle devrait également définir une feuille de route détaillée pour prendre en compte les engagements pris à Busan dans l'ensemble de sa coopération et renforcer la part de l'aide programme. LuxDev devra également examiner comment repositionner son appui, en étant moins en position de maître d'œuvre, tout en renforçant ses capacités d'analyse de la gouvernance économique et politique et de suivi des politiques sectorielles, en lien étroit avec les autres donateurs présents dans les pays prioritaires.

Consolider l'approche axée sur les résultats

Principales conclusions : Si LuxDev a mis en place un cadre de suivi/évaluation de ses projets solide, la stratégie générale, les stratégies sectorielles et les PIC n'ont pas de cadre de résultats détaillé. Ceci entrave la gestion stratégique des programmes et l'évaluation des résultats au regard des objectifs visés.

Recommandations: Pour mieux guider le programme vers l'atteinte des objectifs et en communiquer les résultats, la direction devrait :

- Intégrer dans chacun de ses programmes indicatifs de coopération un cadre de résultats détaillant les objectifs à atteindre et leur contribution à la stratégie générale, ainsi que la méthode de suivi et d'évaluation du programme.
- Mettre en place une approche plus stratégique des évaluations, en renforçant les mécanismes et instances de définition et de suivi des évaluations.

Les évaluations à mi-parcours des PIC ont mis en évidence les efforts qui restent à entreprendre pour mettre en place une approche axée sur les résultats. Si les systèmes de suivi/évaluation sont robustes au niveau de chacun des programmes, il manque une articulation avec le cadre général, qu'il s'agisse de la stratégie générale du Luxembourg, des stratégies sectorielles ou, au niveau de chaque pays partenaire privilégié, des PIC, dont les cadres de performance restent sommaires. Il serait utile d'intégrer dans chaque PIC un cadre de résultats détaillé basé sur celui de la stratégie nationale de développement. Cela permettrait de relier les objectifs généraux de la coopération luxembourgeoise, les objectifs de la coopération dans un pays donné, et les résultats attendus de chaque programme. Cela permettrait également d'identifier la contribution du Luxembourg aux plans sectoriels nationaux, constituant ainsi un instrument de pilotage du programme utile tant pour le Luxembourg que pour les autorités du pays partenaire.

De même, la Direction de la coopération gagnerait à continuer de diffuser la culture de l'évaluation dans l'institution et à renforcer le pilotage stratégique de cette fonction, ceci en vue de renforcer la qualité du programme, de communiquer efficacement sur les résultats atteints, et d'assister la direction dans ses décisions stratégiques. Cela devrait conduire à élargir l'éventail des évaluations pour programmer des évaluations stratégiques portant sur un secteur ou un thème transversal, et à mettre en place un processus de suivi structuré de la réponse aux recommandations des évaluations. Les évaluations seraient ainsi pleinement utilisées comme outil d'apprentissage pour tous les acteurs et comme outil de gestion par la direction. Elles permettraient également, avec les efforts de capitalisation d'expérience, d'alimenter la communication de la Direction de la coopération sur les résultats de la politique de coopération.

Améliorer l'assistance humanitaire

La révision de la stratégie humanitaire offre l'occasion de recentrer le programme

Principales conclusions: Le Luxembourg est cité par ses partenaires comme un exemple pour l'application de bonnes pratiques, notamment du fait de ses financements ponctuels et souples. Toutefois, la portée du programme humanitaire du Luxembourg reste très large. Le manque d'objectifs clairs et de résultats mesurables atténue la prévisibilité de l'aide et conduit à un portefeuille d'activités très diversifié qui est difficile à suivre.

Recommandation : Pour améliorer la prévisibilité, le ciblage et le suivi du programme d'assistance humanitaire, le Luxembourg devrait :

- Finaliser et publier ses nouvelles directives pour l'aide humanitaire en veillant à ce qu'elles soient centrées sur un nombre limité d'objectifs dans des domaines où il peut avoir un solide impact, et à ce qu'elles soient accompagnées d'indicateurs mesurables.

Le Luxembourg dispose d'un bilan solide en matière de partenariat humanitaire et il a la réputation d'être un donneur généreux et souple. Il consacre environ 15% de son APD à l'aide humanitaire. Le Grand-Duché dispose à présent d'une base légale solide et d'un document stratégique pour son action humanitaire. Néanmoins, la portée de son programme demeure très vaste. Aussi l'actualisation de la stratégie humanitaire de 2009, qui devrait donner lieu à de larges consultations, devrait-elle offrir l'opportunité de définir clairement les objectifs et les résultats attendus de l'action humanitaire.

Les critères relatifs au financement (qui, où, et quoi) ne sont pas précis. Afin de montrer que les décisions de financement sont fondées sur des principes humanitaires et indépendantes de tout autre objectif, le Luxembourg devrait définir des critères précis pour identifier les organismes, les objectifs et les pays ou régions pouvant bénéficier de ses fonds, et montrer comment ces critères sont appliqués aux décisions de financement effectivement prises chaque année.

Le Luxembourg devrait réfléchir à son approche de l'aide post-crise, de l'aide de transition, et de l'aide dans le domaine de la résilience, afin de s'assurer qu'il dispose de la meilleure panoplie d'instruments pour gérer ces problèmes complexes.

Des effectifs limités eu égard au volume et aux objectifs de l'assistance humanitaire

Principales conclusions: L'ensemble du programme d'action humanitaire dépend plus ou moins d'une seule personne, ce qui représente un risque majeur pour la mémoire institutionnelle, et ne laisse pas de solution de secours pour assurer que le Luxembourg puisse réagir rapidement et de manière appropriée. Cette situation est d'autant plus délicate que le portefeuille humanitaire est large et que les systèmes utilisés pour le financement et pour la réponse rapide sont lourds administrativement.

Recommandation: Pour maintenir la qualité et l'efficacité de son programme humanitaire, le Luxembourg devrait :

- Trouver un équilibre approprié entre la portée du programme, la charge administrative qu'il représente et les ressources en personnel disponibles.

Les contraintes de personnel doivent être également prises en compte dans la définition et la mise en œuvre du programme d'assistance humanitaire. Un poste et demi seulement a été alloué à ce vaste et important portefeuille, ce qui représente un risque important pour le maintien de la qualité de l'ensemble du programme. Or, si le Grand-Duché est l'un des premiers donateurs à réagir lors de la survenue de crise, cela se fait au prix de lourdes tâches administratives pour son personnel. En effet, il n'existe pas de mécanisme spécial permettant de verser des fonds supplémentaires en cas de nouvelle crise majeure ou pour financer de nouveaux partenaires, et l'affectation de crédits pré-positionnés nécessite une nouvelle décision de financement.

Notes

1. Les numéros de paragraphe sont ceux figurant dans le rapport du Secrétariat.

Chapitre 1

Orientations stratégiques

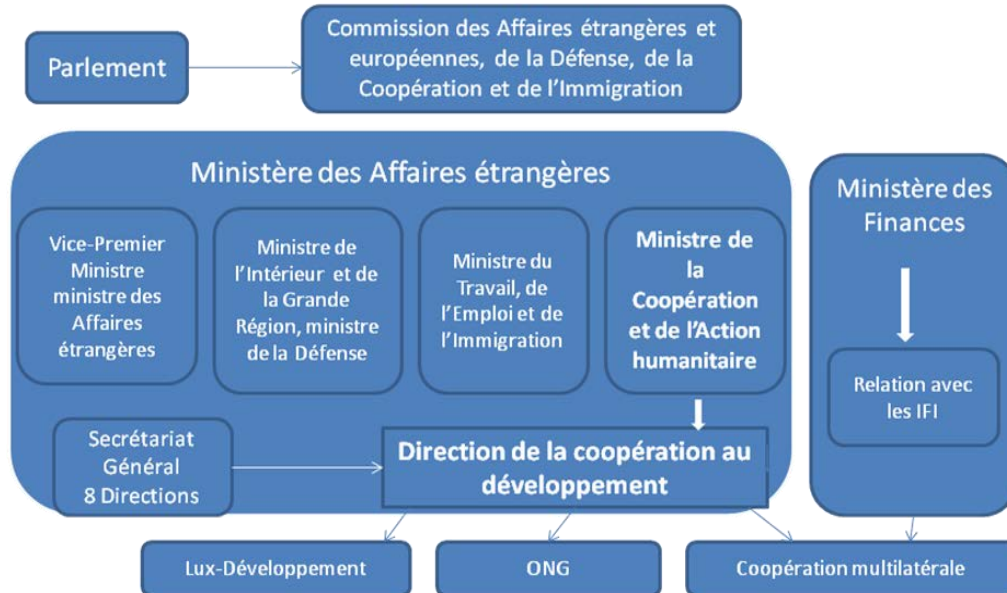
Ce chapitre examine les efforts entrepris depuis 2008 par le Luxembourg pour préciser les orientations stratégiques de sa coopération au développement. Cette politique bénéficie d'un ancrage juridique et institutionnel solide. La révision de la loi sur la coopération au développement, ainsi que la définition d'un cadre stratégique général et de stratégies sectorielles sont des avancées notables qui répondent aux recommandations de la revue de 2008. Le chapitre analyse également la mesure dans laquelle la coopération multilatérale et la coopération régionale s'inscrivent en complémentarité avec la coopération bilatérale. Il examine comment l'implication importante des ONGs dans la coopération luxembourgeoise se traduit en terme d'approche stratégique, tant en ce qui concerne la mise en œuvre du programme de coopération que l'éducation au développement. Cette dernière reste, avec la communication, un vecteur clé pour maintenir le soutien élevé du public et du monde politique à la politique de coopération.

Un acteur généreux doté d'un cadre légal et institutionnel solide

En dépit de sa taille modeste, le Grand-Duché de Luxembourg est un acteur international reconnu. État multiculturel et plurilingue situé au cœur de l'Europe, il a continuellement basé sa politique étrangère sur une participation active à la coopération multilatérale. Membre fondateur de l'Organisation des Nations Unies (ONU), de l'Union européenne, du Conseil de l'Europe, de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), le Luxembourg continue à jouer un rôle important au niveau européen.

Le fait que le Luxembourg soit l'un des plus généreux donateurs du Comité d'aide au développement (CAD) compense la taille modeste de son programme de coopération - 413 millions USD en 2011 – et contribue à sa stature internationale. Le large soutien du monde politique et du public au programme de coopération lui a permis d'atteindre et de maintenir depuis 2009 le niveau de son aide publique au développement (APD) au niveau remarquable de 1 % du revenu national brut (RNB)¹, un objectif que le Luxembourg s'était fixé dès 1999. Le programme gouvernemental 2009-2014 prévoit de maintenir cet effort quantitatif en volume et en pourcentage du revenu national (MAE, 2012a).

La politique de coopération du Luxembourg bénéficie par ailleurs d'un ancrage juridique solide et d'un cadre institutionnel stable. Une loi sur la coopération au développement, assortie de règlements grands-ducaux, en constitue le fondement légal. Un ministre est en charge de la coopération au développement et de l'assistance humanitaire (également en charge des portefeuilles de la famille et de l'intégration). La coopération au développement est placée, avec la politique de défense et celle de l'immigration, au sein du ministère des Affaires étrangères, et possède une direction spécifique. Le ministère des Finances est chargé des relations avec les institutions financières internationales. D'autres ministères financent des activités de coopération pour des montants minimes (1 % de l'APD) alloués pour l'essentiel à des organismes internationaux (Graphique 1.1). Un comité interministériel pour la coopération au développement, institué par la loi de 1996, donne son avis sur les grandes orientations de la politique de coopération au développement².

Graphique 1.1. Principaux acteurs de la coopération luxembourgeoise

Source: Graphique établi sur la base des données transmises à l'équipe d'examen.

Orientations stratégiques

Le développement durable et la lutte contre la pauvreté, vecteurs de la politique extérieure

Le programme gouvernemental 2009-2014 stipule que la coopération au développement est un vecteur important de l'action extérieure du gouvernement et qu'elle s'inscrit dans une démarche de développement durable intégrant les dimensions économiques, sociales et environnementales. « Elle est le reflet de la solidarité internationale et sert à la fois les intérêts partagés avec les partenaires au développement et l'intérêt propre du Luxembourg à voir mitiger les effets négatifs de la pauvreté mais aussi d'autres effets, comme ceux ayant trait au changement climatique » (MAE, 2012a, Annexe 2). Outre le maintien de son effort quantitatif, le gouvernement s'est également engagé à améliorer la qualité de la coopération luxembourgeoise. Il souhaitait pour cela compléter les critères géographiques de la coopération en prenant en compte, à côté de l'indice du développement humain, l'approche régionale, et en portant une attention accrue aux situations de fragilité. Pour refléter ces nouvelles orientations, le gouvernement a proposé d'ajuster la loi sur la coopération, dont la dernière révision datait de 1996.

La loi révisée de 2012 a été adoptée par le parlement le 9 mai 2012 et constitue une avancée positive. Elle affirme que l'objectif principal en matière de coopération au développement est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté, à travers le soutien au développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en développement. Pour la première fois, la loi intègre l'assistance humanitaire, et elle énonce explicitement la volonté du Grand-Duché de respecter les engagements internationaux pris dans le cadre des Nations Unies et des autres organisations internationales compétentes. Parmi les modifications supplémentaires apportées figurent

la mention du canal de la coopération régionale (qui s'ajoute au canal bilatéral, à la coopération multilatérale et à la collaboration avec les ONG), ainsi que l'ajout de deux secteurs d'intervention (agriculture et sécurité alimentaire, et eau et assainissement) et la référence aux approches transversales³. Enfin, elle ajoute au mandat du comité interministériel pour la coopération au développement le suivi de la cohérence des politiques pour le développement. Si elle identifie les grands secteurs de la coopération au développement, la loi offre un cadre suffisamment souple, par exemple en n'identifiant pas les pays prioritaires, laissant ainsi la latitude aux coalitions gouvernementales de préciser les orientations stratégiques de la coopération luxembourgeoise⁴ (JO, 2012).

Renforcer l'approche stratégique de la coopération

Par ailleurs, ainsi que cela était recommandé lors de l'examen de 2008, le Luxembourg a élaboré en 2010 une stratégie générale de coopération au développement (MAE, 2012b). Il a également développé depuis 2008 quatorze stratégies opérationnelles dont neuf couvrent les secteurs clés de la coopération au développement ainsi que les principaux aspects transversaux⁵.

La stratégie générale présente essentiellement les modalités de la coopération au développement, à travers la définition de la mission et de l'action du gouvernement, et l'identification des pays et des secteurs de concentration, ainsi que des principaux acteurs et canaux de la coopération. Elle gagnerait à être approfondie pour définir plus précisément les objectifs de la coopération et, sur la base de la loi révisée et du contexte international en évolution, en préciser les résultats attendus. Cela permettrait de clarifier l'articulation entre la loi, la stratégie générale et les stratégies sectorielles. En particulier, le Luxembourg devra considérer dans quelle mesure les secteurs définis dans la stratégie générale pourraient être ajustés en tenant compte de ceux qui sont définis dans la loi modifiée de mai 2012. Une clarification des secteurs prioritaires, s'appuyant également sur les avantages comparatifs de la coopération luxembourgeoise, rendrait le positionnement stratégique de la coopération plus lisible. Par ailleurs, la stratégie s'inscrit dans la perspective de la contribution aux Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). À l'approche de l'échéance de 2015, il conviendra, dans une vision de moyen terme, de penser l'après 2015.

Le développement de stratégies sectorielles assorties de plans d'action répond à une recommandation de l'examen de 2008. Ces stratégies ont été préparées par des groupes de travail constitués de représentants du ministère et de l'agence de développement Lux-Development (LuxDev), et ont fait l'objet d'une consultation avec les ONG. Elles donnent une vision holistique de l'engagement dans chaque secteur clé, et devraient ainsi permettre d'établir des synergies entre les différentes composantes du programme bilatéral. Par exemple, la stratégie gouvernance énonce quatre axes opérationnels complémentaires pour approcher les questions de gouvernance, à travers : i) le dialogue politique avec les pays partenaires ; ii) la prise en compte transversale dans le programme bilatéral de coopération ; iii) les actions spécifiques ; et iv) la lutte contre la corruption (MAE, 2009d). Certaines stratégies (par exemple la stratégie eau et assainissement) prennent en compte également le canal multilatéral et les ONG, ce qui est positif.

Rendre les stratégies opérationnelles nécessite de préciser davantage les plans d'action. Ceux-ci devraient aller au-delà d'une description des modalités de l'engagement et inclure un calendrier d'actions assorti d'objectifs et d'indicateurs, avec des acteurs identifiés. De tels plans, articulés avec la stratégie générale, permettraient un suivi de la mise en œuvre des stratégies sectorielles, et ultérieurement, une évaluation de

leurs résultats et de leur impact. Ils permettraient également d'identifier la contribution de chaque stratégie sectorielle à l'atteinte des résultats définis dans la stratégie générale. Ce travail de finalisation des plans d'action devrait se faire en concertation étroite avec Lux-Development.

Trois aspects spécifiques de la coopération bilatérale

Poursuivre l'appui au secteur de la microfinance, un avantage comparatif du Luxembourg

Le Luxembourg tire parti de son expérience en matière financière pour favoriser le développement des systèmes de microfinance, avec un potentiel important de mobilisation de financements privés (jusqu'à 3 milliards EUR) et des mécanismes efficaces. Son approche, explicitée dans la stratégie microfinance (MAE, 2012d), s'appuie sur cinq leviers : *i*) le plaidoyer en faveur de secteur financier inclusifs ; *ii*) l'appui à l'établissement d'un environnement légal et réglementaire adapté ; *iii*) le renforcement des capacités institutionnelles et de gestion ; *iv*) l'appui financier aux acteurs de la finance inclusive ; et *v*) l'innovation par la recherche. Le gouvernement a mis en place des partenariats efficaces avec des acteurs privés de la finance, qu'il s'agisse d'associations spécialisées (Appui au développement autonome (ADA), LuxFlag) ou d'entreprises privées. Un exemple en est le fonds luxembourgeois microfinance et développement⁶, dont le capital est constitué de financements publics, privés et provenant de la société civile, et qui finance des institutions de microfinance dans les pays du Sud (LMDF, 2011). Le Luxembourg appuie également le renforcement des capacités des pays partenaires en matière financière, à travers l'Agence de Transfert de Technologie Financière (ATTF) créée en 1999 par le ministère des Finances⁷. Il serait utile d'évaluer l'impact de l'appui de la coopération luxembourgeoise au secteur financier, et d'identifier les pratiques les plus porteuses comme les risques induits. Cet appui devrait par ailleurs faire l'objet d'une attention particulière compte tenu de la crise financière internationale, ceci afin d'assurer que ses objectifs de réduction de la pauvreté soient atteints.

Ajuster l'approche dans les situations de fragilité

Tel qu'inscrit dans le programme gouvernemental 2009-2014 (Gouv, 2009), l'objectif premier de la politique étrangère du Luxembourg est le maintien de la paix et de la sécurité. La contribution du Luxembourg dans ce domaine passe d'abord par son action au sein des organisations internationales. Ainsi, le Luxembourg est un membre actif de la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies, comme en témoigne la nomination, en février 2011, de sa représentante permanente auprès des Nations Unies à la présidence de la nouvelle formation Guinée de la Commission. Par ailleurs, le Luxembourg participe régulièrement à des missions de maintien de la paix sous l'égide notamment des Nations Unies.

Bien que le Luxembourg ne compte que très peu d'États fragiles parmi ses pays partenaires privilégiés⁸, les situations de fragilité ont des répercussions sur son programme de coopération bilatérale. En effet, les situations peuvent évoluer rapidement,

comme en témoigne le cas du Mali, et l'instabilité de pays de la sous-région affecte les programmes du Luxembourg dans ses pays partenaires d'Afrique de l'Ouest. Le Luxembourg a peu d'expérience directe d'engagement dans les États fragiles⁹, et il est conscient de la complexité de travailler dans ces contextes. Le fait que le Grand-Duché soit partie prenante du nouvel engagement sur les États fragiles mis en place à Busan en décembre 2011 et qu'il ait élaboré en 2012 une première stratégie sur les États fragiles manifeste sa volonté de prendre davantage en compte les situations de fragilité.

La stratégie sur les États fragiles reconnaît que l'absence de représentation luxembourgeoise dans des pays fragiles requiert une approche basée sur une collaboration étroite avec les partenaires multilatéraux et de la société civile, ainsi que dans le cadre européen (MAE, 2012g). Cette approche rationnelle, qui évite la fragmentation des moyens en recourant aux acteurs déjà présents et à l'expertise internationale, est encouragée par l'équipe d'examen. Toutefois, elle n'exclut pas une réflexion nécessaire sur la redéfinition des objectifs et l'adaptation des outils de la coopération bilatérale dans des contextes de crise. Ainsi, au Mali, où la coopération luxembourgeoise était active dans la région de Kidal depuis le cessez-le-feu de 1995, le Luxembourg n'a pas encore montré comment il peut adapter son programme pour être capable de travailler dans un contexte volatil, et ce malgré des instruments flexibles. Dans ce cadre, il serait utile que la stratégie clarifie davantage comment le Luxembourg entend respecter les principes d'intervention dans les États fragiles définis par le CAD (OCDE, 2007a).

Construire sur les acquis pour renforcer la prise en compte des questions transversales

Mettant en œuvre les recommandations de l'examen précédent, le Luxembourg a mené des efforts réels pour mieux intégrer dans son programme les questions d'égalité homme-femme, ainsi que l'environnement et le changement climatique. Ces aspects figurent maintenant dans la loi révisée de 2012. Des stratégies sur l'environnement et le changement climatique et sur le genre ont été élaborées en 2010 et actualisées en 2012 (MAE, 2012d et 2012e). Ces deux stratégies ont une approche holistique. Ainsi, la stratégie genre intègre le travail normatif auprès des instances internationales, en plus de l'approche intégrée et des interventions spécifiques du programme bilatéral ; et la stratégie environnement prend en compte la politique d'acquisition pour assurer que les achats réalisés dans le cadre des programmes intègrent les considérations écologiques et climatiques. Les deux stratégies prévoient l'intégration des questions transversales dans le dialogue stratégique avec les pays partenaires et dans toutes les phases des programmes, y compris dans la programmation (clauses insérées dans les programmes indicatifs de coopération) et l'identification des projets. Ces clauses prendront tout leur effet lors de la mise en œuvre des programmes indicatifs de troisième génération.

En matière opérationnelle, Lux-Development a développé des outils pour assurer la prise en compte systématique des aspects transversaux dans les phases de formulation, de mise en œuvre et d'évaluation des programmes (fiche d'intégration commune à toutes les questions transversales, termes de référence standards pour le recours à des experts genre et/ou environnement dans les équipes de formulation de programme, spécifications techniques pour les constructions « vertes », règlement attaché aux procédures d'achat pour privilégier les offres ayant la meilleure performance environnementale¹⁰). LuxDev a également inclus dans son code de conduite le respect de l'environnement et la non discrimination à l'encontre des femmes, et dispense des formations spécifiques, y compris sur le terrain. Le système de suivi des marqueurs genre et environnement du CAD a été

renforcé. Le marqueur genre montre une augmentation significative de l'appui à des projets ayant l'égalité des genres comme objectif principal ou important, atteignant 74 millions USD en 2010. Les programmes bilatéraux en matière de biodiversité, d'adaptation et d'atténuation des effets du changement climatique, et de désertification restent limités¹¹, mais la conduite plus systématique d'analyses d'impact et d'évaluations environnementales commence à se traduire par des résultats concrets. Un exemple en est la construction d'un centre de formation professionnelle sur les énergies renouvelables au Cap-Vert selon des normes strictes d'efficacité énergétique. Par ailleurs la gestion durable des ressources naturelles est l'un des deux secteurs de concentration du programme de coopération du Luxembourg au Burkina Faso.

Les efforts entrepris doivent maintenant être poursuivis. Au Laos, l'équipe d'examen a constaté que le suivi systématique du genre et de l'environnement pouvait être amélioré. Cela suppose de poursuivre les activités de formation et de sensibilisation du personnel du ministère et de Lux-Development aux questions de genre et d'environnement. Sur le terrain, le Luxembourg pourrait explorer les pistes de formation commune avec d'autres donateurs. L'apprentissage passe aussi par l'échange d'expérience. Le Luxembourg a fait bon usage des outils développés par le CAD et l'Union européenne dans les domaines du genre et de l'environnement, et il est encouragé à poursuivre et étendre sa participation aux réseaux d'experts existants. Sur un plan interne, il pourrait développer la collecte des bonnes pratiques afin de favoriser le partage des expériences. Le ministère devrait également considérer la mise en place d'incitations et l'intégration des questions transversales dans les fiches de poste et dans les évaluations du personnel. Il devrait également planifier à moyen terme une évaluation des stratégies genre et environnement, afin d'en mesurer les résultats et, éventuellement, de les ajuster.

Les autres canaux de l'aide luxembourgeoise

Une approche multilatérale solide

Le Grand-Duché de Luxembourg a continuellement basé sa politique étrangère sur une participation active à la coopération multilatérale. Un tiers de son aide publique au développement passe par le canal multilatéral, et son approche stratégique peut faire à de nombreux égards figure de modèle pour les autres donateurs, en termes de proportion du financement non affecté, de prévisibilité des financements et de flexibilité des procédures comme en ce qui concerne les formes du soutien apporté aux efforts de cohésion des Nations Unies (Chapitre 3).

Adopter une approche plus stratégique de la coopération avec les ONG

Seize pour cent de l'aide publique au développement du Luxembourg est allouée à travers les ONG luxembourgeoises (aide au développement et aide humanitaire) - et 20% si l'on inclut les ONG internationales et régionales. Celles-ci sont perçues comme un vecteur complémentaire de l'aide bilatérale, pouvant intervenir dans des zones et des secteurs où le ministère ne peut agir. Le ministère leur reconnaît également des compétences particulières en matière de renforcement des sociétés civiles, permettant d'améliorer la participation de celles-ci au processus de développement.

Le ministère dédie des ressources importantes aux 94 ONG agréées (61 millions EUR en 2010) et appuie leur structuration au plan national et international¹². Aussi gagnerait-il

à développer une approche plus stratégique de sa relation avec les ONG de développement, en clarifiant les objectifs de sa coopération avec celles-ci, en poursuivant la rationalisation des mécanismes de financement et en explorant les moyens de réduire la dépendance des ONG vis-à-vis des financements publics. Les coûts de transaction attachés à la coopération avec les ONG restent élevés. Cela est particulièrement le cas en ce qui concerne les projets cofinancés (112 projets de 42 ONG financés en 2010 pour un montant total de 8.3 millions EUR). Le ministère pourrait recourir davantage aux accords cadres, y compris avec des consortiums d'ONG, ou bien déléguer à une autre instance la gestion des projets. Il sera par ailleurs important que les règlements grands-ducaux qui vont compléter la loi clarifient les critères d'éligibilité pour l'obtention de l'agrément du ministère des Affaires étrangères.

La Direction de la coopération au développement entretient, à Luxembourg, un dialogue régulier et ouvert avec les ONG luxembourgeoises, représentées par le Cercle de coopération des ONG. L'agenda est élaboré d'une manière concertée et porte tant sur des questions stratégiques que sur les aspects pratiques liés aux cofinancements. Ainsi, les consultations engagées avec les ONG sur le projet de loi ont permis d'infléchir certains aspects de la loi, comme le montre l'inclusion de la sécurité alimentaire dans les secteurs d'intervention mentionnés, et la mention de la cohérence des politiques introduite dans le mandat du comité interministériel (Cercle, 2011). Le dialogue avec les ONG pourrait néanmoins être renforcé au niveau stratégique, au siège et plus encore sur le terrain. Au siège, le processus de consultation pourrait avoir lieu plus en amont des processus stratégiques¹³. Sur le terrain, il n'y a pas de structure de dialogue entre le bureau de la coopération luxembourgeoise et les ONG. Ainsi, au Laos, les ONG n'ont pas de contact avec le bureau de la coopération, qui est basé à Hanoï. Il serait utile, tant pour celles-ci que pour le bureau de la coopération et pour Lux-Development, d'établir un dialogue régulier pour partager les expériences et établir des synergies entre les programmes.

Renforcer l'approche régionale

La loi révisée de 2012 a ajouté le canal de la coopération régionale aux canaux traditionnels d'acheminement de l'aide luxembourgeoise. À l'heure actuelle, le Luxembourg appuie à travers son aide multilatérale un certain nombre de programmes mis en œuvre au niveau régional par des organisations internationales¹⁴. Il soutient également directement des programmes d'organisations régionales (par exemple, le programme de la Commission du fleuve Mékong sur le changement climatique, et les programmes de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) sur la microfinance et les technologies de l'information). La faiblesse structurelle de nombreuses organisations régionales a toutefois limité jusqu'à présent la capacité d'appui du Luxembourg. Aussi, tout en cherchant les moyens d'amplifier son appui aux organisations régionales pour en renforcer les capacités, le Luxembourg pourrait tirer davantage parti de ses bureaux de coopération régionaux, qui couvrent souvent deux pays (Salvador/Nicaragua ; Vietnam/Laos) pour mettre en place une approche plus systématique de construction de synergies entre les programmes bilatéraux, multilatéraux et régionaux. En partant d'une vision régionale, elle pourrait se traduire en choix d'engagements sectoriels pertinents au niveau régional, tenant compte également des priorités nationales de ces pays. L'équipe d'examen a ainsi noté au Laos que, même si des échanges d'expérience existent dans les secteurs communs (tourisme), il reste la possibilité de construire davantage de synergies entre les programmes dans les deux pays (Annexe C). Adopter une approche régionale plus ambitieuse pourrait aussi permettre d'accompagner la stratégie de sortie d'un pays, envisagée dans le cas du Vietnam.

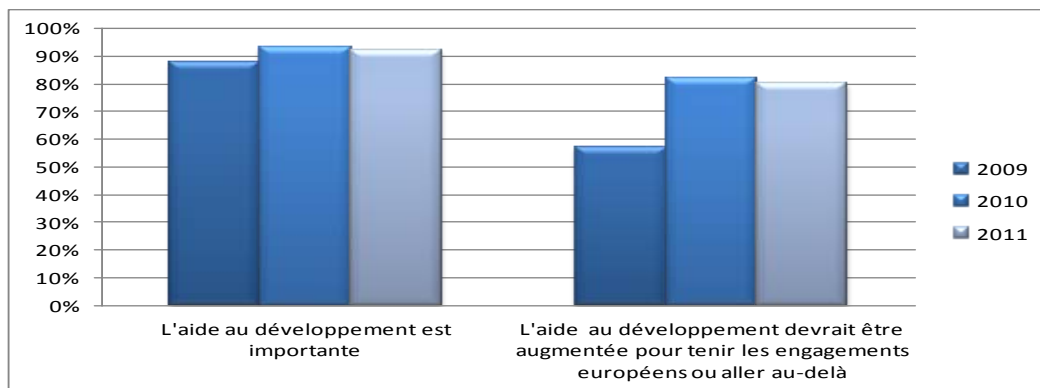
Communication et éducation au développement

Un fort soutien à l'aide au développement

Le public apporte un soutien massif à la politique de coopération au développement. En dépit de la crise, plus de 90 % des Luxembourgeois considèrent l'aide au développement comme importante ou très importante ; et 80 % d'entre eux estiment que les engagements dans ce domaine doivent être tenus ou (pour 13%) que l'augmentation de l'aide devrait aller au-delà de ce qui a été promis (Figure 1.1.).

