



**Examens de l'OCDE sur la coopération
pour le développement**

LUXEMBOURG

2017



Comité d'aide au développement : Vers un développement efficace

Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement : Luxembourg 2017

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 officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes 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.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2017), *Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement : Luxembourg 2017*, Éditions OCDE, Paris.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264284432-fr>

ISBN 978-92-64-28437-1 (imprimé)

ISBN 978-92-64-28443-2 (PDF)

Série : Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement

ISSN 2309-7140 (imprimé)

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/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2017

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@cfcopies.com.

Le processus d'examen par les pairs

Le Comité d'aide au développement (CAD) procède à des examens périodiques sur les efforts individuels de coopération pour le développement des membres du CAD. Le Comité d'aide au développement de l'OCDE consacre tous les cinq ans un examen aux efforts de coopération pour le développement de chacun de ses membres, avec six membres examinés chaque année. La Direction de la coopération pour le développement (DCD) apporte un soutien analytique et élabore et affine, en étroite concertation avec le Comité, la méthodologie et le cadre d'analyse sur lesquels reposent ces examens par les pairs.

Les examens par les pairs réalisés par le CAD ont pour objectif d'améliorer la qualité et l'efficacité de la coopération pour le développement et de promouvoir la conclusion de partenariats de qualité au service du développement afin d'accroître l'impact sur la réduction de la pauvreté et le développement durable dans les pays en développement. Les examens par les pairs conduits par le CAD analysent la performance du membre considéré, non pas seulement celle de son organisme de coopération pour le développement, et examinent les aspects ayant trait tant à la définition de la politique qu'à sa mise en œuvre. Ils couvrent dans leur globalité les activités de coopération pour le développement et d'aide humanitaire du membre soumis à examen en les replaçant dans le système envisagé dans son entier.

L'examen par les pairs est préparé par une équipe composée de représentants du Secrétariat et 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. Au cours de la visite sur le terrain, l'équipe s'entretient avec des fonctionnaires, des parlementaires, des représentants de la société civile du pays bénéficiaire ainsi qu'avec d'autres partenaires de l'aide au développement.

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 Comité en association avec les examinateurs.

Cet examen contient les « Principales conclusions et recommandations » du Comité d'Aide au Développement et le rapport du Secrétariat. Il a été préparé avec les examinateurs représentant le Danemark et la République slovaque pour l'examen du Luxembourg qui a eu lieu le 20 septembre 2017.

Table des matières

Le processus d'examen par les pairs	3
Abréviations et acronymes	9
L'aide du Luxembourg : Aperçu synthétique	11
Contexte de la revue par les pairs du Luxembourg.....	13
Principales conclusions et recommandations du CAD	15
Rapport du Secrétariat.....	25
Chapitre 1 : Efforts déployés par le Luxembourg à l'échelle mondiale à l'appui du développement durable...27	
Efforts à l'appui du développement durable à l'échelle mondiale.....	27
Cohérence des politiques au service du développement durable	29
Sensibilisation à l'échelle mondiale.....	31
Chapitre 2 : Vision et cadre stratégique du Luxembourg en matière de coopération au développement.....37	
Cadre	37
Principes et orientations	39
Logique présidant à la prise de décisions.....	40
Chapitre 3 : Financement du développement par le Luxembourg	47
Volume global d'APD.....	47
Répartition de l'aide bilatérale.....	49
Répartition de l'aide multilatérale	51
Financement du développement	52
Chapitre 4 : Structure et systèmes de la coopération au développement du Luxembourg	59
Compétence, mandat et coordination	59
Systèmes.....	60
Capacités à l'échelle du système.....	63
Chapitre 5 : Modalités de mise en œuvre de la coopération luxembourgeoise au développement et partenariats, à l'échelle mondiale, régionale et des pays.....69	
Établissement de partenariats	69
Action au niveau des pays	73
Chapitre 6 : Résultats, évaluation et apprentissage au sein de la coopération au développement du Luxembourg.....79	
Gestion axée sur les résultats de développement	79
Système d'évaluation	81
Apprentissage institutionnel	83
Chapitre 7 : Aide humanitaire du Luxembourg.....89	
Cadre stratégique	89
Efficacité de la conception des programmes	90
Acheminement, partenariats et instruments.....	91
Adéquation de l'organisation au but recherché.....	93
Résultats, apprentissage et redevabilité	94

Table des matières

Annexe A : Progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations de l'examen par les pairs de 2012	97
Annexe B : OCDE/CAD : Liste type de tableaux	101
Annexe C : Visite de terrain au Sénégal	109
Annexe D : Organigrammes	119

Tableaux

Tableau B.1. Apports financiers totaux	101
Tableau B.2. APD par grande catégorie	102
Tableau B.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu	103
Tableau B.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale	104
Tableau B.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal	105
Tableau B.6. Panorama comparatif	106
Tableau B.7. Panorama comparatif de l'aide aux PMA	107

Graphiques

Graphique 0.1 Mise en œuvre des recommandations formulées lors de l'examen par les pairs de 2012	11
Graphique 0.2. Système de coopération luxembourgeois	14
Graphique 3.1. APD nette : évolution du RNB en volume et en pourcentage, 2000-16, Luxembourg	48
Graphique 3.2. APD bilatérale par groupe de revenu, moyenne sur deux ans, versements bruts	50
Graphique 3.3. Répartition de l'APD multilatérale luxembourgeoise en 2015	52
Graphique 5.1. Performance du Luxembourg pour une coopération efficace au service du développement	74
Graphique A.1. Mise en œuvre des recommandations formulées lors de l'examen par les pairs de 2012, par thème	100
Graphique B.1. APD nette des pays du CAD en 2015	108
Graphique C.1. Aperçu de l'aide au Sénégal	110
Graphique C.2. APD bilatérale ventilable par secteur du Luxembourg au Sénégal en décaissements, moyenne 2014-15	112
Graphique D.1. Organigramme de la direction de la Coopération au développement et de l'action humanitaire du ministère des Affaires étrangères et européennes	119
Graphique D.2. Organigramme de LuxDev	120

Encadrés

Encadré 1.1. Une régulation financière plus en faveur du développement	31
Encadré 2.1. Le Centre de suivi écologique, un exemple de potentiel régional	41
Encadré 3.1. Le Luxembourg Microfinance and Development Fund (LMDF).....	54
Encadré 4.1. Le Programme Optimus 2016 de Lux-Dev	61
Encadré 4.2. Diagnostics des bureaux régionaux.....	64
Encadré 5.1. Efforts de coordination des partenaires multilatéraux au Sénégal.....	71
Encadré C.1. Coordination de l'aide au Sénégal.....	115

Abréviations et acronymes

ADA	Appui au développement autonome
APD	Aide publique au développement
APIX	Agence nationale chargée de la promotion de l'investissement et des grands travaux du Sénégal
CAD	Comité d'aide au développement
CERF	Fonds central d'intervention d'urgence des Nations Unies
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CID	Comité interministériel pour la coopération au développement
CIDD	Commission interdépartementale pour le développement durable
CONGD	Cercle des organisations non gouvernementales de développement
DCD	Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire
EUNAVFOR	Force navale de l'Union européenne
EUTM	Mission de formation de l'Union européenne
LMDF	Luxembourg Microfinance and Development Fund
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes
MDDI	Ministère du Développement durable et des Infrastructures
ONG	Organisation non gouvernementale
PIC	Programme indicatif de coopération
PMA	Pays les moins avancés
RNB	Revenu national brut

Abréviations et acronymes

Sigles 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.	Sans objet
p	Données provisoires

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

Taux de change annuel moyen : 1 USD = EUR

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
0.7550	0.7192	0.7780	0.7532	0.7537	0.9015	0.9043

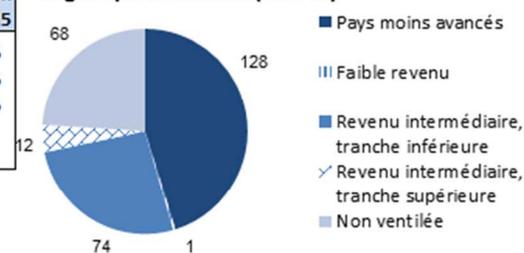
L'aide du Luxembourg : Aperçu synthétique

LUXEMBOURG

APD bilatérale brute, moyenne 2014-15, sauf indication contraire

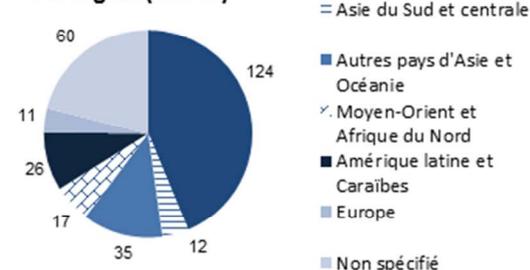
APD nette	2014	2015	Variation 2014/15
Prix courants (USD m)	423	363	-14.3 %
Prix constants (2014 USD m)	423	420	-0.8 %
En euros (millions)	319	327	2.6 %
APD/RNB	1.06 %	0.95 %	
Aide bilatérale (%)	71 %	72 %	

Par groupe de revenu (USD m)



Dix principaux bénéficiaires d'APD/AP brute (USD m)	
1 Burkina Faso	26
2 Niger	22
3 Sénégal	21
4 République démocratique populaire lao	17
5 Cabo Verde	15
6 Mali	14
7 Viet Nam	12
8 Nicaragua	10
9 Kosovo	7
10 Cisjordanie et bande de Gaza	6
Pour mémoire: Pourcentage de l'APD	
5 principaux bénéficiaires	36 %
10 principaux bénéficiaires	53 %
20 principaux bénéficiaires	65 %

Par région (USD m)

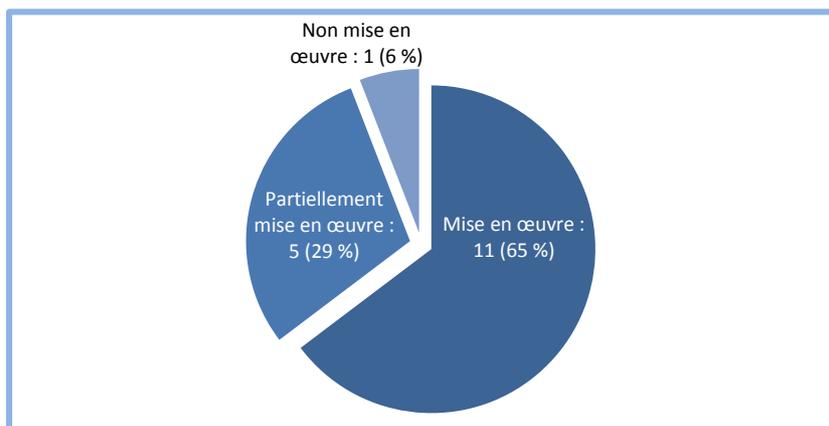


Par secteur



Source : OCDE/Direction de la coopération pour le développement, www.oecd.org/dac/stats.

Graphique 0.1 Mise en œuvre des recommandations formulées lors de l'examen par les pairs de 2012



Contexte de la revue par les pairs du Luxembourg

Contexte économique et politique

Les élections législatives de 2013 ont été synonymes de changement. En effet, la coalition formée à l'issue de ces élections a vu l'éviction du Parti populaire chrétien-social (CSV), la force dominante dans les gouvernements de coalition luxembourgeoise. Le gouvernement de coalition - composé du Parti démocratique (DP) de centre droit et de deux partis de centre gauche, le Parti ouvrier socialiste luxembourgeois (LSAP) et les Verts - a connu un revers sévère en 2015 après le rejet à 78 % de sa proposition, soumise au référendum en 2015, d'accorder le droit de vote aux résidents non luxembourgeois pour les élections législatives. De plus, la courte majorité parlementaire de la coalition et les divergences idéologiques entre ses membres limitent leur marge de manœuvre pour mettre en œuvre des réformes et représentent une source potentielle de tension. Toutefois, ce contexte politique difficile n'a qu'une incidence minimale sur la politique de coopération luxembourgeoise, laquelle bénéficie d'un large consensus politique.

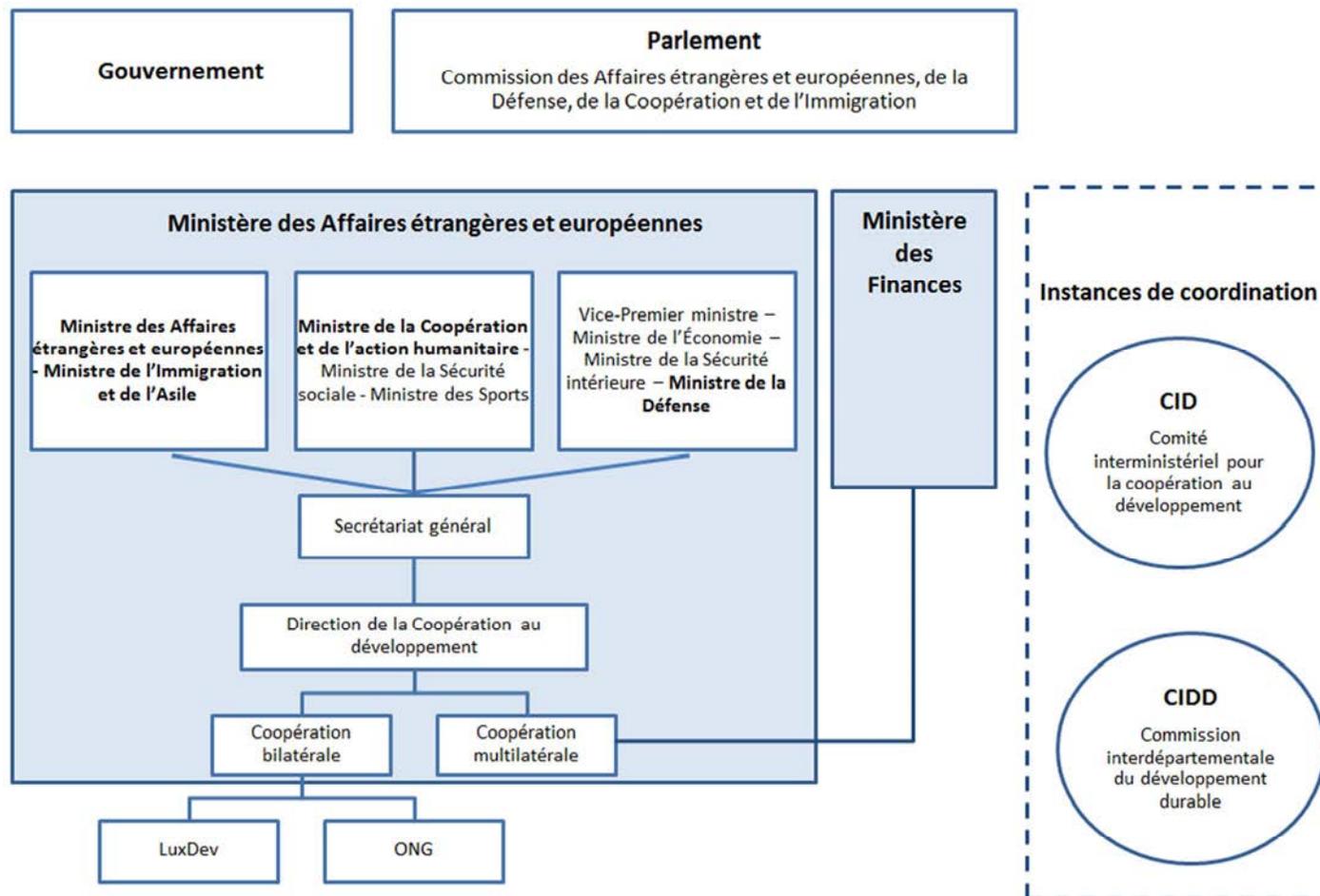
Le Luxembourg est un pays où l'on vit bien. Il se positionne au-dessus de la moyenne concernant la satisfaction à l'égard de la vie, le logement, l'engagement civique, l'équilibre vie professionnelle-vie privée, le revenu et le patrimoine, les liens sociaux, l'état de santé, l'emploi et les salaires, la sécurité et la qualité de l'environnement. Il se classe néanmoins en dessous de la moyenne des pays membres de l'OCDE en termes de satisfaction exprimée dans les domaines de l'éducation et des compétences.

Le Luxembourg est une économie avancée dotée du revenu par habitant le plus élevé de l'OCDE (108 272 USD en 2016), qui jouit d'une croissance robuste, reflet du dynamisme du secteur des services, financiers et non financiers, et d'une forte demande intérieure. La consolidation budgétaire et la valorisation du statut du Luxembourg comme centre financier international sont des objectifs éminents du programme de politique du gouvernement de coalition.