La classe politique luxembourgeoise partage ce soutien. Tous les partis politiques, à l'exception d'un parti minoritaire, souhaitent maintenir le niveau de l'aide publique à 1 % du revenu national brut¹⁵. Outre les rencontres régulières entre le ministère et la Commission des affaires étrangères du Parlement, des Assises de la coopération luxembourgeoise se tiennent une fois par an depuis 2006. Elles permettent de rassembler autour de sujets d'intérêt commun les acteurs de la coopération : députés, ambassadeurs du Luxembourg auprès des institutions internationales, responsables de la Direction de la coopération et de l'agence d'exécution Lux-Development, ainsi que des représentants des pays partenaires et des ONG luxembourgeoises. Ces assises sont devenues en peu d'années un vecteur important de la construction et du maintien du consensus sur l'aide au développement, et devront être poursuivies à l'avenir.

Graphique 1.2. Soutien du public à l'aide au développement



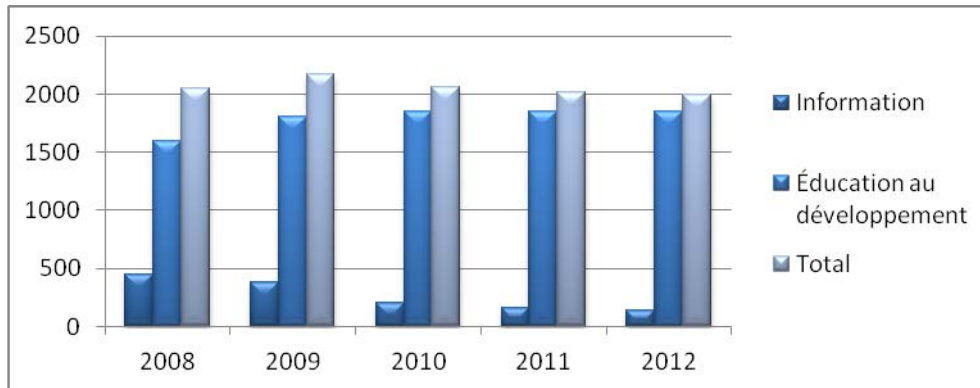
Source : Eurobaromètres 318 (COM, 2009), 352 (COM, 2010) et 375 (COM, 2011).

Renforcer l'effort de communication et de sensibilisation de l'opinion publique

En réponse directe à une recommandation de l'examen de 2008, la Direction de la coopération au développement a renforcé ses efforts en matière de communication, en mettant en place en 2010 une stratégie de communication et en octroyant un poste à temps plein à la communication et à l'éducation au développement. La stratégie, qui a été actualisée en 2012, différencie les exigences de communication interne de celles liées à la communication externe (partenaires de la coopération, médias, et grand public) (MAE, 2012h). Elle est assortie d'un plan d'action annuel qui recense les activités à mener ainsi que les événements ouvrant des opportunités de communication - telle que, pour 2012, le 30ème anniversaire de la 1ère loi sur la coopération. Pour être pleinement

opérationnel, le plan d'action qui accompagne la stratégie de communication devrait préciser davantage les objectifs à atteindre et le contenu des activités proposées. Le ministère devrait également identifier, en concertation avec LuxDev, les messages qu'il souhaite communiquer, en les différenciant en fonction des publics. Une approche stratégique, axée sur la communication des résultats, est d'autant plus importante dans le cadre d'un budget de communication contraint, qui a fortement diminué au cours des dernières années, ayant été divisé par trois entre 2008 et 2012 (Figure 1.2).

Graphique 1.3. Budget alloué à la communication et à l'éducation au développement (en milliers EUR)



Source : Journal officiel (allocation des lignes budgétaires 12.140 et 33.000) (JO, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011).

Une stratégie d'éducation pour un développement durable a été élaborée en 2011. Elle est le fruit d'un processus participatif associant le ministère de l'Éducation nationale et de la formation professionnelle, le ministère du Développement durable et des infrastructures, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, le ministère des Affaires étrangères et l'Université du Luxembourg (Gouv, 2011). Cette initiative positive devrait permettre de développer une conception partagée de l'éducation au développement durable et d'intégrer cette composante dans les contenus de formation. Pour autant, le budget alloué par le ministère aux activités de sensibilisation et d'éducation au développement ne progresse pas depuis 2010 (Graphique 1.4), ce qui a conduit les ONG à mener un plaidoyer auprès des parlementaires pour maintenir la part de l'APD consacrée à l'éducation au développement (Cercle, 2010). La défense de ce budget passe par la démonstration de son impact. Il sera donc utile d'évaluer la contribution des activités de sensibilisation du public qui sont cofinancées par ce budget à la mise en œuvre et à l'atteinte des objectifs de la stratégie d'éducation au développement¹⁶.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- La stratégie générale pourrait être approfondie pour présenter la vision et les objectifs de la coopération à moyen terme et, sur la base de la loi révisée et du contexte international, indiquer les résultats attendus.
- Le Luxembourg devrait préciser les plans d'action pour les stratégies sectorielles clés, en leur adjoignant un calendrier assorti d'objectifs et d'indicateurs de résultat. Il devrait

poursuivre les efforts entrepris dans le domaine de l'égalité homme-femme et de l'environnement, en mettant l'accent sur la formation et l'échange d'expérience.

- Le Luxembourg devrait compléter son appui aux organisations régionales par une recherche accrue de synergies avec les programmes bilatéraux et multilatéraux soutenus dans des pays appartenant à une même sous-région.
- Le Luxembourg gagnerait à être plus stratégique dans son approche des ONG de développement, en clarifiant les objectifs de sa coopération avec celles-ci, en rationalisant les mécanismes de financement et en établissant un dialogue régulier avec elles dans les pays partenaires.
- Le ministère devrait établir, sur la base de la stratégie de communication et en concertation avec LuxDev, des objectifs et des messages différenciés selon les différents publics, à insérer dans les plans d'action annuels.

Notes

1. Le taux est de 0.99 % en 2011 par suite de variations dans l'estimation du RNB, mais le gouvernement s'est engagé à maintenir le taux d'aide publique au développement à 1 % dans les prochaines années.
2. La composition et le fonctionnement de ce comité interministériel sont fixés par règlement grand-ducal.
3. Celles-ci sont : i) la promotion des droits de l'homme ; le renforcement de la bonne gouvernance, y compris la démocratie participative ; la dimension du genre ; et le développement local intégré.
4. La loi précise les modalités de cofinancement avec les ONG, qui seront complétées par des règlements grand-ducaux. Le statut des agents de la coopération et des coopérants, inscrit dans la loi, demeure inchangé.
5. Ces stratégies sectorielles portent sur les domaines suivants : Agriculture et sécurité alimentaire (MAE, 2009a) ; Développement local – Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale (MAE, 2009b) ; Eau et Assainissement (MAE, 2012c) ; Éducation – Éducation de base, enseignement technique, formation et insertion professionnelles (MAE, 2009c) ; Gouvernance pour le développement (MAE, 2009d) ; Santé (MAE, 2009e) ; Environnement et changement climatique (MAE, 2012d) ; Genre (MAE, 2012e) ; Microfinance et secteurs financiers inclusifs (MAE, 2012f). Par ailleurs le Luxembourg a développé en 2012 des stratégies portant sur la communication, les évaluations, les Etats fragiles et le renforcement des capacités, et actualise la stratégie humanitaire adoptée en 2009.
6. Luxembourg Microfinance and Development Fund (LMDF) est une SICAV ayant pour but de soutenir les fournisseurs responsables de services financiers adaptés et de contribuer ainsi à la diminution de la pauvreté dans les pays en voie de développement (Afrique, Asie et Amérique latine), tout en offrant à ses actionnaires un rendement financier palliant au moins l'inflation afin de préserver la valeur réelle du capital investi.
7. Cette agence fournit des prestations de formation et d'assistance technique aux pays partenaires. Ses actionnaires sont la Banque centrale du Luxembourg, la Chambre de commerce du Grand-Duché, la Commission de supervision du secteur financier, l'Institut de formation bancaire, la Fédération des professionnels du secteur bancaire et l'Université du Luxembourg.
8. Seuls le Kosovo et le Niger étaient dans ce cas en 2011.
9. La coopération luxembourgeoise intervient par le biais des organisations internationales et des ONG en Afghanistan et dans les territoires palestiniens.
10. Cette clause s'applique actuellement aux infrastructures et sera ensuite étendue aux achats de biens et services.
11. 15 millions USD en 2010, en excluant la composante multilatérale et le canal des ONG.
12. 85 % du financement du Cercle de coopération des ONG est pris en charge par le ministère. Le Luxembourg a également appuyé la rencontre de l'Open Forum à Istanbul.
13. Les ONG n'ont été consultées que tardivement lors de l'élaboration des stratégies sectorielles, et n'ont pas été consultées au stade de l'élaboration de l'avant-projet de loi sur la coopération.
14. Par exemple, le Programme de la Banque mondiale sur le contrôle de l'onchocercose en Afrique et les programmes régionaux du PAM dans le domaine de l'alimentation scolaire.
15. L'ADR (l'Alternativ Demokratesch Reformpartei) souhaite ramener l'APD au seuil d'exigence européenne, soit 0.7% du RNB.
16. Ces cofinancements sont alloués sur une base annuelle à des ONG agréées. Ainsi, en 2010, 9 projets de sensibilisation individuels et 6 accords-cadres pluriannuels d'éducation au développement ont été financés, soit un financement public de 1.62 million EUR.

Chapitre 2

Au-delà de l'aide, le développement

Ce chapitre analyse les efforts faits par le Luxembourg pour mettre en place les éléments permettant d'assurer que les politiques nationales soutiennent, ou à tout le moins n'entravent pas, les efforts de développement des pays partenaires. Il examine l'engagement politique à mettre en œuvre la cohérence des politiques pour le développement, et note que, si cette notion est maintenant ancrée dans la loi, l'ensemble de l'administration n'a pas encore pleinement pris en compte les implications de cet agenda. Des thèmes qui pourraient être prioritaires sont suggérés, sur la base des travaux menés par d'autres comités de l'OCDE. Le chapitre examine également la mesure dans laquelle le principal mécanisme de concertation, le Comité interministériel sur la coopération au développement, a le mandat et les moyens pour avoir une action efficace. Enfin, le chapitre rend compte des avancées du Luxembourg dans le domaine du financement du développement.

La cohérence des politiques : inscrite dans la loi, mais pas encore pleinement appropriée

Le contenu et les implications de la cohérence des politiques pour le développement gagneraient à être précisés

Le gouvernement a manifesté clairement son intention de promouvoir la cohérence des politiques pour le développement (CPD). Le programme gouvernemental 2009-2014 prévoit de poursuivre « les efforts en matière de cohérence de ses politiques pour le développement durable, notamment par une redéfinition du rôle et du fonctionnement du Comité interministériel sur la coopération au développement » (Gouv, 2009). La loi modifiée de 2012 sur la coopération au développement fait maintenant explicitement référence à la cohérence des politiques en faveur du développement, et le mandat du comité interministériel a été élargi pour couvrir les aspects de cohérence des politiques (art. 6 et 50, JO, 2012).

Pour autant, la notion de CPD est dans une large mesure confondue avec la promotion d'une approche cohérente de la politique de coopération au développement. Ni le programme gouvernemental ni la loi modifiée ne précisent ce qui est couvert par « cohérence des politiques pour le développement ». À aucun endroit n'est mentionnée la nécessité d'assurer que les politiques nationales du Luxembourg renforcent, ou, à tout le moins, n'entravent pas les efforts de développement des pays en développement. L'accent est en revanche mis sur la nécessité d'une approche concertée couvrant l'ensemble des interventions du gouvernement dans le cadre de l'aide publique au développement (article 6 de la loi). Une telle approche concertée est naturellement bienvenue, mais elle ne couvre pas tout le champ de la CPD. Ce manque de clarté quant à la définition de la cohérence des politiques pour le développement explique le caractère limité des progrès réalisés depuis 2008 dans la mise en œuvre des composantes essentielles définies par l'OCDE (OCDE, 2010a) (Graphique 2.1).

Graphique 2.1. Progrès réalisés par le Luxembourg en matière de CPD, 2008-2012

| Composantes essentielles | Situation en 2008 | Progrès accomplis jusqu'en 2012 |
|---|--|--|
| A: Engagement politique étayé par des positions politiques claires | Le gouvernement reconnaît l'importance de la cohérence des politiques, mais estime que ces questions relèvent pour l'essentiel de l'Union européenne, car il existe peu, voire pas de points de friction entre les politiques domestiques et la coopération au développement. | Le programme gouvernemental 2009-2014 se donne comme objectif la promotion de la cohérence des politiques pour un développement durable, et la loi modifiée de 2012 sur la coopération au développement mentionne explicitement la cohérence des politiques en faveur du développement. Cependant, cette notion reste peu appropriée au sein de l'administration du fait l'absence de formation et de sensibilisation systématique des fonctionnaires. |
| B: Mécanismes de coordination des politiques permettant de remédier aux conflits ou aux incohérences entre les politiques et d'exploiter au maximum les synergies | Le Comité interministériel pour la coopération au développement n'a pas de mandat pour couvrir la cohérence des politiques, et n'a pas de programme de travail relatif à ces questions. Les éventuelles incohérences sont traitées par consensus au sein du gouvernement. | La loi modifiée de 2012 donne un mandat consultatif au Comité interministériel sur la cohérence des politiques pour le développement. Les ONG peuvent dialoguer sur les questions de cohérence lors d'une rencontre annuelle avec le Comité interministériel et avec la Commission des affaires étrangères du Parlement. Toutefois, en l'absence d'un plan de travail ciblé sur des thèmes prioritaires et compte tenu du mandat et des moyens limités du comité, les progrès sont faibles et non documentés. |
| C: Systèmes de suivi, d'analyse et d'établissement de rapports | Il n'y a pas de système de suivi des questions de cohérence des politiques, hormis les requêtes émanant du cadre européen à partir de 2007. | Le Luxembourg a contribué aux rapports bisannuels sur le progrès en matière de CPD préparés dans le cadre européen. La CPD est désormais intégrée au rapport annuel sur la coopération au développement remis au Parlement. Toutefois, aucune analyse d'impact de politiques spécifiques n'est conduite ni prévue. |

Le prisme européen privilégié

Le gouvernement a néanmoins identifié deux domaines dans lesquels il cherchera à promouvoir la cohérence entre sa politique de coopération et ses autres politiques : les marchés publics, et les affaires étrangères.

- En ce qui concerne les marchés publics, le programme gouvernemental indique en effet que, tenant compte des orientations de la politique de coopération qui plaide pour une participation équitable des pays en développement au commerce international, le gouvernement s'engage à recourir de manière accrue à l'achat des biens issus du commerce équitable dans le contexte des marchés publics, et appelle les communes à en faire de même dans le cadre de leurs compétences.
- En ce qui concerne la politique étrangère, le ministère des Affaires étrangères rappelle l'importance d'une approche cohérente des différentes composantes de la politique extérieure. « L'expression de la souveraineté nationale et la défense des intérêts vitaux du Luxembourg à l'extérieur passent par la mise en œuvre d'une politique étrangère dynamique, cohérente et visible. Cette politique dépasse aujourd'hui le cadre restreint de la diplomatie traditionnelle pour fédérer, à différents degrés, toute une série de volets comme, entre autres, la défense, la coopération, les migrations, l'économie, l'environnement ou la sécurité alimentaire, au sein d'une politique étrangère intégrée dont l'un des principes doit être celui de la cohérence des politiques » (MAE, 2012i).

Dans ce dernier cas, il serait utile de préciser que la cohérence de l'approche n'est pas promue uniquement pour servir les intérêts du Luxembourg, mais également pour

renforcer les objectifs de développement poursuivis par la politique de coopération, comme cela est spécifié dans le cas des marchés publics.

Pour l'essentiel cependant, le Luxembourg aborde les questions liées à la cohérence des politiques pour le développement à travers le prisme européen. En effet, les autorités luxembourgeoises considèrent que les politiques purement nationales n'ont pas ou très peu d'impact sur les pays en développement, au contraire des politiques communes européennes, et que c'est donc au niveau des institutions européennes (et surtout du Conseil) que le Luxembourg œuvre en faveur d'une plus grande cohérence des politiques de l'Union dans son ensemble - par exemple en ce qui concerne le commerce.

Il est certes important que le Luxembourg s'implique au niveau de Bruxelles pour assurer que les politiques européennes ne contredisent pas les efforts de développement des pays partenaires. Toutefois, cela ne devrait pas conduire le Luxembourg à minorer l'impact, positif ou négatif, de ses politiques nationales (par exemple dans le domaine des migrations, de l'environnement, ou de la finance). Une volonté politique forte est nécessaire pour impulser une meilleure compréhension des enjeux dans ce domaine au plan national comme au plan européen. (Au niveau européen, le Luxembourg met l'accent sur le fait qu'il ne semble pas y avoir consensus entre les États membres sur le contenu et les implications de la cohérence des politiques pour le développement (UE, 2011)¹). Les définitions et recommandations émanant tant de l'OCDE (OCDE, 2010a) que du cadre européen (Traité de Lisbonne, TUE, 2010) ont été clairement établies et devraient servir de base à un engagement politique renforcé se traduisant à terme en un plan d'action identifiant des secteurs prioritaires et assorti d'objectifs précis.

Identifier des secteurs prioritaires

Certaines politiques nationales du Luxembourg ont un impact, direct ou indirect, sur les pays en développement. Les examens du Luxembourg menés par l'OCDE dans le domaine de l'environnement et dans le domaine des transactions financières le montrent (Encadré 2.1). Le précédent examen du CAD mentionnait également que l'ouverture vers les acteurs de la société civile pourrait non seulement nourrir les délibérations par des points de vue divergents, mais aussi mettre en débat des thèmes qui restent « oubliés ». Il faut noter à cet égard que des instances de dialogue avec la société civile existent, qui permettent d'aborder les questions liées à la cohérence des politiques. Ainsi les ONG utilisent-elles leurs rencontres annuelles avec, respectivement, le Comité interministériel et la Commission des affaires étrangères du Parlement pour pointer des cas d'incohérence potentielle. En 2010 ont été abordées les questions du changement climatique et des marchés publics, et, en 2011, outre ces sujets, le mécanisme pour un développement propre, les agrocarburants, l'utilisation des fonds de compensation, la place financière, la question des organismes génétiquement modifiés dans le cadre de l'alliance pour une révolution verte en Afrique, et la politique commerciale.

Encadré 2.1 Environnement et secteur financier - Recommandations de l'OCDE

Sans qu'il y ait de lien direct avec la politique de coopération au développement, certaines politiques nationales peuvent appuyer ou au contraire contredire les objectifs poursuivis par celle-ci, du fait de leur impact sur les biens publics mondiaux ou, plus directement, sur les pays en développement eux-mêmes. Ainsi, le précédent examen du CAD concernant le Luxembourg mentionnait comme thème de potentielle incohérence la lutte contre le changement climatique, indiquant que le Luxembourg pourrait avoir des difficultés pour atteindre les objectifs fixés à Kyoto pour la réduction des émissions de CO₂, en raison du prix de l'essence à la pompe, plus bas que chez ses voisins (OCDE, 2008a). À cet égard, l'examen environnemental de l'OCDE publié en 2010 a notamment recommandé que le Luxembourg réduise l'écart des prix de l'essence avec les pays voisins pour, en particulier, réduire les émissions dues aux exportations de carburants (OCDE, 2010b).

Un autre secteur d'activité, qui a des impacts positifs comme négatifs sur les pays en développement, est celui de la place financière du Luxembourg, l'une des plus importantes d'Europe, classée au 2^{ème} rang mondial pour les activités de fonds d'investissement, et qui compte pour 25 % du revenu national brut du Luxembourg. Dans le cadre de sa politique de coopération au développement, le Luxembourg fait des efforts pour maximiser les impacts positifs en développant des programmes de microfinance, en facilitant les transferts financiers des migrants vers leur pays d'origine et en utilisant son expertise financière pour mener des programmes de formation au bénéfice des pays partenaires. En parallèle, le Luxembourg doit poursuivre ses efforts pour minimiser les risques d'impact négatif de l'activité de sa place financière. En particulier, le blanchiment d'argent et les autres infractions financières peuvent menacer les intérêts stratégiques, politiques et économiques des pays développés et des pays en voie de développement. Le Luxembourg est membre du Groupe d'action financière (GAFI), dont l'objectif est d'élaborer des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme. Une évaluation mutuelle visant à examiner les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux mises en place au Luxembourg et à établir le niveau de conformité du Luxembourg avec les 40+9 recommandations du GAFI a été réalisée en 2009, dont les conclusions ont été publiées en 2010 (GAFI, 2010). Elles montrent que beaucoup reste à faire pour mettre en œuvre les dispositifs relatifs à la lutte contre le blanchiment de capitaux et de confiscation des biens. Sur les 40+9 recommandations, seule une recommandation a été totalement mise en œuvre.

Source : OCDE, 2010b et GAFI, 2010.

En prenant en compte les indications et recommandations émanant de l'OCDE et de l'Union européenne, ainsi que les suggestions de la société civile, le gouvernement du Luxembourg devrait identifier un petit nombre de thèmes prioritaires sur lesquels il pourrait cibler ses efforts pour assurer que les arbitrages qui sont rendus prennent en considération l'impact sur les pays en développement. Dans les secteurs clés identifiés, des analyses solides devraient être menées pour développer des politiques qui se renforcent mutuellement. Trois thèmes semblent particulièrement pertinents :

le thème des marchés publics, qui est mentionné d'ores et déjà dans le programme gouvernemental 2009-2014 ;

l'environnement et la lutte contre le changement climatique, un secteur reconnu par la ministre de la Coopération comme critique « par crainte de conséquences négatives sur le développement dans les pays en développement » (MAE, 2011a). À cet égard, le Luxembourg dispose déjà d'une stratégie d'éducation pour un développement durable (Gouv, 2011) et d'une stratégie sur l'environnement et le changement climatique, qui mentionne l'empreinte écologique du Luxembourg et renforce l'attention portée à l'efficacité énergétique et au développement durable (MAE, 2012d). Ces stratégies, et la prise en compte des recommandations de l'OCDE suite à l'examen environnemental de 2010, devraient être intégrées dans l'élaboration en cours du plan national d'adaptation aux conséquences du changement climatique ; et

le secteur financier, afin de capitaliser sur les efforts entrepris par le Luxembourg pour augmenter les retombées positives de sa place financière sur les pays en développement et en minimiser les risques d'impact négatif, à travers la mise en œuvre des recommandations du GAFI sur la lutte contre le blanchiment de capitaux.

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

Mécanismes de concertation

L'examen de 2008 recommandait que, dans le cadre du Comité interministériel pour la coopération au développement, le Luxembourg définisse des méthodes appropriées afin de promouvoir, de suivre et d'évaluer de façon systématique la cohérence des politiques, y compris au service du développement, en vue de pouvoir opérer des arbitrages entre ces politiques (OCDE, 2008a).

Le gouvernement estime que la taille restreinte de l'administration facilite la mise en œuvre de politiques cohérentes : « La taille et l'organisation de l'appareil administratif gouvernemental sont telles que la main droite peut très bien savoir ce que fait la main gauche et la cohérence des politiques se laisse dès lors organiser assez bien. » (MAE, 2011a). Néanmoins, en réponse à la recommandation du CAD, le gouvernement a élargi le mandat du Comité interministériel sur la coopération au développement. En effet la loi modifiée de 2012 ajoute à ses fonctions la cohérence des politiques en faveur du développement.

Pour autant, jusqu'à présent, le comité n'est pas une instance d'arbitrage ni de contrôle : sa mission est uniquement consultative (article 50). En cas de points de vue divergents, les arbitrages se font, soit au niveau du ministre de la Coopération, soit au niveau du Conseil des ministres. Dans la pratique, le Comité interministériel, qui est présidé par le directeur de la coopération, veille en priorité à la bonne coordination des programmes de coopération au développement. Depuis 2008, il a également inscrit la cohérence des politiques dans son agenda, et discuté certains aspects liés au changement climatique, à l'agriculture, et aux marchés publics. Dans ce cadre, il rencontre maintenant les ONG une fois par an. Ce dialogue a parfois permis de résoudre des problèmes d'incohérence portés à l'attention du comité. Ainsi en est-il d'un accord commercial litigieux entre l'Union européenne et l'Inde (car excluant les clauses sociales) pour lequel

les ONG ont demandé, par l'intermédiaire du comité, l'intervention du ministre auprès du Conseil des ministres européen sur le commerce extérieur, ce qui a été fait.

Par ailleurs, le comité n'a ni mandat, ni ressources, pour conduire des études spécifiques ou analyser les données issues de travaux existants, ce qui lui permettrait d'étayer ses avis et de les défendre efficacement au sein du gouvernement. Un règlement grand-ducal, en cours d'examen par le Conseil d'État, devrait préciser les attributions et ressources du comité. Il serait utile que le règlement donne mandat au comité de promouvoir, suivre et évaluer de façon systématique la cohérence des politiques au service du développement - une telle proposition ayant été faite lors de la discussion sur la modification de la loi (Cercle des ONG, 2011)². Il serait également utile que le règlement renforce, à travers sa composition, le poids politique du comité ; et qu'il lui octroie des moyens suffisants (ressources humaines et financières) pour qu'il soit en mesure de donner des avis autorisés et étayés par des études approfondies sur les projets de loi susceptibles d'avoir un impact sur les pays en développement. Cela pourrait nécessiter la constitution d'une unité spécifique d'appui au comité.

Analyse de la cohérence des politiques : aller au-delà d'une approche au cas par cas

Une sensibilisation systématique des fonctionnaires permettrait d'améliorer la compréhension des enjeux liés à la cohérence des politiques. Il est particulièrement important que les membres du comité interministériel, mais aussi le personnel du ministère des Affaires étrangères au Luxembourg et dans les ambassades et bureaux de coopération soient sensibilisés et formés relativement à la nature, aux enjeux et aux implications de la cohérence des politiques. Il serait donc nécessaire d'ajouter un module sur la cohérence des politiques pour le développement dans la formation des fonctionnaires. Enfin, des moyens doivent être libérés pour permettre de mener ou commanditer des études indépendantes et des évaluations, en tirant parti de l'expertise disponible dans les instituts de recherche et les organisations de la société civile, au Luxembourg et plus largement en Europe. A cet égard, la Direction de la coopération pourrait s'appuyer davantage sur les ambassades et bureaux de la coopération, en leur demandant de transmettre des informations sur les éventuelles conséquences, positives ou négatives, des politiques luxembourgeoises au niveau des pays partenaires.

Jusqu'à présent, le comité interministériel a traité des questions de cohérence au cas par cas. Les problèmes de cohérence des politiques pour le développement ne donnent pas lieu à un programme de travail qui permette de mener des recherches complémentaires pour identifier les conditions et les mesures rendant possible de minimiser l'impact négatif, ou d'avoir un impact positif, sur le développement des pays partenaires, et d'en effectuer un suivi.

Le Luxembourg gagnerait à élaborer un plan d'action stratégique, ciblé sur les thèmes prioritaires qui auront été identifiés par le Luxembourg, et précisant les résultats escomptés. Cela permettrait d'établir un programme de travail et un calendrier d'exécution. Le plan pourrait chercher à promouvoir la cohérence dans les domaines prioritaires à plusieurs égards : au niveau des organisations internationales ; à travers le programme bilatéral et le dialogue avec les pays partenaires ; et au niveau des autres politiques nationales. A l'avenir, il sera également utile de prévoir la mise en place d'un mécanisme d'identification, de suivi et d'analyse de l'impact (y compris une évaluation du coût des incohérences) de politiques spécifiques.

Selon la loi modifiée de 2012 (article 6), le rapport annuel sur la coopération au développement, qui est présenté par la ministre au Parlement, devra désormais inclure une section sur la cohérence des politiques. L'existence d'un plan de travail précis organisé autour de thèmes prioritaires devrait permettre de rendre compte au Parlement des avancées réalisées dans la promotion de la cohérence des politiques pour le développement, en y associant tous les ministères impliqués.

L'aide et au-delà : améliorer le financement du développement

Le programme gouvernemental 2009-2014 dépasse le cadre strict des politiques publiques en indiquant qu'il « tâchera de mettre en œuvre des synergies et de systématiser les partenariats pour une plus grande efficacité de la coopération au développement, notamment, dans le domaine de la micro-finance et des technologies d'information et de communication ; dans le contexte des stratégies de sortie de certains pays partenaires » (Gouv, 2009). La ministre de la Coopération appuie cet engagement, estimant que la microfinance est un secteur dans lequel la coopération entre ONG, ministères et secteur public a permis d'explorer de nouvelles sources de financement pour des activités de développement au Sud.

Le Fonds luxembourgeois microfinance et développement et l'Agence de Transfert de Technologie Financière (ATTF), évoqués au précédent chapitre, offrent des exemples de démultiplication de l'impact de l'aide publique au développement. Il serait utile de recenser plus précisément l'ensemble des activités du secteur afin de capitaliser les expériences, et d'identifier et diffuser les meilleures pratiques dans ce domaine, au Luxembourg, dans l'Union européenne et auprès des membres du CAD de l'OCDE.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Le Luxembourg devrait prêter une attention particulière à la sensibilisation du personnel de l'administration sur les questions de cohérence des politiques pour le développement, et s'appuyer davantage sur les ambassades et bureaux de la coopération pour recueillir des informations sur les éventuelles conséquences, positives ou négatives, des politiques luxembourgeoises au niveau des pays partenaires.
- Le Luxembourg devrait recenser les travaux d'analyse d'impact menés par des instituts de recherche, et sur la base de ceux-ci et des informations reçues des bureaux de la coopération et de la société civile, identifier deux à trois secteurs prioritaires pour la cohérence des politiques pour le développement compte tenu de leur impact potentiel négatif sur les pays en développement.
- Le Luxembourg devrait, à travers les règlements grands-ducaux, renforcer le mandat du Comité interministériel sur la coopération au développement et lui donner les moyens humains et matériels nécessaires pour promouvoir la cohérence des politiques pour le développement et suivre les efforts entrepris dans les secteurs clés identifiés.

Notes

1. Cette position est indiquée dans le Rapport bisannuel sur la cohérence des politiques pour le développement de décembre 2011 de la Commission européenne: page 14 concernant la coordination du réseau informel des Etats membres sur la CPD, et page 16 pour ce qui est du suivi et de l'évaluation du travail du Conseil sur la CPD (UE, 2011).
2. Formulation proposée par Mme Err et M. Angel en 2009, et reprise en 2011 par le Cercle de coopération des ONG dans son adresse au Conseil d'Etat sur la loi révisée.

Chapitre 3

Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'aide

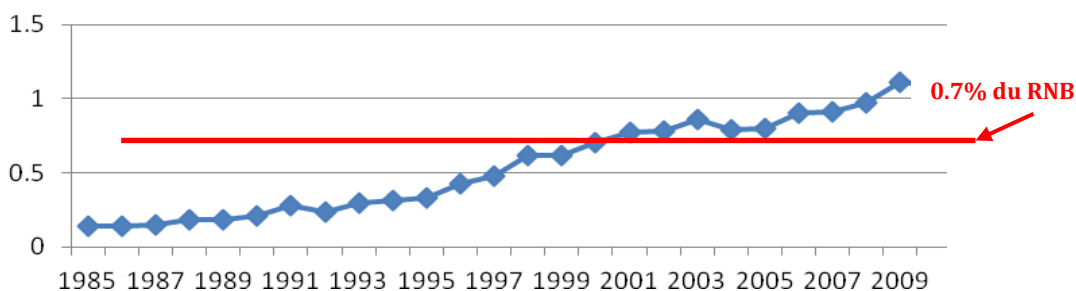
Ce chapitre examine la mesure dans laquelle le montant et la répartition géographique et sectorielle de l'aide publique au développement reflète les engagements internationaux et les orientations stratégiques de la coopération luxembourgeoise. Il analyse l'évolution récente de l'aide publique au développement, qui fait du Luxembourg l'un des donateurs les plus généreux. Il note la forte concentration géographique et sectorielle du programme bilatéral, qui permet au Luxembourg d'avoir un impact dans ses pays partenaires privilégiés et d'y figurer parmi les donateurs importants dans certains domaines où il dispose d'un avantage comparatif. Le chapitre analyse ensuite l'aide allouée par le Luxembourg à travers le canal multilatéral. Il relève que le Luxembourg est un donateur apprécié par les agences multilatérales, du fait de la forte proportion de ressources non affectées ainsi que de la prévisibilité et de la flexibilité de ses financements.

Un donneur généreux : stabilité à un haut niveau de l'aide publique au développement

Le Luxembourg est l'un des plus généreux donateurs du Comité d'aide au développement de l'OCDE si l'on considère le volume d'APD par rapport au revenu national brut. Ce ratio a augmenté régulièrement depuis 1985. Il dépasse depuis 2000 le niveau de 0,7 %, et il a dépassé en 2009 le seuil symbolique de 1 %, qui représentait l'objectif du Grand-Duché depuis plusieurs années (Graphique 3.1). Il a réussi à se maintenir à ce niveau depuis lors, et rien ne devrait l'empêcher d'y rester dans les prochaines années puisque la quasi-totalité des membres de la Chambre des députés soutiennent ce choix (seul un parti minoritaire propose de ne pas aller au delà de 0,7 %). Le programme gouvernemental qui couvre la période 2009-2014 prévoit d'ailleurs de maintenir cet effort d'aide sur l'ensemble de la période.

Les données préliminaires du CAD pour 2011 indiquent que le Luxembourg a consacré 0,99 % de son RNB à l'APD, ce qui le place en 3^{ème} position parmi les membres du CAD. Ce taux est légèrement au-dessous de l'objectif de 1 % par suite de variations dans l'estimation du revenu national brut.

Graphique 3.1. APD en pourcentage du revenu national brut de 1985 à 2010



Source : CAD/OCDE1.

En 2010, le budget affecté par le Luxembourg à la coopération pour le développement s'élevait à 403 millions USD courants, soit 1,05 % du RNB. Cela représentait toutefois une légère baisse par rapport à 2009 où le volume de l'aide atteignait 415 millions USD courants (le ratio APD/RNB restait quant à lui presque identique). Sur la période 2000-2006, l'APD a augmenté en moyenne de 6,3 % par an, une croissance soutenue qui s'est poursuivie jusqu'en 2007 (OCDE, 2008a). Pour l'année 2011, les chiffres provisoires sont de 413 millions USD courants, ce qui représente une diminution de 5,4 % en valeur réelle.

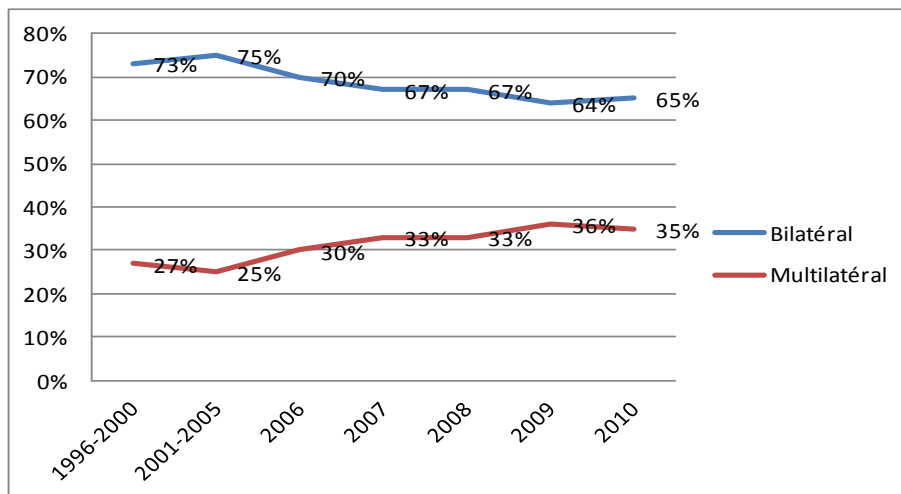
Il est important de signaler que la quasi-totalité de l'aide luxembourgeoise est non liée et qu'elle est versée sous forme de dons. Il convient également de relever que le Luxembourg a mis en œuvre la recommandation de l'examen de 2008, et renforcé sa capacité concernant la notification statistique de l'APD. Cela s'est traduit par une amélioration sensible de sa notification du Luxembourg depuis le dernier examen, ainsi que par une implication réelle du Luxembourg dans les travaux du groupe de travail du CAD sur les statistiques.

Répartition globale de l'APD

L'aide luxembourgeoise est principalement gérée par le ministère des Affaires étrangères (MAE) et provient principalement du Fonds pour la coopération au développement (FCD), par lequel transitait 53 % de l'APD en 2010². (En 2006, la part de l'aide transitant par le FCD était de 70 %). Ce fonds, créé par la Loi sur la coopération au développement, offre beaucoup de flexibilité dans la planification des activités de coopération. N'étant pas soumis à l'annualité budgétaire, il permet notamment d'adapter les décaissements en cas d'accélération ou de retard dans l'exécution d'un projet (Chapitre 5). Le Luxembourg doit néanmoins assurer à un niveau global que les montants d'aide planifiés sont déboursés au cours de l'année. Il est donc important que l'agence de coopération LuxDev exerce un suivi régulier des déboursements réalisés dans le cadre de tous les programmes, pour éviter de devoir en fin d'année accélérer les décaissements sans tenir suffisamment compte de la qualité des programmes.

En 2010, 65 % de l'APD était affectée à la coopération bilatérale, alors que 35 % de l'aide était destinée aux organisations multilatérales. La part de l'aide multilatérale a continuellement augmenté de 2003 à 2010, passant de 23 % à 35 % (Graphique 3.2).

Graphique 3.2. Évolution de la répartition entre coopérations bilatérale et multilatérale de 1996 à 2010

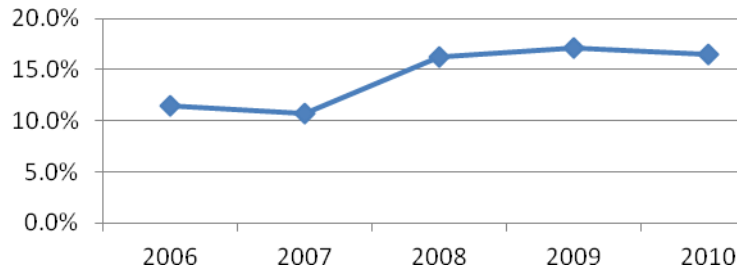


L'aide bilatérale

Le plus important canal d'acheminement pour la coopération bilatérale luxembourgeoise est l'agence d'exécution LuxDev qui met en œuvre environ 80 % du volume de l'aide bilatérale pour le compte du ministère des Affaires étrangères. Les autres canaux d'acheminement sont les ONG de développement et les ONG humanitaires. La part de l'aide transitant par les ONG de développement luxembourgeoises est importante puisqu'elle représentait 16,5 % de l'aide totale du Luxembourg en 2010 (et 20,1 % de l'aide totale si l'on inclut les ONG internationales et régionales) (MAE, 2012a). Cette part a fortement augmenté depuis 2006, où elle représentait 12 % du total de l'aide (Graphique 3.3). Ces financements importants justifieraient l'adoption

d'une approche plus stratégique de la collaboration avec les ONG, allant de pair avec la poursuite de la rationalisation des dispositifs de financement (Chapitre 1).

Graphique 3.3. Part de l'APD allouée aux ONG de développement luxembourgeoises



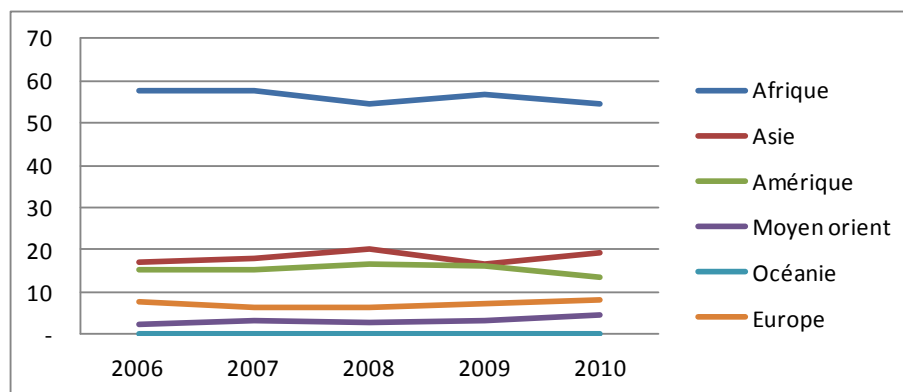
Source : Rapports MAE (2006 à 2010).

Une forte concentration géographique de l'aide bilatérale

Un important ciblage sur l'Afrique et les pays les plus pauvres

L'aide bilatérale luxembourgeoise est fortement concentrée sur l'Afrique (5 des 9 pays prioritaires sont en Afrique), loin devant l'Asie (19 % en 2010) et l'Amérique (13 % en 2010) (Graphique 3.4). Cette ventilation régionale est restée stable depuis 2006. Le Luxembourg appuie également fortement les pays les moins avancés (PMA). En 2010, 56 % de l'APD luxembourgeoise était destiné aux pays les moins avancés et à faible revenu (moyenne des pays du CAD : 53 %). Cette proportion reste similaire à celle de 2006 (55 %) et traduit clairement la volonté du Luxembourg d'aider les pays les plus pauvres puisque 9 des 20 premiers bénéficiaires sont classés dans les 40 derniers pays du classement 2011 de l'indice de développement humain (PNUD, 2011). Parmi ceux-ci, on citera le Mali (175ème), le Burkina Faso (181ème), le Niger (186ème) et la République démocratique du Congo (187ème).

Graphique 3.4. Évolution de la répartition de l'APD luxembourgeoise par région de 2006 à 2010.



Source : Maintenir une forte concentration géographique.

Poursuivant sa stratégie de concentration géographique, le Luxembourg a un faible nombre de pays partenaires privilégiés avec lesquels des programmes indicatifs de coopération (PIC) sont signés. Depuis 2002, dix pays en faisaient partie, dont six situés en Afrique, deux en Amérique latine et deux en Asie. En septembre 2011, la Namibie a cessé d'être un pays partenaire privilégié, et le nombre de pays prioritaires a donc été ramené à neuf. Sur la période 2009-2010, 51 % de l'APD totale du Luxembourg était destinée aux dix pays prioritaires. Le Sénégal était le premier pays receveur avec 21 millions USD constants, soit 8 % de l'aide bilatérale du Luxembourg (Tableau B.4). Le Cap-Vert, qui est resté longtemps le premier pays receveur du Luxembourg, est aujourd'hui le 4ème pays derrière le Sénégal, le Mali et le Burkina Faso.

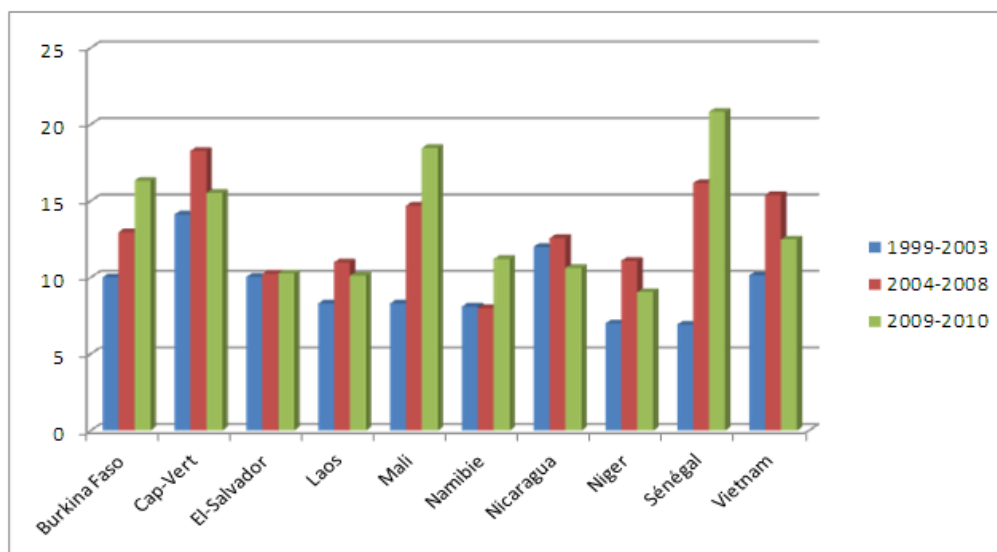
La dispersion géographique de l'aide luxembourgeoise tend à diminuer parallèlement, puisque les 20 premiers bénéficiaires concentraient 69 % de l'APD bilatérale en 2009-2010, contre 67 % en 2004-08, et que 97 bénéficiaires recevaient de l'aide du Luxembourg en 2009-2010, contre 104 sur la période 2004-2008 (Tableau B.4). Il reste que certains pays ne figurant pas parmi les pays prioritaires reçoivent une aide importante du Luxembourg. Ainsi, en 2010, l'Afghanistan, le Kosovo, la Cisjordanie et la bande de Gaza, le Monténégro et le Rwanda ont reçu 31 millions USD courants, soit 12 % de l'aide bilatérale.

La politique de concentration se traduit par une stabilité des budgets accordés aux pays prioritaires, voire un accroissement pour certains d'entre eux (Burkina Faso, Mali, Sénégal) (Graphique 3.5). Elle permet également une bonne prévisibilité à moyen terme de l'aide du Luxembourg, ce qui est apprécié par ses partenaires, ainsi que l'équipe d'examen a pu le constater au Laos (Chapitre 5). Combiné à une forte concentration sectorielle, le ciblage géographique permet également au Luxembourg d'être un acteur reconnu et d'avoir un impact dans certains secteurs, tel que celui de la formation professionnelle (Chapitre 5). Il sera donc important que le Luxembourg maintienne cette politique de concentration.

Il est important de souligner que non seulement le Luxembourg concentre son aide dans un nombre limité de pays, mais qu'il concentre également son aide dans certaines régions des pays. Ainsi l'appui du Luxembourg est-il ciblé sur trois régions au Laos, et sur quatre régions au Sénégal (toutes situées dans la partie nord). De même, au Mali, le Luxembourg est très actif dans la 8ème région (Kidal, au nord du pays), ce qui est stratégique car aucun autre partenaire bilatéral n'intervient dans cette zone. Cela n'est pas sans risque, comme le montre la situation actuelle, qui a conduit à stopper net toute la coopération dans cette région. Les conséquences de cette crise vont obliger le Luxembourg à revoir sa politique d'intervention au Mali, et devraient l'amener à combiner des actions de développement avec des programmes d'assistance humanitaire et d'appui à la transition, à la prévention des conflits et à la restauration de la paix. Cette expérience devrait également conduire le Luxembourg à mieux appréhender et gérer les risques, y compris politiques, dans la programmation de l'aide (Chapitre 4).

Graphique 3.5. Évolution de l'APD depuis 1999 dans les dix pays prioritaires du Luxembourg

(en millions USD constants).



Renforcer les stratégies de sortie

Le Luxembourg s'est progressivement désengagé de Namibie (désengagement effectif en septembre 2011), notamment car le pays a quitté le statut de PMA pour la catégorie supérieure. Il envisage maintenant de se retirer du Salvador et du Vietnam, qui ne figurent plus sur la liste des PMA. Ces deux pays bénéficient jusqu'en 2015 d'un PIC de troisième génération qui fait figure de stratégie de consolidation des interventions, avant un possible désengagement progressif et l'établissement d'un nouveau type de dialogue et de coopération. Au Vietnam il s'agit de la seconde stratégie de consolidation, ce qui montre la difficulté à se désengager d'un pays. Dans cette perspective, il sera utile au Luxembourg de capitaliser sur l'expérience de la Namibie afin d'avoir une approche plus stratégique des prochains désengagements. En effet, la décision de sortie d'un pays pourrait être facilitée si le Luxembourg avait une vision stratégique du nombre et de la composition des pays partenaires qu'il souhaite avoir à moyen terme, et disposait de procédures et critères clairs de sortie d'un pays, comprenant en particulier l'analyse des conséquences d'un retrait sur le pays concerné et l'identification des mesures d'accompagnement nécessaires. La mise en place de procédures de sortie pourrait également permettre une approche plus stratégique de la transition vers d'autres formes de coopération, telles qu'un programme de partenariat économique, comme cela pourrait être le cas au Vietnam.

S'appuyer sur l'expérience luxembourgeoise dans les secteurs clés

Le Luxembourg a également maintenu depuis le dernier examen par les pairs sa politique de concentration sectorielle, avec une priorité forte donnée aux secteurs sociaux, qui correspond aux orientations de la stratégie nationale axée sur la lutte contre la pauvreté et l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement (Chapitre 1). En effet, sur la période 2009-2010, 46 % de l'aide bilatérale du Luxembourg était destinée

aux « infrastructures et services sociaux », contre 41 % en moyenne pour les pays du CAD. Ce secteur inclut notamment la santé (13 % de l'APD bilatérale), l'éducation (13% également) ainsi que la distribution d'eau et l'assainissement (8 %). Ces chiffres ont peu évolué par rapport à la période précédente puisque sur la période 2004-2008, 48 % de l'aide luxembourgeoise était destinée aux projets regroupés sous cette catégorie (Tableau B.5.).

Le second secteur le plus important sur la période 2009-2010 est celui de l'aide humanitaire qui représente 14% de l'APD bilatérale luxembourgeoise, soit 5 points de plus que la moyenne des pays du CAD (9 %) (Chapitre 6). Enfin, l'aide luxembourgeoise est également importante dans le domaine de l'appui aux banques et des services financiers (5 % de l'APD bilatérale).

De manière générale, cette répartition sectorielle a peu évolué au cours des dix dernières années. Elle traduit une volonté de la coopération luxembourgeoise de s'impliquer sur le long terme dans des secteurs qu'elle juge prioritaires (tels que l'éducation et la santé par exemple) ou dans lesquels elle dispose d'un avantage comparatif par rapport aux autres bailleurs.

C'est notamment le cas de l'appui au secteur bancaire et financier dans lequel le Luxembourg s'engage fortement, tant au niveau régional qu'au niveau national. Ainsi, un programme de promotion des secteurs financiers inclusifs dans la zone UEMOA est mis en œuvre en partenariat avec la Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest (BCEAO) et a pour objectif de développer la microfinance dans cette région. La contribution luxembourgeoise à ce programme est de 18.8 millions EUR sur 5 ans (2007-2012), ce qui représente, de loin, le plus gros programme régional du Grand-Duché. Au Laos, le Luxembourg appuie l'Institut de formation bancaire (BTI) qui forme les cadres des institutions financières du pays (2 millions EUR sur 3 ans). Le Luxembourg est également actif dans ce domaine au Vietnam et dans d'autres pays d'Asie centrale et d'Europe de l'Est, et travaille en collaboration avec des ONG spécialisées.

La promotion du tourisme constitue également l'un des secteurs dans lesquels le Luxembourg dispose d'un avantage comparatif. Le projet de renforcement des ressources humaines et de l'hospitalité dans le secteur du tourisme au Laos est potentiellement l'un des projets les plus importants du Luxembourg dans ce domaine. Ce projet accompagne le pays dans sa politique de développement du tourisme, l'un des piliers du développement économique du pays.

Du fait de cette spécialisation, l'aide luxembourgeoise appuie les mêmes secteurs dans la plupart des pays. Ainsi, au Laos, l'aide luxembourgeoise allouée dans le cadre du 3ème PIC 2011-2015 se concentre sur: i) la santé (44 % des versements) ; ii) l'éducation et la formation professionnelle (34 %) ; et iii) le développement local (22 %)3. On retrouve sensiblement les mêmes secteurs de concentration au Sénégal, où l'aide est répartie entre 4 secteurs : l'eau et l'assainissement (40 %), l'éducation et la formation professionnelle (27 %), la santé (23 %), et la décentralisation et la gouvernance locale (10 %). Cette spécialisation sur un petit nombre de secteurs est positive car elle permet de renforcer l'expertise, en apprenant des expériences et bonnes pratiques menées dans un même domaine dans des contextes différents. Il est important que le Luxembourg renforce sa concentration sectorielle au niveau de chaque pays, afin d'avoir un réel impact dans les secteurs où il s'investit et de pouvoir jouer un rôle de chef de file dans l'un de ces secteurs, ce qui est déjà le cas dans plusieurs de ses pays partenaires (Chapitre 5).

Canal multilatéral : un acteur modèle

La part de la coopération multilatérale du Luxembourg est importante puisqu'elle représentait 35 % de l'APD totale en 2010. Celle-ci a significativement augmenté depuis 10 ans car elle s'établissait à 25% sur la période 2001 – 2005. En volume, on enregistre une hausse de 86 à 141 millions USD courants entre 2006 et 2010, soit une augmentation de 37 % en valeur réelle. Cette augmentation traduit la volonté clairement affichée du gouvernement du Luxembourg d'appuyer les institutions internationales : « Le Gouvernement du Luxembourg 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 internationale » (MAE, 2007b).

Les organisations multilatérales sont choisies de façon stratégique, en fonction des secteurs et pays dans lesquelles elles interviennent, de façon à conserver la cohérence avec la politique de concentration du Luxembourg et l'alignement sur les priorités de ce dernier.

Les appuis aux organismes multilatéraux comportent, d'une part, des appuis directs aux budgets de base des organisations internationales et, d'autre part, des soutiens à des projets et programmes thématiques mondiaux et régionaux qui sont étroitement alignés sur les priorités d'action de ces organisations et sont, en règle générale, du même ordre de grandeur que les contributions volontaires au budget. De plus, grâce à l'approche de l'aide « multi-bi » dans les pays partenaires (voire dans une région ou sous-région de ces pays partenaires), jusqu'à 15 % à 20 % des budgets des PIC de 3ème génération peuvent être réservés au canal multilatéral. Cette approche a par exemple permis au Luxembourg d'initier et de financer une programmation conjointe ainsi qu'un programme consolidé des agences des Nations Unies au Laos dans le secteur de la santé maternelle, infantile et néonatale. Pour porter tous ses fruits, elle devra être appliquée d'une manière flexible, afin de permettre aux bureaux de la coopération de tenir compte de chaque contexte.

Le Luxembourg est particulièrement actif dans la coopération avec les organismes onusiens qui reçoivent environ 15 % de son APD totale (5% en moyenne pour les pays du CAD)⁴. Les agences des Nations Unies apprécient l'approche du Luxembourg, qui verse un tiers de sa contribution sous forme d'aide non affectée ; est un partenaire fiable et prévisible ; s'engage de façon constructive dans les débats en apportant une perspective multisectorielle ; et soutient activement l'approche « Delivering as One » des Nations Unies. Ainsi, le Luxembourg a signé le 8 juin 2011 quatre accords-cadres de nouvelle génération avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU). Ces accords de partenariat, qui prévoient une consultation bilatérale annuelle, sont harmonisés et suivent un même format, qui a été proposé par le ministère afin de renforcer la cohésion des agences. Même s'ils ne comportent pas d'engagements pluriannuels, ces accords permettent également d'accroître la prévisibilité des appuis car le Luxembourg s'engage à maintenir chaque année ses contributions volontaires au moins au même niveau que l'année précédente. Par ailleurs, au Laos, le Luxembourg a mis en place un appui multiannuel à un programme coordonné de santé maternelle, qui permet aux quatre agences des Nations Unies impliquées de mieux travailler ensemble sur le moyen terme et, selon celles-ci, d'améliorer significativement la qualité de leurs projets.

La coopération multilatérale du Luxembourg se caractérise par ailleurs par une importante flexibilité opérationnelle qui offre beaucoup de liberté aux organisations

partenaires tant au niveau de l'identification des programmes que dans la manière d'effectuer le reporting. Le Luxembourg s'aligne très largement sur les procédures des organisations internationales, évitant ainsi les aléas du « micro-management » et diminuant la charge de travail administratif. Cette flexibilité pourrait s'illustrer prochainement au Mali où l'aide bilatérale va être fortement réduite à cause de la situation politique, alors que l'aide multilatérale devrait augmenter en raison de la situation humanitaire préoccupante au nord du pays. Enfin, le Luxembourg examine la possibilité d'adhérer au Réseau de mesure des performances des organisations multilatérales (connu sous le nom de MOPAN en anglais), ce qui lui permettrait d'améliorer son approche de l'aide multilatérale.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Afin d'avoir un programme suffisamment important dans chaque pays, et de capitaliser sur ses avantages comparatifs, le Luxembourg est encouragé à maintenir une forte concentration géographique et sectorielle de son programme de coopération au développement. Cela lui permettra d'avoir un réel impact dans ses secteurs de concentration au niveau de chaque pays partenaire et d'accroître les opportunités de jouer un rôle de chef de file sectoriel.
- Le Luxembourg devrait apprendre de son expérience en Namibie et des expériences des autres donateurs pour identifier des critères de sortie d'un pays et développer des procédures pour gérer la transition vers d'autres formes de partenariat.

Notes

1. Les tableaux de ce chapitre sont construits à partir des données statistiques CAD/OCDE, sauf mention explicite d'une autre source.
2. Le ministère des Finances gère quant à lui les contributions luxembourgeoises aux institutions financières internationales ainsi qu'aux banques régionales de développement. Le rapport d'activité du ministère des Finances fait état d'une enveloppe globale d'environ 11.5 millions EUR de versements pour l'année 2011 (MFi, 2011).
3. Ces secteurs ont été identifiés selon trois critères principaux : la continuité par rapport aux appuis des précédents PIC, les priorités du plan national de développement du Laos (NSEDIP 2011-2015) et la poursuite des Objectifs du Millénaire pour le développement.
4. Le Luxembourg finance notamment les organismes suivants : PNUD, UNICEF, UNFPA, FENU, PNUE, CNUCED, BIT, PAM, UNRWA, UNHCR ainsi que l'OMS, la FAO, l'ONUDI, l'OMC et l'ONU femmes. Le CICR est également un partenaire important de la coopération et de l'aide humanitaire luxembourgeoise.

Chapitre 4

Organisation et gestion

Ce chapitre examine comment le Luxembourg organise et gère le programme de coopération au développement, en centrant l'analyse sur les deux principaux acteurs que sont la Direction de la coopération au développement du ministère des Affaires étrangères et Lux-Development (LuxDev), l'agence de coopération. Notant les progrès entrepris depuis l'examen de 2008 et les défis qui restent à relever pour améliorer la qualité du programme de coopération, ce chapitre met l'accent sur les aspects suivants : les attributions respectives de la Direction de la coopération et de LuxDev et la mesure dans laquelle celles-ci prennent en compte les nouvelles modalités de l'aide et le besoin de partager l'expertise ; le niveau de décentralisation du programme ; la gestion des ressources humaines ; la gestion axée sur les résultats et l'évaluation ; et la gestion des connaissances en tant qu'outil d'apprentissage et d'amélioration de la qualité des programmes.

Organisation institutionnelle de la coopération au développement au siège

Les principaux acteurs institutionnels de la coopération au développement luxembourgeoise sont, d'une part, la Direction de la coopération au développement située au sein du ministère des Affaires étrangères, et l'agence de développement Lux-Development (LuxDev). Les relations entre Lux-Dev et l'État du Luxembourg sont gouvernées par une convention. Celle-ci a été révisée en octobre 2008, afin de mieux tenir compte du nouveau cadre international de la coopération au développement, ainsi que l'avait recommandé le précédent examen par les pairs (MAE, 2008b). La convention définit en particulier la répartition des compétences, les modalités de coopération et les procédures financières.

La Direction de la coopération au développement : une coordination interne renforcée

La Direction de la coopération au développement, qui est placée sous la responsabilité politique de la ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire, est responsable de la conception et de la mise en œuvre de la politique de coopération au développement et d'action humanitaire du Luxembourg. Elle gère 85 % de l'aide publique au développement du Luxembourg.

L'organigramme de la direction est resté inchangé depuis l'examen par les pairs de 2008. La direction a toutefois renforcé sa coordination interne, en instaurant le principe d'une réunion hebdomadaire entre la direction et chacun des départements. Cette mesure est bienvenue car elle permet d'améliorer la circulation de l'information. La Direction de la coopération a par ailleurs élaboré deux outils importants pour la mise en œuvre et le suivi du programme :

- une base de données (« Metrum »), qui permet de rassembler tous les rapports de projet, et devrait permettre d'extraire des données plus facilement ;

- un manuel des processus décisionnels, dont une première version a été publiée en avril 2012 (MAE, 2012j). Ce manuel documente précisément, en suivant les étapes clés d'un programme, les processus décisionnels concernant l'assistance humanitaire d'une part, et le programme de coopération bilatérale d'autre part. Il décrit également les procédures à suivre concernant l'évaluation, les décaissements et les recrutements, ainsi que les modalités spécifiques s'appliquant aux programmes mis en œuvre par les ONG. Avant de finaliser le manuel, la Direction de la coopération devrait consulter l'agence d'exécution, et prendre en compte la révision de la convention régissant celle-ci ainsi que l'évolution des modalités de mise en œuvre des programmes (voir ci-dessous et Chapitre 5).

Lux-Development : une approche stratégique de la professionnalisation et du changement

Lux-Development est une société anonyme dont les actionnaires sont l'État du Luxembourg (98 %) et la Société Nationale de Crédit et d'Investissement (2 %). Son bureau, composé de 18 membres, est présidé par le Directeur de l'Inspection générale des Finances et co-présidé par le directeur de la Direction de la coopération au développement. Il est constitué de représentants du gouvernement, de la Chambre de commerce, de syndicats, du Cercle de coopération des ONG, de deux personnalités indépendantes, et du directeur de l'agence. LuxDev gère les deux tiers de l'aide publique bilatérale (soit un montant déboursé de 76.6 millions EUR en 2012). LuxDev commence par ailleurs à gérer

des programmes financés par d'autres donateurs et par la Commission européenne - par exemple au Nicaragua dans le secteur du tourisme - une activité qui reste limitée, mais pourrait se développer à l'avenir.