En tant que petite économie ouverte, le Luxembourg entretient de solides liens avec les pays voisins, comme en témoignent les travailleurs transfrontaliers qui se déplacent chaque jour de la Grande Région. Avec une population totale de 570 000 habitants en 2016, les non-résidents représentent plus de 40 % de l'emploi total, alors que quelque 45 % des résidents sont des étrangers n'ayant pas la citoyenneté luxembourgeoise.

Cette bonne stabilité économique, associée au consensus politique, est un atout pour préserver un haut niveau d'aide publique au développement dans les années à venir, qui s'est maintenu à 1 % du RNB en 2016.

Graphique 0.2. Système de coopération luxembourgeois



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

**Principales conclusions et recommandations
du CAD**

Le Luxembourg a renforcé son programme de coopération pour le développement

Le comité a conclu que le Luxembourg a renforcé son programme de coopération et se distingue notamment par :

- Une vision du développement partagée par l'ensemble du gouvernement et du public qui oriente sa politique de coopération et son action internationale, lui permettant d'être un acteur solide pour la réussite du Programme à l'horizon 2030.
- Un volume d'aide publique au développement élevé – autour de 1% depuis 2000 – et concentré sur peu de secteurs et pays ce qui renforce l'impact de son programme de coopération, sa visibilité et son influence.
- Une mise en pratique des principes de Busan, à la fois en terme d'organisation et de programmation, contribuant ainsi à l'efficacité du développement.

La vision du développement guide l'action internationale du Luxembourg et sa politique de coopération

La vision luxembourgeoise du développement fait l'objet d'un consensus politique fort, ce qui facilite l'implication des différents ministères dans des actions de développement et influence l'action internationale et nationale du pays. Cette vision est inspirée par l'histoire du Luxembourg, marquée par des vagues d'émigration et d'immigration selon la situation économique du pays, et reconnaît le rôle de la coordination internationale pour faire face aux enjeux du XXI^{ème} siècle, a fortiori pour un pays de la taille du Luxembourg. Ainsi, le Luxembourg s'inscrit dans les dynamiques multilatérales pour faire valoir la cause des pays en développement face aux enjeux environnementaux et de paix et sécurité internationale, outre ceux de réduction de la pauvreté.

De plus, le Programme à l'horizon 2030 et les objectifs de développement durable sont au cœur de la politique nationale et internationale du Luxembourg. Le Luxembourg s'est notamment doté des mécanismes de coordination intergouvernementale, de diagnostic et de planification qui lui permettront de remplir ses engagements. La révision en cours de sa stratégie de coopération au développement vise par ailleurs à intégrer pleinement ces nouveaux objectifs dans son programme de coopération ainsi qu'à prendre en compte l'évolution du paysage du développement. La consultation des différentes parties prenantes de la coopération lors de la révision de cette stratégie devrait renforcer l'adhésion de l'ensemble de la société à cette vision.

Le volume d'APD élevé et concentré renforce l'influence du Luxembourg

Le Luxembourg est un des deux seuls membres du CAD à allouer 1 % ou plus de son revenu national brut au titre de l'APD, largement au-dessus de la cible internationale de 0.7 %, cible qu'il dépasse depuis 2000. Cette générosité est associée à un portefeuille de qualité, qui exclut les dépenses liées à l'accueil des réfugiés sur le territoire luxembourgeois et les financements liés à la lutte contre le changement climatique.

Associée à une forte concentration géographique et sectorielle, cette générosité permet au Luxembourg de maximiser son impact, sa visibilité et son influence dans ses pays prioritaires. En effet, conformément à ses objectifs stratégiques, 51 % de l'aide publique au développement bilatérale du Luxembourg est allouée aux secteurs sociaux, principalement dans les trois secteurs prioritaires définis dans la stratégie générale : la santé, l'éducation, y compris la formation et

Principales conclusions et recommandations du CAD

l'insertion professionnelle, ainsi que le développement local intégré. Par ailleurs, 59 % de l'intervention bilatérale est engagée en l'Afrique sub-saharienne et 52 % dans les pays les moins avancés. Avec un ratio de 0.40 % d'APD/RNB engagé dans ces pays, le Luxembourg est d'ailleurs un des rares membres du CAD à respecter et dépasser la cible de 0.20 % du Programme d'action d'Istanbul réitérée lors de la rencontre de haut niveau du CAD en 2014. Cette forte concentration se retrouve dans le nombre réduit de pays prioritaires, sept, faisant tous partie des dix principaux bénéficiaires de l'aide.

L'efficacité de l'aide est au cœur de la pratique luxembourgeoise

Le Luxembourg s'est attaché à mettre en pratique les principes d'efficacité de l'aide en adaptant son organisation et sa programmation. D'une part, le renforcement du statut des ambassades, l'ouverture de nouvelles antennes au Niger et au Mali et la délégation d'autorité vers les bureaux régionaux de LuxDev renforcent la légitimité et les capacités du Luxembourg à s'impliquer activement dans les mécanismes de coordination locaux et européens, y compris comme chef de file. Ces efforts contribuent à réduire les coûts de transaction d'une coopération auprès des pays partenaires et à améliorer l'efficacité de son programme.

D'autre part, le Luxembourg applique les principes de responsabilité mutuelle et d'appropriation dans toutes ses activités. Les programmes indicatifs de coopération sont signés par les partenaires et alignés sur les cycles de programmation et sur les priorités nationales telles qu'identifiées dans les stratégies sectorielles. Les pays prioritaires, que ce soit au niveau national ou local, sont systématiquement associés aux exercices de suivi et d'évaluation, y compris en tant que pilotes des processus d'évaluation. Avec 79 % de l'aide bilatérale luxembourgeoise inscrite au budget de ses partenaires et 95.9 % mobilisant les cadres de résultats propres à ces pays, le Luxembourg s'inscrit dans une démarche de redevabilité y compris auprès des parlements nationaux.

Le Luxembourg peut bâtir sur ses acquis

L'approche de développement à l'échelle mondiale gagnerait à mieux intégrer les interconnexions entre les différentes actions publiques

La nature intégrée des objectifs de développement durable exige de dépasser les silos afin de faciliter la mise en œuvre de politiques cohérentes, intégrales et intégrées. Si le Luxembourg peut compter sur les progrès réalisés en termes de cohérence des politiques et d'éducation à une citoyenneté mondiale, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour mettre en place une politique de développement qui aille au-delà de la coopération au développement et qui soit cohérente et étroitement coordonnée avec les autres instruments de politiques.

En effet, le Luxembourg a renforcé les mécanismes de coordination et d'analyse pour assurer la cohérence des politiques en faveur du développement, y compris par une plus grande ouverture aux organisations non gouvernementales (ONG). Ces mécanismes sont mieux articulés à ceux relatifs à la mise en œuvre des objectifs de développement durable, bien que la place de la coopération au développement soit en cours de définition. Néanmoins, faute d'organe spécifique mandaté pour prendre des décisions, les analyses de cohérence ne sont pas toujours suivies d'avis et ne font pas l'objet de recommandations formelles, limitant la possibilité du Luxembourg de résoudre d'éventuels problèmes d'incohérence.

Par ailleurs, bien que la sensibilisation et l'éducation au développement, une des priorités du programme gouvernemental, ait pour objectif de renforcer le sentiment d'adhésion à une citoyenneté mondiale, les actions mises en œuvre mettent avant tout l'accent sur les questions de

coopération au développement. Cette définition plus limitée de la citoyenneté mondiale interroge à l'heure des objectifs de développement durable.

Recommandations :

- Le Luxembourg devrait s'assurer que l'analyse de la cohérence des politiques pour le développement soit toujours assortie d'avis, y compris contradictoires le cas échéant, pour favoriser le débat politique et résoudre les éventuels problèmes d'incohérence.
- Le Luxembourg devrait repenser le rôle des différents ministères et des ONG dans le financement des actions de sensibilisation à la citoyenneté mondiale pour renforcer sa contribution au Programme à l'horizon 2030.

Le Luxembourg s'engage dans des partenariats de qualité sans avoir systématiquement précisé sa vision et ses objectifs

Les partenariats sont au cœur de la coopération au développement et de l'action humanitaire du Luxembourg. Avec respectivement 28 % et 20 % de son aide publique au développement allouée aux organisations multilatérales et aux ONG en 2015 ainsi que des modalités de financement alliant prévisibilité, flexibilité et alignement sur les priorités des partenaires, le Luxembourg joint le geste à la parole pour mettre en place des partenariats de qualité. Dans le cadre de son action humanitaire plus précisément, le Luxembourg s'illustre par des partenariats stratégiques et fiables avec les agences multilatérales et une certaine flexibilité entre aide au développement et aide humanitaire. Un tel emploi flexible des ressources est une opportunité pour renforcer la cohérence entre objectifs lorsque cela est pertinent et accroître le financement dédié à la prévention, tout en maîtrisant l'adaptation de l'aide humanitaire au changement de nature des crises afin qu'elle reste conforme aux principes humanitaires.

Néanmoins, le cadre stratégique général ne fournit pas d'orientations suffisantes pour identifier et sélectionner les partenaires en fonction des résultats de développement attendus et de la valeur ajoutée propre à chaque type de partenaires, que ce soit avec des acteurs multilatéraux ou privés.

Ainsi, au niveau des organisations multilatérales, la définition d'une stratégie commune aux ministères des Finances et des Affaires étrangères et européennes permettrait de renforcer la concentration du portefeuille multilatéral et de réduire d'éventuels coûts de transaction à la fois au siège et dans les pays partenaires.

Au niveau du secteur privé, l'appui continu au secteur de la microfinance et le lancement d'une nouvelle facilité orientée vers le secteur privé européen, la Business Partnership Facility, répondent aux exigences de mobilisation de cet acteur. Néanmoins, les indicateurs de résultats et la théorie du changement de cette facilité pourraient être mieux définis pour expliquer les liens entre les projets sélectionnés et l'objectif de réduction de la pauvreté. Par ailleurs, le Luxembourg ne mobilise pas tout le potentiel de sa place financière, alors qu'il dispose d'une solide expérience en matière de finance verte. Notamment, fort également d'une expérience de partenariat public-privé dans le domaine de la télécommunication d'urgence, le Luxembourg est bien placé pour investir une partie de son aide dans de nouveaux types de partenariats avec les acteurs privés de sa place financière, comme pour le financement des risques.

Enfin, une meilleure coordination des partenariats mobilisés dans les pays prioritaires pourrait renforcer l'impact des interventions du Luxembourg. En effet, le Luxembourg a fait des efforts pour renforcer la coordination et la complémentarité des interventions qu'il finance et qui sont mises en œuvre par le système multilatéral (APD multi-bilatérale), les ONG et LuxDev. Néanmoins, la programmation structurée par canal d'acheminement et non par stratégie-pays limite les possibilités de coordination et de mise en cohérence des interventions des programmes indicatif de coopération avec celles des ONG.

Recommandations :

- Le Luxembourg devrait clarifier la stratégie globale de partenariat avec les organisations multilatérales afin de mettre à profit leur valeur ajoutée, d'aider à la prise de décision et de renforcer la concentration du portefeuille.
- Tirant profit de l'expérience dans la finance verte, le Luxembourg devrait continuer d'explorer les possibilités qu'offre la place financière du Luxembourg pour nouer des partenariats innovants afin de mobiliser des financements additionnels, y compris dans le cadre de son aide humanitaire.

Le Luxembourg a commencé à renforcer son pilotage stratégique et la qualité de sa programmation. Ces efforts permettront notamment de mieux anticiper les crises dans les contextes fragiles

La clarification des relations entre le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) et LuxDev et l'implication accrue de LuxDev lors de l'identification des programmes indicatifs de coopération (PIC) ont eu un impact positif sur la qualité de la programmation et la cohérence entre les différents volets des programmes dans les pays prioritaires. De plus, le renforcement des mécanismes de gestion axée sur les résultats par la définition de cadres de résultats au sein des nouveaux programmes indicatifs de coopération devrait faciliter le pilotage de niveau stratégique. Enfin, le renforcement des fonctions d'évaluation de LuxDev et du MAEE et une meilleure coordination entre les deux institutions ont permis de développer des évaluations complémentaires aux traditionnelles évaluations-projets et pays, apportant des enseignements utiles au pilotage stratégique.

Néanmoins, la qualité et la synchronisation variables des mandats de formulation au sein d'un PIC affectent l'efficacité de la programmation. De même, les mécanismes de suivi et évaluation nouvellement mis en place pèchent encore par manque de situations de référence et d'indicateurs désagrégés aisément mesurables pouvant informer des discussions stratégiques plus qu'opérationnelles. Par ailleurs, l'outil évaluation n'est pas toujours utilisé de la façon la plus stratégique. En effet, dans un contexte de ressources limitées, la décision d'évaluer les projets et programmes indicatifs de coopération pourrait être mieux informée par l'analyse des risques et des besoins en termes de connaissance.

Doté d'une aide flexible et d'une présence accrue dans le Sahel, le Luxembourg est bien équipé pour travailler dans les contextes fragiles. De plus, sa connaissance approfondie des contextes locaux est le point de départ de sa coopération bilatérale. Le fait que les analyses de contexte soient conduites au niveau sectoriel limite sa capacité d'analyser ou d'anticiper les risques politiques et de mettre en place des mécanismes d'alerte précoce, ce qui a un impact sur la définition des programmes et la qualité des interventions dans des crises complexes.

Enfin, l'absence de cadre de résultats qui traduise toute la stratégie du Luxembourg dans un pays donné au-delà des programmes indicatifs de coopération – c'est-à-dire qui couvre aussi les activités financées d'autres canaux d'acheminement – ne permet qu'un pilotage stratégique partiel au niveau des pays.

Recommandations :

- Le Luxembourg devrait renforcer son pilotage stratégique au niveau des pays :
 - Par la définition de stratégies-pays globales
 - Et en associant aux cadres de résultats des programmes indicatifs de coopération des mécanismes de suivi et évaluation adéquats en lien avec les objectifs de développement durable.

- Le Luxembourg devrait poursuivre ses efforts pour mettre en place une planification stratégique des évaluations en fonction des risques et des besoins en termes de connaissance.
- Le Luxembourg devrait adapter sa stratégie pour les états fragiles aux multiples dimensions de la fragilité dans ses pays partenaires pour mieux anticiper les crises, notamment en continuant de mobiliser les analyses conduites conjointement avec d'autres bailleurs.

Le Luxembourg peut tirer des leçons de ses progrès face aux engagements pris à Busan

La performance du Luxembourg par rapport aux engagements de Busan est en progrès constant. Avec une prévisibilité de l'aide élevée, une bonne transparence sur les flux d'aide publique au développement passés et prévisionnels, et une part croissante de l'aide inscrite au budget, les défis actuels concernent avant tout l'utilisation des systèmes nationaux. La révision des outils stratégiques et décisionnels a permis de passer de 7.3 % de l'aide utilisant les systèmes nationaux en 2013 à 36.2 % en 2015, ce qui représente une forte progression mais des résultats encore loin des cibles de Busan. Alors que le Luxembourg développe une nouvelle modalité pour poursuivre sur cette lancée, l'aide budgétisée, il est opportun de tirer des leçons quant à son impact sur les capacités des partenaires et d'analyser dans quelle mesure cette modalité est envisagée comme une étape vers une plus grande utilisation des systèmes nationaux. Il sera aussi important de veiller à ce que les structures en charge de cette modalité, implantées institutionnellement dans les structures nationales, ne soient pas isolées dans la pratique.

Recommandation :

- Le Luxembourg devrait tirer des leçons de l'expérience de l'aide budgétisée pour poursuivre les progrès réalisés face aux engagements de Busan.

Le Luxembourg a renforcé sa gestion des ressources humaines mais les incitations à l'apprentissage institutionnel restent faibles

Le Luxembourg a développé ses outils de gestion des ressources humaines et dispose d'un large éventail d'actions visant à recruter et former des luxembourgeois aux métiers de la coopération au développement et à renforcer la présence luxembourgeoise au sein des institutions internationales. Malgré la récente réforme administrative de l'État, les rigidités en matière de ressources humaines constatées en 2012 au sein du ministère sont toujours présentes. De plus, les incitations à la formation, au siège comme sur le terrain, restent faibles alors que le portefeuille d'activités est en évolution du fait de nouveaux partenariats avec le secteur privé et une plus grande implication dans les États fragiles.

L'utilisation systématique des évaluations, la création de plateformes d'échanges et le développement d'une culture d'apprentissage ont permis de renforcer la gestion de la connaissance au sein de LuxDev. Néanmoins, ces connaissances sont principalement issues d'exercices de capitalisation et non de la mobilisation de partenariats externes. De plus, l'absence de vision de gestion de la connaissance au sein du MAEE, faisant face à certaines rigidités dues à la fonction publique, ne permet pas d'utiliser ces connaissances comme un outil de gestion prospective.