Depuis le dernier examen, LuxDev a mené des efforts constants pour renforcer le professionnalisme de l'agence et s'adapter aux nouvelles modalités de l'aide. Un plan stratégique a été développé pour 2010-2012, largement diffusé sous le nom de « Vision 2012 » (LuxDev, 2010). Articulé autour de quatre objectifs stratégiques qui portent sur la qualité, la redevabilité, les partenariats et la gestion des connaissances, il fait l'objet de plans d'action annuels détaillés, dont la mise en œuvre est étroitement suivie par la direction de LuxDev.

Cela a conduit LuxDev à mettre en place une nouvelle Direction des ressources humaines, ainsi qu'une Direction expertise et qualité séparée de la Direction des opérations. Le comité de direction comprend donc maintenant, outre la Direction générale, les ressources humaines, la Direction administration et finances, la Direction des opérations, et la Direction expertise et qualité³. Par ailleurs une unité communication et un chargé de la gestion des risques répondent directement au directeur général. Cette structure renforcée reste simple et paraît adaptée aux moyens limités en personnel de l'agence (54 agents au siège).

Par ailleurs, LuxDev a poursuivi ses efforts dans le domaine de la qualité, ce qui lui a permis de maintenir la certification ISO 9001, obtenue dès 2005. En particulier, LuxDev a développé un manuel de qualité, qui est disponible en ligne, et se révèle un guide très utile pour tous les bureaux régionaux et pour les conseillers techniques principaux. Il pourra être encore amélioré en prenant en compte les remontées des acteurs qui l'utilisent sur le terrain. L'agence a également actualisé son code de conduite, destiné à aider les agents de la coopération à identifier les situations de corruption et de conflit d'intérêts, et à y faire face (LuxDev, 2012a).

LuxDev se prépare maintenant à définir sa vision 2020, en prenant Busan comme point de départ, et en tentant d'anticiper quelles en seront les conséquences sur la mise en œuvre du programme. LuxDev a pour cela financé une étude sur la mise en œuvre de Busan et de l'agenda pour le changement de l'Union européenne, qui a été présentée au réseau européen des praticiens du développement (ECDPM, 2012).

Le cycle de programmation au cœur des relations institutionnelles entre ces deux acteurs

La convention spécifie la répartition des tâches entre le ministère et LuxDev tout au long du cycle d'un programme (MAE, 2008c). Cette répartition découle de la complémentarité entre la dimension politique et stratégique, qui relève du ministère, et les tâches opérationnelles et techniques, qui relèvent de l'agence d'exécution (Tableau 4.1).

Tableau 4.1. Rôles respectifs du ministère et de LuxDev dans la programmation et la mise en œuvre

| Étapes du programme | Direction de la Coopération | Lux-Development |
|-----------------------|--|---|
| Identification | Réalise l'identification du programme | |
| Formulation | Transmet le mandat de formulation à LuxDev | Élabore une proposition de formulation |
| | Valide la proposition de formulation à LuxDev | Élabore la formulation du programme |
| Instruction | Valide la formulation et signe un protocole d'accord avec le pays partenaire | |
| | Transmet le mandat d'exécution à LuxDev | Rédige le rapport de démarrage |
| Mise en œuvre | Approuve le rapport de démarrage | Met en œuvre le programme |
| | Participe au comité de pilotage et aux concertations trimestrielles | Si nécessaire, adapte le programme ou le budget |
| | Rédige l'avenant au protocole d'accord | Poursuit la mise en œuvre du programme |
| Évaluation et clôture | Commandite l'évaluation externe | Commandite l'évaluation interne |
| | Rédige une note de synthèse et prépare le quitus | Rédige le rapport final |

Source : Manuel des processus décisionnels (MAE, 2012j) et Convention (MAE, 2008b).

Renforcer la communication

Cette répartition des tâches ne doit pas empêcher la concertation entre les acteurs à toutes les étapes. L'exemple du Laos montre que des relations de travail très étroites, qui associent également les conseillers techniques principaux, sont nécessaires pour développer et mettre en œuvre un programme de qualité (Annexe C). Les contacts sont de fait fréquents, avec une rencontre bimestrielle au niveau de la Direction de la coopération et de LuxDev, et une collaboration quotidienne entre les services, qui se trouve facilitée sur le terrain par la colocation du bureau de la coopération et de LuxDev (Encadré 4.1.). Toutefois, un effort de communication renforcé entre les deux acteurs, soutenu par une formalisation des procédures de consultation, permettrait au ministère de bénéficier des avancées de LuxDev, et à LuxDev de mieux anticiper les besoins.

Encadré 4.1. Les avantages de la colocation

La colocation du bureau de coopération et de LuxDev, qui est effective dans six bureaux régionaux, permet d'établir une relation de travail étroite entre la Direction de la coopération et Lux-Development. Cela, et le fait que chaque bureau couvre deux pays, permet par ailleurs d'atteindre une masse critique minimale, avec un total combiné de quatre expatriés et six chargés d'administration ou de programme recrutés localement. Ces effectifs limités montrent l'importance de la concertation et de l'union des forces, permettant au bureau de coopération de tirer parti de l'expertise de LuxDev, et à LuxDev de demander le soutien de l'ambassade pour relayer ses demandes au niveau politique lorsque qu'un programme est bloqué pour des raisons qui sont du ressort du partenaire national.

Source : Mémoire et entretiens de l'équipe d'examen au bureau régional du Vietnam (MAE, 2012a).

Revisiter la répartition des fonctions

Dans le cadre de la révision programmée de la convention, la répartition des tâches entre la Direction de la coopération et LuxDev gagnerait à être ajustée pour prendre en compte trois éléments :

- i. les nouvelles modalités de l'aide, en particulier l'aide budgétaire, qui requièrent un rôle différent pour l'agence, moins en position d'exécution et davantage en pourvoyeur d'analyse et de conseil ;
- ii. le recours à l'appui technique de Lux-Development lors de l'identification des programmes – il en est de même au niveau du siège lors de la définition des stratégies sectorielles. L'agence est de fait consultée dans la pratique – il est donc positif qu'un renforcement de l'implication de l'agence lors de l'identification des programmes soit d'ores et déjà prévu dans la révision de la convention;
- iii. la nécessité de reconsidérer les rôles respectifs du ministère et de LuxDev dans les plateformes sectorielles des pays partenaires, qui exigent à la fois des compétences diplomatiques et des compétences techniques selon leur niveau. Une approche pragmatique est nécessaire, qui cherche à optimiser les ressources humaines limitées, notamment dans les pays où il n'y a pas de bureau de la coopération. Une réflexion prometteuse sur le partage des responsabilités a été engagée au Nicaragua, qui permettrait d'assurer une participation active du Luxembourg dans les secteurs où il est fortement impliqué.

Renouveler l'approche des risques et développer les processus d'évaluation et de gestion des risques

La révision de la convention pourrait aussi permettre de revoir l'approche des risques. La consigne donnée à LuxDev de « gérer en bon père de famille » (article 18, MAE, 2008b) conduit à éviter toute prise de risque, et de ce fait toute innovation. Le niveau de tolérance au risque n'est pas défini, et l'hypothèse par défaut est donc que le Luxembourg ne tolère aucun risque. La coopération luxembourgeoise ne dispose de fait pas de processus interne de gestion des risques, ce qui rend difficile le suivi et la gestion active des risques inhérents au contexte et à chacun des programmes. Cela entrave en particulier la capacité à travailler dans un environnement fragile. En pratique, au lieu d'être partagé, le risque inhérent à des

environnements fragiles est transféré soit aux agences multilatérales, soit aux partenaires d'exécution, en particulier Lux-Development. Le Luxembourg gagnerait à apprendre davantage des expériences des autres membres du CAD en matière d'analyse de situation, de programmation, d'adaptation des instruments de l'aide, et de gestion des risques. Sa participation au Dialogue international sur la construction de la paix et le renforcement de l'État peut être un atout à cet égard, comme l'est le recrutement récent d'un conseiller « risques » auprès de la direction générale de Lux-Development.

Le dispositif sur le terrain

La coopération luxembourgeoise dispose d'un réseau de six représentations régionales qui couvrent les neuf pays partenaires privilégiés et abritent le bureau de la coopération (ministère) et la représentation régionale de LuxDev4. La colocation, et le fait de couvrir deux pays, permet d'atteindre une taille critique en terme de ressources humaines et renforce les liens entre le bureau de la coopération et LuxDev (Encadré 4.1). Cette organisation, efficiente sur un plan administratif, ne se traduit pas pour autant par une approche régionale en termes de programmation, celle-ci restant guidée par les programmes indicatifs nationaux. La mise en avant du canal régional dans la loi révisée devrait inciter à rechercher plus systématiquement des synergies entre les programmes d'une même région. Par ailleurs, les représentations doivent composer avec la centralisation du programme et l'absence de représentation dans certains pays partenaires privilégiés, deux éléments qui pèsent sur la rapidité d'exécution du programme de coopération, et sur la qualité du dialogue avec les partenaires et l'engagement dans les structures de coordination.

Une plus forte décentralisation renforcerait la qualité d'exécution des programmes

Tant le ministère que l'agence de coopération ont des fonctionnements centralisés, en termes de programmation comme en termes de délégation financière. Ainsi, au niveau du ministère, le bureau régional de la coopération a pour mission de coordonner la préparation du programme indicatif de coopération (PIC) et de chacun des projets. Toutefois, le ministre intervient à quatre étapes de la préparation de chaque projet : outre le fait qu'il signe le protocole d'accord du projet, son approbation est requise sur : *i)* la proposition de formulation du projet ; *ii)* le document de projet ; et *iii)* le rapport de démarrage du projet. Par ailleurs, chaque demande de paiement et chaque procédure d'engagement doivent être signées par le directeur adjoint de la coopération (montant inférieur à 125 000 EUR) ou par le directeur de la coopération (jusqu'à 250 000 EUR). La signature du ministre est nécessaire pour tout montant supérieur (MAE, 2012j). Ces seuils de délégation affectent peu les transferts financiers vers LuxDev, qui sont limités puisque l'agence est dotée d'un budget annuel qui est versé en trois tranches, mais ils s'appliquent notamment aux contrats avec les ONG, qui sont gérés par le ministère. De nombreuses décisions nécessitent également l'agrément préalable du siège5.

Au niveau de LuxDev, le représentant régional est responsable de la mise en œuvre des programmes sur le terrain, mais fait face à un système de délégation de pouvoir contraignant. En effet, les plafonds sont à des niveaux faibles, ceci qu'il s'agisse de la signature des attributions de marché ou de la validation des étapes de passation des marchés. Au-delà de 50 000 EUR, tous les documents doivent être validés par le siège et requièrent une double signature (Tableau 4.2).

Ces processus de navette entre le terrain et le siège freinent la définition et l'exécution des programmes sur le terrain. Les procédures d'achat sont également coûteuses en temps, au détriment de l'attention qui pourrait être portée par les conseillers techniques principaux aux aspects plus stratégiques du programme, ainsi que cela a été noté au Laos. Aussi le Luxembourg gagnerait-il à revisiter ses procédures pour donner une plus grande latitude d'action à ses représentants sur le terrain, tout en assurant la supervision programmatique et les contrôles financiers nécessaires.

Tableau 4.2. LuxDev : délégation des pouvoirs de validation et de signature

| | Signature des engagements contractuels | Validation des étapes de passation des marchés |
|--|--|--|
| Jusqu'à 20 000 euros | Chargé de programme Conseiller technique principal | Chargé de programme Conseiller technique principal |
| Jusqu'à 50 000 euros | Représentant régional | Représentant régional |
| Sans limitation de montant (Double signature) | Directeur général Directeur général adjoint Directeur expertise et qualité Directeur opérations Directeur ressources humaines Si urgence : chef PCA | Directeur général Directeur général adjoint Directeur expertise et qualité Directeur opérations Directeur ressources humaines Si urgence : chef PCA |

Source : LuxDev, 2012b.

L'absence de représentation dans certains pays partenaires privilégiés est un handicap

Le Luxembourg n'a pas de représentation dans plusieurs de ses pays partenaires privilégiés, qui sont couverts via le bureau régional situé dans le pays limitrophe. Le Luxembourg reconnaît que le dialogue politique lié aux approches programmes, les exigences en termes d'harmonisation de l'aide, et la nécessité d'un suivi régulier de la mise en œuvre du programme sont difficiles à assumer dans les pays où il n'y a pas de représentation permanente. Cela a été clairement confirmé par les partenaires du Luxembourg au Laos, qui lient la faible implication du Luxembourg dans les instances de coordination sectorielle à l'absence de représentation sur place (Annexe C). De même, au Niger, le Luxembourg est un acteur reconnu dans le secteur de la formation professionnelle, mais il n'est pas en mesure d'assurer le leadership qui lui reviendrait, alors qu'il y a d'importantes réformes à engager.

Le Luxembourg doit mesurer les conséquences d'une absence de représentation, y compris en termes de gestion des risques et des opportunités, et envisager les mesures pour y remédier. Parmi les options figurent la mise en place d'un bureau de coopération, la délégation du programme à un partenaire, ou la diminution du nombre de pays prioritaires. Cette question devrait aussi être prise en compte dans la révision des fonctions respectives du ministère et de LuxDev, dans la mesure où la possibilité pour LuxDev de s'engager davantage dans les dialogues sectoriels permettrait de compenser en partie les inconvénients liés à la non-représentation dans un pays partenaire privilégié.

Ressources humaines

Tirer le meilleur parti de ressources limitées

Les effectifs de la coopération luxembourgeoise sont limités : la Direction de la coopération compte 42 agents, 23 étant postés au siège, et 19 à l'étranger. LuxDev compte 54 agents au siège, plus 9 personnes dans les 6 bureaux régionaux, qui sont assistées par 37 agents recrutés localement. Par ailleurs 75 experts internationaux (dont 43 conseillers techniques principaux et 32 assistants techniques) sont affectés aux programmes sur le terrain, auxquels s'ajoutent quelque 380 personnes recrutées localement.

En tant que direction intégrée au sein du ministère des Affaires étrangères, la Direction de la coopération n'a que peu de maîtrise de la gestion des ressources humaines. De nombreuses rigidités existent, qui sont liées aux différents statuts du personnel, qu'il s'agisse de diplomates, de fonctionnaires non membres du corps diplomatique⁶, d'employés de l'État ayant des contrats à long terme, ou d'agents de la coopération ayant des contrats de quatre ans.

En particulier, les diplomates et les fonctionnaires dépendent des ressources humaines du ministère. Ils sont affectés sur décision du ministre des Affaires étrangères, en concertation avec le ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire suivant les pays concernés, et changent de poste tous les quatre à cinq ans. Par ailleurs, les postes d'ambassadeurs non-résidents dans les pays dans lesquels le Luxembourg a des bureaux de coopération sont réservés à la carrière diplomatique. Il est donc important d'assurer que ces postes sont attribués à des personnes expérimentées dans le domaine de la coopération au développement. La direction a plus de contrôle sur les agents de la coopération, mais, ainsi qu'il est prévu dans la loi révisée, ceux-ci ne peuvent avoir que des contrats de quatre ans (ce qui génère une forte rotation du personnel).

Les limitations en termes de ressources humaines et d'affectation du personnel diplomatique sont une contrainte pour la mise en œuvre de la politique de coopération. Le ministère est conscient de ce défi et pourrait explorer différentes pistes pour utiliser au mieux le personnel dont il dispose, telles que :

- l'allocation de postes diplomatiques au service de coopération en vertu d'un parcours de carrière spécifique parmi d'autres⁷ ;
- la mise en place de fiches de poste ;
- le renforcement du système d'évaluation du personnel ;
- l'allocation d'un quota annuel de jours pour la formation ; et
- le recours plus large à du personnel recruté localement pour des tâches de suivi des programmes.

Renforcer les compétences

L'examen par les pairs de 2008 recommandait que le ministère des Affaires étrangères prenne des mesures pour faire en sorte de maintenir le niveau d'expertise requis. L'examen à mi-parcours mené en 2010 a noté les efforts menés par le ministère et LuxDev dans ce domaine. Si la Direction de la coopération recherche des profils polyvalents pouvant couvrir plusieurs spécialités à un niveau stratégique, LuxDev a créé de nouveaux postes d'experts spécialisés pour couvrir les secteurs clés⁸, ce qui permet d'alléger le besoin de recourir à des consultants extérieurs à des coûts très élevés. Par ailleurs, la Direction de la

coopération a mis en place un parcours structuré pour pouvoir recruter du personnel déjà expérimenté (Encadré 4.2). Il sera utile d'évaluer dans quelques années l'impact de ce programme qui représente un effort certain (en particulier, il est rare que les pays financent un JPO pour quatre ans), et d'en partager les résultats avec les autres donneurs qui font face au même problème de recrutement d'agents expérimentés.

Encadré 4.2. Un parcours de formation initial original mis en place par la Direction de la coopération

Afin de créer un vivier d'experts de la coopération qualifiés, le Luxembourg a mis en place un parcours initial de formation constitué de plusieurs étapes : *i*) un stage de un à trois mois au ministère (non rémunéré) ; *ii*) un stage de trois mois avec l'ONG ENDA santé au Sénégal ; puis *iii*) un stage de terrain d'un an (pouvant être prolongé une deuxième année) comme assistant technique junior auprès de LuxDev, en lien avec un partenaire local. Ces stages de terrain concernent environ 20 personnes par an. Par ailleurs le service national de la jeunesse offre des stages d'une durée de 3 à 12 mois auprès d'une ONG de développement.

Ce parcours permet à des jeunes luxembourgeois de postuler à des postes de jeune professionnel (JPO) aux Nations Unies ou au statut de jeune expert associé dans les programmes de l'Union européenne. Le Luxembourg finance le déploiement de 20 à 25 JPO chaque année, pour une durée de 4 ans. Ceux-ci peuvent ensuite poursuivre une carrière aux Nations Unies, dans les ONG, ou bien dans la coopération officielle luxembourgeoise.

Source : Entretiens à Luxembourg, avril 2012.

Au ministère, les seules formations obligatoires sont celles liées au statut de la fonction publique, qui ne sont pas spécifiques à la coopération, et les incitations à se former restent faibles. La Direction de la coopération devrait explorer les gains potentiels d'imposer un temps annuel de formation (par exemple 5 %) à son personnel, dans des domaines utiles pour améliorer l'impact des appuis au développement. Ce faisant, il pourrait tirer parti des formations mises en place par LuxDev, qui a renforcé sa politique de ressources humaines, tant dans le domaine du recrutement que de la formation et du développement personnel.

La Direction de la coopération devrait également finaliser les fiches des postes figurant dans l'organigramme de la direction, en s'appuyant sur le manuel des processus décisionnels. Cela lui permettrait ensuite de mettre en place un système d'évaluation des performances, se basant sur les fiches de poste et comportant des entretiens annuels d'évaluation des performances individuelles. Ces deux outils de gestion des ressources humaines permettraient d'utiliser la politique de recrutement et de formation pour ajuster le profil du personnel aux postes et aux fonctions à remplir.

Mieux reconnaître la contribution du personnel recruté localement

Le recours au personnel local est limité dans les bureaux des ambassades du Luxembourg. Aucune personne ne peut être recrutée localement pour un poste de chargé de programme. Dans la pratique, le personnel local, lorsqu'il est hautement qualifié, exécute parfois des tâches non administratives - par exemple la gestion du portefeuille des

micro-projets de l'ambassade - sans que cela soit reconnu. Compte tenu du fait que le personnel luxembourgeois est en nombre limité, la Direction de la coopération devrait examiner la possibilité de promotion du personnel recruté localement à des fonctions autres que l'appui administratif, lorsque le portefeuille d'activités du bureau de la coopération le nécessite. Cela permettrait également de reconnaître la valeur des apports du personnel local en termes de continuité et de mémoire historique du bureau de la coopération.

Evaluation et gestion des connaissances

Continuer à renforcer la culture de l'évaluation

La recommandation de l'examen de 2008 portant sur la mise en œuvre d'évaluations externes a conduit la Direction de la coopération à poursuivre les efforts entrepris pour renforcer la culture de l'évaluation au sein du ministère. Une première stratégie sur l'évaluation a été développée, en concertation avec LuxDev (MAE, 2012k). Elle présente en particulier la répartition des tâches en matière d'évaluation entre la Direction de la coopération et LuxDev, les évaluations externes étant menées par la Direction de la coopération, et les évaluations internes par LuxDev (Tableau 4.3). La stratégie inclut également le programme 2012-2014 des évaluations planifiées par la Direction de la coopération, et le programme 2012-2013 de LuxDev, qui ont fait l'objet d'une concertation préalable.

La Direction de la coopération a structuré davantage la fonction de l'évaluation avec, au sein de la Direction du contrôle de qualité, une personne à mi-temps en charge d'organiser les évaluations. Celles-ci sont menées par des consultants indépendants, recrutés via des appels d'offres publics. Le programme multi-annuel d'évaluations est essentiellement ciblé sur les ONG, et, hormis les revues à mi-parcours, ne prévoit pas d'évaluation stratégique de la coopération bilatérale. Il serait utile que la Direction programme de telles évaluations, qui pourraient porter sur un secteur ou un thème transversal, et seraient définies en sorte de fournir les éléments d'information nécessaires pour orienter le programme de coopération à l'avenir.

Tableau 4.3. Les différents types d'évaluations menées par le ministère et LuxDev

| Évaluation interne | | |
|--------------------|-------------------------|--|
| Lux Dev | Auto-évaluation | Gérée par l'unité en charge du programme : - revue annuelle (en vue de produire un rapport d'étape) - revue de fin d'intervention (en vue du séminaire de clôture) - autres |
| Lux Dev | Évaluation indépendante | Gérée par le département d'évaluation et capitalisation : - évaluation à mi-parcours - évaluation finale - autres |
| Évaluation externe | | |
| MFA | Évaluation externe | - évaluation stratégique pendant ou à la fin d'un programme pour établir un nouveau programme ou le PIC - revue à mi-parcours du PIC - évaluation sectorielle ou nationale pouvant être conduite avec d'autres donateurs - évaluation ex-post - autres |

Source : LuxDev (2012c).

Tel est le cas des revues à mi-parcours, qui permettent d'intégrer les leçons de l'évaluation du précédent programme indicatif de coopération dans la formulation du nouveau programme, comme l'équipe d'examen a pu le noter au Laos (Annexe C). Les résultats des revues à mi-parcours sont accessibles sur le site web, ce qui n'est pas le cas pour les évaluations des ONG. La nécessaire transparence quant à l'utilisation des fonds publics devrait cependant rendre cette publication impérative. Parmi les autres améliorations à apporter figurent la mise en place d'un processus de suivi structuré, incluant une réponse de la direction aux recommandations des évaluations.

L'évaluation permet de renforcer la qualité du programme, de communiquer efficacement sur les résultats atteints, et d'assister la direction dans ses décisions stratégiques. Il est donc important que cette fonction soit dotée de ressources suffisantes, et qu'un pilotage stratégique soit assuré. Jusqu'à présent, des comités ad hoc (incluant LuxDev) sont établis lorsqu'il y a des appels à propositions pour l'évaluation. La direction gagnerait à instituer un comité qui décide de la programmation des évaluations en fonction des enjeux stratégiques, et effectue un suivi de la mise en œuvre des recommandations des évaluations. La création d'un tel comité est prévue dans la stratégie Evaluations finalisée en 2012 (MAE, 2012k). Un renforcement des échanges avec LuxDev et le réseau du CAD sur l'évaluation pourrait être utile pour nourrir la réflexion du ministère sur le renforcement de la fonction de l'évaluation.

LuxDev a développé en 2009 sa politique en matière de suivi et d'évaluation, basée sur les principes du CAD. Le suivi des programmes se fait sur la base : i) des plans de travail détaillés élaborés sur la base des documents de projet et ciblés sur la réalisation des activités ; ii) des comités de pilotage des projets (une à deux fois par an) qui examinent les résultats des activités et peuvent décider une réorientation des celles-ci si nécessaire; et iii) d'une revue à mi-parcours. Par ailleurs, dans le cadre du cycle de projet, LuxDev commande des évaluations indépendantes, faites par des consultants externes, de telles évaluations étant nécessaires en fin de projet pour donner le quitus. Les résultats des évaluations sont partagés avec les partenaires, et publiés sur le site de LuxDev. LuxDev travaille actuellement sur deux aspects essentiels pour améliorer à l'avenir les évaluations et les ajuster aux nouvelles modalités de l'aide:

réviser le cadre logique des projets pour assurer que : i) le niveau adéquat de résultat recherché soit défini et aligné sur une politique sectorielle ; et ii) que les systèmes de suivi des projets soient au niveau requis pour permettre des évaluations de qualité ;

analyser les implications de l'approche programme sur la fonction de l'évaluation, y compris en ce qui concerne l'utilisation des systèmes de suivi nationaux et la participation à des approches conjointes⁹.

Améliorer la gestion des connaissances

Une recommandation de l'examen de 2008 portait sur la nécessité d'assurer la mémoire institutionnelle et l'accès aux compétences requises, et le Luxembourg a pris quelques mesures dans ce sens. En particulier, des cellules de compétences sectorielles conjointes du ministère des Affaires étrangères et de Lux-Development ont été établies pour élaborer les stratégies sectorielles. Cette initiative est positive et mérite d'être approfondie, car les cellules peuvent assurer une meilleure utilisation des capacités existantes.

Par ailleurs, LuxDev a défini comme l'un de ses quatre objectifs stratégiques pour 2010-2012 le fait de devenir une organisation qui apprend de ses expériences, les capitalise et les met à disposition de ses partenaires et de l'État luxembourgeois (LuxDev, 2010).

Dans ce cadre, LuxDev a développé une base de données sur les évaluations et organisé des ateliers thématiques ou sectoriels de partage des leçons tirées des évaluations¹⁰. Sur le terrain, les conseillers techniques principaux notent qu'ils sont de fait invités à apprendre des expériences d'autres donneurs. Par ailleurs, LuxDev s'est beaucoup investi dans les réseaux internationaux de diffusion des connaissances. Il a ainsi assumé la présidence du réseau Train4Dev en 2010-2011, et la présidence du réseau européen des praticiens du développement en 2011-2012.

Le ministère et LuxDev reconnaissent la nécessité de poursuivre les efforts entrepris et de mettre en place des outils pour améliorer la gestion des connaissances et tirer les leçons des expériences, ceci afin d'accroître la qualité des programmes. Les échanges informels d'information sur les programmes sont réels et fructueux. Ainsi au Laos, les conseillers techniques principaux forment une équipe soudée, et des relations de confiance permettent des échanges directs avec le chargé de la coopération. L'accès aisé du bureau de la coopération à l'expertise technique de LuxDev, comme la possibilité pour LuxDev de recourir au bureau de coopération pour débloquent un dossier bloqué dans un ministère, y sont des éléments précieux pour garantir la qualité et la bonne exécution du programme. Toutefois, ces échanges restent largement basés sur des initiatives individuelles, et il n'y a pas de cadre d'appui qui permette de les formaliser pour capitaliser les expériences, faire remonter davantage les informations venant du terrain, et en faire profiter un nombre plus important d'acteurs.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Le Luxembourg devrait tirer parti de la révision programmée de la convention pour revisiter les attributions respectives de la Direction de la coopération et de LuxDev, ceci afin de prendre en compte les nouvelles modalités de l'aide et l'absence de représentation diplomatique dans certains pays. Par ailleurs, un effort de communication renforcé entre les deux acteurs, soutenu par une formalisation des procédures de consultation, permettrait au ministère de bénéficier des avancées de LuxDev, et à LuxDev de mieux anticiper les besoins.
- Le Luxembourg doit mesurer les conséquences de l'absence de représentation permanente dans certains pays partenaires privilégiés et envisager les mesures pour y remédier - par exemple établir une présence, déléguer le programme à des partenaires bilatéraux ou multilatéraux, ou diminuer le nombre de pays prioritaires.
- Afin d'améliorer la qualité d'exécution du programme, le Luxembourg devrait revisiter ses procédures de programmation et le niveau des seuils de délégation des pouvoirs, ceci afin de donner une plus grande latitude d'action à ses représentants sur le terrain, tout en assurant la supervision programmatique et les contrôles financiers nécessaires.
- La Direction de la coopération devrait explorer différentes pistes pour améliorer les outils de gestion des ressources humaines. En particulier, elle devrait finaliser les fiches de poste et renforcer les incitations à la formation.
- La Direction de la coopération devrait mettre en place une approche plus stratégique des évaluations, en renforçant les mécanismes et instances de définition et de suivi des évaluations. Elles seraient ainsi pleinement utilisées comme outil d'apprentissage pour tous les acteurs impliqués et comme outil de gestion du programme par la direction.

- La Direction de la coopération et LuxDev sont invités à poursuivre les efforts entrepris pour améliorer la gestion des connaissances afin de capitaliser sur les expériences dans les différents secteurs et pays et, ainsi, d'améliorer la qualité des programmes de coopération. Une telle capitalisation des expériences pourrait également être utile pour renforcer la communication sur les résultats du programme de coopération.

Notes

1. Voir l'organigramme dans le Mémorandum du Luxembourg, page 26 (MAE, 2012a).
2. Ce montant intègre l'enveloppe de 75.5 millions EUR mis à disposition par le ministère, qui a été intégralement déboursée.
3. Voir l'organigramme dans le Mémorandum du Luxembourg, page 28 (MAE, 2012a)
4. Les bureaux régionaux sont situés à Hanoï, Managua, Praia, Dakar, Ouagadougou et Pristina.
5. Ainsi, le chargé de la coopération basé au Vietnam doit obtenir l'autorisation du siège pour aller en mission au Laos, pays prioritaire couvert par le bureau régional.
6. Ceux-ci peuvent être de la carrière universitaire ou non.
7. Le Luxembourg pourrait mettre en place un plan de carrière pour les fonctionnaires et les diplomates, même s'il n'est pas exclusivement centré sur la coopération, avec des postes dans les pays prioritaires et dans les représentations permanentes (Genève, Rome, Paris, New York, Bruxelles).
8. Ceux-ci couvrent la formation professionnelle, les questions transversales (genre, environnement et gouvernance) et l'analyse institutionnelle et la gestion des finances publiques.
9. Jusqu'à présent, le Luxembourg a seulement été associé à une évaluation conjointe au Niger réunissant 5 partenaires, ainsi qu'à une autre avec le FIDA.
10. Un séminaire a été organisé au Mali avec du personnel venant des quatre pays partenaires de la région.

Chapitre 5

Efficacité de l'aide et résultats

Ce chapitre analyse l'implication du Luxembourg dans la définition de l'agenda international de l'efficacité de l'aide, et les répercussions de cet engagement sur la mise en œuvre de son programme de coopération au développement. Il examine les changements opérés au niveau de la troisième génération de ses programmes indicatifs de coopération (PIC) et analyse la mesure dans laquelle l'aide luxembourgeoise est alignée sur les stratégies nationales et sur les systèmes nationaux – ceci dans le cadre d'une approche projet qui reste dominante, tout en s'intégrant davantage dans des cadres sectoriels. Le chapitre relève les efforts entrepris dans le domaine de l'harmonisation avec les autres donateurs. Il note que l'aide du Luxembourg, qui est presque exclusivement non liée, est par ailleurs prévisible, ceci tout en étant appréciée pour sa flexibilité.