Recommandation :

- Le Luxembourg devrait adapter ses mécanismes de développement des compétences pour que le personnel soit à même de répondre aux nouveaux besoins résultant d'un portefeuille en évolution.

Le Luxembourg doit relever certains défis

La stratégie générale pourrait mieux cibler ceux laissés pour compte afin de répondre aux engagements du Programme à l'horizon 2030

Bien qu'il n'existe pas à ce stade d'orientation spécifique pour assurer que les populations les plus pauvres, les plus vulnérables ou les plus défavorisées soient directement ciblées par les interventions, le cadre stratégique du Luxembourg fixe un objectif clair d'éradication de la pauvreté, illustré par une concentration géographique sur les pays les moins avancés ; le Luxembourg est devenu dans la pratique un bailleur des États en situation de fragilité.

Recommandation :

- Le Luxembourg devrait finaliser son approche pour atteindre les populations les plus vulnérables, y compris dans les pays les moins avancés – principaux bénéficiaires de l'APD Luxembourgeoise.

Les thèmes transversaux ne sont pas intégrés dans la programmation dans toute la mesure du possible

Le Luxembourg dispose de lignes stratégiques pour traiter des thèmes transversaux suivant : droits de la personne, bonne gouvernance, genre, développement local intégré et environnement. Néanmoins, ce cadre stratégique ne permet pas d'identifier toutes les opportunités qui permettraient d'intégrer ces thèmes dans le programme de coopération sur la base d'analyses solides, ni de clarifier les modalités opérationnelles pour les aborder. Ainsi, l'utilisation des marqueurs du CAD lors de l'identification des interventions ne permet pas d'assurer que ces thématiques soient prises en compte dans toute la mesure du possible et risque de dénaturer la programmation. Enfin, l'attention aux thématiques transversales ne se retrouve que partiellement dans les allocations d'APD. En matière de genre notamment, l'aide en faveur de l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes, en augmentation constante depuis le dernier examen par les pairs, reste néanmoins faible, avec 33.2 % de l'APD bilatérale dédiée à ces thématiques, en dessous de la moyenne du CAD de 36 %.

Recommandation :

- Le Luxembourg devrait revoir les modalités d'intégration des thèmes transversaux pour mieux s'aligner sur ses lignes stratégiques et valoriser toutes les opportunités d'intégration.

La transparence est axée sur les flux d'APD et non sur les résultats

La taille modeste de l'administration et son organisation permettent au Luxembourg de répondre rapidement aux requêtes d'information internes et externes malgré un fonctionnement fortement centralisé. Néanmoins, les outils d'information et de communication ne lui permettent pas d'assurer une gestion et un contrôle de l'ensemble du portefeuille en temps réel ni de faciliter le partage de connaissances. De même, malgré une bonne transparence sur les flux d'APD, le Luxembourg ne notifie pas les apports de ressources non APD et pourrait améliorer la publication d'informations relatives aux résultats de développement, que ce soit au niveau des activités ou des pays partenaires.

Recommandation :

- Le Luxembourg devrait développer le système d'information et de gestion du MAEE pour faciliter le suivi en temps réel de l'ensemble du portefeuille de coopération.

La gestion des risques ne prend pas en compte toutes les évolutions du portefeuille de coopération

La prévention et la gestion des risques au MAEE pourrait d'avantage prendre en compte les évolutions récentes du portefeuille de coopération, notamment l'impact de nouveaux partenariats avec le secteur privé et l'instabilité accrue de certains pays partenaires. Ainsi, il n'existe pas d'outils formels d'analyse et de suivi des risques de réputation, de programmation ou sécuritaires au MAEE alors que la gestion des risques au sein de l'agence est principalement axée sur les risques opérationnels.

Recommandation :

- Le Luxembourg devrait renforcer l'analyse des risques qui pèsent sur le programme de coopération au-delà des risques opérationnels afin de guider les nouvelles modalités de partenariat et d'intervention dans les contextes fragiles.

Rapport du Secrétariat

Chapitre 1 : Efforts déployés par le Luxembourg à l'échelle mondiale à l'appui du développement durable

Efforts à l'appui du développement durable à l'échelle mondiale

Le Luxembourg s'inscrit dans les dynamiques multilatérales pour faire valoir la cause des pays en développement face aux enjeux mondiaux. Il se distingue notamment par son engagement auprès de ces pays contre le changement climatique et pour la sécurité internationale au sein des instances européennes et onusiennes. Ses efforts pour atteindre les objectifs de développement durable au niveau national et sa participation aux exercices de suivi du Programme à l'horizon 2030 sont d'autres exemples de l'implication du Luxembourg dans les cadres internationaux au service du développement durable.

Un partenaire de confiance pour la paix, la sécurité et les droits de la personne

Le Luxembourg est un partenaire de confiance pour la prise en compte des enjeux globaux et de leurs répercussions sur les pays en développement et mobilise les Nations Unies ou l'Union européenne pour promouvoir la solidarité internationale. Sa générosité en termes d'aide publique au développement (APD) – 1 % du revenu national brut est alloué à l'APD - et la qualité des partenariats établis avec ses pays prioritaires en font un allié des pays en développement sur la scène internationale. Le Cabo Verde a, par exemple, été un soutien de poids de la candidature luxembourgeoise au Conseil de sécurité des Nations Unies, permettant ainsi au Luxembourg de jouer un rôle actif sur la scène internationale plus important que ce que la taille de son économie ne garantissait.

Président du Conseil de l'Union européenne et membre non permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies en 2013-14, le Luxembourg a promu les efforts collectifs pour le respect des droits de la personne, le développement durable, la paix et la sécurité.

Le fait que sa politique de coopération au développement soit un instrument de politique étrangère et soit gérée par un ministère en charge des questions de défense, migrations et affaires étrangères, lui permet de développer des efforts cohérents pour la paix et la sécurité internationale. En lien avec son attachement aux droits de la personne et au droit international humanitaire, le Luxembourg s'est notamment illustré en tant que co-auteur de la Résolution 2165 ouvrant un corridor pour les envois de secours humanitaire en Syrie. De même, sa présidence du Conseil de l'Union européenne a influencé le dialogue entre l'Europe et l'Afrique sur la migration lors du sommet de La Valette en 2015.

La lutte contre le changement climatique et la sécurité internationale, des priorités du Luxembourg

La lutte contre le changement climatique est une priorité luxembourgeoise comme l'illustre son haut niveau d'engagement financier. Les fonds alloués à cette thématique sont additionnels à l'APD et ciblent les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement. On notera notamment l'engagement pris par le Luxembourg en amont de la COP21 d'allouer 120 millions EUR entre 2014 et 2020, dont 35 millions au Fonds vert pour le climat¹, pour soutenir l'action climatique des pays en développement. Afin de contribuer à atteindre la cible de 100 milliards USD de financements climatiques fixée par l'Accord de Paris², le Luxembourg mobilise les investissements publics comme levier de

Chapitre 1 : Efforts déployés par le Luxembourg à l'échelle mondiale à l'appui du développement durable

l'investissement privé. Pour ce faire, il a créé la Climate Finance Task Force, réunissant des représentants des secteurs public et privé, pour conseiller le gouvernement et mettre en place des actions cohérentes en faveur du développement durable. Le Luxembourg entend aussi se positionner comme meneur mondial sur les obligations vertes, grâce notamment à la création par la Bourse de Luxembourg d'une plateforme d'échange dédiée aux instruments financiers verts et la promotion de labels visant à faciliter la comparaison des fonds, tout en réduisant les risques d'écoblanchiment (*greenwashing*).

Par ailleurs, le Luxembourg se mobilise sur les questions de sécurité et développement sur la scène internationale selon trois grands axes : la participation aux opérations de paix dans un cadre multinational, la coopération au développement et l'action humanitaire. L'ouverture de nouveaux postes diplomatiques au Mali et au Niger en 2016 reflète l'évolution des priorités géographiques du Luxembourg en la matière (MAEE, 2016). Le Luxembourg s'appuie aussi sur son programme de coopération au développement dans les pays du Sahel pour lui associer un volet sécuritaire, notamment en renforçant les capacités de ces pays en termes de sécurité par le biais de la formation et de fourniture d'équipements au sein de la mission européenne EUCAP Sahel.

Le Programme à l'horizon 2030 est au cœur des politiques du Luxembourg

Le Luxembourg est un promoteur engagé en faveur de la mise en œuvre et du suivi du Programme à l'horizon 2030. En effet, les objectifs de développement durable sont au cœur de la politique nationale et internationale du Luxembourg.

Au niveau national, les ministres de l'Environnement et de la Coopération ont saisi le Conseil de gouvernement pour intégrer ces objectifs dans le futur plan national pour un développement durable. Depuis, le pays s'est doté des mécanismes de coordination, de diagnostic et de planification, sous la présidence du ministère du Développement durable et des Infrastructures, pour remplir ses engagements. La Commission interdépartementale pour le développement durable (CIDD)³, dont la composition et le fonctionnement ont été modifiés pour refléter le nouvel agenda international, renforce la coordination intergouvernementale, alors que le Conseil supérieur pour un développement durable⁴ conduit des réflexions inclusives. La cartographie des politiques ayant un impact sur les objectifs de développement durable est une première étape vers de meilleures compréhension et appropriation par l'administration du champ couvert par ces objectifs. Enfin, une réflexion est en cours pour clarifier la place de la coopération au développement dans ce cadre. Cette réflexion pourrait permettre d'aligner les mécanismes de coordination relatifs à la cohérence des politiques pour le développement à ceux relatifs au Programme à l'horizon 2030. Par exemple, afin de mieux intégrer les approches nationale et internationale pour la mise en œuvre du Programme à l'horizon 2030, le directeur de la coopération au développement est désormais vice-président du CIDD et un lien étroit a été établi entre le CIDD et le Comité interministériel pour la coopération au développement.

Au niveau international, le Luxembourg est activement impliqué dans le suivi des engagements pris au sein des Nations Unies en 2015. Le pays sera notamment un des États volontaires pour présenter une revue nationale des progrès réalisés pour mettre en œuvre le Programme à l'horizon 2030 lors du Forum politique de haut niveau sur le développement durable des Nations Unies en juillet 2017. Le Luxembourg est aussi un pays pilote dans le cadre des travaux conduits par l'OCDE pour mesurer l'écart entre la performance actuelle de ses membres avec les objectifs de développement durable.

Cohérence des politiques au service du développement durable

Le Luxembourg distingue la cohérence des politiques pour le développement durable de la cohérence des politiques pour le développement afin de maintenir un accent spécifique sur ce dernier. Il s'est engagé en faveur de la cohérence des politiques au service du développement aux niveaux européen et national sur la période 2013-18. Répondant en partie aux recommandations du dernier examen par les pairs, le Comité interministériel pour la coopération au développement, en collaboration avec les ONG luxembourgeoises, assure désormais des actions de sensibilisation, d'analyse et de coordination pour renforcer la cohérence des politiques. Néanmoins, en l'absence d'organe spécifique mandaté pour prendre des décisions politiques ou stratégiques, et en l'absence d'analyse précise de l'impact des politiques luxembourgeoises sur les pays en développement, le Luxembourg n'est pas tout à fait en mesure de résoudre d'éventuels problèmes de cohérence.

La cohérence des politiques, un axe du Programme gouvernemental

La cohérence des politiques pour le développement est un des axes de travail mis en avant par le Programme gouvernemental 2013-18. Cet axe se distingue de l'importance accordée aux objectifs de développement durable pour conserver un accent particulier sur l'impact des politiques intérieurs sur le développement des autres pays. La cohérence des politiques au service du développement doit être assurée par une coordination interministérielle active, un dialogue régulier avec la société civile et une concertation avec les représentants luxembourgeois dans les institutions financières internationales. Le Programme gouvernemental précise par ailleurs que la politique commerciale et économique sera cohérente avec la politique de coopération, à l'extérieur comme au sein de l'Union européenne. Le consensus public et politique fort autour de l'aide publique au développement rend possible un tel engagement en faveur de politiques favorables au développement. Néanmoins, cet engagement au plus haut niveau politique n'est pas associé à une stratégie de mise en œuvre.

Des mécanismes de coordination à portée limitée faute d'organe mandaté pour prendre des décisions

Le Luxembourg a mis en œuvre des efforts à la fois au niveau européen et au niveau national pour atteindre cette cohérence des politiques pour le développement.

Au niveau européen, le Luxembourg a utilisé sa présidence du Conseil de l'Union européenne pour opérationnaliser le concept de cohérence au sein des conseils Énergie, Justice et Affaires intérieures sur les questions de migration et au sein des conseils Développement et Environnement sur le Programme à l'horizon 2030.

Au niveau national, conformément aux recommandations du dernier examen par les pairs, le Luxembourg a renforcé les mécanismes de coordination interministérielle, notamment en sensibilisant les membres de l'administration sur les questions de cohérence des politiques pour le développement. L'extension du mandat du Comité interministériel pour la coopération au développement (CID) à la cohérence des politiques et son ouverture aux organisations non gouvernementales ont renforcé ses capacités d'analyse. En effet, le Cercle des ONG de développement (ci-après le Cercle) est désormais invité à participer en tant qu'observateur actif à l'ensemble des débats relatifs à la cohérence pour le développement et partage ses analyses avec l'ensemble des participants.

Néanmoins, les thèmes soumis à discussion ne sont pas systématiquement sélectionnés après une analyse des priorités - bien que certaines thématiques prioritaires soient identifiées dans les programmes indicatifs de coopération définis avec les pays

prioritaires⁵. En effet, trois ou quatre thèmes sont sélectionnés annuellement par consensus sur la base des propositions du membre du comité ou de la société civile ou parmi les thèmes examinés au sein du comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE ou de l'Union européenne. De plus, les discussions au sein du comité mobilisent peu d'informations sur l'impact des politiques intérieures sur les pays en développement, se concentrant avant tout sur la description de ces politiques. Enfin, les mécanismes de coordination étant circonscrits au niveau de l'administration, sans mandat pour la prise de décision ni enceinte pour discuter des questions de cohérence à un niveau politique, les échanges ont un impact limité sur la définition et l'adaptation des politiques intérieures⁶. En effet, le CID n'a qu'un mandat consultatif et ne peut être impliqué dans un arbitrage potentiel. De fait, depuis la réforme de fonctionnement du comité, seuls deux avis ont été émis, sans que ces avis ne suggèrent une adaptation des politiques intérieures⁷. Les analyses, non suivies de recommandation, ne font pas l'objet de suivi autre que la transmission d'avis aux ministères concernés. Une analyse plus approfondie des impacts des politiques sur les pays en développement et une meilleure communication sur les conséquences potentielles des décisions permettraient de dépasser les faiblesses associées à la recherche de consensus au sein du comité.

Il est toutefois important de noter les efforts entrepris par le Cercle des ONG en matière de cohérence des politiques pour le développement dans le cadre du Fair Politics, baromètre qui analyse la cohérence des politiques luxembourgeoises avec les objectifs en matière de coopération au développement et de développement équitable et durable. Cofinancé par le ministère des Affaires étrangères et européennes et publié tous les deux ans environ, le baromètre est un outil de sensibilisation qui alimente le débat public et politique. Il fait notamment l'objet de discussions au Parlement, principalement dans le cadre de la Commission des affaires étrangères et européennes, de la défense, de la coopération et de l'immigration.

Dans la pratique, la cohérence des politiques luxembourgeoises pour le développement pourrait être renforcée. Par exemple, d'après l'indice d'engagement en faveur du développement (CGD, 2017), le Luxembourg se classe 18^{ème} sur 27 pays. En effet, les politiques migratoires et d'APD luxembourgeoises ont un impact positif sur les pays en développement ce qui est moins le cas pour les politiques environnementales et financières. Concernant les questions environnementales, la cohérence des politiques luxembourgeoises est affectée par son niveau de taxation sur l'essence. En matière de finance, l'approche du Luxembourg vis-à-vis du secret professionnel des institutions financières affecte les pays en développement. Il est toutefois important de noter une forte amélioration sur ce dernier point, trop récente pour être prise en compte l'indice d'engagement en faveur du développement. En effet, le nouveau gouvernement du Luxembourg a notamment entrepris de renforcer le cadre réglementaire relatif aux questions de transparence et de conformité avec les règles financières et participe aux travaux menés avec l'OCDE sur la lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires (Encadré 1.1).

Encadré 1.1. Une régulation financière plus en faveur du développement

Depuis 2014, la régulation financière au Luxembourg est en conformité avec les recommandations du Groupe d'action financière (GAFI) concernant la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et les autres menaces liées à l'intégrité du système financier international. Le Luxembourg a notamment adopté de nouvelles régulations et introduit une nouvelle législation pour renforcer son cadre juridique relatif au blanchiment d'argent et à la lutte contre le terrorisme, combler ses lacunes relatives aux infractions de financement du terrorisme et introduire la responsabilité pénale des personnes morales. Le Luxembourg compte aussi parmi les 14 juridictions qui se sont engagées à suivre la nouvelle norme d'échange d'informations de l'OCDE, connue sous le nom de Common Reporting Standard (CRS), dont la mise en œuvre devrait débuter en 2017. Il a aussi annoncé de nouvelles règles visant à éviter certains montages fiscaux abusifs des multinationales.

Source : FATF (2014), Mutual evaluation of Luxembourg.

Sensibilisation à l'échelle mondiale

Fort d'une large adhésion du grand public aux enjeux du développement, avec 97 % des luxembourgeois en faveur de la coopération au développement, le Luxembourg a fait de la sensibilisation et de l'éducation au développement une priorité, en portant systématiquement l'accent sur le thème de la coopération. Cette attention se traduit notamment par une augmentation continue des financements octroyés aux partenariats avec les ONG luxembourgeoises dans ce secteur. À l'heure du Programme à l'horizon 2030 et de la priorité donnée aux objectifs de développement durable au niveau international, il s'avère opportun de clarifier les concepts ainsi que le rôle des différents ministères dans la sensibilisation du public aux enjeux globaux et à la citoyenneté mondiale, et de renforcer la coordination entre les principaux acteurs.

Une réflexion sur la citoyenneté mondiale à conduire dans le cadre du Programme à l'horizon 2030

Le Luxembourg peut se targuer d'une forte adhésion et sensibilisation du public à l'égard des enjeux du développement. D'après le dernier Eurobaromètre (CE, 2017), 97 % des Luxembourgeois pensent qu'il est important d'aider les populations des pays en développement⁸, 62 % de la population déclare avoir connaissance des objectifs de développement durable⁹ et 37 % dit avoir entendu parler des objectifs et savoir de quoi il s'agit – soit une augmentation de 14 points depuis 2015. Par ailleurs, le Luxembourg jouit d'un consensus politique fort en faveur des enjeux de développement, qui se traduit notamment par l'engagement du Parlement sur ces questions.

Dans ce contexte positif, la sensibilisation et l'éducation au développement constituent l'une des priorités gouvernementales. Le ministre de la coopération au développement s'est notamment engagé dans le cadre du Programme gouvernemental 2013-18 à augmenter le budget y alloué. La ligne budgétaire relative à la participation aux frais des ONG de développement pour la réalisation d'actions de sensibilisation et d'éducation au développement est ainsi passée de 1.8 millions EUR en 2015, environ 0.50 % du total de l'aide publique au développement, à 2.35 millions en 2017 (GGDL, 2017).

Les actions de sensibilisation et d'éducation au développement ont pour objectif de renforcer le sentiment d'adhésion à une citoyenneté mondiale en ciblant avant tout le grand public. Développées par les ONG de développement luxembourgeoises, certaines activités impliquent le secteur privé, en tant que référent, partenaire ou cible. Les actions d'éducation au développement sont développées à tous les niveaux du système éducatif et s'inscrivent dans la stratégie d'éducation au développement durable définie par le Comité

Chapitre 1 : Efforts déployés par le Luxembourg à l'échelle mondiale à l'appui du développement durable

interministériel de l'éducation au développement durable¹⁰. En dépit du fait que cette stratégie est portée par le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, il semble que les relations entre les ONG actives dans le secteur et le ministère ne sont pas encore systématiquement institutionnalisées et coordonnées (DCD, 2017)¹¹.

On notera par ailleurs que pour les mêmes raisons voulant que le financement de la lutte contre le changement climatique soit additionnel à l'aide publique au développement, il est attendu que les actions de sensibilisation et d'éducation au développement financées par l'APD mettent un accent particulier sur la coopération au développement (DCD, 2016). Cette définition du champ de la sensibilisation et de l'éducation au développement interroge à l'heure où les objectifs de développement durable définissent le développement d'une façon large et intégrée et mettent en avant les enjeux globaux. Une clarification des concepts, du rôle de la coopération au développement mais aussi des autres ministères dans la sensibilisation aux enjeux globaux et à la citoyenneté mondiale et les financements des activités y afférentes, y compris son financement, pourrait renforcer la contribution du Luxembourg au Programme à l'horizon 2030.

Notes

1. À hauteur de 5 millions EUR par an.
2. Pour mémoire, les pays développés se sont engagés à mobiliser ensemble, dans l'optique de mesures concrètes d'atténuation et d'une mise en œuvre transparente, 100 milliards USD par an à l'horizon 2020 pour répondre aux besoins des pays en développement, l'origine de ces fonds étant d'origine tant publique que privée.
3. La mission de cette commission est d'élaborer le plan national de développement durable, d'en faciliter la mise en œuvre et d'en assurer le suivi. Présidée par le ministère du Développement durable et des Infrastructures, le fonctionnement de la commission est facilité par la création d'un bureau dont sont membres les ministères du Développement durable et des Infrastructures, des Affaires étrangères et européennes et des Finances.
4. Le Conseil supérieur pour un développement durable est un forum de discussion participatif. Il est constitué de représentants du gouvernement, de communes, des chambres professionnelles, des organisations patronales et syndicales, d'ONG, du monde scientifique et du Comité national d'éthique, ainsi que d'experts indépendants.
5. Les programmes indicatifs de coopération de dernière génération précisent que les politiques relatives au commerce, à l'environnement et au changement climatique, à la sécurité, l'agriculture et la pêche, à la dimension sociale de la mondialisation, à l'emploi et au travail décent, aux migrations, à la recherche et à l'innovation, à la société de l'information, au transport et à l'énergie feront l'objet de discussions entre les pays signataires dans l'éventualité d'incohérences observées.
6. On peut par ailleurs noter qu'en moyenne, seule la moitié des membres du comité sont effectivement présents aux réunions.
7. Un premier avis émis en 2015 sur les fonds de compensation conclut que la politique évolue positivement en faveur de la cohérence pour le développement. Bien que le comité reconnaisse que les exemples de non-conformité soulevés par le Cercle ne sont pas dénués de fondement, il constate que la réponse appropriée va au-delà du cadre d'investissement dans lequel peut évoluer le fonds de compensation. Un second avis émis en 2016 porte sur les implications de la COP21 sur les pays en développement et la cohérence des politiques. Les autres sujets débattus n'ont pas fait l'objet d'avis faute d'obtention d'un consensus ou parce qu'un avis n'a pas été jugé nécessaire.
8. Deuxième après la Suède.
9. Deuxième après la Finlande.
10. Ce comité est constitué de représentant(e)s du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, du ministère des Affaires étrangères et européennes, du ministère du Développement durable et des Infrastructures, du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région et de l'Université de Luxembourg.
11. Conclusions d'une évaluation portant sur les actions de sensibilisation et d'éducation au développement de deux ONG représentant environ 25 % du portefeuille d'activités.

Bibliographie

Sources gouvernementales

CID (2016), « Avis du Comité interministériel pour la coopération au développement de juin 2016 sur les implications de l'Accord de Paris pour les pays en développement et sa cohérence avec l'Agenda de développement », Luxembourg, www.gouvernement.lu/6353120/Avis-CID-Accord-de-Paris-et-Coherence.pdf.

CID (2015), « Avis du Comité interministériel pour la coopération au développement d'avril 2015 sur la cohérence de la politique de placement du Fonds de compensation au regard des politiques pour le développement », Luxembourg, www.gouvernement.lu/6351355/Avis-fonds-de-compensation-05062015.pdf.

Comité interministériel de l'éducation au développement durable (2011), *Apprendre le développement durable - agir pour l'avenir : stratégie nationale d'éducation pour un développement durable*, MENFP, Luxembourg.

DCD (2017), *Diagnostic et évaluation des besoins en termes de renforcement des capacités des organisations non gouvernementales de développement (ONGD) agréées*, Ministère des Affaires étrangères et européennes, Luxembourg.

DCD (2016a), *Conditions générales régissant les relations contractuelles entre le MAEE et les ONG, version du 25 mars 2016*, Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Luxembourg.

DCD (2016b), *Évaluation des interventions en matière d'éducation au développement et de sensibilisation de l'opinion publique luxembourgeoise des ONG Handicap International Luxembourg (HIL) et Action Solidarité Tiers Monde (ASTM)*, Ministère des Affaires étrangères et européennes, Luxembourg, www.gouvernement.lu/6709060/Evaluation-ASTM-HIL-sensibilisation-et-education-au-developpement.pdf.

GGDL (2017), *Mémoire du Luxembourg présenté dans le cadre de l'Examen par les pairs 2017 du Comité d'aide au développement*, Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Luxembourg (non publié).

GGDL (2013), *Programme gouvernemental*, Luxembourg, www.gouvernement.lu/3322796/Programme-gouvernemental.pdf.

JO (2012), « Coopération au Développement », Loi du 9 mai 2012 modifiant la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement et l'action humanitaire, Recueil de législation, A – n°111, 1^{er} juin 2012, Luxembourg, www.gouvernement.lu/4560311/loi-du-9-mai-2012.pdf.

MAEE (2016), *Rapport d'activité 2016*, Grand-Duché de Luxembourg, Luxembourg, www.gouvernement.lu/6806551/2016-rapport-affaires-etrangeres-europeennes.pdf.

Schneider, R (2016), « Déclaration du ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire sur la politique de coopération au développement à la Chambre des députés, 23 novembre 2016 », Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Luxembourg, www.gouvernement.lu/4572142/declaration-politique-cooperation.

Autres sources

Center for Global Development (2017), The Commitment to Development Index, www.cgdev.org/commitment-development-index (consulté le 9 mai 2017).

Chapitre 1 : Efforts déployés par le Luxembourg à l'échelle mondiale à l'appui du développement durable

Commission européenne (2017), *Eurobaromètre spécial 455 - Opinion des Européens sur le développement, la coopération et l'aide*, Commission Européenne, Bruxelles.

CONGD (2016), *Revue à mi-parcours du Volet « Coopération au Développement » du programme gouvernemental 2013-2018*, 3 octobre 2016, http://cercle.lu/wp-content/uploads/2016/09/Revue-programme-gouvernemental-2013-2018_final.pdf.

CONGD (2015), *Avis du Cercle de coopération des ONG de développement sur la mise en œuvre de la Cohérence des politiques pour le développement au Luxembourg*, Luxembourg, http://fairpolitics.lu/files/2015/08/avis-sur-mise-en-oeuvre-CPD_12-10-15.pdf.

FATF (2014), *Mutual Evaluation of Luxembourg: 6th Follow-up Report*, FATF/OCDE, Paris.

OCDE (2013), *Examens OCDE sur la coopération pour le développement : Luxembourg 2012*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200791-fr>.

Chapitre 2 : Vision et cadre stratégique du Luxembourg en matière de coopération au développement

Cadre

Une vision stratégique dans le droit fil du Programme à l'horizon 2030 et fondée sur les atouts du membre

Le cadre stratégique de la coopération au développement luxembourgeoise projette une vision de long terme de lutte contre la pauvreté. Il s'articule autour de trois priorités, la santé, l'éducation et le développement local intégré, et d'un objectif de concentration géographique vers l'Afrique et les pays les moins avancés. La révision en cours de ce cadre stratégique permettra d'intégrer pleinement les nouveaux engagements internationaux, notamment ceux du Programme à l'horizon 2030.

Un cadre stratégique solide, en cours de révision pour intégrer le Programme à l'horizon 2030

Le cadre stratégique général de la coopération luxembourgeoise repose sur la loi révisée de 2012 sur la coopération et l'action humanitaire, la stratégie générale d'intervention en matière de développement et d'action humanitaire et, opérationnellement, sur le Programme gouvernemental 2013-2018. Ces trois documents font de la réduction et, à terme, de l'éradication de la pauvreté, l'objectif principal de la coopération luxembourgeoise et portent haut le développement durable sous ses dimensions économiques, sociales et environnementales. Ils sont complétés par une série de stratégies sectorielles et transversales qui précisent l'action du Grand-Duché en la matière (GGDL, s.d.).

La loi révisée de 2012, bien que préparée avant l'adoption du Programme à l'horizon 2030, constitue une excellente base pour aborder l'ère ouverte par les objectifs de développement durable en 2015. En effet, elle introduit une large palette de secteurs d'intervention compatibles avec les 17 objectifs de développement durable. Le fait de disposer d'une telle loi est un atout pour donner un cadre directeur à l'action gouvernementale et assurer que l'ensemble du gouvernement s'approprie les objectifs luxembourgeois en matière de développement.

Conformément aux recommandations de l'examen par les pairs de 2012, le Luxembourg a précisé les objectifs de sa coopération dans une stratégie générale. Cette stratégie complète la vision projetée dans la loi en motivant l'action gouvernementale par la double nécessité de la solidarité vis-à-vis des pays en développement et de son intérêt éclairé. Elle prend appui sur l'histoire du Luxembourg - marquée par des vagues d'émigration et de migration en fonction des contextes économiques – et la globalité des enjeux du XXI^e siècle pour justifier la coopération au développement et la solidarité internationale. La stratégie précise également de façon succincte la politique de ciblage sectoriel et géographique en insistant sur les principes d'efficacité, d'impact et de cohérence. Elle précise également la

Chapitre 2 : Vision et cadre stratégique du Luxembourg en matière de coopération au développement

finalité de l'aide humanitaire du Luxembourg : répondre aux catastrophes humanitaires, aux catastrophes naturelles et aux conflits violents.

La refonte en cours des documents stratégiques permettra au Luxembourg de clarifier son approche par rapport à l'évolution du panorama du développement et des derniers engagements internationaux tels que le Programme à l'horizon 2030 ou le Programme d'action d'Addis-Abeba, ainsi que d'intégrer les principes et engagements pris par le Grand-Duché, notamment lors du sommet humanitaire mondial (Chapitre 7). Des efforts de consultation impliquant l'agence de développement, LuxDev, les organisations non gouvernementales (ONG) et les divers ministères concernés permettraient au Luxembourg de fonder sa nouvelle stratégie sur l'expérience de ses partenaires et de renforcer l'appropriation de la stratégie par l'ensemble des acteurs de la coopération au développement.

Un cadre stratégique aux priorités thématiques claires et un objectif de forte concentration géographique

Le champ d'action de la coopération luxembourgeoise est ciblé sur quelques secteurs et vise la concentration géographique, dans un souci d'impact et d'efficacité.

La stratégie générale identifie trois secteurs d'intervention : la santé, l'éducation, y compris la formation et l'insertion professionnelle, et le développement local intégré, le soutien à la microfinance restant un domaine encouragé.

En matière géographique, la stratégie générale vise à concentrer la coopération sur un nombre restreint de pays partenaires et décrit la logique qui prévaut au choix de ces pays, logique fondée notamment sur des considérations régionales - tout en restant présent sur les trois continents - et de niveau de développement humain. Le Programme gouvernemental précise quant à lui le ciblage géographique en indiquant qu'une attention particulière sera portée aux pays les moins avancés. Le programme clarifie également le périmètre de l'aide publique au développement en soulignant le caractère additionnel des fonds liés à la lutte contre le changement climatique et l'exclusion des fonds liés à l'accueil des réfugiés.

Conscient de la taille relativement modeste de sa coopération, le Luxembourg recherche un positionnement et une concentration stratégiques pour maximiser la valeur ajoutée de ses interventions. Le Luxembourg a par exemple identifié son avantage comparatif en contexte humanitaire en concentrant son action sur le soutien à la coordination et la communication en situation d'urgence, notamment avec sa plateforme mobile de communication par satellite, emergency.lu (MAEE, s.d. et Chapitre 7).

Principes et orientations

Les orientations définissent une approche claire et intégrée, notamment vis-à-vis de la pauvreté et de la fragilité

Le cadre stratégique luxembourgeois établit des principes et orientations en matière de lutte contre la pauvreté, qui se traduisent par un engagement auprès des pays les moins avancés. Néanmoins, l'approche stratégique et les orientations relatives aux thématiques transversales et au ciblage des populations les plus vulnérables ne sont pas suffisamment spécifiques pour faciliter la prise de décision et développer des outils efficaces de mise en œuvre. Les stratégies sectorielles clés n'ont pour la plupart pas été révisées ni dotées de plan d'action, contrairement aux recommandations du dernier examen par les pairs. Les pays dans lesquels le Luxembourg intervient ont récemment connu des crises, transformant le Luxembourg, qui ne se considérait pas comme tel, en un partenaire des contextes fragiles qui a su adapter son aide au développement aux besoins changeants de ses partenaires.