Un engagement important de Paris à Busan

Le Luxembourg est activement engagé depuis 2005 dans les discussions sur l'efficacité de l'aide. Le Grand-Duché, exerçant la présidence de l'Union européenne à cette époque, avait joué un rôle important dans le processus de la déclaration de Paris et a adopté, en 2008, le Programme d'action d'Accra sur l'efficacité de l'aide. De même, en 2011, le Luxembourg a participé activement à la préparation du 4ème Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement qui s'est tenu à Busan et auquel la ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire a participé. À cette occasion le Luxembourg a adhéré au « new deal pour l'engagement dans les états fragiles » (Chapitre 1).

Dans chacun des rapports annuels de la coopération luxembourgeoise depuis 2006, un paragraphe, au minimum, est consacré à l'efficacité de l'aide. Selon le rapport 2010, « La Coopération luxembourgeoise est activement impliquée dans la discussion, la définition et la mise en œuvre de nouveaux standards de qualité et d'efficacité 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) et du Programme d'action d'Accra ainsi que le Consensus européen pour le développement et le Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement ». Cette volonté d'accroître l'efficacité de l'aide est visible dans l'ensemble des documents, des PIC en passant par les documents stratégiques ou les plaquettes pays diffusées par LuxDev. Le Luxembourg utilise également d'autres supports pour communiquer sur la prise en compte de ces principes dans sa politique de coopération. Ainsi le thème de l'efficacité de l'aide a-t-il fait l'objet d'une table ronde présidée par le président du CAD lors de l'édition 2011 des Assises de la coopération luxembourgeoise (MAE, 2011b).

La convention qui définit les fonctions de LuxDev stipule que l'agence, dans l'exécution de ses tâches, doit mettre en œuvre les engagements internationaux pris par le gouvernement, y compris la Déclaration de Paris, le programme d'action d'Accra, le consensus européen pour le développement et le code de conduite européen sur la complémentarité et la division du travail (MAE, 2008b).

Des efforts à faire pour atteindre les objectifs de la Déclaration de Paris

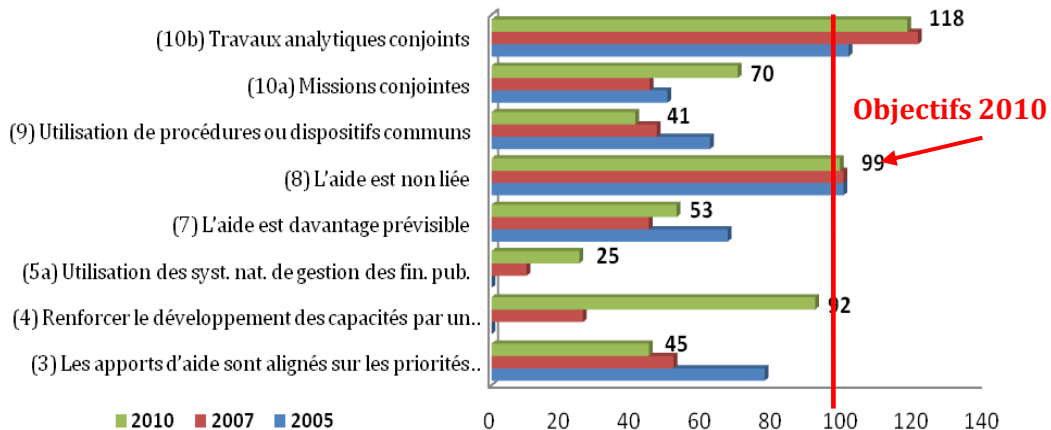
Des résultats mitigés

Si le Luxembourg a entrepris de nombreux efforts suite à l'examen par les pairs de 2008, l'enquête 2011 de suivi de la Déclaration de Paris a jugé que le Luxembourg devait encore progresser pour atteindre les objectifs cibles fixés pour 2010. En effet, selon cette enquête, seuls deux objectifs ont été pleinement ou presque totalement atteints depuis 2007, ceux portant sur la réalisation de travaux d'analyse conjoints et sur le déliement de l'aide (Graphique 5.1). Il faut toutefois fortement nuancer les résultats de cette enquête : l'enquête de base de 2006 n'intégrait que trois pays receveurs, ce qui explique en partie la perception d'une baisse importante de certains indicateurs (indicateurs 7 et 3 notamment). Néanmoins, les résultats de l'enquête 2011 (portant sur les performances en 2010) sont plus fiables dans la mesure où la plupart des pays partenaires du Luxembourg y ont participé. Ces résultats soulignent que le Luxembourg utilise peu les systèmes nationaux.

On peut d'ailleurs s'étonner du faible objectif que le pays s'est fixé pour l'indicateur 5a sur l'utilisation des systèmes nationaux, compte tenu du fait que les pays dans lesquels le

Luxembourg intervient bénéficiaire, pour la majorité d'entre eux, de systèmes de bonne qualité. Cela illustre l'importance de l'approche projet et le recours à des unités de gestion de projet (UGP) qui, bien qu'intégrées aux ministères, utilisent peu les systèmes nationaux. Le fait que le Luxembourg fasse peu d'aide budgétaire explique les résultats décevants concernant d'autres indicateurs, en particulier l'inscription de l'aide dans les comptes des pays receveurs et l'utilisation des approches programmes.

Graphique 5.1. La performance du Luxembourg vis-à-vis des indicateurs de la déclaration de Paris, 2010



Source : Rapport de l'OCDE sur l'enquête de 2010 sur l'efficacité de l'aide (OCDE, 2011a). Les cibles et les résultats ont été recalculés sur une base 100.

Comme indiqué ci-dessus, l'aide du Luxembourg est presque exclusivement déliée (99 % selon l'enquête), ce qui le place dans une situation exemplaire à cet égard. (La moyenne des pays du CAD est de 89 % en 2009.) Cela témoigne de la volonté du Luxembourg de créer de véritables partenariats avec les pays bénéficiaires sans attendre de bénéfice direct en retour de son aide. Le déliement de l'aide bénéficie d'un consensus quasi-total au sein de la classe politique luxembourgeoise.

Le plan d'action pour l'efficacité de l'aide

L'examen par les pairs de 2008 avait insisté sur la nécessité pour le Luxembourg d'élaborer un plan pour l'efficacité de l'aide. Cette recommandation a été prise au pied de la lettre par les autorités luxembourgeoises qui ont, dès 2008, entamé une réflexion sur l'élaboration d'un plan d'action basé sur les principes de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra. La démarche participative adoptée, qui a impliqué l'ensemble des acteurs de la coopération luxembourgeoise (le personnel de la Direction de la coopération, les bureaux dans les pays partenaires, LuxDev, les ONG, etc.) a permis de diffuser largement le thème de l'efficacité de l'aide au sein de la coopération du Grand-Duché de Luxembourg.

Le plan d'action a été finalisé en 2010 et a ciblé quatre domaines dans lesquels des efforts ont été engagés : les fondements de la coopération, les stratégies opérationnelles, la formation et l'expertise ainsi que la révision et l'adaptation des procédures (MAE, 2010c). Toutefois, le plan d'action ne détaille pas les responsabilités de chacun, et ne comporte pas de calendrier de mise en œuvre ni d'indicateurs de résultat. Il est donc difficile d'évaluer à

ce jour dans quelle mesure le plan d'action a été mis en œuvre, et quels sont ses résultats. L'équipe d'examen invite donc le Luxembourg à intégrer plus systématiquement dans ses outils stratégiques et opérationnels les engagements pris à Busan en 2011, et à établir une feuille de route comportant des indicateurs de résultat, un calendrier de travail et des responsabilités clairement établies.

Par ailleurs, le Luxembourg a développé en 2012 une stratégie de renforcement des capacités qui s'appuie sur les principes internationaux en la matière. Cette stratégie est accompagnée d'un plan d'action qui met l'accent sur le renforcement des institutions partenaires dans le cycle des projets luxembourgeois (MAE, 2012l).

LuxDev s'est particulièrement investi dans la réflexion sur l'efficacité de l'aide et sur la mise en place des nouvelles modalités de l'aide. Dans ce cadre, une Direction expertise et qualité, séparée de la Direction des opérations, a été créée et un programme de formation sur les principes de l'efficacité de l'aide mis en place. L'ensemble du personnel a été formé sur ce thème avec un accent particulier pour les personnels de terrain qui sont directement impliqués dans la mise en œuvre des programmes. Les résultats en ont été constatés lors de la visite de terrain au Laos, au cours de laquelle les conseillers techniques principaux (CTP) ont fait preuve d'une grande connaissance de cette problématique.

Les PIC de 3ème génération, illustration d'une volonté de changement

Dans les pays partenaires prioritaires, des programmes indicatifs de coopération pluriannuels (PIC) signés par le pays partenaire et le Luxembourg décrivent l'appui du gouvernement du Grand-Duché au pays partenaire.

La démarche menée pour élaborer les PIC de 3ème génération (PIC III) reflète la volonté du Luxembourg d'améliorer l'efficacité de son aide et de baser les nouvelles stratégies pays sur les expériences et leçons tirées des exercices précédents. C'est dans ce cadre que le Luxembourg a commandité des évaluations indépendantes des PIC, qui ont été réalisées entre 2009 et 2012 au Burkina Faso, au Cap-Vert, au Mali, au Salvador, au Nicaragua, au Sénégal et au Vietnam.

Ces évaluations, qui portaient également la bonne prise en compte des principes de la Déclaration de Paris sur le terrain, ont servi de base pour élaborer les PIC III. De manière générale, elles ont montré que la coopération luxembourgeoise est principalement basée sur une approche projet, et qu'il est nécessaire : i) de revoir les modalités de mise en œuvre et d'évaluation ; ii) d'utiliser davantage la gestion axée sur les résultats ; et iii) de repenser certains aspects (notamment opérationnels) des relations entre le MAE et LuxDev. Il est intéressant de souligner que plusieurs évaluations à mi-parcours ont proposé d'inclure des cadres de suivi et de résultats dans les PIC de 3ème génération, ce qui n'a pas été fait à ce jour.

Les nouveaux PIC ont été élaborés dès 2011 (Tableau 5.1). Ils sont construits à partir d'un modèle européen qui prévoit un diagnostic commun du pays. Ces nouveaux PIC sont alignés sur les stratégies nationales de développement des pays et prévoient systématiquement des évaluations à mi-parcours. Ils s'inscrivent dans la continuité des PIC précédents et renforcent les politiques de concentration sectorielle et géographique. Ils incluent les questions transversales telles que la gouvernance, le changement climatique et le genre.

Tableau 5.1. Programmes indicatifs de coopération du Luxembourg.

| | Pays | Accord de coopération | PIC I | PIC II | Eval mi-parcours | PIC III |
|-----------------|--------------|-----------------------|-----------|-----------|------------------|-----------|
| Afrique | Burkina Faso | 1999 | 2003-2007 | 2008-2012 | X | |
| | Cap-Vert | 2007 | 2002-2005 | 2006-2010 | X | 2011-2015 |
| | Mali | 1998 | 2003-2006 | 2007-2011 | X | |
| | Namibie | 2004 | 2004-2006 | 2007-2010 | | |
| | Niger | 2002 | 2003-2007 | 2008-2012 | 2012 | |
| | Sénégal | 1998 | 2002-2006 | 2007-2011 | X | 2012-2016 |
| Amérique latine | Nicaragu | 2000 | 2003-2006 | 2007-2010 | X | 2011-2014 |
| | Salvador | 2002 | 2003-2006 | 2007-2010 | X | 2012-2015 |
| Asie | Laos | 2000 | 2003-2006 | 2007-2010 | X | 2011-2015 |
| | Vietnam | 2002 | 2002-2005 | 2006-2010 | X | 2011-2015 |

Les PIC de 3ème génération prévoient l'utilisation des nouvelles modalités de l'aide telles que les approches sectorielles et l'appui budgétaire. Ainsi, au Cap-Vert, le Luxembourg fournit un appui budgétaire sectoriel dans le secteur de l'enseignement technique et professionnel (2.5 millions EUR sur 5 ans), alors qu'au Nicaragua, il contribue au secteur de la santé via un fonds commun (2 millions EUR sur 4 ans). Cette approche, combinée à une forte concentration géographique et sectorielle, permet au Luxembourg d'être chef de file sectoriel dans plusieurs pays malgré la relative petite taille de son programme de coopération. Ainsi le Luxembourg est-il chef de file pour le secteur du tourisme au Nicaragua, pour la santé au Kosovo, et pour la formation professionnelle au Sénégal, au Cap-Vert et au Burkina Faso. Au Laos, le Luxembourg a facilité avec succès une approche sectorielle coordonnée dans le domaine de la santé, qui est soutenue par plusieurs donateurs. Le Luxembourg devrait inscrire de plus en plus sa coopération dans le cadre d'approches sectorielles, et, dans la mesure du possible, octroyer davantage d'aide budgétaire et utiliser les systèmes nationaux, car ces modalités génèrent un impact positif à long terme en renforçant les capacités nationales, s'avérant donc plus efficaces que des projets isolés.

Le Luxembourg s'est également engagé dans des actions de coopération déléguées et conjointes (avec l'Union européenne ou d'autres donateurs bilatéraux) et expérimente la coopération triangulaire avec certains pays (par exemple avec le Cap-Vert et Sao Tomé-et-Principe dans le domaine de la formation professionnelle). Ces modalités sont à encourager car elles réduisent les coûts de mise en œuvre et, dans le cas de la coopération triangulaire, participent à la promotion de la coopération Sud-Sud.

Appropriation et alignement : de réels efforts limités par l'approche projet

Formaliser l'implication des partenaires

Le Luxembourg a continué à œuvrer pour que ses programmes de coopération soient appropriés par les pays partenaires. Ainsi, les évaluations à mi-parcours des PIC de 2ème génération montrent une forte implication des partenaires locaux dans l'élaboration des

programmes et projets. Par ailleurs, des comités de pilotage impliquant tous les acteurs se tiennent deux fois par an pour suivre la mise en œuvre des projets. Toutefois, le manuel des processus décisionnels développé par la Direction de la coopération ne mentionne pas les partenaires et institutions extérieures à la coopération luxembourgeoise qui doivent être consultés à chaque étape d'un programme (MAE, 2012j). Faire référence à ces acteurs dans le manuel permettrait de formaliser le caractère participatif de la coopération luxembourgeoise et d'assurer que les procédures de consultation et d'implication des partenaires sont utilisées dans l'ensemble des pays. A terme, cela aura un impact positif sur la performance en matière d'appropriation et d'alignement.

Aligner l'aide sur les priorités nationales, mais aussi sur les systèmes nationaux

Le Luxembourg a continué ses efforts afin d'aligner ses projets et programmes sur les stratégies de développement des pays partenaires. Cela est clairement exprimé dans les revues à mi-parcours des PIC de deuxième génération qui soulignent la volonté du Luxembourg de se conformer strictement aux demandes des pays partenaires dans l'élaboration des projets et programmes. Dans la revue à mi-parcours du Cap-Vert, les évaluateurs parlent même d'une sorte d' « excès d'alignement » qui conduit le Luxembourg à accepter des demandes d'appui difficiles à assumer : « En termes d'alignement, le Luxembourg appuie systématiquement ses interventions sur des demandes exprimées par le Cap Vert, demandes qui ne s'inscrivent pas toujours dans des secteurs dotés des politiques, stratégies ou plans d'action structurés nécessaires à la réussite des interventions de coopération » (Insyde, 2009). L'équipe d'examen a noté également la bonne pratique en matière d'alignement au Laos (Annexe C).

L'approche projet qui est encore largement utilisée par le Luxembourg limite cependant l'alignement sur les systèmes des pays, en particulier parce que des unités de gestion de projet sont utilisées pour mettre en œuvre les projets. Au Laos, le Luxembourg essaie d'intégrer ces unités au sein des ministères concernés et implique ces derniers dans le recrutement des chefs de projet. Néanmoins les conseillers techniques principaux (CTP) sont indiscutablement les chevilles ouvrières des projets luxembourgeois et ont la responsabilité de la bonne mise en œuvre des projets. Le Luxembourg souhaite promouvoir davantage l'approche programme. Cela devrait se traduire par un moindre rôle de LuxDev dans la mise en œuvre directe des projets, qui devrait être transférée progressivement aux partenaires locaux. En compensation, le Luxembourg devrait mener un effort accru d'analyse des questions de gouvernance, y compris financière, ce qui devrait se faire en lien étroit avec les autres donateurs actifs dans les pays prioritaires. Par ailleurs, LuxDev devra repositionner la fonction des CTP, qui devrait être dorénavant axée sur le conseil et l'appui, ce qui leur permettrait de jouer pleinement leur rôle de renforcement des capacités et de transfert des connaissances.

Les accords de partenariat opérationnels (APO) qui sont mis en place par LuxDev depuis quelques années offrent des perspectives intéressantes à cet égard. Ces APO permettent en effet de transférer la responsabilité de la mise en œuvre de certaines composantes d'un projet à des partenaires du pays bénéficiaire. Cette modalité doit permettre de renforcer les capacités des pays partenaires dans le cadre du projet et d'améliorer l'alignement de l'aide sur les systèmes nationaux du pays. Dans la pratique, les accords de partenariat opérationnels permettent de trouver un équilibre entre la délégation auprès du partenaire et les contraintes de l'agence d'exécution vis-à-vis du bailleur (ECORYS, 2011). Ils sont de plus en plus utilisés par LuxDev et représentent actuellement 10 à 15 % de l'APD luxembourgeoise. L'exemple du Laos illustre que ces partenariats

peuvent être efficaces lorsque sont dûment prises en considération les faiblesses des systèmes nationaux.

Une aide prévisible tout en étant flexible

De manière générale, le Luxembourg est considéré comme un partenaire crédible et fiable. Dans la plupart de ses pays de concentration, il est présent depuis de nombreuses années, avec des budgets constants voire en augmentation. En particulier, les PIC, d'une durée de cinq ans et assortis d'un budget indicatif, permettent une bonne prévisibilité de l'aide à moyen terme.

La plupart des interlocuteurs rencontrés au cours de la mission de terrain ont souligné la flexibilité de l'aide luxembourgeoise qui peut être réorientée en cas de besoin, ou à la demande des partenaires. Cette flexibilité est particulièrement utile dans les pays qui connaissent des périodes d'instabilité politique ou dans ceux qui bénéficient d'une croissance économique forte, comme le Vietnam. Au Laos, tant le projet d'appui à l'industrie du tourisme que le projet d'appui au développement rural ont fortement évolué depuis leur phase d'identification, l'un pour répondre à l'évolution du contexte institutionnel, et l'autre pour privilégier le renforcement des capacités à l'échelon local. Dans le domaine de la santé maternelle et néonatale, le Luxembourg et ses partenaires multilatéraux ont su également revoir le cadre programmatique d'un programme commun suite à une visite de terrain montrant des taux de mortalité infantile très importants. Une réorientation rapide des activités du programme a pu être effectuée grâce à une coordination efficace tant avec les autorités nationales et provinciales qu'avec les partenaires impliqués.

Cette flexibilité est aussi le fruit de la collaboration que LuxDev formalise avec des acteurs de la coopération qui impulsent des approches différentes à certaines étapes des programmes. L'implication des centres de recherche et des universités dans certains projets en est un bon exemple.

Un acteur engagé dans les efforts d'harmonisation

Le Luxembourg est un partenaire actif dans la promotion du principe de l'harmonisation des programmes. Il s'engage de manière constructive dans la mise en pratique du code de conduite sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement de l'Union européenne et cherche à être activement impliqué dans les groupes de travail sectoriels en dépit de ressources parfois limitées. En effet, l'implication dans les groupes de travail est particulièrement difficile dans les pays où il n'y a pas de bureau de la coopération. Néanmoins, les revues à mi-parcours des PIC II soulignent que le Luxembourg participe activement aux efforts d'harmonisation dans les pays prioritaires.

Les programmes de coopération menés conjointement avec d'autres partenaires sont actuellement au nombre de quatre (deux au Burkina Faso, un au Salvador et un au Nicaragua) pour une période de cinq ans. Ils représentent des budgets importants (21 millions EUR sur 5 ans au Burkina Faso pour la contribution luxembourgeoise aux deux programmes) et permettent aux différents partenaires impliqués de progresser dans l'harmonisation de leurs outils, procédures et approches. Ces programmes de coopérations conjointes sont alignés sur les politiques nationales sectorielles concernées.

Le Luxembourg est également impliqué dans un certain nombre de coopérations déléguées, 12 au total actuellement en cours. Pour dix d'entre elles, ce sont des coopérations qui sont déléguées au Luxembourg, ce qui démontre un savoir-faire reconnu

dans plusieurs secteurs. Le Luxembourg délègue par contre encore peu l'exécution de programmes à d'autres partenaires, et pourrait envisager de recourir davantage à de telles coopérations déléguées, en particulier dans les pays partenaires privilégiés où il n'est pas représenté.

Au Laos, le Luxembourg base sa coopération sur les principes de la Déclaration de Vientiane (une version nationale de la Déclaration de Paris adoptée et signée en novembre 2006) et soutient financièrement le processus de table ronde piloté par le PNUD. Ce processus permet un dialogue coordonné et régulier entre les partenaires au développement et le gouvernement du Laos, et a grandement contribué à l'élaboration du plan national de développement socio-économique lao (NSEDIP 2011-2015). Bien que n'étant pas présent sur place de manière permanente, le Luxembourg est impliqué dans les discussions entre les donateurs. Cela est notamment le cas en ce qui concerne les rencontres organisées dans le cadre de l'Union européenne, qui a désigné le Laos comme pays pilote pour la programmation conjointe (Annexe C).

Consolider l'approche stratégique pour mieux relier objectifs, activités et résultats

Le Luxembourg a conscience des efforts qui restent à entreprendre pour mettre en place une approche axée sur les résultats. Les systèmes de suivi/évaluation sont robustes au niveau des programmes et projets individuels, qui disposent de matrices de résultats très détaillées, mais il manque une articulation avec le cadre général, qu'il s'agisse de la stratégie générale du Luxembourg ou, au niveau de chaque pays partenaire privilégié, des programmes indicatifs de coopération. En effet, la stratégie générale ne fixe pas d'objectifs avec un cadre de résultats attendus et un calendrier pour les atteindre, et les cadres de performance annexés aux PIC de troisième génération restent sommaires et ne permettent pas de mettre en relation les objectifs de la coopération dans un pays avec les résultats attendus de chaque programme. Comme bon nombre d'évaluations à mi-parcours l'avaient suggéré, il serait pertinent d'intégrer dans chaque PIC un cadre de résultats et d'impact plus détaillé, qui reste toutefois basé sur celui de la stratégie nationale de développement. Un effort dans ce sens de la part du ministère renforcerait la politique globale de résultat et permettrait d'identifier la contribution du Luxembourg aux plans sectoriels nationaux et de faire le lien avec les programmes spécifiques financés par le Luxembourg. Cela constituerait un instrument de pilotage du programme utile tant pour le Luxembourg que pour les autorités du pays partenaire.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Le Luxembourg devrait finaliser ses outils stratégiques, en particulier le manuel des processus décisionnels, pour y intégrer les engagements pris à Busan, et établir une feuille de route permettant de guider la coopération luxembourgeoise dans sa transition vers une augmentation de l'aide programme recourant davantage aux systèmes nationaux.
- Afin d'améliorer l'appui au renforcement des capacités nationales et d'assurer un impact plus important et plus durable des projets et programmes, le Luxembourg devrait s'assurer que les nouvelles modalités de coopération visant l'appropriation et l'alignement de l'aide sont mises en œuvre, ce qui suppose notamment un moindre recours à la mise en œuvre directe et une capacité accrue d'analyse de la gouvernance et de dialogue sur les politiques sectorielles

- Le Luxembourg devrait intégrer dans chacun de ses programmes indicatifs de coopération un cadre de résultats simple présentant les objectifs à atteindre ainsi que la méthode de suivi et d'évaluation du programme.

Chapitre 6

Aide humanitaire

Le Grand-Duché de Luxembourg a à son actif un solide bilan en matière de partenariat humanitaire. Généralement qualifié de donneur humanitaire le plus généreux du CAD par tête d'habitant, le Luxembourg est également cité par ses partenaires comme un exemple pour l'application de bonnes pratiques en raison du dialogue constructif et systématique qu'il a su mettre en place avec la communauté de l'aide humanitaire, et de ses financements ponctuels, souples et, pour la plupart, prévisibles.

Ce chapitre examine la stratégie d'aide humanitaire du Luxembourg, dont la mise à jour devrait permettre un recentrage stratégique. Il analyse la nature et l'efficacité des partenariats qui sont mis en œuvre pour délivrer l'assistance humanitaire, et la nécessité d'assurer un équilibre approprié entre la portée du programme, la charge administrative qu'il représente et les ressources en personnel disponibles. Il examine également la façon dont l'approche par les résultats pourrait être renforcée.

De bons progrès au regard des recommandations de 2008

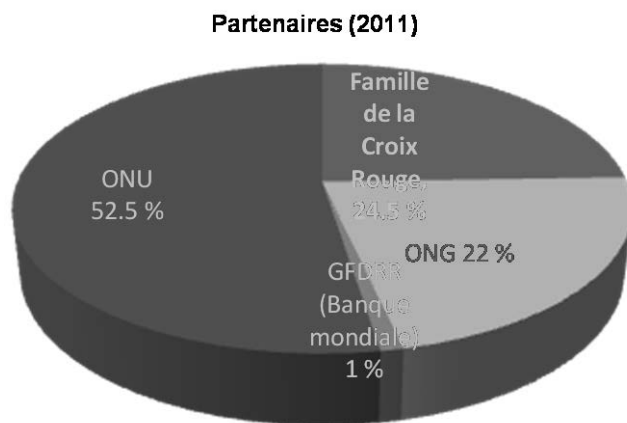
Le Grand-Duché de Luxembourg a pris des mesures pour tenir compte des recommandations énoncées dans le dernier examen de l'aide mais certains problèmes demeurent. Une première stratégie d'action humanitaire a été adoptée en 2009 et son ajustement est actuellement en cours. Il a été demandé au Luxembourg de faire connaître ses bonnes pratiques aux autres donateurs, ce qui a été fait, en ciblant les nouveaux donateurs membres de l'Union européenne. Cependant, l'évaluation et l'apprentissage posent toujours problème au Luxembourg, conséquence de ressources humaines très limitées.

Le renforcement du recentrage stratégique aidera à gérer un mandat humanitaire vaste

Le Luxembourg consacre environ 15 % de son APD à l'aide humanitaire (Encadré 6.1). Le Grand-Duché est couramment cité comme étant le donneur humanitaire le plus généreux du CAD par tête d'habitant - en 2011, les fonds au titre de l'aide humanitaire ont représenté 130 USD par tête (DARA, 2011a).

Encadré 6.1. L'aide humanitaire du Luxembourg

Mandat : loi sur la coopération pour le développement et l'action humanitaire (mars 2012). Stratégie et orientations du ministère des Affaires étrangères (2009), en cours de révision.



Division du travail : le service du ministère des Affaires étrangères chargé de l'action humanitaire gère les crédits budgétaires affectés à l'aide humanitaire.

Sources de financement : une seule ligne budgétaire – sauvegarde de la vie humaine : 75 %, mesures de prévention et d'atténuation : 5-10 %, et réhabilitation, reconstruction et transition : 20 %. Elle peut être complétée pour les crises majeures et des fonds initialement affectés à l'aide au développement peuvent être alloués au financement des

interventions en cas de crise humanitaire dans les pays partenaires.

Montant des fonds : 43.2 millions EUR en 2011 (35.5 millions EUR en 2010).

Partenariats : accords de partenariat stratégique pluriannuels sur quatre ans avec six agences des Nations Unies et enveloppes de financement annuelles pour neuf ONG.

Source : Mémorandum du Luxembourg, (MAE, 2012a) et entretiens avec des agents au Luxembourg.

La révision de la stratégie d'aide humanitaire offre l'occasion de recentrer le programme

Le Grand-Duché de Luxembourg dispose à présent d'une base légale solide et d'un document stratégique initial pour son action humanitaire mais la portée de son programme demeure très vaste. La nouvelle loi sur la coopération pour le développement (JO, 2012), adoptée en mars 2012, mentionne pour la première fois spécifiquement l'aide humanitaire. Suite à une recommandation formulée dans l'examen par les pairs de 2008, le Luxembourg a également élaboré un premier document stratégique sur l'action humanitaire (MAE, 2009g), mais cette stratégie couvre également un champ très vaste. Les partenaires interrogés par l'équipe chargée de l'examen par les pairs admettent que si la stratégie leur procure une souplesse considérable, une mise en perspective claire du programme d'aide humanitaire du Luxembourg contribuerait à conférer une plus grande prévisibilité aux financements futurs.

Fort heureusement, une mise au point de la stratégie humanitaire de 2009 est en cours, ce qui donne au Luxembourg l'occasion de définir clairement les objectifs et les résultats attendus de son programme d'action humanitaire. Le Grand-Duché applique depuis longtemps les bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, en particulier en ce qui concerne les partenariats, et il devrait faire fond sur ces éléments pour recentrer son programme sur ses principaux points forts. L'objectif actuel, tel que discuté avec l'équipe chargée de l'examen par les pairs en avril 2012, est de réviser la stratégie afin de donner la priorité aux activités concernant la nutrition, les instruments novateurs pour l'aide alimentaire et la protection des populations et des groupes vulnérables, et d'introduire le concept de résilience – dans le cadre des trois piliers de l'action humanitaire que sont la prévention, l'intervention et la transition. Cependant, cette mission couvre un champ encore très large et le Luxembourg devrait se demander s'il est possible de la mener à bien compte tenu des ressources en personnel limitées dont dispose l'unité chargée de l'action humanitaire.

Le Luxembourg a l'intention de procéder à de vastes consultations au cours du processus de révision de sa stratégie, ce qui est une bonne chose. Il devrait également s'assurer que d'autres branches de l'administration, notamment la Direction des services de secours du ministère de l'Intérieur, participent à ces consultations, afin que la stratégie finale puisse être appliquée dans l'ensemble de l'administration et par conséquent aussi à l'acheminement de l'aide humanitaire par les services de la protection civile et le personnel militaire du pays.

Large soutien aux interventions consécutives à une crise et aux activités de transition

Contrairement à d'autres donateurs qui veillent à ce que les activités de transition, de consolidation de la paix et de renforcement de l'État n'entrent pas dans le mandat de leur aide humanitaire, le Luxembourg a pris le parti de financer presque exclusivement sur le budget de l'aide humanitaire les interventions consécutives à une crise et les activités de transition. Vingt pour cent du budget de l'aide humanitaire sont ainsi consacrés chaque année à ce poste et le champ des activités qui peuvent en bénéficier est très large. Au titre de la stratégie actuellement en vigueur, les projets de transition et les activités consécutives à une crise présentés ci-après peuvent bénéficier de ce dispositif, avec un taux de cofinancement de 85 % - pour autant que la durée des interventions n'excèdent pas trois ans¹ :

- Réhabilitation et reconstruction des infrastructures.

- Réhabilitation des services de base dans les secteurs sociaux, mais aussi dans les systèmes judiciaires et pénitentiaires, afin de renforcer le respect des droits de l'homme et soutenir le redressement économique, notamment à l'aide de projets de microfinance.
- Protection de la sécurité humaine, notamment participation au désarmement et à la démobilisation des anciens combattants, déminage, soutien aux forces de police, et réintégration des communautés déplacées.