Le Luxembourg doit clarifier son approche des thématiques transversales

Les stratégies sectorielles clés du Luxembourg n'ont pas encore été dotées de plan d'action, contrairement aux recommandations du dernier examen par les pairs.

Concernant les thématiques transversales, la loi sur la coopération au développement et l'action humanitaire de 2012 fait de la promotion des droits de la personne, du renforcement de la bonne gouvernance, du genre et du développement local intégré les thèmes transversaux de la coopération luxembourgeoise. Dans la pratique, en complément d'actions spécifiques sur ces thèmes, les questions de renforcement des capacités, d'environnement et de genre sont systématiquement abordées lors de la conception des programmes. L'approche est renforcée par l'existence de points focaux sur ces questions au sein du ministère des Affaires étrangères et européennes et de LuxDev.

Néanmoins, le cadre stratégique actuel du Luxembourg ne lui permet pas d'identifier toutes les opportunités d'intégration de ces thèmes transversaux au sein de son programme de coopération sur la base d'analyses solides, ni de clarifier les modalités opérationnelles pour les aborder. Les stratégies relatives au renforcement des capacités, à l'environnement et au genre n'ont notamment pas suffisamment joué leur rôle d'orientation dans la mise en œuvre du programme de coopération. En effet, bien que les dimensions environnementales et du genre soient analysées systématiquement lors de la formulation des projets, l'utilisation des marqueurs du CAD¹ par le ministère comme outil d'orientation et d'instruction *ex ante* à LuxDev ne permet pas de développer une approche stratégique. La mission au Sénégal a notamment montré que toutes les opportunités d'intégration des thématiques genre et environnement n'avaient pas été identifiées au lancement de l'actuel programme indicatif de coopération et ont nécessité un renforcement en cours de programmation (Annexe C). Un exercice d'identification d'opportunités lors de l'élaboration du prochain programme indicatif permettrait ainsi de développer une approche et des modes d'intervention plus stratégiques.

Un engagement fort auprès des pays les moins avancés

Le cadre stratégique fournit à la coopération luxembourgeoise un objectif clair de lutte contre la pauvreté. Le ciblage géographique sur les pays les moins avancés représente une traduction concrète de ces orientations. Ainsi, cinq des sept pays prioritaires du Luxembourg font partie de la catégorie des pays les moins avancés (la République démocratique populaire lao, le Sénégal, le Burkina Faso, le Mali et le Niger) et un pays à

Chapitre 2 : Vision et cadre stratégique du Luxembourg en matière de coopération au développement

revenu intermédiaire, le Cabo Verde, fait partie de la catégorie des petits États insulaires en développement.

Néanmoins, il n'existe pas à ce stade d'orientations spécifiques pour assurer que les populations les plus pauvres, les plus vulnérables ou les plus défavorisées soient la cible directe des interventions. Dans les pays à revenu intermédiaire où il intervient, le Luxembourg mobilise néanmoins les ONG pour atteindre les populations les plus vulnérables, comme par exemple au Nicaragua (GDL/LuxDev, 2017). Le Luxembourg intervient également pour renforcer les relations du gouvernement avec la société civile en tant que relais essentiel vers les plus vulnérables, comme c'est le cas au Salvador².

Le Luxembourg est devenu un partenaire de pays fragiles

La plupart des pays partenaires du Luxembourg dans le Sahel, comme le Mali ou le Niger, se sont fragilisés au cours des dernières années, connaissant des crises que les mécanismes de la programmation de la coopération au développement, ciblés sur les objectifs du millénaire pour le développement, n'avaient pas permis d'anticiper. De manière pragmatique, le Luxembourg a adapté son approche dans ces pays en combinant des programmes de développement avec un dialogue politique accru grâce à l'ouverture de postes diplomatiques. Tout en conservant son engagement humanitaire, une participation aux missions internationales telles qu'EUCAAP Sahel³ complète ce dispositif. Grâce à son aide flexible et sa présence accrue dans le Sahel, le Luxembourg est désormais particulièrement bien équipé pour travailler dans les contextes fragiles. Par exemple, le Luxembourg a su adapter ses programmes de développement au nord du Mali à l'évolution du contexte lors de la crise de 2012, et adapte également son programme d'éducation au nord du Burkina Faso à l'évolution des risques sécuritaires. Une telle capacité d'adaptation est une bonne pratique et favorise la cohérence entre aide au développement et aide humanitaire.

Le Luxembourg est ainsi un bailleur de pays fragiles. À la lumière de son engagement récent en République centrafricaine, il pourrait reconsidérer la mise à jour d'une stratégie spécifique qui prenne en compte les multiples dimensions de la fragilité et renforcer son analyse des risques afin d'anticiper les crises. Le Luxembourg dispose déjà d'une telle stratégie élaborée en 2012 (GGDL, 2012b) mais jamais appliquée, le Luxembourg ne se considérant pas à l'époque comme un acteur des contextes de fragilité.

Logique présidant à la prise de décisions

La politique donne des orientations suffisantes pour guider les décisions d'engagement et la sélection des canaux d'acheminement

Le Luxembourg est reconnu comme un acteur pragmatique et flexible mettant la qualité des partenariats au cœur de sa stratégie d'intervention. Ce pragmatisme se traduit notamment dans le choix de ses partenaires. Néanmoins, en l'absence d'une vision formalisée du rôle des différents acteurs de la coopération, à l'exception des ONG, le Luxembourg n'est pas toujours en mesure de valoriser au mieux les partenariats établis ni d'anticiper pleinement les risques et coûts de transaction liés à un portefeuille multilatéral fragmenté. La décision de clarifier le rôle des différents partenaires de la coopération luxembourgeoise dans le cadre d'une stratégie générale révisée est une opportunité pour remédier à ces faiblesses.

Le Luxembourg n'a pas formalisé sa logique d'intervention aux niveaux international, régional ou local

Le Luxembourg n'explicite pas dans ses documents stratégiques la logique qui prévaut à une intervention internationale, régionale ou nationale. Cette décision est avant tout prise en fonction de l'existence ou non de partenaires de qualité intervenant à l'échelle en question. En pratique, le Luxembourg est avant tout actif au niveau international, grâce à des partenariats avec des acteurs multilatéraux, et au niveau des pays.

Bien qu'il n'ait pas de stratégie formelle en la matière, le Luxembourg s'engage toutefois dans des dynamiques régionales lorsque les thématiques ont une portée transfrontalière explicite et qu'il existe un acteur régional reconnu comme efficace, comme c'est le cas pour le partenariat Union européenne-Luxembourg-OMS sur la couverture sanitaire universelle.

Encadré 2.1. Le Centre de suivi écologique, un exemple de potentiel régional

Au Sénégal, le Centre de suivi écologique, qui vise à faciliter l'accès à l'information sur les stratégies d'adaptation et d'atténuation relatives aux changements climatiques en Afrique de l'Ouest, est un exemple montrant le potentiel régional de certaines initiatives de la coopération luxembourgeoise. D'une part, le centre contribue au renforcement des capacités sur l'ensemble de la région, un objectif transversal de la coopération luxembourgeoise. D'autre part, il présente un potentiel intéressant de coordination et de synergie entre des interventions financées par différents ministères luxembourgeois. En effet, financé par le ministère du Développement durable et des Infrastructures (MDDI) sur des fonds hors aide publique au développement, les activités du centre peuvent avoir un impact positif sur les activités de la coopération luxembourgeoise relatives au développement local.

Source : Centre de suivi écologique, www.cse.sn/index.php/en/.

Le Luxembourg a une vision claire de son partenariat avec les ONG

Alors que la stratégie générale met l'accent sur la démarche partenariale, le cadre stratégique ne fournit pas d'orientation pour identifier et sélectionner les partenaires de coopération, à l'exception des ONG.

Le Programme gouvernemental et la récente déclaration du ministre auprès de la Chambre des députés en novembre 2016 (Schneider, 2016) présentent la vision du ministère vis-à-vis des ONG. Les ONG « en complément des Gouvernements » sont considérées des « relais importants dans la société en matière de coopération au développement et d'action humanitaire ». Elles sont valorisées pour leur connaissance des contextes locaux, leur rôle indispensable au bon fonctionnement ou à l'édification de la démocratie ou encore pour leur capacité d'action dans des contextes où la coopération gouvernementale n'est pas possible. La sélection des ONG partenaires est basée quant à elle sur la qualité de leurs projets et programmes (Chapitre 5).

La stratégie de partenariat avec le secteur privé est esquissée dans ce même programme. Le secteur privé est considéré comme un nouveau partenaire capable de créer des emplois et de catalyser des financements additionnels, bien que ce partenariat présente des défis.

Si certains accords-cadres ont été signés et des études commanditées pour profiter de la connaissance générée par des instituts extérieurs (ECDPM, Enda Tiers-Monde, Funde), ceux-ci ne s'inscrivent pas dans une approche stratégique vis-à-vis des instituts de la connaissance. Il en découle que ces partenariats ne sont pas systématiquement utilisés au maximum de leur potentiel, notamment en termes d'apprentissage pour la coopération luxembourgeoise (Chapitre 6).

Chapitre 2 : Vision et cadre stratégique du Luxembourg en matière de coopération au développement

La décision de clarifier le rôle des différents partenaires de la coopération luxembourgeoise dans la stratégie générale révisée est une opportunité de clarifier les lignes directrices présidant à l'identification et la sélection des partenaires en fonction de leurs valeurs ajoutées respectives.

La coopération multilatérale : un pilier de la coopération au développement, malgré l'absence de stratégie formalisée

Le Luxembourg considère son investissement auprès du système multilatéral comme un pilier de sa coopération au développement, éradiquer la pauvreté requérant une action commune et coordonnée. Les agences multilatérales onusiennes sont valorisées à la fois pour leur rôle normatif et pour leur action opérationnelle et les banques de développement pour leur rôle majeur dans le soutien à la croissance économique des pays les moins avancés. L'importance des agences multilatérales se reflète dans la forte utilisation⁴ par le Luxembourg du canal multilatéral qui représente une part importante et stable de l'aide luxembourgeoise (45.7 % de l'APD brute totale en 2015).

Le Luxembourg s'implique dans les conseils d'administration des agences qu'il soutient, ce qui lui permet, malgré sa taille relativement modeste, de faire entendre sa voix dans ces institutions, soit au travers d'une représentation directe auprès de certaines agences, comme la Banque mondiale ou la Banque européenne de reconstruction et développement (BERD), soit par un système de représentation indirecte (*constituency agreements*) par le biais d'autres pays membres.

Le Luxembourg contribue au renforcement du système multilatéral notamment par sa stratégie d'affectation de fonds « en trois tiers » aux agences avec lesquelles il a mis en place des accords de partenariat (Chapitre 3). Ainsi, l'allocation d'un tiers des contributions à ces agences sous forme de fonds propres leur offre une indépendance d'action appréciée. Le soutien aux fonds thématiques par un deuxième tiers représente une manière de s'aligner sur les besoins de ces organisations et de contribuer à renforcer leur valeur ajoutée. Le troisième tiers, sous forme de programmes bilatéraux utilisant les agences multilatérales (actions dites « multi-bi »), complète ce dispositif de soutien au système multilatéral.

Membre du MOPAN depuis 2014, et assurant sa présidence en 2017, le Luxembourg participe aux efforts conjoints pour rendre le système multilatéral plus efficace. Il devrait pouvoir tirer de sa participation des enseignements précieux pour nourrir sa stratégie et décider de ses allocations aux agences multilatérales.

Les grands principes d'intervention en matière de coopération multilatérale du Luxembourg sont connus de ses principaux partenaires. Néanmoins, le Luxembourg ne dispose pas de stratégie multilatérale formalisée à proprement parler ni d'orientations opérationnelles pour sélectionner ses partenaires multilatéraux, ce qui entraîne des risques de fragmentation et des coûts de transaction associés à ces investissements (Chapitre 3). Clarifier ses objectifs vis-à-vis des agences multilatérales et fonds fiduciaires devrait lui permettre d'anticiper ces risques.

Notes

1. Les marqueurs sont une liste de codes utilisés par le CAD de l'OCDE pour déterminer le degré d'implication d'un projet envers différents objectifs politiques, en matière de genre ou en matière climatique par exemple. Pour plus d'informations concernant ces marqueurs, voir : www.oecd.org/fr/cad/stats/listesdecodesducadetsnpc.htm.
2. Le Luxembourg soutient un fonds d'appui à la société civile salvadorienne. Pour plus d'informations, voir par exemple : Ministerio de Relaciones exteriores de El Salvador (2017) « *El Salvador y Gran Ducado de Luxemburgo suscriben acuerdos de cooperación* (El Salvador et le Grand-Duché du Luxembourg signent des accords de coopération) », 8 mai 2017, www.rree.gob.sv/index.php?option=com_k2&view=item&id=6696:viceministro-miranda-preside-reunion-de-comision-de-dialogo-el-salvador-gran-ducado-de-luxemburgo&Itemid=1770, (consulté le 11 mai 2017).
3. En 2016, le Luxembourg a participé aux missions EUCAP Sahel au Niger, EUTM Mali, EUTM République centrafricaine ainsi que EUNAVFOR en mer Méditerranée. Pour plus d'informations, voir : www.gouvernement.lu/6806551/2016-rapport-affaires-etrangeres-europeennes.pdf.
4. L'utilisation globale du canal multilatéral comprend tous les fonds acheminés vers les organisations internationales et par leur intermédiaire, soit la somme des ressources provenant des budgets centraux et des ressources extrabudgétaires. Il inclut donc l'APD multilatérale et une partie de l'APD bilatérale (qui est pré-affectée) (OCDE, 2015).

Bibliographie

Sources gouvernementales

GGDL, Stratégies sectorielles et transversales de la Coopération luxembourgeoise, www.gouvernement.lu/4482917/politique-cooperation-action-humanitaire.

GGDL (2014), *Plan d'action pour l'efficacité du développement 2014-2016*, Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Luxembourg, www.gouvernement.lu/4781551/plan-d_action-pour-l_efficacite-du_developpement.pdf.

GGDL (2013), *Programme gouvernemental*, Luxembourg, www.gouvernement.lu/3322796/Programme-gouvernemental.pdf.

GGDL (2012a), *États fragiles - 2012, Stratégies et orientations*, Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire, Luxembourg, www.gouvernement.lu/4555762/etats-fragiles-2012.pdf.

GGDL (2012b), *Stratégie générale - 2012, Stratégies et orientations*, Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire, Luxembourg, www.gouvernement.lu/4497211/strategie-generale-2012.pdf.

GGDL, Rapports annuels 2010 à 2016 de la Coopération luxembourgeoise, Luxembourg, www.cooperation.lu/2015/.

GGDL/GFATM (2016), *Multi-Year Contribution Agreement (2017-2019) between the Government of Luxembourg and the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria*, Genève (document interne).

GGDL/LuxDev (2017), *Nicaragua - Luxembourg - Coopération au développement*, LuxDev, Luxembourg, www.gouvernement.lu/4561645/br-nicaragua-fr.pdf.

GGDL/OMS (2006), *General framework agreement between the government of the Grand Duchy of Luxembourg and the World Health Organisation*, Genève (document interne).

JO (2012), « Coopération au Développement », Loi du 9 mai 2012 modifiant la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement et l'action humanitaire, Recueil de législation, A – n°111, 1^{er} juin 2012, Luxembourg, www.gouvernement.lu/4560311/loi-du-9-mai-2012.pdf.

LuxDev (2012), *Vision 2020 de LuxDev*, LuxDev, Luxembourg (document interne).

MAEE (s.d.), « Emergency.lu, une plateforme mobile de télécommunication par satellite », Luxembourg, www.gouvernement.lu/6860174/une-plateforme-mobile-de-telecommunication-par-satellite.

MAEE (2017), « Canevas pour une Stratégie générale de la coopération luxembourgeoise », présentation Powerpoint, Luxembourg (document interne).

MAEE (2016a), « Le Luxembourg adopte sa première charte humanitaire », Luxembourg, www.gouvernement.lu/6028109/27-charte-humanitaire, (consulté le 7 mai 2017).

MAEE (2016b), *Charte humanitaire du Luxembourg*, 2016, Luxembourg, www.gouvernement.lu/6046567/Charte-humanitaire.pdf.

MAEE (2016c), *Sommet humanitaire mondial - Engagements individuels/collectifs du Luxembourg – « Finance humanitaire »*, Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Luxembourg, www.gouvernement.lu/6046541/Engagements.pdf.

Chapitre 2 : Vision et cadre stratégique du Luxembourg en matière de coopération au développement

MAEE/LuxDev (2017), *Business Partnership Facility*, édition 2017, Luxembourg, https://luxdev.lu/files/media/articles/bpf/Leaflet_BPF_FR.pdf.

Schneider, R (2016), Déclarations du ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire sur la politique de coopération au développement à la Chambre des députés, Luxembourg www.gouvernement.lu/4572142/declaration-politique-cooperation.

Autres sources

CONGD (2016), *Revue à mi-parcours du Volet « Coopération au Développement » du Programme gouvernemental 2013-2018*, 3 octobre 2016, http://cercle.lu/wp-content/uploads/2016/09/Revue-programme-gouvernemental-2013-2018_final.pdf.

OCDE (2016), *Coopération pour le Développement 2016 : Investir dans les Objectifs de développement durable, choisir l'avenir*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2016-fr>.

OCDE (2013), *Examens OCDE sur la coopération pour le développement : Luxembourg 2012*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200791-fr>.

Chapitre 3 : Financement du développement par le Luxembourg

Volume global d'APD

Le membre met tout en œuvre pour atteindre les objectifs d'APD fixés aux niveaux national et international

En allouant 1 % de son revenu national brut (RNB) à l'aide publique au développement (APD), le Luxembourg est un exemple de générosité pour les autres membres du Comité d'aide au développement (CAD). Cette générosité est d'autant plus remarquable que l'APD luxembourgeoise exclut par principe les dépenses liées à l'accueil des réfugiés et les financements liés à la lutte contre le changement climatique. Le Luxembourg bénéficie d'un consensus très large au niveau national autour de son engagement en matière d'APD, fruit d'une bonne santé économique et d'une société civile engagée.

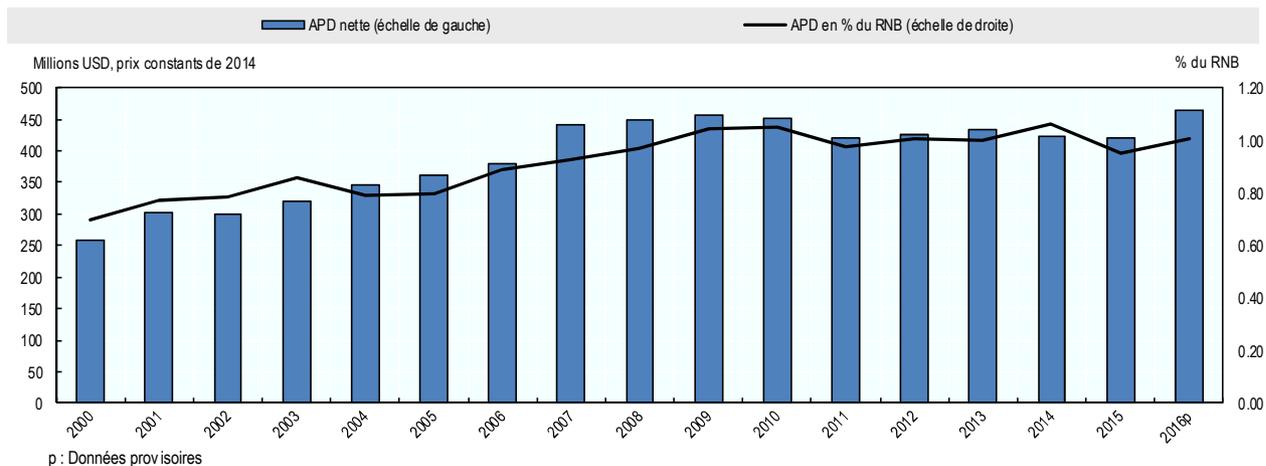
Le Luxembourg alloue 1 % de son RNB à l'APD, un exemple pour le CAD

Le Luxembourg est un exemple pour les membres du CAD pour son engagement en matière d'APD. Le Luxembourg s'est en effet fixé la cible d'allouer 1 % de son revenu national brut à l'APD, largement au-dessus de la cible internationale de 0.7 % auquel le pays a également souscrit et qu'il dépasse depuis l'an 2000 (Graphique 3.1). Cet objectif de 1 %, atteint dès 2009, a été réitéré dans la stratégie générale de 2012 et dans le Programme gouvernemental 2013-18. À quelques exceptions près, le Luxembourg a réussi à atteindre cette cible d'année en année¹. Selon les données préliminaires de l'APD², en 2016, le Luxembourg était ainsi le seul pays du CAD, avec la Norvège, à allouer plus de 1 % de son revenu national brut au titre de l'APD.

Cette générosité est d'autant plus remarquable que l'objectif des 1 % est associé à un portefeuille de qualité qui exclut par principe les dépenses liées à l'accueil des réfugiés et les financements liés à la lutte contre le changement climatique, ce qui permet au Luxembourg d'être perçu comme un donateur à maints égards exemplaire, de maximiser son influence internationale (Chapitre 1) et de programmer une part élevée de son aide au niveau des pays, avec 62 % de son APD bilatérale programmable à cette échelle³.

Bien que le Luxembourg se soit fixé des priorités stratégiques en matière géographique et sectorielle (Chapitre 2), ces priorités ne sont pas associées à des cibles en termes d'allocation budgétaire, à l'exception de la cible internationale sur les pays les moins avancés à 0.15-0.20% d'APD/RNB. En revanche, le fait que le Luxembourg s'interroge actuellement sur l'opportunité de se fixer des cibles sectorielles et géographiques telles que, par exemple, un pourcentage minimal d'APD consacrée à l'Afrique, est un développement intéressant en termes de transparence et de redevabilité.

Graphique 3.1. APD nette : évolution du RNB en volume et en pourcentage, 2000-16, Luxembourg



Source : OCDE (2017), *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données).

Le Luxembourg se donne les moyens de respecter ses engagements

L'immense majorité des acteurs luxembourgeois au sein du gouvernement, du Parlement et de la société civile font corps autour de l'engagement des 1 % d'APD/RNB. Une situation économique nationale favorable ainsi qu'une société civile engagée créent les conditions d'un large consensus autour de l'APD et un cercle vertueux pour soutenir dans le temps les efforts de solidarité luxembourgeois envers les pays en développement.

Le Luxembourg suit avec soin son engagement international en matière d'APD et prend les mesures nécessaires pour s'assurer de le respecter. Par exemple, le haut niveau d'exécution du budget d'APD confirme que les engagements généreux se traduisent en pratique. De plus, la décision prise par le Conseil de gouvernement du 3 octobre 2014 d'instaurer un seuil minimal annuel de 323 millions EUR pour l'APD luxembourgeoise a permis de contrecarrer l'effet de faible croissance du revenu national brut durant la période. Cette décision a permis d'assurer un volume d'APD relativement constant, renforçant la prévisibilité de l'aide.

Une notification statistique de qualité offrant un haut niveau de prévisibilité

La notification statistique au CAD par le Luxembourg de ses apports d'APD est de qualité et ne présente pas de problème majeur. La prévisibilité annuelle⁴ des contributions du Luxembourg aux pays en développement, déjà élevée, s'est fortement accrue. En 2015, 88,1 % de l'aide luxembourgeoise était versée au cours de l'exercice budgétaire pour lequel elle avait été planifiée, contre 74 % en 2010 (OCDE/PNUD 2016). Quant à la prévisibilité à moyen terme⁵, elle s'élevait à 84,5 %, plaçant le Luxembourg en troisième position parmi les membres du CAD⁶.

Répartition de l'aide bilatérale

Les apports d'aide sont répartis conformément à la déclaration d'intention et aux engagements internationaux

Conformément aux recommandations de l'examen par les pairs de 2012, le Luxembourg a maintenu un haut niveau de concentration sur un nombre limité de secteurs avec plus de 51 % de son APD bilatérale engagés dans les secteurs sociaux, en ligne avec ses orientations stratégiques. Le Luxembourg a par ailleurs renforcé sa concentration géographique avec 59 % de l'APD bilatérale ventilable par région engagés en Afrique en 2015 et un total de sept pays prioritaires uniquement. Par ailleurs, le Luxembourg s'illustre par l'attention qu'il porte aux pays les moins avancés. Avec un ratio de 0.40 % d'APD/RNB engagé dans ces pays, le Luxembourg est un des rares membres du CAD à respecter et dépasser la cible de 0.20 % du Programme d'action d'Istanbul. Ces efforts de concentration font du Luxembourg un bailleur visible et reconnu par ses partenaires.

Le Luxembourg concentre son action sur l'Afrique et les pays les moins avancés

Le Luxembourg a renforcé sa concentration géographique depuis le dernier examen par les pairs.

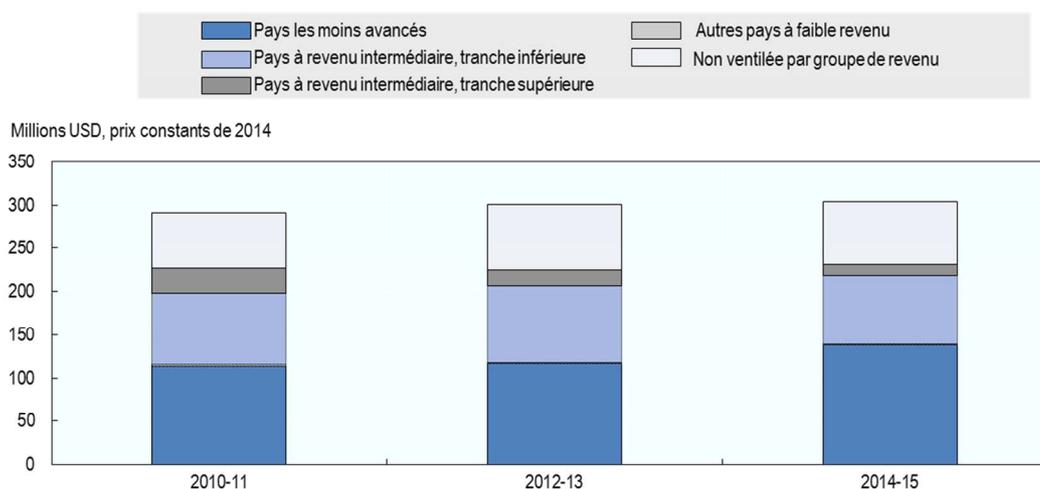
Conformément aux déclarations d'intention présentées dans le Programme gouvernemental 2013-18, la concentration de l'action Luxembourgeoise vers l'Afrique s'est accrue depuis le début du nouveau programme gouvernemental, de 52 à 59 % de l'APD bilatérale ventilable de 2013 à 2015. Cette concentration sur l'Afrique se reflète également dans la liste des cinq principaux bénéficiaires de l'aide bilatérale luxembourgeoise (Annexe B - Tableau 4), dont quatre sont africains.

Il est en de même pour la concentration sur les pays les moins avancés qui augmente significativement : 61 % de l'APD brute bilatérale ventilable versée en 2015, contre 52 % en 2012 (Graphique 3.2 et Annexe B). La part de l'APD bilatérale du Luxembourg en faveur des pays les moins avancés est de loin la plus élevée du CAD en pourcentage du revenu national brut – 0.32 % en 2015 - et plus de cinq fois supérieure à celle de l'ensemble du CAD. En considérant la totalité de l'APD, ce taux est de 0.40 %, ce qui permet au Luxembourg de faire partie du cercle fermé des cinq membres du comité qui respectent en 2015 la cible des 0.20 % d'APD/RNB du Programme d'action d'Istanbul.

Sans que le Luxembourg n'en fasse cas dans ses documents stratégiques, la coopération Luxembourgeoise cible également prioritairement des pays en développement sans littoral⁷, un groupe qui fait partie des pays en ayant le plus besoin.

Enfin, la concentration sur les cinq pays⁸ recevant le plus d'aide bilatérale sur la période 2014-15 s'établit à 36 % contre 31 % sur la période 2009-1. Les cinq premiers bénéficiaires de l'aide luxembourgeoise sont tous des pays prioritaires de la coopération et les sept pays prioritaires⁹ font partie des dix premiers bénéficiaires. Bien qu'en 2014-15 le Luxembourg fournissait de l'aide bilatérale à 99 pays dans le monde, y compris via ses ONG et son programme d'aide humanitaire, les 20 principaux bénéficiaires en recevaient 65 %, les 70 restants seulement 11 %¹⁰.

Graphique 3.2. APD bilatérale par groupe de revenu, moyenne sur deux ans, versements bruts



Source : OCDE (2017), *Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données)*.

Des apports sectoriels ciblés sur les secteurs sociaux, en ligne avec les objectifs stratégiques

Conformément aux recommandations de l'examen par les pairs de 2012, le Luxembourg a conservé une forte concentration sectorielle, donnant à l'APD bilatérale luxembourgeoise le visage d'une coopération ciblée et stable sur les dix dernières années (Annexe B).

L'accent sur les secteurs de la stratégie générale de 2012 - à savoir l'éducation, la formation professionnelle, la santé et le développement local intégré - se traduit par une augmentation de la part de l'APD bilatérale engagée dans les infrastructures et services sociaux, passant de 49 % pendant la période 2009-13 à 51 % en 2014-15. Le reste de l'action luxembourgeoise se concentre sur le secteur des banques et services financiers, reflétant l'action luxembourgeoise en matière de microfinance, sur le secteur agricole et sur l'aide humanitaire. Les efforts luxembourgeois en matière de concentration sectorielle s'illustrent également par la part décroissante d'interventions catégorisées comme plurisectorielles de 10 % de l'APD bilatérale sur la période 2004-08 à 7 % en 2014-15.

Cette forte concentration sectorielle donne ainsi au Luxembourg une visibilité et une reconnaissance accrues dans ses secteurs de concentration sur le terrain. Cela a notamment été observé au Sénégal dans le domaine de la formation professionnelle, où le Luxembourg est reconnu comme un bailleur majeur par les partenaires techniques et financiers comme par le gouvernement.

L'attention aux thématiques transversales se retrouve partiellement dans les allocations d'APD. En 2015, 78.4 millions USD était alloués à l'égalité entre les sexes, en augmentation constante depuis le dernier examen par les pairs, et 33.2 % de l'aide bilatérale avait l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes comme objectif principal ou significatif, en dessous de la moyenne du CAD de 36 %. Par ailleurs, en 2015, 25.7 % de l'aide bilatérale luxembourgeoise était affectée à l'environnement tandis que 12.9 % concernait spécifiquement le changement climatique, les moyennes respectives des pays du CAD étant de 27.2 % et 26.2 %. Cette faible part de l'aide mettant l'accent sur le changement climatique s'explique toutefois par la décision du Luxembourg de ne pas notifier la finance climatique gérée par le ministère du Développement durable et des Infrastructures comme aide publique au développement (Chapitre 1).

La fragilité n'est pas en soi un motif d'allocation de l'aide pour le Luxembourg mais ses principaux pays partenaires, notamment dans le Sahel, sont devenus plus fragiles depuis le dernier examen par les pairs. Le Luxembourg a ainsi augmenté son budget humanitaire dans les contextes de crise, qui atteint 18 % de son APD bilatérale en 2014-15, au-dessus de la moyenne de 12 % pour l'ensemble du CAD. Dans ces contextes de fragilité, la programmation est plus ciblée sur les activités de réduction des risques, de prévention et de transition, tout en gardant une cohérence avec les programmes d'aide humanitaire. Le budget humanitaire finance également certains projets qui ne sont pas de nature humanitaire, comme la justice transitionnelle ou la réconciliation. Ces thématiques de transition et de stabilisation sont importantes et nécessitent un soutien à long terme ; elles pourraient ainsi être utilement financées par des instruments de développement plutôt que par un budget humanitaire déjà modeste.

Répartition de l'aide multilatérale

Le membre utilise efficacement le canal multilatéral d'acheminement de l'aide

Le Luxembourg est un fervent soutien du système multilatéral et ses apports d'aide, à concurrence d'environ 30 % de son APD totale, reflètent cet engagement. La répartition de l'aide multilatérale luxembourgeoise est stable et prévisible pour ses partenaires. La composition de cette APD multilatérale illustre par ailleurs le rôle de pionnier de la coopération luxembourgeoise, notamment par le financement des fonds fiduciaires thématiques mis en place par les agences multilatérales. Néanmoins, la multiplication de ces contributions fragmente l'aide multilatérale luxembourgeoise et entraîne des coûts de transaction.

Les apports d'aide du Luxembourg reflètent pleinement son engagement multilatéral

La clé de répartition entre APD bilatérale et multilatérale n'est pas précisée dans les documents stratégiques mais sur une période de 15 ans elle a gravité autour d'un ratio de 70 % d'APD bilatérale et de 30 % d'APD multilatérale, signe d'un engagement continu vis-à-vis du système multilatéral. L'APD multilatérale a néanmoins légèrement baissé, passant de 32 % de l'APD brute totale en 2011 à 28 % en 2015, bien qu'elle reste supérieure à la moyenne de 26 % du CAD. L'enveloppe multilatérale est principalement allouée aux agences des Nations Unies (12 % de l'APD brute totale), à l'Union européenne (8%) et à la Banque mondiale (5%), le reste étant alloué aux banques régionales et autres agences multilatérales (Annexe B).