Comme il est sur le point de finaliser sa première stratégie pour les États fragiles (Chapitre 1), le Luxembourg devrait prendre le temps de réfléchir à son approche de l'aide post-crise et de l'aide de transition, afin de s'assurer qu'il dispose de la meilleure panoplie d'instruments possible pour venir à bout de cet ensemble de problèmes importants mais complexes. Certaines des activités figurant dans la liste ci-dessus, en particulier celles qui sont liées au système judiciaire et au désarmement, peuvent susciter des questions quant à l'application des principes humanitaires², et le Luxembourg doit prendre soin à ce que ce type de financement ne nuise pas à ses autres programmes humanitaires. La planification, la mise en œuvre et le suivi des programmes dans bon nombre de ces domaines importants requièrent aussi un ensemble de compétences différent de celui nécessaire pour l'aide humanitaire traditionnelle et les activités peuvent nécessiter un financement sur de nombreuses années pour donner des résultats pérennes. Le Luxembourg peut donc juger plus utile de réunir les activités de consolidation de la paix et de renforcement de l'État dans un fonds dédié plus important, géré indépendamment de la ligne budgétaire consacrée à l'aide humanitaire et doté d'objectifs différents.

De la réduction des risques de catastrophe à la résilience

Pour le Grand-Duché de Luxembourg, comme pour les autres donateurs, la préaffectation des crédits budgétaires au titre de l'aide humanitaire est le principal outil pour la réduction des risques. L'actuelle stratégie d'action humanitaire contient une section sur la prévention des conflits et des catastrophes. Tout projet visant à réduire le risque de catastrophe naturelle ou technologique peut être financé tout comme un large éventail de mesures de prévention des conflits. Au moins 5 % du budget de l'aide humanitaire sont consacrés aux activités ciblées sur la réduction des risques et les partenaires de l'aide humanitaire sont également invités à utiliser au moins 5 % des fonds qu'ils reçoivent du Luxembourg pour financer des activités de réduction des risques à l'intérieur de leurs propres programmes. Des organismes spécialisés dans la réduction des risques comme l'agence onusienne pour la réduction des catastrophes naturelles (UNISDR) et le Dispositif mondial de réduction des effets des catastrophes et de relèvement (GFDRR) de la Banque mondiale bénéficient aussi de financements provenant du budget de l'aide humanitaire.

Les agents luxembourgeois ont informé l'équipe chargée de l'examen que la nouvelle stratégie d'action humanitaire appliquerait la notion de résilience à tous les types de choc. Cela est une bonne chose et le Luxembourg est invité à veiller à ce que la résilience soit intégrée dans ses programmes d'aide bilatéraux car beaucoup de ses pays partenaires sont exposés à des risques naturels ou climatiques ou à d'autres chocs, et les activités en faveur de la résilience n'occupent pas encore une place importante dans les programmes par pays du Luxembourg.

Un bilan solide en matière de partenariat mais des critères mieux définis et une plus grande prévisibilité de l'aide sont nécessaires

Le Luxembourg dispose d'un bilan solide en matière de partenariat humanitaire et il a la réputation d'être un donneur généreux et souple.

Les critères relatifs au financement (qui, où et quoi) ne sont pas précis

La conséquence inévitable d'une stratégie humanitaire de vaste portée est un portefeuille d'activités très diversifié. Le Luxembourg se concentre davantage sur la question de savoir « qui » financer, faisant valoir qu'il choisit ses partenaires en fonction de leur avantage comparatif propre – et la réserve de partenaires est de fait réduite aux principales agences de l'ONU et aux grandes ONG. Cependant, les véritables critères selon lesquels le Luxembourg détermine l'avantage comparatif ou la capacité d'une organisation partenaire d'obtenir des résultats ne sont pas évidents pour les observateurs extérieurs. Évaluer la façon dont différents organismes contribueront à la réalisation des objectifs plus précis de la stratégie humanitaire révisée pourrait donc être une prochaine étape utile.

En ce qui concerne la destination géographique des financements (« où »), le Luxembourg interprète le partage du fardeau comme étant la nécessité de fournir des contributions financières pour toutes les crises, en proportion de sa taille en tant que donneur. Il ressort des données du Système de suivi des flux financiers³ que les fonds sont de fait géographiquement dispersés. L'équipe du Luxembourg indique qu'elle se sert de l'outil d'évaluation des crises oubliées d'ECHO⁴ pour veiller à cibler également les situations d'urgence qui souffrent d'un manque de financement ; bon nombre des crises figurant sur la liste d'ECHO reçoivent effectivement des fonds du Luxembourg. Les financements – régionaux ou thématiques – soumis à des conditions relativement souples garantissent que le Luxembourg permet à ses partenaires, en tant qu'experts, de choisir les activités auxquelles donner la priorité dans chaque situation de crise (« quoi »).

Cependant, si le Grand-Duché de Luxembourg veut montrer que les décisions de financement sont fondées sur des principes humanitaires et sont indépendantes de tout objectif politique ou autre, il conviendrait de définir des critères précis pour déterminer les organismes, les objectifs et les pays ou régions pouvant bénéficier de ces fonds, et montrer comment ces critères sont appliqués aux décisions de don effectivement prises chaque année.

Un partenaire solide pour l'aide humanitaire, mais il conviendrait d'accroître la prévisibilité de l'aide aux ONG

Les partenaires sont en général très satisfaits de leurs relations avec le Luxembourg et ils font part d'un dialogue régulier et constructif ainsi que d'un financement souple, prévisible et ponctuel. Six organisations multilatérales⁵ ont conclu des accords de partenariat stratégique pluriannuels avec le Luxembourg, chacun présentant à titre indicatif les modalités de financement sur quatre ans, ce qui fait du Luxembourg le donneur le plus prévisible parmi les membres du CAD. Par ailleurs, les contributions aux organisations multilatérales sont destinées au budget central de celles-ci (10 à 20 % pour l'essentiel) ou bien elles sont soumises à des conditions relativement souples, et le champ des projets pouvant donner lieu à un financement est très large, ce qui fait du Luxembourg un donneur souple. Le Luxembourg est également ponctuel. Les versements sont généralement effectués au cours du premier trimestre. Les agences de l'ONU indiquent que le dialogue

est le plus souvent de grande qualité et elles souhaiteraient que les autres donateurs tirent profit des bonnes pratiques mises en œuvre par le Luxembourg.

Bon nombre de ces bonnes pratiques s'appliquent également aux ONG partenaires qui apprécient tout particulièrement le dialogue constructif et régulier avec le Luxembourg ; toutefois, ce dernier aurait intérêt à procéder à quelques légers changements pour améliorer la prévisibilité de son aide. Neuf ONG bénéficient d'enveloppes annuelles négociées tôt dans l'année mais ces dernières ont un caractère informel et sont donc fondées sur la confiance – en théorie, le ministère peut revenir sur sa parole mais cela ne s'est pas encore produit dans les faits. Pour éviter ce risque, le Luxembourg pourrait envisager de formaliser les enveloppes financières données à titre indicatif en élaborant par écrit des accords cadres annuels pour ces ONG. En outre, les lignes directrices pour le financement des ONG présentées dans une annexe de l'actuelle stratégie d'action humanitaire sont très générales et ne fixent pas de limites claires quant aux initiatives pouvant bénéficier d'un financement. De ce fait, il est arrivé que des dépenses relatives aux ONG soient rejetées après coup. De plus grandes précisions sur les projets pouvant bénéficier d'un financement – comme le Luxembourg a l'intention d'en donner – seraient en outre de nature à améliorer la prévisibilité de l'aide aux ONG partenaires.

Les mécanismes de mise en commun des fonds bénéficient aussi de l'aide du Luxembourg – mais il conviendrait peut-être que le Grand-Duché s'assure que ces contributions soutiennent ses nouveaux objectifs humanitaires étant donné que sa présence limitée sur le terrain ne permet pas d'appuyer les dispositifs de gouvernance de ces fonds.

Des réactions rapides mais beaucoup de bureaucratie

Le Grand-Duché est l'un des premiers donateurs à engager des fonds en faveur de nouvelles crises mais cela implique de lourdes tâches administratives pour son personnel. Souvent, la préaffectation de fonds auprès des agences de l'ONU ou la mise à disposition d'une partie de l'enveloppe annuelle pré-convenue avec les ONG partenaires permettent de financer des interventions d'urgence. Des sommes importantes sont aussi acheminées par le biais du mécanisme de réaction rapide de l'ONU, le Fonds central pour les interventions d'urgence (CERF)⁶, et le Luxembourg figure parmi ses 15 principaux donateurs ; des contributions sont également allouées au fonds d'urgence pour les secours lors de catastrophes de la Croix Rouge (DREF)⁷. Cependant, il n'existe pas de mécanisme spécial permettant de verser des fonds supplémentaires en cas de nouvelle crise majeure, ou à de nouveaux partenaires, et l'affectation de crédits pré-positionnés signifie une nouvelle décision de financement – et donc du travail supplémentaire pour les effectifs en personnel déjà limités. Le Luxembourg devrait passer en revue les mécanismes de réaction rapide utilisés par les autres donateurs⁸ afin de déterminer s'il en existe un qui puisse être utile dans le contexte luxembourgeois.

Les interventions de la protection civile dans les urgences internationales relèvent du ministère de l'Intérieur mais seules les personnes ayant reçu une formation spécifique sont déployées et la décision d'envoyer ou non une équipe est prise par le ministère des Affaires étrangères. Cela est une bonne pratique et elle devrait être conservée.

Le principal outil de réponse rapide au Luxembourg est emergency.lu, plateforme de télécommunications par satellite destinée à appuyer les interventions humanitaires (Encadré 6.2). Pour soutenir cet outil, le Luxembourg est désormais membre du cluster de coordination des télécommunications d'urgence.

Encadré 6.2. Emergency.lu : la plate-forme de télécommunications du Luxembourg

Emergency.lu est un système de télécommunications par satellite qui peut être rapidement opérationnel dans une zone de crise et qui fournit des services de télécommunications d'urgence pour faciliter la mobilisation et la coordination de l'intervention humanitaire globale.

Ce système est un partenariat public-privé mis en place en étroite coopération avec le PAM, qui joue le rôle de chef de file pour cluster mondial de télécommunications d'urgence. Trois entreprises basées au Luxembourg ont participé à sa conception et à sa construction : HITEC et SES (matériels et logiciels) et Luxembourg Air Ambulance (logistique, y compris le transport vers la zone sinistrée).

Dix sept unités indépendantes étaient prêtes à être utilisées le 1er janvier 2012, dont trois sont prépositionnées à Dubaï. Quatre ont été déployées au Sud-Soudan début janvier 2012.

Ce projet, qui a été soutenu par les services du ministère des Affaires étrangères chargés du développement, coûte 17 millions EUR, dont 12 millions de temps satellitaire pré-acquis (couvrant quatre ans).

Source : www.emergency.lu et entretiens avec l'équipe chargée de l'aide humanitaire au ministère luxembourgeois des Affaires étrangères.

D'importants problèmes d'effectifs empêchent le Luxembourg d'être « bien adapté » aux objectifs qu'il poursuit

La majeure partie de l'action humanitaire du Luxembourg étant centralisée au sein d'un seul ministère, et dans un système de taille restreinte où les contacts entre les différents ministères sont réguliers, il n'est pas nécessaire de mettre en place un mécanisme de coordination des différentes administrations pour les interventions humanitaires. Comme on l'a vu ci-dessus, cependant, il serait bon de veiller à ce que la stratégie humanitaire révisée s'applique à toutes les opérations potentielles de l'administration luxembourgeoise.

Un rôle mal défini pour les forces armées mais pas d'effet dommageable dans les faits

Il n'est pas clairement précisé comment ni où les ressources militaires et de la protection civile seront utilisées pour appuyer l'action humanitaire, mais cela n'a pas encore eu de conséquence négative dans les faits. L'actuelle stratégie humanitaire reconnaît les directives internationales sur l'utilisation des moyens militaires et de la protection civile⁹. Cependant, elle ne précise pas quels critères le Luxembourg doit utiliser pour déterminer si l'on se trouve dans une situation de « dernier ressort » ni quel ministre en décidera. Clarifier ces questions pourrait être une protection utile contre des déploiements futurs susceptibles de contrevenir aux principes de l'aide humanitaire. Cependant, dans la pratique, il est rare que le Luxembourg mette à disposition des ressources militaires ou de protection civile dans les cas d'urgence humanitaire internationale et il n'y a eu aucun rapport négatif dans ce domaine jusqu'ici.

Le problème des ressources en personnel – une seule personne ne suffit pas

Nombreux sont les donneurs qui déclarent disposer d'effectifs trop peu nombreux dans l'équipe chargée de l'action humanitaire et le Luxembourg ne fait pas exception mais dans son cas, la situation présente un risque sérieux. En effet, une personne et demie seulement a été affectée au portefeuille vaste et important de l'aide humanitaire

luxembourgeoise - autrement dit l'ensemble du programme d'action humanitaire dépend plus ou moins d'une seule personne, ce qui représente un risque majeur pour la mémoire institutionnelle et ne laisse pas de temps à l'apprentissage. En outre, il n'y a pas de solution de secours – si une urgence se produit tandis que l'agent est malade ou en vacances, il est difficile pour le Luxembourg de réagir rapidement et de manière appropriée. Les partenaires indiquent que les contraintes en matière de personnel constituent la menace la plus importante pour le maintien de la qualité de l'action humanitaire du Luxembourg.

Pour venir à bout de ce problème, le Luxembourg doit d'urgence chercher un équilibre approprié entre la portée de son programme, la charge administrative qu'il représente et les ressources humaines disponibles, ceci afin de réduire le risque qu'une seule personne ne travaille en solo. Il conviendrait aussi de réviser les procédures administratives qui semblent trop complexes par rapport à celles des autres donateurs. Par exemple, malgré les accords de partenariat pluriannuels conclus avec les organisations multilatérales et les enveloppes budgétaires pré-agrées pour les ONG, les agents doivent créer une nouvelle décision administrative chaque fois que les fonds pré-positionnés ou pré-agrées sont affectés à un usage particulier – soit près de 60 décisions administratives concernant les ONG chaque année et entre 15 et 20 décisions pour chaque organisation multilatérale, ce qui se traduit par une énorme charge de travail.

Le Luxembourg devrait suivre ses propres résultats et en tirer les enseignements

L'examen par les pairs de 2007 recommandait que le Luxembourg mette en place des processus d'évaluation et d'apprentissage plus systématiques ; des efforts supplémentaires ont été faits, essentiellement dans le cadre de visites conjointes sur le terrain dans des pays partenaires. Cependant, d'une manière générale, le Luxembourg accepte les rapports annuels standards de ses partenaires sans demander d'informations complémentaires. Le Luxembourg, quant à lui, publie un rapport annuel qui fournit un compte rendu sur l'utilisation des crédits d'aide humanitaire et les organisations auxquelles ils ont été destinés.

Le Luxembourg aurait intérêt à évaluer ses propres performances ainsi que la contribution à la réalisation des objectifs stratégiques de ses partenaires pour l'aide humanitaire. Un donneur de taille restreinte comme le Luxembourg avec une très faible présence sur le terrain, n'est pas en mesure d'entreprendre un suivi systématique des résultats obtenus par ses partenaires. Le Luxembourg gagnerait à définir des objectifs clairs et mesurables dans sa stratégie révisée et à tenir ses partenaires et lui-même comptables de leur réalisation.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir :

- Le Luxembourg devrait finaliser ses nouvelles directives pour l'aide humanitaire en veillant à ce qu'elles soient centrées sur un nombre limité d'objectifs dans des domaines où il peut avoir un solide impact, et à ce qu'elles soient accompagnées d'indicateurs mesurables. Les directives devraient être applicables dans l'ensemble de l'administration, et le Luxembourg devrait procéder à de vastes consultations avec les agents des autres ministères concernés et avec ses principaux partenaires. Les directives devraient être utilisées comme base pour les futures activités de suivi.

- Le Luxembourg doit revoir le financement de son aide dans les situations consécutives à une crise et de transition, en particulier le champ couvert par les financements au titre de l'action humanitaire afin de s'assurer qu'il dispose des instruments adaptés pour faire face à ces environnements difficiles.
- Afin d'améliorer la prévisibilité de ses contributions financières aux ONG partenaires, le Luxembourg devrait mettre en place des accords cadres annuels avec celles-ci, en formalisant l'enveloppe financière annuelle donnée à titre indicatif. IL devrait également préciser dans les directives révisées sur le financement des ONG les différents projets susceptibles de pouvoir bénéficier d'un financement .
- Le Luxembourg doit de manière urgente trouver un équilibre approprié entre la portée du programme, la charge administrative qu'il représente et les ressources en personnel disponibles.

Notes

1. Le financement des activités de transition et consécutives à une crise peut être assuré également par le canal des ONG.
2. Principe de bonnes pratiques pour l'aide humanitaire n° 2 : « L'action humanitaire doit être guidée par les principes humanitaires, à savoir : l'humanité, ce qui implique qu'une place centrale soit accordée à la sauvegarde de la vie humaine et à l'atténuation des souffrances où qu'elles se produisent ; l'impartialité, ce qui suppose que la mise en œuvre soit dictée uniquement par l'ampleur des besoins, sans discrimination entre les populations affectées ou entre leurs membres ; la neutralité, ce qui signifie qu'il faut veiller à ne pas favoriser une partie plutôt qu'une autre à un conflit armé ou à tout autre différend ; et l'indépendance, ce qui veut dire qu'il ne faut pas mêler aux objectifs humanitaires des objectifs politiques, économiques, militaires ou autres qu'un acteur pourrait avoir concernant une zone où une action humanitaire est mise en œuvre ».
3. Système de suivi des flux financiers, 17 avril 2012.
4. L'évaluation des crises oubliées vise à repérer des situations de crise humanitaire graves et prolongées où les populations touchées ne reçoivent pas, ou pas assez, d'aide internationale et où il n'existe pas de volonté politique de résoudre la crise, en partie à cause du désintérêt des médias. http://ec.europa.eu/echo/policies/strategy_en.htm
5. Le CICR, le PAMP, le HCR, OCHA, la facilité GFDRR de la Banque mondiale et la SIPC.
6. Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (CERF) de l'Organisation des Nations Unies, www.unocha.org/cerf/
7. Disaster Emergency Response Fund (DREF), Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/responding/disaster-response-system/financial-instruments/disaster-relief-emergency-fund-dref/
8. Des exemples de bonnes pratiques sont donnés dans le rapport Vers de bonnes pratiques pour l'aide humanitaire (OCDE, 2012a).
9. Selon les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, les signataires doivent appliquer les Directives d'Oslo (Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de protection civile étrangères dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe, mises à jour en novembre 2006, et révisées en novembre 2007) qui concernent les catastrophes naturelles et les Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des situations d'urgence complexes (mars 2003) qui concernent les situations d'urgence complexes.

Annexe A

Progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations de l'examen par les pairs de 2008

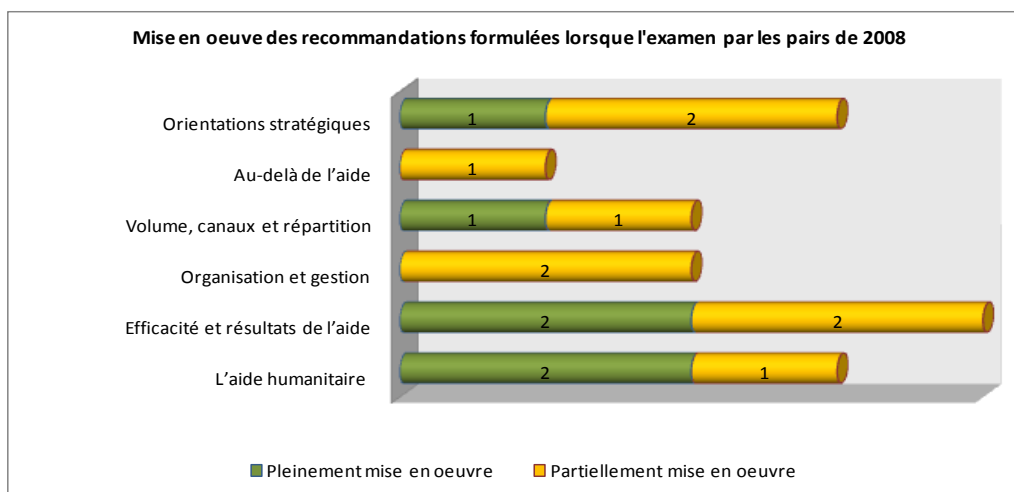
| Principaux domaines | Recommandations formulées en 2008 | Progrès accomplis depuis 2008 |
|----------------------------------|--|---|
| Orientations stratégiques | Le Luxembourg pourrait tirer bénéfice d'une stratégie politique qui définisse la mise en œuvre de l'agenda sur l'efficacité de l'aide, y compris la manière de s'engager dans une coopération pour le développement plus risquée, s'articulant par exemple autour des nouvelles modalités de l'aide et de la coopération dans les États fragiles. Cela pourrait s'opérer dans le cadre d'un processus consultatif afin de renforcer la transparence et de favoriser une meilleure appropriation de la stratégie. | Pleinement mise en œuvre Une stratégie générale a été développée, ainsi qu'un plan d'action sur l'efficacité de l'aide, et une stratégie sur l'engagement dans les États fragiles. Le Luxembourg s'est engagé dans le Nouvel Engagement sur les États fragiles mis en place à Busan en décembre 2011. |
| | La finalisation de ses stratégies opérationnelles aiderait le Luxembourg à garantir que la mise en œuvre des PIC de deuxième génération et d'autres projets va dans le sens de la politique du développement. | Partiellement mise en œuvre Le ministère a élaboré, en concertation avec LuxDev, quatorze stratégies. Leur opérationnalisation nécessite de préciser davantage les objectifs à atteindre avec un calendrier des tâches et des responsabilités pour y parvenir. |
| | Le Luxembourg doit se doter d'une stratégie de communication sur les questions relatives à l'efficacité de l'aide qui mette en évidence l'amélioration des résultats qu'obtiennent les donateurs au | Partiellement mise en œuvre Le Luxembourg a développé une stratégie de communication sur la coopération au développement. Toutefois, l'absence de cadre de résultats attaché à la stratégie |

| Principaux domaines | Recommandations formulées en 2008 | Progrès accomplis depuis 2008 |
|---|---|--|
| | regard du développement en travaillant ensemble ; cela aiderait à gagner le soutien du public autour d'un programme prenant plus de risques. | générale et aux programmes indicatifs de coopération fait qu'il reste difficile de démontrer et communiquer les résultats atteints par le programme de coopération. |
| Au-delà de l'aide, le développement | Dans le cadre du comité interministériel, le Luxembourg devrait définir des méthodes appropriées afin de promouvoir, de suivre et d'évaluer de façon systématique la cohérence des politiques, y compris au service du développement, en vue de pouvoir opérer des arbitrages entre ces politiques. | Partiellement mise en œuvre Le Luxembourg a inclus dans la loi la nécessité d'une cohérence des politiques en faveur du développement, et a octroyé au Comité interministériel sur la coopération au développement le mandat de suivre ces questions. Les ONG sont consultées. Toutefois, le Luxembourg n'a pas établi de plan de travail ciblé sur quelques thèmes prioritaires et manque de moyens dédiés à l'analyse de l'impact des politiques nationales sur les pays en développement. |
| Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'aide | Compte tenu du nombre d'ONG éligibles au titre de l'aide publique et du soutien vigoureux dont elles bénéficient, le Luxembourg devrait étudier comment l'efficacité de cette aide pourrait être renforcée par des mesures autres que celles destinées à favoriser le ciblage géographique. | Partiellement mise en œuvre Le ministère a un dialogue régulier et ouvert avec les ONG au niveau du siège et conduit des évaluations externes des programmes cofinancés, dont il partage les leçons avec les ONG. Toutefois, un tel dialogue n'existe pas sur le terrain, ce qui entrave la possibilité de créer des synergies entre les programmes cofinancés avec les ONG et le reste du programme. Les coûts de transaction attachés à la coopération avec les ONG restent par ailleurs élevés. |
| Organisation et gestion | Le ministère des Affaires étrangères doit prendre des mesures pour faire en sorte de préserver l'expertise qu'il a su acquérir au fil des années, veiller à cultiver sa mémoire institutionnelle et avoir accès aux compétences requises dans des secteurs spécifiques, sur | Partiellement mise en œuvre Le ministère a pris des mesures pour favoriser le recrutement de personnel expérimenté et a mis en place des cellules de compétence associant LuxDev pour élaborer les stratégies sectorielles. LuxDev a mis en place des postes d'experts dans les secteurs |

| Principaux domaines | Recommandations formulées en 2008 | Progrès accomplis depuis 2008 |
|--|---|---|
| | certaines questions transversales et pour le passage aux nouvelles modalités. | clés de la coopération et renforcé sa politique de formation et de diffusion des connaissances. En matière de gestion des connaissances, il n'y a pas encore de cadre permettant de tirer parti des évaluations et des autres vecteurs d'information pour capitaliser et diffuser l'expérience. |
| | Le Luxembourg doit systématiquement privilégier les évaluations externes réalisées conformément aux principes et procédures du CAD, y compris pour ce qui concerne la diffusion des conclusions et recommandations. | Partiellement mise en œuvre Le Luxembourg a développé une stratégie d'évaluation qui tient compte des principes du CAD, et le ministère conduit des évaluations externes indépendantes. Toutefois, hormis les revues à mi-parcours, ces évaluations portent uniquement sur les programmes cofinancés avec les ONG, et ne sont pas rendues publiques. |
| Efficacité et résultats de l'aide | Le Luxembourg est encouragé à finaliser son plan d'action pour l'efficacité de l'aide conformément aux engagements souscrits dans la Déclaration de Paris. Il pourrait utilement s'appuyer à cet effet sur les résultats de l'exercice de suivi de la Déclaration de Paris et les bonnes pratiques qui commencent à émaner de la préparation du Forum de haut niveau d'Accra. Le Luxembourg souhaitera peut-être actualiser la convention signée entre le ministère des Affaires étrangères et Lux-Development afin de préciser les missions, rôles et responsabilités dévolus de façon à gérer l'aide plus efficacement. | Partiellement mise en œuvre Le Luxembourg a élaboré un plan d'action sur l'efficacité de l'aide, actualisé pour tenir compte de Busan. S'il donne une direction, le plan ne définit pas d'objectif précis et ne détaille pas les tâches et responsabilités pour les atteindre. Le protocole d'accord et la convention avec LuxDev qui ont été actualisés ne prennent pas pleinement en compte l'impact des nouvelles modalités de l'aide, en particulier l'aide budgétaire sur le rôle de LuxDev. |
| | Le Grand-Duché continuera de financer des programmes et des projets qui, pour la plupart, seront exécutés par Lux-Development sur le moyen terme. Le | Partiellement mise en œuvre L'approche projet reste dominante, mais ces projets sont de plus en plus intégrés dans des approches sectorielles. Les PIC de 3ème |

| Principaux domaines | Recommandations formulées en 2008 | Progrès accomplis depuis 2008 |
|--|---|---|
| | Luxembourg devrait ainsi s'assurer que les programmes et les projets sont menés en conformité avec les objectifs énoncés dans la Déclaration de Paris et sont intégrés dans les programmes sectoriels. Le Luxembourg devrait davantage recourir aux nouvelles modalités de l'aide comme le veulent les principes d'efficacité de l'aide. | génération prennent davantage en compte les exigences d'alignement et d'harmonisation. Le Luxembourg commence à s'engager dans des accords de partenariat opérationnel qui permettent de déléguer la mise en œuvre d'un projet à un partenaire, et son aide est presque exclusivement déliée. Toutefois, l'aide budgétaire reste très minoritaire dans le programme (1 %) et le recours aux systèmes nationaux des pays partenaires est limité. |
| | Le Luxembourg devrait élaborer une stratégie de renforcement des capacités qui fournisse des directives précises et définisse les principes et les modalités concrètes devant guider la mise en œuvre opérationnelle du renforcement des capacités. | Pleinement mise en œuvre Le Luxembourg a élaboré une stratégie de renforcement des capacités, accompagnée d'un plan d'action qui met l'accent sur le renforcement des institutions partenaires dans le cycle des projets. |
| | Le Comité encourage le Luxembourg à renforcer l'intégration de la microfinance et de la promotion de secteurs financiers inclusifs dans les PIC. Le Grand-Duché doit aussi mettre à profit les enseignements tirés du projet de microfinance lancé dans la région de l'Afrique de l'Ouest pour promouvoir ce type de dispositif dans les pays prioritaires. | Pleinement mise en œuvre Le Luxembourg a actualisé sa stratégie de la microfinance, qui repose sur cinq piliers complémentaires pour favoriser le développement d'un secteur financier inclusif. Il tire parti de son expérience pour favoriser le développement de systèmes de micro-finance avec un potentiel important de mobilisation des fonds privés. |
| Coordination de l'aide humanitaire (code de bonne conduite en matière d'assistance humanitaire) | Le Comité félicite le Luxembourg des résultats déjà obtenus dans le cadre de l'initiative relative aux bonnes pratiques pour l'aide humanitaire. Il l'encourage à diffuser les bonnes pratiques qu'il a su développer au sein de la communauté des donateurs, notamment auprès des nouveaux États membres de l'UE. | Pleinement mise en œuvre Le Luxembourg a fait connaître ses bonnes pratiques aux autres donateurs, en ciblant les nouveaux donateurs qui sont membres de l'Union européenne. |

Graphique A.1 Mise en oeuvre des recommandations formulées lors de l'examen par les pairs de 2008



Annexe B

Statistiques OCDE/CAD sur les apports d'aide

Tableau B.1. Apports financiers totaux
Millions USD aux prix et taux de change courants

| Luxembourg | Versements nets | | | | | | |
|--|-----------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | 1995-99 | 2000-2004 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| Apports totaux du secteur public | 106 | 194 | 291 | 376 | 415 | 415 | 403 |
| Aide publique au développement | 106 | 194 | 291 | 376 | 415 | 415 | 403 |
| Bilatérale | 77 | 146 | 205 | 253 | 279 | 266 | 262 |
| Multilatérale | 29 | 48 | 86 | 122 | 136 | 149 | 141 |
| Autres apports du secteur public | - | - | - | - | - | - | - |
| Bilatéraux | - | - | - | - | - | - | - |
| Multilatéraux | - | - | - | - | - | - | - |
| Dons des ONG | 6 | 6 | 8 | 8 | 11 | 13 | 9 |
| Apports du secteur privé aux conditions du marché | - | - | - | - | - | - | - |
| Bilatéraux : dont | - | - | - | - | - | - | - |
| Investissements directs | - | - | - | - | - | - | - |
| Crédits à l'exportation | - | - | - | - | - | - | - |
| Multilatéraux | - | - | - | - | - | - | - |
| Apports totaux | 112 | 200 | 299 | 384 | 426 | 428 | 411 |
| <i>pour référence :</i> | | | | | | | |
| APD aux prix et taux de change constants de 2009, en millions de USD | 189 | 303 | 349 | 398 | 400 | 414 | 403 |
| APD en pourcentage du RNB | 0.60 | 0.80 | 0.89 | 0.92 | 0.97 | 1.04 | 1.05 |
| Apports totaux en pourcentage du RNB (a) | 0.63 | 0.82 | 0.91 | 0.94 | 0.99 | 1.08 | 1.07 |
| APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG | | | | | | | |
| - En millions de USD | 25 | 23 | 79 | 94 | 70 | 75 | 81 |
| - En pourcentage des versements nets | 23 | 10 | 27 | 25 | 17 | 18 | 20 |
| - Moyenne du CAD en pourcentage des versements nets | 6 | 9 | 7 | 7 | 7 | 8 | 10 |