Le Luxembourg est perçu comme un partenaire solide et prévisible, notamment grâce à un système d'accords-cadres et d'accords de financement pluriannuels. Quatorze agences, essentiellement onusiennes¹¹, font ainsi l'objet soit d'accords-cadres de durée illimitée, soit d'accords pluriannuels de financement. Le Luxembourg est également un bailleur répondant aux besoins des organisations multilatérales qu'il soutient, particulièrement les agences avec lesquelles il a conclu des accords de partenariat stratégique pluriannuels qui garantissent un schéma de contributions prévisibles réparties entre contributions au budget général (1/3), contributions thématiques (1/3) et contributions aux programmes relevant de la coopération bilatérale sur le terrain (1/3). Par ailleurs, les partenaires multilatéraux du Luxembourg le considèrent comme un partenaire flexible, « à faible maintenance », demandant peu de propositions de projet spécifiques ou de rapports de suivi personnalisés. Le Luxembourg démontre également une approche proactive des partenariats combinée à une forte réactivité. Il est enfin considéré comme un pionnier par ses partenaires multilatéraux, désireux de soutenir l'innovation, en particulier en

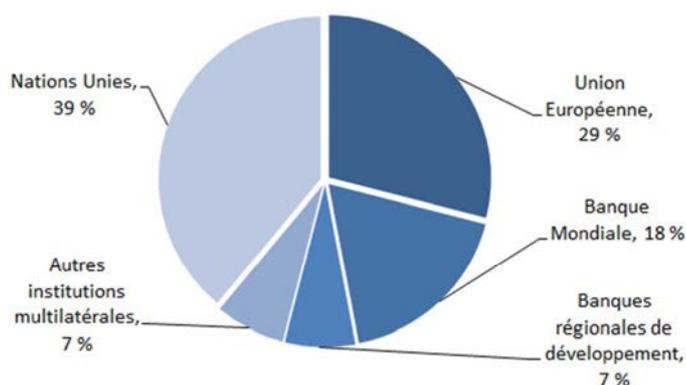
Chapitre 3 : Financement du développement par le Luxembourg

contribuant aux nouveaux fonds fiduciaires thématiques comme cela a été le cas par exemple en 2016 pour les nouvelles fenêtres thématiques du PNUD¹².

Si le Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) gère près de 85 % de l'APD luxembourgeoise, le ministère des Finances en gère environ 10 %¹³ et se concentre sur le financement des programmes des banques multilatérales de développement et du Fonds monétaire international. Le ministère des Finances contribue ainsi à un très grand nombre d'institutions financières internationales et d'organisations d'aide au développement. En 2016, près de 46 millions EUR¹⁴ ont été décaissés auprès de 18 institutions financières internationales et d'organisations d'aide au développement sous la forme de souscriptions ou d'augmentations de capital, de reconstitutions de ressources - comme pour la Banque mondiale - mais aussi de contributions à de nombreux fonds fiduciaires.

Le grand nombre de partenaires multilatéraux financés, soit en ressources propres, soit par le biais de financements de fenêtres thématiques, notamment auprès des banques multilatérales, pourrait générer des lourdeurs liées à un portefeuille fragmenté (Chapitre 2). Ce risque de fragmentation et de coûts de transaction élevés a été confirmé au Sénégal (Chapitre 5, Annexe C).

Graphique 3.3. Répartition de l'APD multilatérale luxembourgeoise en 2015



Source : Gouvernement du Luxembourg, *Mémoire présenté dans le cadre de l'Examen par les pairs 2017*.

Financement du développement

Le membre promeut et catalyse des financements en faveur du développement additionnels à l'APD

Le Luxembourg utilise les dons comme seule modalité d'intervention et n'envisage pas à court terme d'utiliser d'autres instruments de financement au titre de l'APD. Néanmoins, ces dons peuvent financer des initiatives et organisations au service du développement durable qui cherchent à mobiliser des ressources nationales ou le secteur privé au service du développement, sans que les résultats attendus de ces initiatives ne soient pleinement formalisés. Malgré l'importance de sa place financière, le Luxembourg ne tire pas encore pleinement profit du potentiel de cette expertise au service du développement.

Le Luxembourg développe des initiatives pour catalyser les fonds du secteur privé

Le Luxembourg utilise les dons comme seul outil d'intervention dans le cadre de son APD et n'envisage pas à ce stade d'utiliser d'autres outils dans un avenir proche. Il souhaite en revanche faire un usage optimal de cette modalité. Le Luxembourg promeut ainsi l'utilisation de l'aide comme catalyseur de financements additionnels, issus du secteur privé ou pour mobiliser des ressources intérieures.

Le Luxembourg a dédié 0.48 million USD d'APD en 2015 pour mobiliser des ressources nationales dans les pays en développement, notamment au travers de fonds thématiques visant à renforcer les capacités institutionnelles en matière d'administration fiscale des pays partenaires. La réflexion actuelle menée sur la non-exonération de TVA pour les activités de développement et la participation du Luxembourg à l'initiative « Érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices » (BEPS) de l'OCDE sont des exemples concrets d'appui à la mobilisation de ressources nationales. En 2015, 32.3 millions USD d'APD - soit une baisse de 16.1 % en termes réels par rapport à 2014 - ont été consacrés par le Luxembourg à la promotion de l'aide au commerce et au renforcement de la performance commerciale et de l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale.

La Business Partnership Facility lancée en 2016 et qui vise à cofinancer, sous forme de dons, des projets conjoints entre entreprises luxembourgeoises ou européennes et entreprises des pays en développement est une initiative prometteuse mais dotée d'une ambition modeste¹⁵ avec une dotation annuelle d'1 million EUR, illustrant le souhait du Luxembourg de s'impliquer dans des activités avec le secteur privé sans remettre en cause le caractère non-lié de son aide. Les critères de sélection des partenariats présentent un objectif de développement, incluant potentiellement, mais pas exclusivement, la réduction de la pauvreté. Les autres critères de sélection¹⁶ apparaissent comme des filtres de protection utiles pour s'assurer que l'APD est utilisée au service du développement. Néanmoins, aucun cadre de suivi des résultats en termes de développement et de réduction de la pauvreté n'a été défini, que ce soit au niveau des projets financés ou de la facilité. Le Luxembourg n'est donc pas en mesure de s'assurer que la facilité contribue au développement dans les faits. Par ailleurs, l'exemple sénégalais a également montré que l'initiative a financé dans ce pays des partenariats sur base de contacts déjà existants.

Le Luxembourg soutient par ailleurs le secteur de la microfinance au travers de multiples partenariats, notamment avec des organisations non gouvernementales (ONG) comme ADA (Appui au Développement Autonome) ou SOS Faim. Il soutient également un fonds spécialisé en matière de microfinance, le Luxembourg Microfinance and Development Fund (Encadré 3.1) et continue d'étendre son soutien à ce secteur par un appui au réseau de la microfinance inclusive *InFiNe.lu.*, à la Plateforme européenne de la microfinance (e-MFP), au Microinsurance Network et au Consultative Group to Assist the Poor (CGAP).

Enfin, le soutien du gouvernement à la Luxembourg Fund Labelling Agency (LuxFlag), qui accorde des labels de qualité à des fonds d'investissement dédiés à la microfinance et à l'environnement, est une initiative innovante qui permet de valoriser les produits financiers au service du financement du développement durable.

Au regard du grand nombre de partenariats déjà engagés, une plus grande clarté sur les résultats attendus de l'ensemble des initiatives visant à mobiliser des ressources et expertises additionnelles pour le développement permettrait au Luxembourg de mieux tirer profit de l'expertise de la place financière luxembourgeoise.

Encadré 3.1. Le Luxembourg Microfinance and Development Fund (LMDF)

Le LMDF est un fonds d'investissement de 27.3 millions EUR d'actifs qui vise à réduire la pauvreté en investissant dans des institutions de microfinance. Le fonds cible des institutions de microfinance émergentes à forte vocation sociale, avec pour objectif de les rendre solides et fiables pour les micro-entrepreneurs ayant besoin d'une offre équitable de services financiers de base tels que des microcrédits, un lieu sûr pour stocker leur argent, des services de transfert d'argent et de micro-assurance. Le gouvernement du Luxembourg et d'autres partenaires privés comme des banques et des assurances comptent parmi ses fondateurs. Depuis sa création, le Fonds a investi 20.3 millions EUR pour soutenir 38 instituts de microfinance dans 19 pays en Asie, en Afrique et en Amérique latine. Il a ainsi soutenu 40 406 micro-entrepreneurs dans le monde, dont 74 % de femmes. Le LMDF est aussi parvenu par ailleurs à fournir un rendement positif à ses actionnaires en 2016.

Source : Luxembourg Microfinance and Development Fund, Site web: www.lmdf.lu (consulté le 16 mai 2017).

Le Luxembourg commence à notifier les montants mobilisés auprès du secteur privé

Le Luxembourg ne notifie pas au CAD les apports de ressources non-APD (OCDE, 2016a) ni les flux privés. En revanche, le Luxembourg a participé à la récente enquête de l'OCDE sur les montants mobilisés auprès du secteur privé par le biais d'interventions du secteur public¹⁷. Selon cette enquête, le Luxembourg a ainsi mobilisé, par des contributions au Luxembourg Microfinance and Development Fund, la somme de 13.9 millions EUR sur la période 2012-15.

Notes

1. Le Luxembourg explique les variations en dessous du 1% par l'effet mécanique de la réévaluation du RNB entre le moment de l'établissement du budget dédié à l'APD pour une année et le moment du calcul de l'APD réellement déboursée pour cette même année.
2. Selon les chiffres préliminaires de l'aide publique au développement pour 2016. Voir : www.oecd.org/fr/cad/financementpourledeveloppementdurable/statistiques-financement-developpement/APD-2016-resume-detaille.pdf.
3. En versements bruts de 2015.
4. Le cadre de suivi du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement mesure cette prévisibilité annuelle, au moyen de son indicateur 5a, comme le pourcentage du financement de la coopération au développement versé au gouvernement d'un pays au cours de l'exercice budgétaire pour lequel les partenaires du développement l'ont planifié. Il saisit à la fois la fiabilité des partenaires du développement à fournir les ressources et la précision avec laquelle ils prévoient et décaissent ces fonds.
5. L'indicateur 5b du cadre de suivi du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement évalue la part estimée du financement de la coopération pour le développement couverte par les plans indicatifs prévisionnels de dépenses et/ou de mise en œuvre qui sont partagés avec le gouvernement du pays bénéficiaire (pour les trois années suivantes).
6. Derrière l'Islande et l'Union européenne et sans prendre en compte la Principauté de Monaco.
7. Quatre des sept pays partenaires prioritaires du Luxembourg font partie de cette catégorie : la République démocratique populaire lao, le Burkina Faso, le Mali et le Niger. Par ailleurs, un pays supplémentaire, la Mongolie, parmi les principaux pays dits « à projets » du Luxembourg, fait également partie de la liste des pays en développement sans littoral.
8. Burkina Faso, Niger, Sénégal, République démocratique populaire lao, Cabo Verde.
9. Les sept pays prioritaires du Luxembourg sont : le Burkina Faso, le Cabo Verde, la République démocratique populaire lao, le Mali, le Nicaragua, le Niger et le Sénégal.
10. La part de l'aide bilatérale non affectée par pays étant de 24%.
11. Ces agences sont les suivantes : BIT, CICR, FIDA, FNUAP, GFTAM, MOPAN, OCHA, PAM, PNUD, UNCDF, UNHCR, UNICEF, UNISDR, UNRWA.
12. Le Luxembourg a été parmi les tout premiers contributeurs aux nouvelles fenêtres thématiques du PNUD lancées en mars 2016. Le Luxembourg a ainsi contribué aux trois fonds suivants : Développement durable et éradication de la pauvreté, Gouvernance pour des sociétés pacifiques et inclusives et Changement climatique et réduction des risques de catastrophe.
13. Les 5 % restants sont constitués principalement de la part de la contribution luxembourgeoise versée au budget général de l'UE, en dehors de la contribution au Fonds européen de développement affectée par la Commission européenne à la coopération au développement.
14. En ne tenant pas compte de la reconstitution de ressources pour l'Association internationale de développement (AID), les contributions s'élèvent à environ 25 millions EUR répartis entre 17 agences et fonds, soit une contribution moyenne de 1.4 million EUR. Source : « Ministère des Finances – Institutions financières internationales et aide au développement - Déversements 2016 », document interne communiqué à la Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE en mars 2017.

Chapitre 3 : Financement du développement par le Luxembourg

15. Dans le cadre de la Business Partnership Facility, le secteur privé est invité à proposer des projets qui pourront être cofinancés à hauteur de 50 % maximum, avec un plafond de 200 000 EUR, par le biais d'une subvention directe.
16. Tels que l'additionnalité des interventions (i.e. le projet n'aurait pas été mené sans le soutien du Luxembourg ou pas à la même échelle), la non-distorsion du marché, l'intérêt commun entre partenaires, l'effet de démonstration et de réplication de l'intervention, ainsi que le respect de normes sociales et environnementales.
17. Pour plus d'informations sur cette enquête et le travail mené par l'OCDE sur les montants mobilisés auprès du secteur privé au travers des interventions du secteur public, voir : www.oecd.org/fr/cad/stats/mobilisation.htm.

Bibliographie

Sources gouvernementales

GGDL (2017), *Mémoire du Luxembourg présenté dans le cadre de l'Examen par les pairs 2017 du Comité d'aide au développement*, Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Luxembourg (non publié).

GGDL (2013), *Action humanitaire - 2013, Stratégie et orientation*, Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire, Luxembourg, www.gouvernement.lu/4555596/action-humanitaire-2013.pdf.

Ministère des Finances (s.d.), *Ministère des Finances – Institutions financières internationales et aide au développement, Dépensements 2016*, document interne communiqué lors d'un entretien des analystes de l'OCDE avec des représentants du ministère le 21 mars 2017 à Luxembourg.

Schneider, R (2016), « Déclaration du ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire sur la politique de coopération au développement à la Chambre des députés, 23 novembre 2016 », Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Luxembourg www.gouvernement.lu/4572142/declaration-politique-cooperation.

Autres sources

Benn, J., et al. (2016), « Amounts Mobilised from the Private Sector by Official Development Finance Interventions: Guarantees, syndicated loans and shares in collective investment vehicles », *OECD Development Co-operation Working Papers*, n° 26, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jm3xh459n37-en>.

OCDE (2017), Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/dev-data-fr>.

OCDE (2016a), *DAC statistical reporting issues in 2015 and 2016*, OCDE, Paris (document à usage officiel).

OCDE (2016b), *Réunion à haut niveau du CAD – Communiqué, 19 février 2016*, OCDE, Paris, www.oecd.org/fr/cad/CAD-HLM-2016-Communique.pdf.

OCDE (2013), *Examens OCDE sur la coopération pour le développement : Luxembourg 2012*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200791-fr>.

OCDE/PNUD (2016), *Vers une coopération pour le développement plus efficace : Rapport d'étape 2016*, Éditions OCDE, Paris, <http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2016/11/2016-progress-report-Synthe%CC%80se-FR-v2.pdf>.

Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement (2016), Données de suivi par partenaire, http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2016/10/2016Monitoring_per_partner.xlsx (consulté le 17 mai 2017).

Chapitre 4 : Structure et systèmes de la coopération au développement du Luxembourg

Compétence, mandat et coordination

La compétence en matière de coopération pour le développement est clairement définie et les capacités nécessaires pour contribuer positivement aux résultats au regard du développement durable sont en place

La coopération au développement luxembourgeoise s'articule autour du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE), responsable de la conception et de la mise en œuvre des politiques d'aide au développement et humanitaire, de l'agence de mise en œuvre LuxDev et du ministère des Finances en charge des partenariats avec les institutions financières internationales. Conformément aux recommandations de l'examen de 2012, la répartition des rôles et la concertation entre LuxDev et le MAEE ont été renforcées. La taille relativement modeste de la coopération et une présence dans tous les pays prioritaires permettent au ministère de jouer son rôle de meneur de la coopération au développement et facilitent la coordination.

Une autorité du MAEE renforcée et des compétences clarifiées

Le système de coopération luxembourgeois repose sur une architecture simple, composée du ministère des Affaires étrangères et européennes, de l'agence d'exécution Lux-Dev et du ministère des Finances, avec une division claire des responsabilités (Annexe D). En effet, la Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire (DCD) du MAEE est responsable de la conception et de la mise en œuvre de la politique de coopération au développement luxembourgeoise¹ alors que l'agence de coopération Lux-Development exécute pour le compte de l'État environ un tiers de l'APD bilatérale luxembourgeoise. Le ministère des Finances quant à lui est en charge de la coopération multilatérale avec les institutions financières internationales.