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

Versements nets d'APD
Aux prix et taux de change constants de 2010 et en % du RNB

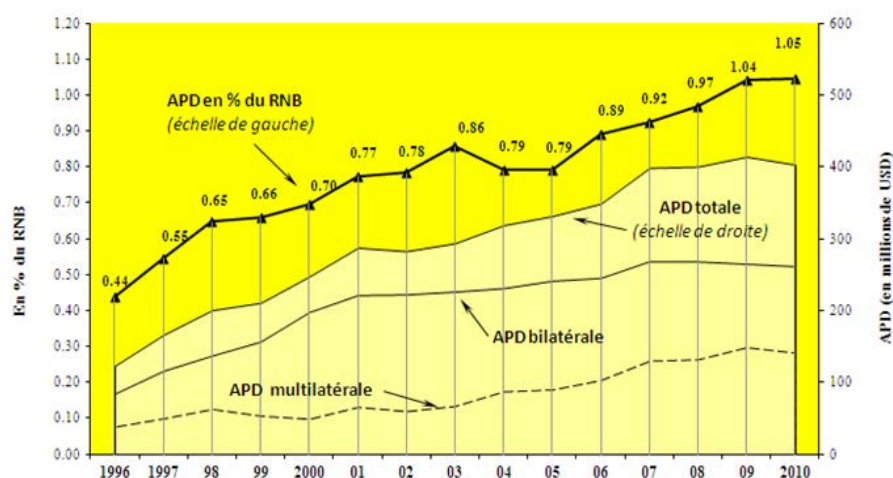
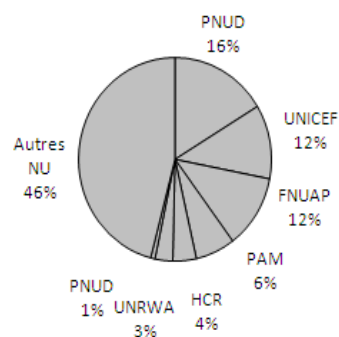


Tableau B.2. APD par grandes catégories

| Luxembourg | Millions de USD constants de 2010 | | | | | Part en pourcentage des versements bruts | | | | | Versements |
|---|--------------------------------------|------------|------------|------------|------------|--|------------|------------|------------|------------|--------------------------|
| | | | | | | 2006 2007 2008 2009 2010 | | | | | 2006 2007 2008 2009 2010 |
| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | |
| APD bilatérale brute | 246 | 269 | 269 | 265 | 262 | 70 | 67 | 67 | 64 | 65 | 73 |
| Soutien budgétaire général | - | - | - | 0 | - | - | - | - | 0 | - | 2 |
| Soutien de caractère général aux ONG nation | 38 | 35 | 6 | 5 | 6 | 11 | 9 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Projets d'investissement | 127 | 162 | 39 | - | 142 | 36 | 41 | 10 | - | 35 | 13 |
| Allègement de dette | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 3 |
| Frais administratifs | 16 | 18 | 20 | 19 | 20 | 4 | 4 | 5 | 5 | 5 | 4 |
| Autres dépenses dans le pays donneur | 2 | 2 | 3 | 3 | 2 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 3 |
| APD multilatérale brute | 103 | 129 | 132 | 148 | 141 | 30 | 33 | 33 | 36 | 35 | 27 |
| Organismes des Nations unies | 31 | 53 | 66 | 68 | 61 | 9 | 13 | 16 | 16 | 15 | 5 |
| CE | 29 | 35 | 34 | 40 | 36 | 8 | 9 | 9 | 10 | 9 | 9 |
| Groupe de la Banque mondiale | 23 | 21 | 16 | 24 | 27 | 7 | 5 | 4 | 6 | 7 | 6 |
| Banques régionales de développement | 14 | 11 | 2 | 6 | 6 | 4 | 3 | 0 | 1 | 1 | 1 |
| Autres | 6 | 9 | 13 | 10 | 11 | 2 | 2 | 3 | 3 | 3 | 2 |
| Total des versements bruts d'APD | 349 | 398 | 400 | 414 | 403 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Remboursements et annulations de dette | - | - | - | - | -0 | | | | | | |
| Total des versements nets d'APD | 349 | 398 | 400 | 414 | 403 | | | | | | |
| <i>Pour référence :</i> | | | | | | | | | | | |
| Coopération technique pure | 7 | 9 | 7 | 7 | 6 | | | | | | |
| Allègement de dette nette | - | - | - | - | - | | | | | | |
| Coûts imputés des étudiants | - | - | 0 | 0 | - | | | | | | |
| Réfugiés dans les pays donneurs | - | - | - | - | - | | | | | | |

Contributions aux organismes des Nations unies (Moyenne sur 2009-2010)



Contributions aux banques régionales de développement (Moyenne sur 2009-2010)

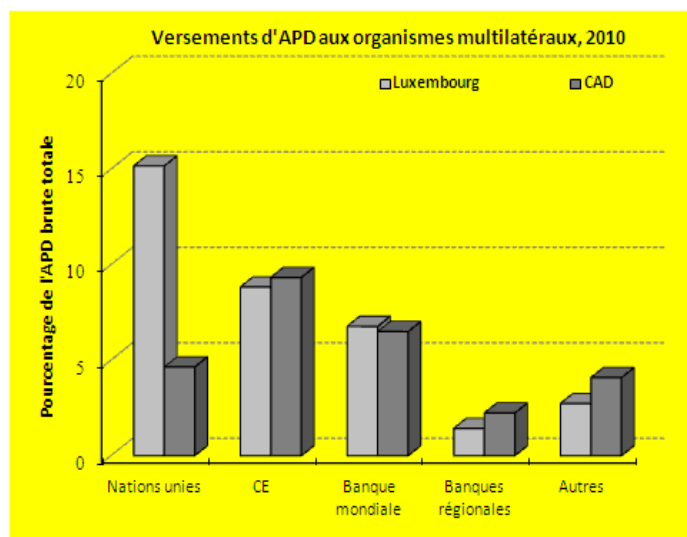
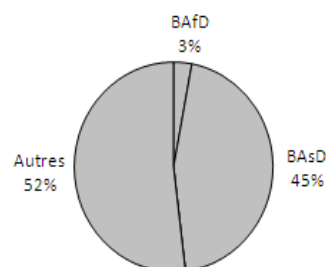
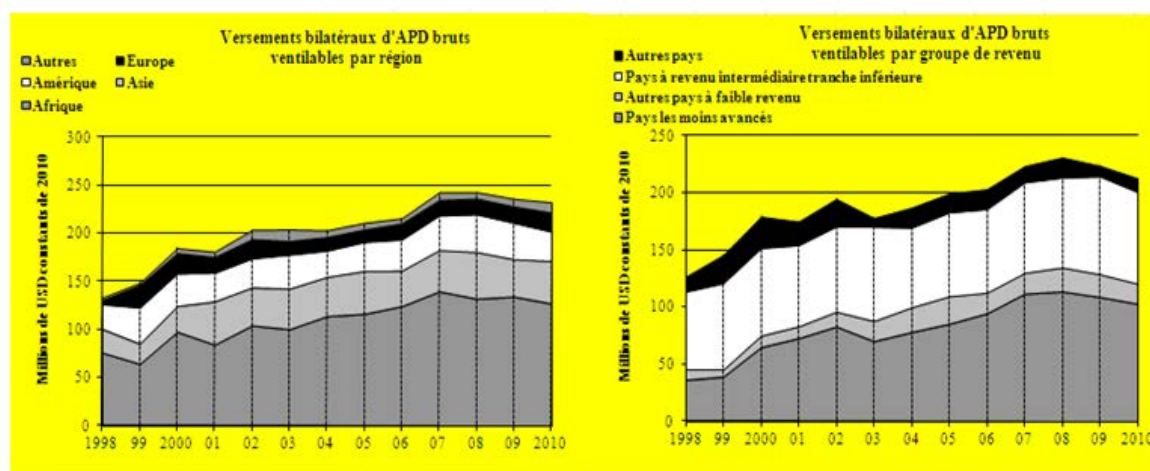


Tableau B.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable¹ par région et groupe de revenu

| Luxembourg | Versements bruts | | | | | | | | | | Ensemble du CAD 2010% |
|---|-----------------------------------|------------|------------|------------|------------|---------------------|------------|------------|------------|------------|--------------------------|
| | Millions de USD constants de 2010 | | | | | Part en pourcentage | | | | | |
| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | |
| Afrique | 124 | 139 | 132 | 134 | 127 | 58 | 57 | 54 | 57 | 55 | 40 |
| Afrique subsaharienne | 120 | 125 | 122 | 127 | 113 | 56 | 52 | 50 | 54 | 49 | 35 |
| Afrique du Nord | 4 | 2 | 3 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 4 |
| Asie | 37 | 43 | 49 | 39 | 44 | 17 | 18 | 20 | 16 | 19 | 34 |
| Asie du Sud et Asie centrale | 10 | 11 | 12 | 13 | 15 | 5 | 5 | 5 | 5 | 6 | 20 |
| Extrême-Orient | 27 | 32 | 37 | 26 | 29 | 13 | 13 | 15 | 11 | 13 | 14 |
| Amérique | 33 | 37 | 40 | 39 | 31 | 15 | 15 | 16 | 16 | 13 | 13 |
| Amérique du Nord et Amérique centrale | 25 | 26 | 29 | 27 | 23 | 11 | 11 | 12 | 12 | 10 | 7 |
| Amérique du Sud | 8 | 11 | 11 | 11 | 8 | 4 | 5 | 4 | 5 | 3 | 5 |
| Moyen-Orient | 5 | 8 | 7 | 8 | 11 | 2 | 3 | 3 | 3 | 5 | 7 |
| Océanie | - | - | - | 0 | - | - | - | - | 0 | - | 2 |
| Europe | 16 | 15 | 16 | 16 | 19 | 8 | 6 | 6 | 7 | 8 | 4 |
| Versements bilatéraux ventilables par région | 216 | 243 | 243 | 236 | 232 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Pays les moins avancés | 94 | 111 | 113 | 109 | 103 | 46 | 50 | 49 | 49 | 48 | 40 |
| Autres pays à faible revenu | 18 | 18 | 21 | 20 | 18 | 9 | 8 | 9 | 9 | 8 | 13 |
| Pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure) | 74 | 80 | 79 | 86 | 81 | 36 | 36 | 34 | 38 | 38 | 37 |
| (tranche supérieure) | 17 | 14 | 17 | 9 | 12 | 8 | 6 | 7 | 4 | 6 | 9 |
| Pays en développement plus avancés | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Versements bilatéraux ventilables par groupe de revenu | 203 | 223 | 231 | 224 | 213 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| <i>Pour référence :</i> | | | | | | | | | | | |
| <i>Total des versements bruts bilatéraux</i> | 246 | 269 | 269 | 265 | 262 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| <i>dont : APD non affectée par région</i> | 30 | 26 | 26 | 30 | 30 | 12 | 10 | 10 | 11 | 11 | 24 |
| <i>dont : APD non affectée par groupe de revenu</i> | 42 | 45 | 38 | 42 | 49 | 17 | 17 | 14 | 16 | 19 | 30 |



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

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

| Luxembourg | 1999-2003 | | | | Memo: <i>Moyenne</i> <i>CAD</i> | 2004-08 | | | | Memo: <i>Moyenne</i> <i>CAD</i> | <i>Versements bruts, moyennes bisannuelles</i> 2009-10 | | | | Memo: <i>Moyenne</i> <i>CAD</i> |
|--|--------------|-------------|------------|------------|--|--------------|-------------|------------|------------|--|---|-------------|------------|------------|---------------------------------------|
| | Millions de | Millions de | Pour | | | Millions de | Millions de | Pour | | | Millions de | Millions de | Pour | | |
| | USD courants | USD 2010 | cent | | | USD courants | USD 2010 | cent | | | USD courants | USD 2010 | cent | | |
| Cap-Vert | 8 | 14 | 7 | | Cap-Vert | 16 | 18 | 7 | | Sénégal | 21 | 21 | 8 | | |
| Nicaragua | 7 | 12 | 6 | | Sénégal | 14 | 16 | 7 | | Mali | 18 | 18 | 7 | | |
| Serbie | 6 | 12 | 5 | | Vietnam | 13 | 15 | 6 | | Burkina Faso | 16 | 16 | 6 | | |
| Vietnam | 6 | 10 | 5 | | Mali | 13 | 15 | 6 | | Cap-Vert | 16 | 16 | 6 | | |
| Burkina Faso | 6 | 10 | 5 | | Burkina Faso | 11 | 13 | 5 | | Vietnam | 13 | 12 | 5 | | |
| 5 principaux bénéficiaires | 31 | 58 | 28 | 26 | 5 principaux bénéficiaires | 68 | 77 | 31 | 32 | 5 principaux bénéficiaires | 84 | 84 | 32 | 27 | |
| El Salvador | 5 | 10 | 5 | | Nicaragua | 11 | 13 | 5 | | Namibie | 11 | 11 | 4 | | |
| Laos | 5 | 8 | 4 | | Laos | 10 | 11 | 4 | | Nicaragua | 11 | 11 | 4 | | |
| Mali | 5 | 8 | 4 | | Niger | 10 | 11 | 4 | | El Salvador | 10 | 10 | 4 | | |
| Namibie | 4 | 8 | 4 | | El Salvador | 9 | 10 | 4 | | Laos | 10 | 10 | 4 | | |
| Sénégal | 4 | 7 | 3 | | Serbie | 7 | 8 | 3 | | Niger | 9 | 9 | 3 | | |
| 10 principaux bénéficiaires | 54 | 100 | 48 | 40 | 10 principaux bénéficiaires | 114 | 131 | 52 | 44 | 10 principaux bénéficiaires | 135 | 135 | 51 | 39 | |
| Niger | 4 | 7 | 3 | | Namibie | 7 | 8 | 3 | | Kosovo | 9 | 9 | 3 | | |
| Rwanda | 3 | 5 | 2 | | Cisjordanie et bande de Gaza | 4 | 5 | 2 | | Cisjordanie et bande de Gaza | 8 | 8 | 3 | | |
| Inde | 3 | 5 | 2 | | Rwanda | 4 | 5 | 2 | | Monténégro | 6 | 6 | 2 | | |
| Afghanistan | 3 | 5 | 2 | | Soudan | 3 | 4 | 1 | | Rwanda | 5 | 5 | 2 | | |
| Cisjordanie et bande de Gaza | 2 | 4 | 2 | | Bénin | 3 | 3 | 1 | | Afghanistan | 3 | 3 | 1 | | |
| 15 principaux bénéficiaires | 68 | 126 | 61 | 50 | 15 principaux bénéficiaires | 135 | 155 | 62 | 52 | 15 principaux bénéficiaires | 166 | 166 | 63 | 46 | |
| Tunisie | 2 | 4 | 2 | | Inde | 3 | 3 | 1 | | Inde | 3 | 3 | 1 | | |
| Maroc | 2 | 4 | 2 | | Congo, Rép. dém. | 2 | 3 | 1 | | Congo, Rép. dém. | 3 | 3 | 1 | | |
| Etats ex-Yougoslavie | 2 | 3 | 1 | | Afghanistan | 2 | 3 | 1 | | Soudan | 3 | 3 | 1 | | |
| Equateur | 1 | 3 | 1 | | Monténégro | 2 | 2 | 1 | | Pakistan | 3 | 3 | 1 | | |
| Chili | 1 | 2 | 1 | | Pérou | 2 | 2 | 1 | | Hâti | 2 | 2 | 1 | | |
| 20 principaux bénéficiaires | 77 | 141 | 68 | 57 | 20 principaux bénéficiaires | 147 | 167 | 67 | 59 | 20 principaux bénéficiaires | 181 | 181 | 69 | 52 | |
| Total (95 bénéficiaires) | 97 | 177 | 86 | | Total (104 bénéficiaires) | 183 | 210 | 84 | | Total (97 bénéficiaires) | 219 | 218 | 83 | | |
| Aide non affectée | 15 | 28 | 14 | 22 | Aide non affectée | 36 | 42 | 16 | 24 | Aide non affectée | 46 | 45 | 17 | 32 | |
| Total des versements bilatéraux bruts | 112 | 205 | 100 | 100 | Total des versements bilatéraux bruts | 219 | 251 | 100 | 100 | Total des versements bilatéraux bruts | 264 | 264 | 100 | 100 | |

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

aux prix et taux de change constants

| Luxembourg | Versements bruts- Moyennes bisannuelles | | | | | | |
|---|---|------------|-------------------------|------------|-------------------------|------------|------------------------------|
| | 1999-2000 ¹ | | 2004-08 | | 2009-10 | | 2009-10 Total du CAD % |
| | Millions de USD 2010 | Pour cent | Millions de USD 2010 | Pour cent | Millions de USD 2010 | Pour cent | |
| Infrastructures et services sociaux | 107 | 62 | 120 | 48 | 122 | 46 | 41 |
| Education | 37 | 21 | 32 | 13 | 34 | 13 | 9 |
| dont : Education de base | 10 | 6 | 6 | 3 | 8 | 3 | 2 |
| Santé | 29 | 17 | 39 | 16 | 34 | 13 | 5 |
| dont : Santé de base | 13 | 8 | 22 | 9 | 22 | 8 | 3 |
| Politique en matière de population/Santé et fertilité | 1 | 1 | 14 | 5 | 9 | 3 | 7 |
| Distribution d'eau et assainissement | 16 | 9 | 16 | 6 | 21 | 8 | 5 |
| Bon gouvernement et société civile | 1 | 1 | 8 | 3 | 14 | 5 | 13 |
| dont: Conflits, paix et sécurité | - | - | 1 | 1 | 2 | 1 | 3 |
| Autres infrastructures et services sociaux | 22 | 13 | 10 | 4 | 10 | 4 | 3 |
| Infrastructures et services économiques | 2 | 1 | 12 | 5 | 15 | 6 | 16 |
| Transport et entreposage | 0 | 0 | 3 | 1 | 0 | 0 | 7 |
| Communications | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Energie | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 5 |
| Banque et services financiers | - | - | 6 | 2 | 13 | 5 | 2 |
| Entreprises et autres services | - | - | 2 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Production | 14 | 8 | 16 | 6 | 15 | 6 | 7 |
| Agriculture, sylviculture et pêche | 8 | 5 | 13 | 5 | 12 | 4 | 5 |
| Industries manufacturières, extractives, constructiv | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Commerce et tourisme | 2 | 1 | 2 | 1 | 3 | 1 | 1 |
| Destination plurisectorielle | 4 | 2 | 22 | 9 | 24 | 9 | 11 |
| Aide-programme et sous forme de produits | 3 | 2 | 6 | 2 | 4 | 1 | 4 |
| Aide se rapportant à la dette | - | - | - | - | - | - | 3 |
| Aide humanitaire | 31 | 18 | 32 | 13 | 37 | 14 | 9 |
| Frais administratifs des donateurs | 3 | 2 | 14 | 6 | 20 | 7 | 5 |
| Refugiés dans les pays donateurs | - | - | 2 | 1 | - | - | 3 |
| APD bilatérale ventilable | 172 | 100 | 251 | 100 | 264 | 100 | 100 |
| <i>Pour référence :</i> | | | | | | | |
| APD bilatérale | 172 | 77 | 251 | 70 | 264 | 65 | 36 |
| dont : non affectées | 9 | 4 | 26 | 7 | 26 | 6 | 43 |
| APD multilatérale | 51 | 23 | 108 | 30 | 145 | 35 | 14 |
| APD totale | 223 | 100 | 359 | 100 | 408 | 100 | 100 |

1. Il n'y a pas des données disponibles pour la période 2001-03.

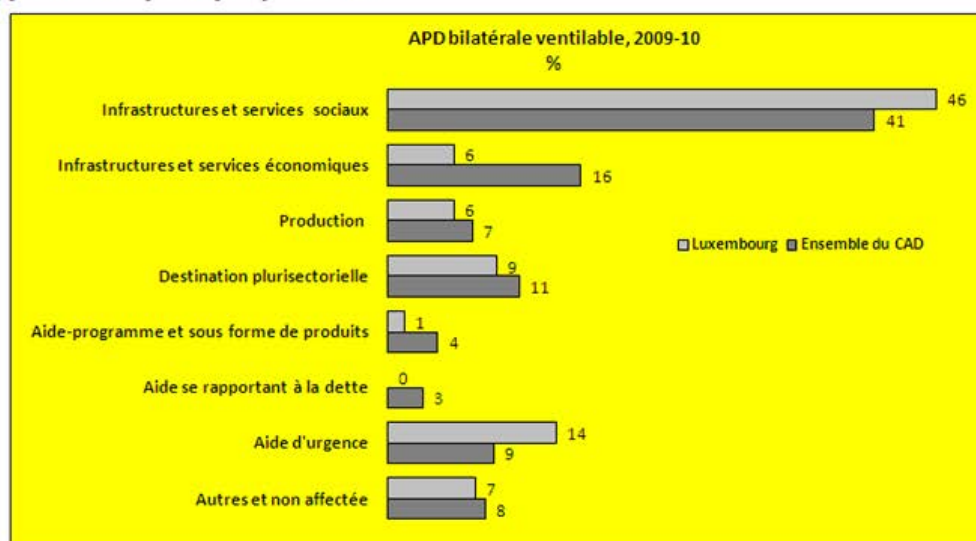


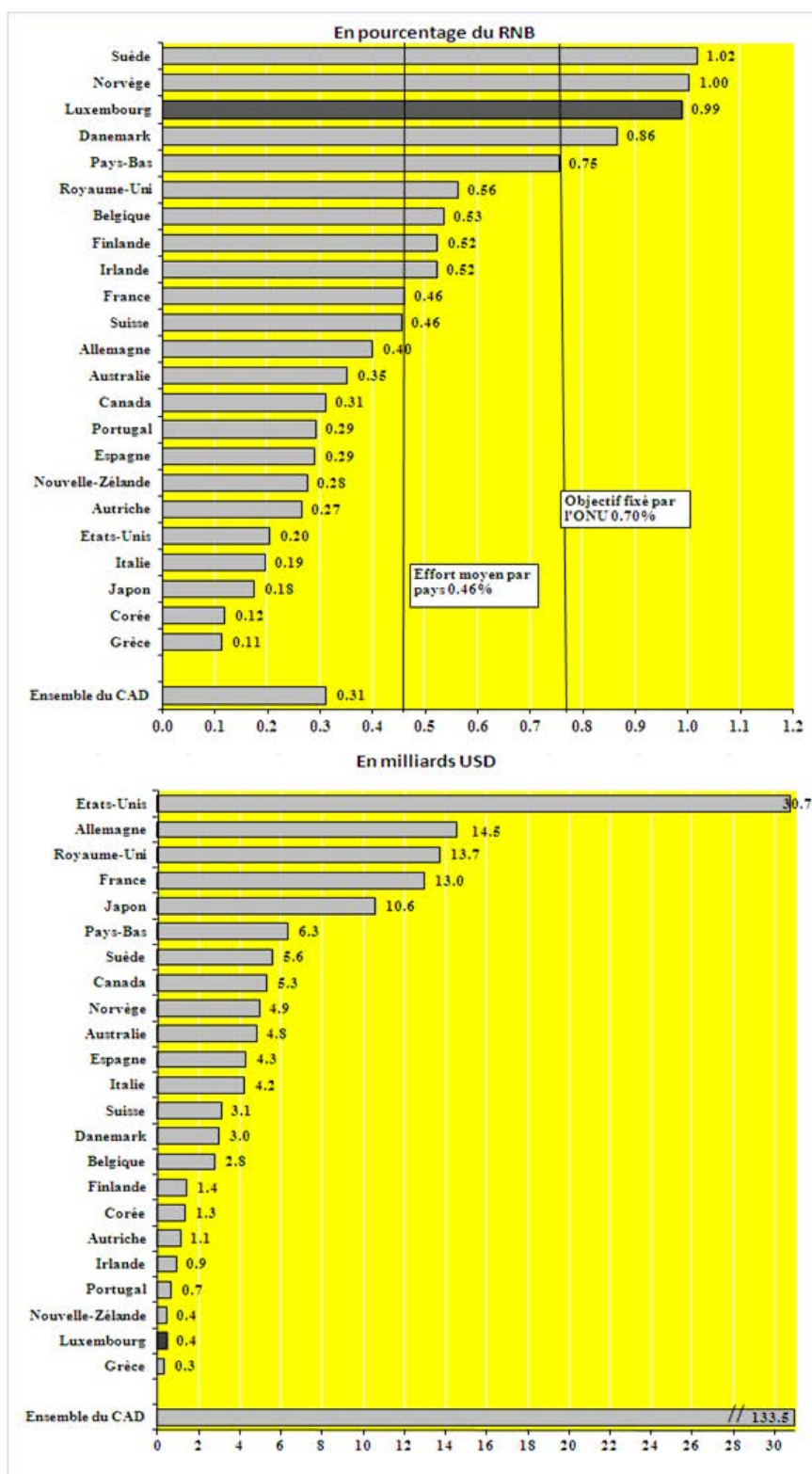
Tableau B.6. Panorama comparatif

| | Aide publique au développement | | | Élément de libéralité de l'APD (engagements) 2010 % (a) | Part de l'aide multilatérale | | | | Versements nets | |
|--------------------------------------|--------------------------------|-------------|---|---|------------------------------|--------------|--|----------|-----------------|-------------|
| | 2010 | | Variation annuelle moyenne en termes réels (%) entre 2003-04 to 08-09 | | 2010 | | APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA 2010 | | | |
| | Millions de USD | % du RNB | | | % de l'APD (b) | % du RNB (c) | % de l'APD | % du RNB | | |
| Allemagne | 12 985 | 0.39 | 4.3 | 88.6 | 38.1 | 15.6 | 0.15 | 0.06 | 28.1 | 0.11 |
| Australie | 3 826 | 0.32 | 8.4 | 99.6 | 15.3 | | 0.05 | | 30.3 | 0.10 |
| Autriche | 1 208 | 0.32 | -2.5 | 100.0 | 49.3 | 22.5 | 0.16 | 0.07 | 38.0 | 0.12 |
| Belgique | 3 004 | 0.64 | 6.5 | 99.3 | 31.7 | 13.5 | 0.20 | 0.09 | 48.2 | 0.31 |
| Canada | 5 202 | 0.34 | 2.4 | 100.0 | 24.6 | | 0.08 | | 44.1 | 0.15 |
| Corée | 1 174 | 0.12 | 11.5 | 100.0 | 23.3 | | 0.03 | | 38.3 | 0.04 |
| Danemark | 2 871 | 0.91 | 2.4 | 100.0 | 26.5 | 17.8 | 0.24 | 0.16 | 39.2 | 0.36 |
| Espagne | 5 949 | 0.43 | 13.2 | 100.0 | 32.8 | 15.8 | 0.14 | 0.07 | 27.2 | 0.12 |
| Etats-Unis | 30 353 | 0.21 | 2.1 | 87.9 | 12.4 | | 0.03 | | 35.5 | 0.07 |
| Finlande | 1 333 | 0.55 | 7.0 | 100.0 | 37.1 | 22.0 | 0.20 | 0.12 | 35.9 | 0.20 |
| France | 12 915 | 0.50 | 2.9 | 83.7 | 39.7 | 19.1 | 0.20 | 0.09 | 28.5 | 0.14 |
| Grèce | 508 | 0.17 | 4.8 | 100.0 | 58.3 | 3.6 | 0.10 | 0.01 | 21.0 | 0.04 |
| Irlande | 895 | 0.52 | 5.6 | 97.8 | 34.6 | 16.3 | 0.18 | 0.09 | 55.6 | 0.29 |
| Italie | 2 996 | 0.15 | -7.2 | 81.5 | 74.7 | 22.7 | 0.11 | 0.03 | 39.6 | 0.06 |
| Japon | 11 054 | 0.20 | -4.2 | 99.0 | 33.7 | | 0.07 | | 40.8 | 0.08 |
| Luxembourg | 403 | 1.05 | 5.1 | 100.0 | 34.9 | 26.1 | 0.37 | 0.27 | 38.4 | 0.40 |
| Norvège | 4 580 | 1.10 | 5.5 | 98.9 | 22.2 | | 0.24 | | 30.7 | 0.34 |
| Nouvelle-Zélande | 342 | 0.26 | 3.5 | 100.0 | 20.7 | | 0.05 | | 29.5 | 0.08 |
| Pays-Bas | 6 357 | 0.81 | 3.1 | 100.0 | 26.9 | 17.3 | 0.22 | 0.14 | 29.2 | 0.24 |
| Portugal | 649 | 0.29 | -7.3 | 74.4 | 39.0 | 10.5 | 0.11 | 0.03 | 44.1 | 0.13 |
| Royaume-Uni | 13 053 | 0.57 | 6.1 | 100.0 | 38.6 | 23.2 | 0.22 | 0.13 | 35.9 | 0.21 |
| Suède | 4 533 | 0.97 | 6.1 | 100.0 | 35.7 | 27.0 | 0.35 | 0.26 | 31.1 | 0.30 |
| Suisse | 2 300 | 0.40 | 2.0 | 100.0 | 25.6 | | 0.10 | | 26.9 | 0.11 |
| Ensemble du CAD | 128 492 | 0.32 | 2.8 | 100.0 | 29.4 | 0.09 | | | 34.2 | 0.11 |
| Pour mémoire : Effort moyen par pays | | 0.49 | | | | | | | | |

Notes :

- a. Hors réaménagements de dettes.
b. Y compris l'aide transitant par les institutions de l'UE.
c. A l'exclusion de l'aide transitant par les institutions de l'UE.
.. Données non disponibles.

Graphique B.1. APD nette des pays du CAD en 2010



Annexe C

Visite sur le terrain au Laos

L'équipe d'examen s'est rendu au Laos du 21 au 25 mai pour voir comment la politique de coopération du Luxembourg est mise en œuvre dans un contexte particulier. L'équipe s'est arrêtée une journée à Hanoï (Vietnam) pour rencontrer le bureau régional de la coopération au développement et celui de LuxDev. Au Laos, l'équipe a rencontré, outre les équipes de la coopération luxembourgeoises et les quatre conseillers techniques principaux attachés à chacun des quatre grands programmes financés par le Luxembourg au Laos :

- les représentants du gouvernement laotien, dont le vice-ministre du ministère du Plan et de l'Investissement, et des représentants des ministères de l'Éducation et de la Santé ;
- le directeur de la Commission du fleuve Mékong ;
- les représentants des agences des Nations Unies, de l'Union européenne et de GIZ ;
- les représentants d'ONG cofinancées par le gouvernement luxembourgeois (Caritas, Care international).

Le contexte national du Laos

Peuplée de 6,3 millions d'habitants, la République démocratique populaire du Laos appartient au groupe des pays les moins avancés, avec un revenu par habitant de 1040 USDs (2010). Le Laos se situait en 2011 au 138ème rang sur 187 pays en termes d'indice du développement humain, et 34 % de la population y vit sous le seuil de pauvreté (PNUD, 2011). L'aide publique au développement totale nette reçue par le Laos s'élevait à 416 millions USD en 2010, représentant 5.9 % de son revenu national brut. Les cinq donateurs les plus importants sont le Japon, la Banque asiatique de développement, la Banque mondiale, l'Australie et la Corée du Sud (OCDE, 2012a).

Le gouvernement a élaboré un septième plan national de développement socio-économique 2011-2015. Basé sur une vision de long terme définie dans la stratégie 2010 et les leçons du précédent plan 2006-2010, il cherche à promouvoir une croissance économique solide, équitable et durable, et à réduire la pauvreté et l'inégalité, avec pour objectif de sortir du statut de pays moins avancé d'ici à 2020.

Les instances de coordination des donateurs au Laos

Le gouvernement du Laos s'est approprié la Déclaration de Paris en élaborant une version locale, la Déclaration de Vientiane sur l'efficacité de l'aide. Celle-ci a été adoptée en novembre 2006 et signée par le gouvernement du Laos et 22 partenaires au développement (3 autres l'ont aussi signée plus tard). Elle reprend les cinq principes de la

Déclaration de Paris et sert de cadre à la coopération entre le gouvernement et les partenaires techniques et financiers. La mise en œuvre de la Déclaration de Vientiane s'appuie sur un plan d'action national qui précise les conditions de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation. Un secrétariat hébergé au département de la coopération internationale du ministère du Plan et de l'Investissement est chargé d'assurer le suivi de la déclaration et de mesurer les progrès accomplis.

Encadré C.1. Les mécanismes de coordination au Laos

En plus du cadre de la Déclaration de Vientiane, le Laos a choisi le mécanisme des tables rondes pour la mobilisation et la coordination de l'aide extérieure. Ce processus, mené par le gouvernement du Laos et co-présidé par le PNUD, permet d'améliorer la planification stratégique et l'alignement sur les priorités nationales. Ce mécanisme comprend un système de rencontres et d'instances de coordination à différents niveaux :

- Une table ronde se tient tous les trois ans et permet de revoir les stratégies et programmes du gouvernement avec les partenaires techniques et financiers (PTF). C'est aussi à cette occasion que les partenaires s'engagent sur les appuis à venir. C'est la rencontre politique de ce mécanisme.
- Des tables rondes de mise en œuvre se tiennent quant à elles tous les ans et permettent de faire un suivi régulier des stratégies et programmes en cours.
- Enfin, les groupes sectoriels sont des forums de discussion qui permettent d'améliorer la coordination dans les secteurs et de définir les priorités à inclure dans les documents relatifs aux politiques. Il en existe huit sur les thèmes suivants : macroéconomie et développement du secteur privé, éducation, santé, infrastructure, gouvernance, agriculture, développement rural et ressources naturelles.

De manière globale, la coordination semble efficace au Laos. L'ensemble des PTF rencontrés au cours de la mission de terrain ont souligné que le mécanisme en place s'adaptait au contexte national et aux contraintes des différentes parties prenantes. Il faut également signaler que la Commission européenne joue un rôle important dans la coordination des PTF européens au Laos puisqu'elle organise des réunions de coordination régulières, ainsi qu'une retraite annuelle.

Source : Entretiens lors de la mission à Vientiane, mai 2012.

L'enquête 2011 sur la Déclaration de Paris a jugé que le Laos avait fait des progrès depuis 2008 (OCDE, 2011a). L'enquête a souligné qu'il y a eu une action concertée entre le gouvernement et les donateurs afin de promouvoir l'approche programme notamment. De plus, l'enquête a jugé que le gouvernement, en collaboration étroite avec les PTF, avait développé un cadre de résultats robuste pour faire le suivi du 7^{ème} Plan national de développement socio-économique (NSED).

Le programme de coopération du Luxembourg au Laos

Le Luxembourg est présent au Laos depuis 1997, et un accord de coopération entre le Luxembourg et le Laos a été signé en 2000. Le Luxembourg met en œuvre son troisième

programme indicatif de coopération (PIC), les deux premiers ayant couvert les périodes 2003-2006 et 2007-2010. Le financement alloué par le Luxembourg au Laos a été en constante augmentation, doublant en volume entre 2003-2006 et 2007-2010. Le montant indicatif alloué au 3ème PIC 2011-15 est de 50 millions EUR, soit 10 millions EUR par an en moyenne, contre 9 millions durant le 2ème PIC.

Le Luxembourg est considéré par le gouvernement et les autres partenaires au développement comme un donneur crédible et fiable. Il entretient avec ceux-ci une relation ouverte, constructive et de long terme.

Un programme aligné sur la stratégie nationale du Laos

Le Luxembourg met en œuvre de nombreux aspects de la Déclaration de Vientiane. En particulier, le PIC est aligné dans sa programmation (2011-2015) et dans son contenu sur le plan national de développement socio-économique (NSEDP) du Laos. Le PIC a été élaboré sur la base des besoins exprimés par le NSEDP en y ajoutant à la fois les remarques et commentaires de la revue à mi-parcours du PIC précédent (PWC, 2010) et les recommandations émanant de la commission de partenariat Luxembourg / Laos¹. C'est à la demande du Laos que le PIC a étendu ses activités à de nouvelles provinces tout en restant concentré sur les mêmes secteurs, ainsi que l'avait recommandé la revue à mi-parcours : à travers 11 projets, le Luxembourg apporte un appui dans les secteurs de la santé, du développement local et de la formation professionnelle, en incluant une coopération renforcée dans le domaine bancaire et financier (Figure 1).

Compte tenu de la taille de son programme, il est important que le Luxembourg maintienne une forte concentration sectorielle. Cela lui permet d'avoir un réel impact dans les secteurs où il s'investit, et peut lui permettre d'assurer un rôle de leader dans certaines niches. Le Luxembourg pourrait par ailleurs chercher davantage de synergie entre les projets menés dans le cadre bilatéral et l'appui apporté dans le cadre régional à la Commission du fleuve Mékong, appui qui porte sur la lutte contre les effets du changement climatique. Une opportunité se présente avec la formulation en cours d'un nouveau projet sur l'adaptation au changement climatique, pour lequel il est prévu de recourir à l'expertise de la Commission du fleuve Mékong².

Le PIC, d'une durée de cinq ans et assorti d'un budget indicatif, permet une continuité et une prévisibilité de l'aide. Le programme du Luxembourg reste cependant flexible et peut s'ajuster à des situations nouvelles (Chapitre 5). Les partenaires du Luxembourg, qu'il s'agisse du gouvernement, des organisations multilatérales ou des ONG, apprécient le fait que le Luxembourg n'exige pas de format spécifique pour les rapports de suivi des programmes, acceptant de s'aligner sur les formats existants.

Un acteur engagé dans l'harmonisation

Le Luxembourg appuie les efforts dans le domaine de l'harmonisation de l'aide. Il s'engage en particulier d'une manière constructive au niveau européen en soutenant l'initiative pilote concernant la programmation conjointe, et soutient financièrement le mécanisme de table ronde initié par le PNUD. LuxDev collabore avec d'autres donateurs (Organisation des Nations Unies, GIZ, JICA, AsDB) dans la mise en œuvre de projets spécifiques. Le Luxembourg exécute par ailleurs un projet de coopération technique belge. De même il a pris la relève d'un projet financé par SIDA dans le domaine de l'enseignement juridique, s'appuyant sur les résultats déjà acquis.

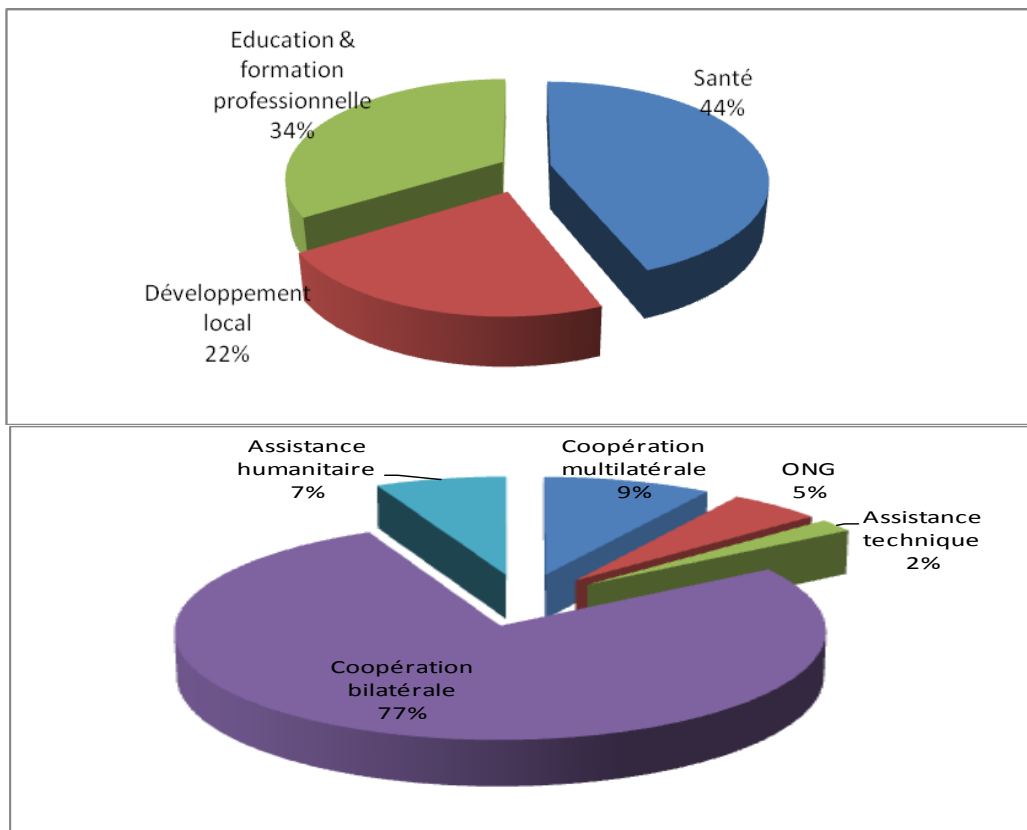
L'appui du Luxembourg au programme des Nations Unies « Delivering as one », s'est concrétisé au Laos par l'incitation à la mise en place d'un programme conjoint de quatre

agences des Nations Unies sur la santé maternelle, financé par le Luxembourg. Ce programme s'avère efficace pour harmoniser les approches et développer des synergies entre les agences pour un meilleur impact sur le terrain.

En 2010, 9 % des montants engagés par le Luxembourg au Laos l'ont été via les organisations internationales. Cette coopération multilatérale porte sur les secteurs de la santé, de l'éducation, du développement rural, et de la gouvernance. L'assistance humanitaire du Luxembourg est également octroyée via les organisations multilatérales (nutrition avec le PAM, l'UNICEF et l'OMS), et son appui aux opérations de déminage se fait à travers un fonds commun géré par le PNUD. La coopération mise en œuvre à travers les organisations multilatérales pourrait représenter jusqu'à 20 % des financements alloués dans le PIC 2011-2015.

En 2010, le montant des financements alloués à des ONG opérant au Laos s'est monté à 445 000 euros (soit 4 % des montants déboursés). Le bureau de coopération n'a pas de lien avec les ONG cofinancées par le Luxembourg. Il serait utile de construire une approche plus stratégique et d'établir un dialogue avec ces ONG. Cela permettrait au bureau de coopération d'avoir des informations en provenance du terrain et d'identifier des synergies possibles avec le programme bilatéral, et aux ONG de bénéficier de l'expérience de la coopération luxembourgeoise.

Graphique C.1. La coopération luxembourgeoise au Laos - 2010



Source : Plaquette de Lux-Development, Laos (LuxDEV, 2012).

Vers plus d'intégration dans des approches sectorielles et d'attention au renforcement des capacités

L'évaluation à mi-parcours menée en mars 2010 a montré que le Luxembourg s'appuie principalement sur une approche projet malgré une volonté d'utiliser les approches sectorielles, en particulier dans le secteur de la santé (PWC, 2010). Néanmoins, ces projets s'intègrent de plus en plus dans les approches sectorielles plus larges, et le Luxembourg adopte une démarche participative à toutes les étapes des projets pour favoriser l'appropriation nationale et renforcer les capacités des partenaires. Les unités de mise en œuvre des programmes sont intégrées au sein des institutions locales et une forte implication du partenaire est recherchée, à travers les comités de suivi des projets. L'utilisation des systèmes locaux reste limitée, mais commence à être mise en œuvre à travers des accords de partenariat opérationnels au niveau des provinces et des districts. Vingt pour cent de l'appui passe maintenant par cette modalité. Cette démarche participative provoque parfois des retards importants dans la mise en œuvre de certains projets, comme dans l'appui au secteur du tourisme en raison de modifications du cadre institutionnel, ou dans le secteur de la formation professionnelle, où l'appui à l'élaboration de la stratégie nationale a pris beaucoup de temps. Le Luxembourg a su jusqu'à présent résister à la pression qui existe de déboursier rapidement les fonds disponibles, en restant suffisamment flexible pour s'adapter aux contraintes issues du contexte dans lequel opère chaque projet.

Le Luxembourg calibre de plus en plus le recours à l'assistance technique en fonction des besoins réels. Ainsi, la conception d'un projet de développement local³ a été revue lors de la phase de préparation du programme pour diminuer le recours à l'assistance technique et aux consultations externes initialement prévu, en déléguant la gestion des financements aux différents niveaux de mise en œuvre, jusqu'à l'échelon villageois. Cette solution, moins coûteuse, se révèle efficace pour renforcer les capacités à l'échelon local. De même, les termes de référence d'un nouveau programme réalisé dans le cadre du PIC 2011-20154 mettent clairement en avant l'appui à la gouvernance locale et au renforcement des capacités par une action à travers les institutions locales et la délégation de fonds de développement locaux.

Les conseillers techniques principaux sont des acteurs clés de la coopération luxembourgeoise. Chargés de gérer, en lien avec la contrepartie nationale, les unités de mise en œuvre du projet, ils sont appelés à la fois à : i) assurer que les fonds alloués sont dépensés selon le calendrier prévus ; ii) assurer que les procédures de la coopération luxembourgeoise sont appliquées; et iii) fournir de l'expertise en développement. Le renforcement des capacités et le recours accru aux systèmes nationaux devraient à terme conduire le Luxembourg à réviser la fonction des conseillers techniques principaux pour valoriser la fonction de conseil, plutôt que celle de « chef de projet ».

Organisation et gestion de la coopération luxembourgeoise au Laos

Le bureau de la coopération au développement est basé à Hanoï et couvre le Vietnam et le Laos. Il est composé d'un chargé d'affaires, d'un chargé de la coopération et de deux agents administratifs recrutés localement. Le chargé d'affaires se rend en moyenne deux fois par mois à Vientiane pour mener des entretiens avec le gouvernement et les autres donneurs.

Le bureau régional de LuxDev pour le Vietnam et le Laos est également basé à Hanoï, et se situe dans les mêmes locaux que le bureau de la coopération. Il est composé d'un représentant régional, de deux chargés de programme et de deux assistants administratifs. LuxDev a également un bureau de liaison à Vientiane doté d'un chargé de programme⁵ et

d'un agent administratif. Il s'appuie de plus sur les quatre conseillers techniques principaux attachés aux principaux programmes au Laos pour assurer la bonne mise en œuvre des activités. Le représentant régional se rend en moyenne trois fois par mois au Laos pour le suivi des programmes.

En dépit des déplacements fréquents du chargé d'affaires, l'absence d'un bureau de la coopération du Luxembourg à Vientiane contrarie la volonté du Luxembourg de renforcer le dialogue avec le gouvernement du Laos, et constitue un obstacle à la pleine participation à la coordination des bailleurs et à la profondeur des partenariats avec les principaux donateurs. Ce constat, déjà mentionné dans la revue à mi-parcours du PIC, est partagé par l'équipe d'examen. Le gouvernement du Laos et les autres partenaires souhaiteraient que le Luxembourg puisse être davantage impliqué dans les groupes de travail sectoriels dans les domaines que le Luxembourg appuie. Compte tenu de l'absence d'un bureau de la coopération, une réponse pourrait être d'étendre la possibilité à LuxDev de participer à ces groupes sectoriels – ceci d'autant plus que l'agence pourra bénéficier d'experts dans les secteurs clés de la coopération.

Le programme du Luxembourg est apprécié et LuxDev est reconnue par ses partenaires au Laos comme une agence professionnelle et ayant une bonne expertise. Toutefois, la centralisation des procédures luxembourgeoises entraîne des retards dans l'approbation et l'exécution des projets. En particulier, les seuils de délégation de signature, tant dans le domaine de la gestion des procédures de marché public que des contrats et des achats, sont très bas, ce qui oblige à impliquer le siège pour de nombreuses décisions.

Des relations de travail étroites, soutenues par une bonne circulation de l'information, existent entre le bureau de la coopération et le bureau régional de LuxDev sur le terrain. L'accès aisé du bureau de la coopération à l'expertise technique détenue par le bureau régional de LuxDev et par les conseillers techniques principaux, comme la possibilité pour LuxDev de recourir au bureau de coopération pour débloquer un dossier bloqué dans un ministère, sont des éléments précieux pour garantir la qualité et la bonne exécution du programme. La division des tâches spécifiée dans la convention est appliquée avec souplesse, notamment dans la phase d'identification des programmes, où le recours à l'expertise technique détenue par LuxDev s'avère très utile, même si cette possibilité n'est pas mentionnée dans la convention.

De même, les interactions fréquentes entre les conseillers techniques principaux permettent un dialogue approfondi sur les différents aspects de la mise en œuvre des projets, avec des retombées positives sur ceux-ci. Toutefois, ces échanges reposent largement sur des initiatives individuelles. Le Luxembourg gagnerait à mettre en place un dispositif léger permettant de capitaliser les expériences et de partager les bonnes pratiques, au niveau du Laos, mais aussi entre les pays où le Luxembourg a des programmes similaires (par exemple dans le secteur du tourisme). Des plateformes d'échange sectorielles permettraient de faire davantage remonter les expériences du terrain.

Les systèmes de suivi et d'évaluation mis en place par LuxDev sont solides et permettent de réorienter les activités lorsque nécessaire. Toutefois, le programme indicatif de coopération n'a pas de cadre de résultats, et il est donc difficile de faire le lien entre les résultats des projets et les objectifs poursuivis au niveau général par le Luxembourg. L'évaluation à mi-parcours avait déjà souligné l'absence d'un système de gestion axée sur les résultats. Établir un cadre de résultats, faisant référence aux cadres nationaux existants, serait donc nécessaire pour mieux guider le programme et en évaluer les résultats.

Notes

1. Ces rencontres qui se tiennent chaque année réunissent les ministres des deux pays et permettent de maintenir un dialogue politique constant.
2. The Climate-adapted Local Development Project in three Coastal districts of Thien Hue province is a 8 million euros, four year project which is currently being formulated.
3. Bolikhamxay Livelihood Improvement and Governance Programme (Lao/21)
4. Climate-adapted Local Development Project in three Coastal districts of Thien Hue province.
5. Ce poste était vacant au moment de la visite de l'équipe en mai 2012.

Bibliographie

Chaptire 1

Sources gouvernementales

- Gouvernement du Luxembourg (Gouv) (2009), Programme gouvernemental 2009-2014, www.gouvernement.lu/gouvernement/programme-2009/programme-2009/programme-gouvernemental-2009.pdf.
- Gouv (2011), Stratégie nationale d'éducation au développement durable pour un développement durable, Luxembourg.
- Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg (JO) (2007), Budget de l'État, Recueil de législation, A – N° 236, 27 décembre 2007, Luxembourg.
- JO (2008), Budget de l'État, Recueil de législation, A – N° 200, 23 décembre 2008, Luxembourg.
- JO (2009), Budget de l'État, Recueil de législation, A – N° 254, 24 décembre 2009, Luxembourg.
- JO (2010), Budget de l'État, Recueil de législation, A – N° 49, 31 décembre 2010, Luxembourg.
- JO (2011), Budget de l'État, Recueil de législation, A – N° 266, 23 décembre 2011, Luxembourg.
- JO (2012), Coopération au développement, Loi du 9 mai 2012 modifiant la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au Développement, Recueil de législation, A – N° 111, 1er juin 2012, Luxembourg.
- MAE (2009a), Agriculture et sécurité alimentaire, 2009 – Stratégies et orientations, Direction de la coopération au développement, Luxembourg.
- MAE (2009b), Développement local – Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale, 2009 – Stratégies et orientations, Direction de la coopération au développement, Luxembourg.
- MAE (2009c), Education – Education de base, enseignement technique, formation et insertion professionnelles, 2009 – Stratégies et orientations, Direction de la coopération au développement, Luxembourg.
- MAE (2009d), Gouvernance pour le développement, 2009 – Stratégies et orientations, Direction de la coopération au développement, Luxembourg.
- MAE (2009e), Santé, 2009 – Stratégies et orientations, Direction de la coopération au développement, Luxembourg.
- MAE (2012a), Mémoire du Luxembourg présenté dans le cadre de l'Examen par les pairs 2012 du Comité d'aide au développement de l'OCDE, Luxembourg.

- MAE (2012b), Stratégie générale, 2012 – Stratégies et orientations, Direction de la coopération au développement, Luxembourg.
- MAE (2012c), Eau et Assainissement, 2009 – Stratégies et orientations, Direction de la coopération au développement, Luxembourg.
- MAE (2012d), Environnement et changement climatique, 2012 – Stratégies et orientations, Direction de la coopération au développement, Luxembourg.
- MAE (2012e), Genre, 2012 - Stratégies et orientations, Direction de la coopération au développement, Luxembourg.
- MAE (2012f), Microfinance et secteurs financiers inclusifs, 2012 – Stratégies et orientations, Direction de la coopération au développement, Luxembourg.
- MAE (2012g) Stratégie pour la Coopération luxembourgeoise – États Fragiles, ministère des Affaires étrangères, Luxembourg.
- MAE (2012h), Communication 2012, Stratégies et orientations, Direction de la coopération au développement, Luxembourg.

Sources non gouvernementales

- Cercle de coopération des ONG (2010), L'éducation au développement : placer les citoyens au centre de la solidarité internationale, Prise de position des ONG de solidarité internationale en vue du débat sur la coopération, au développement à la Chambre des députés, mars 2010, Luxembourg.
- Cercle des ONG (2011), Projet de loi 6261 concernant la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement, Réaction concertée du Cercle de coopération des ONGD - Avis adressé au Conseil d'État et à la Chambre des Députés, mai 2011, Luxembourg.
- Commission Européenne (COM) (2009), L'aide au développement en période de crise économique, Eurobaromètre spécial 318, Bruxelles.
- COM (2010), Les Européens, l'aide au développement et les Objectifs du Millénaire pour le Développement, Eurobaromètre spécial 352, Bruxelles.
- COM (2011), Contribuer à un monde meilleur: les Européens et l'avenir de l'aide au développement, Eurobaromètre spécial 375, Bruxelles.
- LMDF (Luxembourg Microfinance and Development Fund) (2011), Rapport semi-annuel 2011, septembre 2011, Luxembourg, consulté sur www.lmdf.lu/LMDF_30092011.pdf.
- OCDE (2007a), Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations, Paris.
- OCDE (2008a), Examen des politiques et programmes du Luxembourg en matière de coopération pour le développement, 3 juin 2008, Paris.

Chapitre 2

Sources gouvernementales

- Gouv (2009), Programme gouvernemental 2009-2014, www.gouvernement.lu/gouvernement/programme-2009/programme-2009/programme-gouvernemental-2009.pdf.

Gouv (2011), Stratégie nationale d'éducation au développement pour un développement durable, Luxembourg.

JO (2012), Coopération au développement, Loi du 9 mai 2012 modifiant la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement, Recueil de législation, A – n° 111, 1er juin 2012, Luxembourg.

MAE (2011a), Déclaration de la ministre de la Coopération au Parlement, 12 octobre 2011, Luxembourg.

MAE (2012d), Environnement et changement climatique, 2012 – Stratégies et orientations, Direction de la coopération au développement, Luxembourg.

MAE (2012i), Rapport d'activité 2011, mars 2011, Luxembourg.

Sources non gouvernementales

Cercle de coopération des ONG (2011), Projet de loi 6261 concernant la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement, Réaction concertée du Cercle de coopération des ONGD – Avis adressé au Conseil d'Etat et à la Chambre des députés, mai 2011, Luxembourg.

GAFI (2010), Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, Evaluation mutuelle du Luxembourg, 19 février 2010, Paris,

OCDE (2008a), Examen des politiques et programmes du Luxembourg en matière de coopération pour le développement, 3 juin 2008, Paris.

OCDE (2010a), Recommandation du Conseil sur les bonnes pratiques institutionnelles pour promouvoir la cohérence des politiques pour le développement, Paris.

OCDE (2010b), Examen environnemental du Luxembourg, 31 mars 2010, Paris, www.oecd.org/dataoecd/30/52/44844800.pdf.

OCDE (2012a), Cadre d'analyse politique sur la cohérence des politiques pour le développement, Document de travail n°1, Paris.

Traité sur l'Union européenne (TEU) (2010), « Version consolidée du traité sur l'Union Européenne », Journal officiel de l'Union européenne, 2010/C, 83/01.

Union européenne (UE, 2011), Rapport 2011 sur la cohérence des politiques pour le développement, SEC(2011)1627 final, 15 décembre 2011, Bruxelles.

Chapitre 3

Sources gouvernementales

MAE (2006), Rapport d'activité 2006, Luxembourg.

MAE (2007a), Rapport d'activité 2007, Luxembourg.

MAE (2007b), Allocution du ministre des Affaires étrangères devant la 62ème session ordinaire de l'assemblée générale des Nations Unies, New York.

MAE (2008a), Rapport d'activité 2008, Luxembourg.

MAE (2009f), Rapport d'activité 2009, Luxembourg.

MAE (2010a), Rapport d'activité 2010, Luxembourg.

MAE (2012a), Mémoire du Luxembourg présenté dans le cadre de l'Examen par les pairs 2012 du Comité d'aide au développement de l'OCDE, Luxembourg.

Ministère des Finances (2011), Rapport annuel,
www.mf.public.lu/publications/rapports/rapport_activite_2011.pdf.

Autres sources

OCDE (2008a), Examen des politiques et programmes du Luxembourg en matière de coopération pour le développement, 3 juin 2008, Paris.

PNUD (2011), Rapport sur le développement humain 2011, New York,
<http://hdr.undp.org/fr/statistiques>.

Chapitre 4

Sources gouvernementales

LuxDev (2010), Vision 2012, les objectifs stratégiques de LuxDev pour la période 2010-2012, Luxembourg.

LuxDev (2012a), Code de conduite, Février 2012, Luxembourg.

LuxDev (2012b), Processus stratégie et management, Procédure, 1 février 2012, Luxembourg.

LuxDev (2012c), Continual improvement process, Guidelines - Internal evaluation policy, 14 mars 2012, Luxembourg.

MAE (2008b), Convention entre l'État du Grand-Duché de Luxembourg et l'agence luxembourgeoise pour la coopération au développement « Lux-Development », 20 octobre 2008, Luxembourg.

MAE (2012a), Mémoire du Luxembourg présenté dans le cadre de l'Examen par les pairs 2012 du Comité d'aide au développement de l'OCDE, Luxembourg.

MAE (2012j), Manuel des processus décisionnels, avril 2012, Luxembourg.

MAE (2012k), Evaluations, Stratégies et orientations, 2012, Luxembourg.

Source non gouvernementale

ECDPM (European Center for Development Policy Management) (2012), Translating Busan and the EU agenda for Change into practice – Emerging trends and operational challenges, 20 mars 2012, Bruxelles.

Chapitre 5

ECORYS (2011), Evaluation interne de la modalité Accords de Partenariat Opérationnels (APO), mai 2011, Luxembourg.

Insyde (2009), Revue à mi-parcours du PIC du Cap-Vert, Luxembourg.

MAE (2010c), Action Plan to implement Aid Effectiveness Commitments under the Paris Declaration and the Accra Agenda for Action, Luxembourg.

MAE (2011b), Édition 2011 des Assises de la coopération luxembourgeoise, Luxembourg
<http://cooperation.mae.lu/fr/actualites-cooperation/edition-2011-des-assises-de-la-cooperation-luxembourgeoise>.

- MAE (2012j), Manuel des processus décisionnels, avril 2012, Luxembourg.
- MAE (2012l), Renforcement des capacités, Stratégies et évaluations, Luxembourg.
- OCDE (2011a), Efficacité de l'aide 2005-2010 : progrès dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Paris.

Chapitre 6

- JO, 2012, Coopération au développement, Loi du 9 mai 2012 modifiant la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au Développement, Recueil de législation, A – N° 111, 1er juin 2012, Luxembourg
- MAE (2009g) Action humanitaire: stratégies et orientations 2009, Luxembourg.
- DARA (2011a) Humanitarian Response Index 2011: Addressing the Gender Challenge, DARA, 2011, Madrid.
- IDPS (2011a) Nouvelle donne pour l'engagement dans les États fragiles, Dialogue international sur la construction de la paix et le renforcement de l'État, novembre 2011, disponible à l'adresse suivante : www.g7plus.org/new-deal-document/.
- MAE (2012a), Memorandum du Luxembourg présenté dans le cadre de l'Examen par les pairs 2012 du Comité d'aide au développement de l'OCDE, Luxembourg.
- MAE (2012g) Stratégie pour la coopération luxembourgeoise – États Fragiles, Luxembourg.
- MAE (2012j) Manuel des processus décisionnels, avril 2012, Luxembourg.
- OCDE (2012a) Vers de meilleures pratiques pour l'aide humanitaire — 12 leçons tirées des examens par les pairs réalisés par le CAD, Comité d'aide au développement, mars 2012, Paris.

Annex C

Sources gouvernementales

- LuxDev (2012), Plaquette de présentation Laos, Vientiane
- MAE (2007c), Programme indicatif de coopération entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République Démocratique Populaire Lao 2007-2010, Luxembourg.
- MAE (2010d), Luxembourg – Lao PDR - Programme indicatif de coopération 2011-2015, Luxembourg.
- PriceWaterhouseCoopers (2010), Évaluation à mi-parcours du programme de coopération entre le Luxembourg et le Laos, Rapport final, 26 mars 2010, Luxembourg.
- Autres sources
- OCDE, (2011a), Efficacité de l'aide 2005-2010 : progrès dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Paris.
- OCDE, (2012b), Aid at a glance – Laos, www.oecd.org/dataoecd/62/60/1878247.gif.
- PNUD (2011), Indicateurs internationaux de développement humain, Rapport sur le développement humain 2011, <http://hdrstats.undp.org/fr/pays/profils/LAO.html>.



Le Comité d'aide au développement souhaiterait recevoir vos commentaires et vos suggestions.

Veillez nous contacter

**par courrier électronique à l'adresse suivante :
dac.contact@oecd.org**

ou par courrier à :

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

www.oecd.org/cad/examenspairs

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux liés à la mondialisation. À l'avant-garde des efforts engagés pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles suscitent, l'OCDE aide les gouvernements à y faire face en menant une réflexion sur des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et la problématique du vieillissement démographique. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de confronter leurs expériences en matière d'action publique, de chercher des réponses à des problèmes communs, de recenser les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

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

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