Conformément aux recommandations de l'examen par les pairs de 2012, la dernière révision du protocole entre le MAEE et l'agence a clarifié les relations en matière de coopérations déléguées ou conjointes, ainsi qu'en matière d'approches sectorielles. L'autorité du MAEE vis-à-vis de l'agence est par ailleurs assurée par le fait que le directeur de la coopération assume le rôle de vice-président du conseil d'administration de LuxDev.

La taille modeste de l'administration facilite la coordination

La taille modeste de l'administration luxembourgeoise dans son ensemble, et de la coopération au développement en particulier, facilite la coordination sur les questions de coopération au développement et d'action humanitaire.

La coordination entre le MAEE et LuxDev est caractérisée par des échanges réguliers au siège comme sur le terrain. Au siège, les échanges entre le MAEE et LuxDev ont été renforcés grâce à des réunions stratégiques et opérationnelles régulières². Sur le terrain, la mission au Sénégal a montré que la colocation, les tailles modestes de l'ambassade et des bureaux régionaux de LuxDev, ainsi que l'utilisation de l'expertise technique de LuxDev pour conseiller l'ambassade, facilitent la mise en œuvre du programme de coopération.

La révision en cours de la convention et du protocole d'accord entre LuxDev et le ministère vise à adapter le rôle et le positionnement de l'agence en réponse au nouveau contexte international y compris en ce qui concerne les dispositions liées aux prestations de services pour bailleurs tiers (CC, 2017). Cette révision devrait permettre d'assurer la cohérence entre les interventions, tout en reconnaissant les avantages financiers et d'apprentissage de ces prestations (LuxDev, 2017).

Au niveau pangouvernemental, la coordination est assurée principalement au travers de deux instances, dont le MAEE assure respectivement la présidence et la co-présidence. D'une part, le Comité interministériel pour la coopération au développement (CID) qui assure un dialogue structuré avec les ministères concernés autour des grandes orientations de la politique de coopération au développement et, d'autre part, la Commission interdépartementale du développement durable (CIDD), qui veille à la prise en compte du Programme à l'horizon 2030 dans les politiques sectorielles. Les efforts de coordination et de mise en œuvre d'une approche pangouvernementale s'illustrent également par la participation d'un représentant du MAEE aux réunions annuelles des banques multilatérales conduites par le ministère des Finances.

Doté d'une présence permanente auprès de tous ses pays prioritaires, le MAEE, via ses ambassades, est en mesure de coordonner les activités dans ces pays, y compris les activités hors APD. Cela est notamment le cas pour les nouvelles activités de coopération économique. Au Sénégal par exemple, les chargés de coopération de l'ambassade ont facilité la tenue d'une première mission économique en 2016.

Enfin, dans les pays partenaires où elle fait sens, comme c'est le cas en Afrique de l'Ouest, au Mali et au Niger, le Luxembourg applique une approche dite « 3D » qui coordonne les différentes dimensions de diplomatie, développement et défense³.

Systèmes

Le membre a mis en place des processus et des mécanismes explicites et adaptés

Le Luxembourg dispose de systèmes décisionnels explicites et robustes. Bien que fortement centralisés au sein du ministère, ces processus ne posent pas de difficultés opérationnelles. Conformément aux recommandations de l'examen par les pairs de 2012, la déconcentration des responsabilités vers les bureaux régionaux de LuxDev renforce l'efficacité opérationnelle de l'agence. Néanmoins, faute d'outils informatisés performants, les systèmes de suivi actuels ne permettent pas de répondre à toutes les exigences de transparence. La prévention et la gestion des risques au MAEE ne prennent pas encore en compte toutes les évolutions du portefeuille luxembourgeois, notamment l'impact des nouveaux partenariats avec le secteur privé et l'instabilité accrue de certains pays prioritaires. Enfin, les processus pour mandater LuxDev font parfois face à des défis de synchronisation qui peuvent avoir un impact sur la qualité de la programmation.

Des processus de programmation robustes et explicites

Le MAEE dispose de procédures d'approbation adaptées à la taille du programme de coopération. En effet, bien que toute proposition de projet ou de programme soit approuvée par le ministre, ce processus ne pose pas de difficultés opérationnelles⁴. En matière financière, le directeur adjoint peut donner un accord à concurrence de 125 000 EUR et le directeur de 250 000 EUR, ce qui au regard de la taille de la coopération est adapté aux nécessités opérationnelles.

Par ailleurs, les procédures de décision sont explicites. La convention de 2008 définit la répartition des compétences et les modalités de prise de décision en matière de programmation. Le protocole de 2012 renforce le rôle de conseil de LuxDev en lui permettant d'être désormais impliquée dès le processus d'identification, ce qui a eu un impact positif sur la qualité de la programmation et la cohérence entre les différents volets du programme indicatif de coopération, comme observé au Sénégal.

Le processus pour mandater LuxDev pour formuler des interventions fait toutefois face à des défis. Ainsi, les délais entre la signature des programmes indicatifs de coopération et la transmission des mandats de formulation, l'envoi de mandats en différentes tranches pour un même pays ou encore la clarté variable de ces mandats entraînent des lenteurs dans la programmation et réduisent le potentiel de synergie entre les différentes actions.

LuxDev a également fortement renforcé son approche opérationnelle et ses outils décisionnels via le *Guide Approche, Modalités et Instruments* (LuxDev, 2014). Par ailleurs, le programme de réorganisation de LuxDev, Optimus 2016, en cours de mise en œuvre devrait permettre d'améliorer l'efficacité des processus de décision (Encadré 4.1).

En l'absence de stratégie multilatérale explicite, il n'y a pas de critères pour sélectionner les agences onusiennes et les fonds fiduciaires des institutions financières internationales, ce qui peut conduire à une fragmentation du portefeuille multilatéral (Chapitre 3).

Encadré 4.1. Le Programme Optimus 2016 de Lux-Dev

Le programme de réorganisation Optimus 2016 a pour objectif d'améliorer l'efficacité opérationnelle de LuxDev. La réorganisation vise notamment à faire évoluer et à rationaliser certaines fonctions du siège, en particulier pour l'appui au programme, à transférer la responsabilité des processus métiers aux bureaux régionaux et à harmoniser la structure type des postes clés sur le terrain.

Source : LuxDev (2017), « Optimus 2016 – Bienvenue – version mars 2017 ».

La démarche qualité est au cœur de l'architecture de LuxDev

Au MAEE, le directeur adjoint est en charge de l'assurance qualité et vérifie la conformité des opérations proposées avec les principes et stratégies. Cependant, il n'existe pas de démarche d'assurance qualité globale et formalisée, comme l'illustre le fait que le manuel des processus décisionnels n'ait pas été mis à jour et soit perçu comme ayant une faible valeur ajoutée dans le contexte actuel de la DCD.

À LuxDev, la démarche qualité est au cœur de l'architecture et des processus organisationnels. LuxDev bénéficie depuis 2005 de la certification ISO 9001 pilotée par le département Expertise et Qualité, également responsable des évaluations et de la gestion des connaissances. Le programme Optimus érige par ailleurs l'assurance qualité comme une fonction clé du siège (LuxDev, 2017a) et prévoit de rattacher cette fonction directement à la direction générale pour renforcer l'indépendance de la fonction.

Le système de gestion de projets ne permet pas de répondre à toutes les exigences de transparence

Les contacts réguliers entre le Ministère et la Commission des Affaires étrangères de la Chambre des députés, la production de rapports annuels et leur présentation au Parlement, ainsi que les échanges réguliers avec la société civile, fournissent autant de plateformes d'échanges avec les parties prenantes de la coopération luxembourgeoise. Par ailleurs, les efforts de communication auprès du public via les sites web, régulièrement mis à jour, ainsi que les réseaux sociaux⁵ permettent aux citoyens de s'informer sur les activités de la coopération luxembourgeoise. L'interaction avec le public sur ces plateformes y reste toutefois modeste et celles-ci sont, à ce stade, plus un outil de communication qu'un véritable outil de transparence.

Chapitre 4 : Structure et systèmes de la coopération au développement du Luxembourg

Le Luxembourg répond partiellement à ses engagements en termes de transparence. Sa notification au système de notification des pays créanciers est de qualité (Chapitre 3) et la taille modeste de la coopération lui permet de répondre rapidement aux requêtes internes et externes. Néanmoins, le système Metrum, censé informer la DCD, est utilisé de façon inégale au sein du ministère et ne fournit pas toujours une vision financière et opérationnelle complète, ce qui oblige le ministère à compiler les informations d'autres sources⁶. Les récentes démarches entreprises auprès du centre des technologies de l'information de l'État sont une première étape pour résoudre ces difficultés. Dans la même logique, comme observé au Sénégal, un système informatisé offrant une vue générale sur l'exécution des projets pour l'ensemble du portefeuille de coopération renforcerait les capacités de pilotage des ambassades, ainsi que les mécanismes de redevabilité. Enfin, malgré des efforts en termes de gestion axée sur les résultats, le Luxembourg n'est pas en mesure d'accéder en temps voulu à des informations sur les résultats des opérations ou les résultats de développement (Chapitre 6).

**La délégation
accrue aux
bureaux
régionaux
renforce
l'efficacité
opérationnelle**

Au travers du programme Optimus 2016, LuxDev est en train d'améliorer son efficacité opérationnelle en redéfinissant les modalités et délégations d'autorité vers les bureaux régionaux. Ainsi, le programme prévoit une harmonisation de la structure type des postes clés sur le terrain qui permettra de rationaliser les mécanismes de prise de décision. Certaines fonctions de terrain vont également voir leur responsabilité accrue en matière de saisies comptables (contrôle préalable). Par ailleurs, le transfert des processus métiers aux bureaux régionaux va permettre d'améliorer les processus d'identification et de formulation au plus près des besoins des pays partenaires.

**La gestion des
risques ne prend
pas encore en
compte toutes
les évolutions du
portefeuille de
coopération**

Au niveau du MAEE, il n'existe pas d'outil global d'évaluation et de suivi des risques de réputation, de programmation ou sécuritaires. Néanmoins, les principes forts de la coopération luxembourgeoise en matière de gestion d'APD – une part élevée du revenu national brut dépensée sous forme d'APD, une concentration sur les pays les moins avancés, l'exclusion des frais d'accueil des réfugiés ou l'additionnalité des fonds climatiques – contribuent à minimiser les risques réputationnels auxquels fait face la majorité des autres membres du CAD.

En matière opérationnelle, le MAEE se repose essentiellement sur les procédures de mise en œuvre des partenaires, notamment LuxDev pour la partie bilatérale de la coopération. À ce titre, LuxDev a renforcé ses outils de gestion des risques en réponse aux recommandations du dernier examen par les pairs. L'agence dispose ainsi d'un comité de gestion des risques et de procédures claires en matière de prévention et de gestion des risques de programmation (LuxDev, 2016c), ainsi que d'outils matriciels d'analyse (LuxDev, 2016b). Ces outils comprennent également un code de conduite exposant les définitions et règles applicables relatives aux risques de corruption, ainsi que la conduite à tenir pour les personnels de l'agence (LuxDev, s.d.b). LuxDev a également renforcé son approche des audits de projet depuis 2013.

La révision envisagée de la convention de 2008 et du protocole d'accord qui lie le MAEE et LuxDev devrait permettre de renforcer l'approche en matière de gestion de risques du Luxembourg, en particulier sur la question des prestations de services pour autres bailleurs tiers (CC, 2017)⁷.

Les nouvelles orientations prises par le Luxembourg en matière de partenariats avec le secteur privé, par exemple au travers de la Business Partnership Facility, génèrent de nouveaux risques de réputation qui ne sont pas suffisamment analysés, ni suivis. Par

ailleurs, parmi les sept pays prioritaires de la coopération luxembourgeoise, certains pays sahéliens, comme le Mali ou le Niger, sont devenus plus fragiles depuis le dernier examen par les pairs et nécessitent une analyse spécifique en matière de sécurité.

Le Luxembourg est perçu comme innovant par ses partenaires

Il n'existe pas de système d'incitations à l'innovation au sein de l'administration, ce qui n'empêche pas le Luxembourg d'être perçu par ses partenaires comme un bailleur innovant. Ainsi, la plateforme emergency.lu dans le domaine humanitaire (Chapitre 7) ou la contribution aux nouveaux fonds fiduciaires des organisations multilatérales (Chapitre 3) sont considérées comme des innovations par les partenaires du Luxembourg. Enfin, le nombre important de partenariats en matière de microfinance ou le soutien au label LuxFlag sont autant d'initiatives innovantes avec le secteur privé.

Capacités à l'échelle du système

Le membre dispose des compétences et des connaissances nécessaires pour assurer la gestion et la mise en œuvre de sa coopération pour le développement, et veille à ce qu'elles soient déployées là où il convient

Conformément aux recommandations du dernier examen par les pairs, le Luxembourg a renforcé sa capacité à mener à bien son programme de coopération par l'ouverture de nouveaux bureaux sur le terrain au Niger et au Mali et en améliorant ses outils de gestion des ressources humaines, par exemple en clarifiant les fiches de poste des personnels. LuxDev a de son côté redéployé stratégiquement ses effectifs et tente, avec le plan de réorganisation Optimus 2016, d'améliorer encore son efficacité opérationnelle.

Des effectifs plus adaptés et mieux déployés pour mettre en œuvre le programme de coopération

Depuis le dernier examen par les pairs de 2012, le Luxembourg a renforcé sa capacité à mener à bien son programme de coopération.

Au MAEE, les actions engagées depuis 2012 ont permis de renforcer la capacité de la DCD à mettre en œuvre son programme de coopération. Ainsi, la direction, qui compte 29 collaborateurs au siège en 2017 (GGDL, 2017) contre 23 en 2012, a renforcé son bureau humanitaire et son service d'évaluation comme préconisé lors du dernier examen par les pairs. Malgré ses efforts récents, le MAEE n'a pas encore la capacité d'assurer pleinement son rôle d'assurance qualité sur les thèmes transversaux et n'a pas encore identifié les besoins en renforcement de capacités liés à l'évolution du programme vers d'autres formes de partenariat, y compris avec le secteur privé.

LuxDev a redéployé son personnel rendant ainsi la mise en œuvre du programme de coopération plus efficiente. Malgré une enveloppe programme en augmentation entre 2012 et 2016 (LuxDev, 2017), LuxDev a réduit d'environ 10 % son personnel sur cette même période en réduisant le personnel affecté aux projets mais en renforçant les bureaux régionaux. Ainsi, fin février 2017, LuxDev disposait de 513 collaborateurs dont 52 au siège, 52 dans les bureaux régionaux et 409 sur projet⁸. L'évolution du rôle des assistants techniques et la redéfinition des fonctions entre le siège et les bureaux régionaux dans le cadre du programme Optimus 2016, informées par des diagnostics des bureaux régionaux (Encadré 4.2), devraient redessiner la structure du personnel de l'agence dans les années à venir.

Sur le terrain, comme recommandé par le dernier examen par les pairs, l'ouverture de deux bureaux de coopération au Mali et au Niger devrait permettre au Luxembourg de mieux jouer son rôle de chef de file sectoriel. La révision des attributions des assistants

techniques devrait aussi renforcer la capacité de la coopération luxembourgeoise à participer activement aux exercices de coordination sur le terrain.

Encadré 4.2. Diagnostics des bureaux régionaux

Dans le cadre du programme Optimus 2016, LuxDev mène une série de diagnostics organisationnels de ses bureaux régionaux afin d'optimiser la performance du dispositif actuel de mise en œuvre dans ses pays d'intervention. Pour cela, l'agence utilise notamment une « matrice des rôles et responsabilités », plus connue par son acronyme anglo-saxon : RASCI (Responsible, Accountable, Support, Consulted, Informed), qui décrit pour chaque acteur le rôle exact qu'il occupe pour une tâche, dans une activité ou un processus donné.

Source : LuxDev (s.d.), « Appui au diagnostic des bureaux - Note concernant le diagnostic en appui des bureaux LuxDev ».

Le Luxembourg a développé des outils de gestion des ressources humaines, mais les budgets et incitations à la formation restent faibles au sein du ministère

Le Luxembourg a développé ses outils de gestion des ressources humaines comme recommandé lors du dernier examen par les pairs, mais les incitations à la formation ainsi que les budgets afférents restent faibles.

Au MAEE, la DCD dispose d'un large éventail d'actions en vue de recruter et de former des Luxembourgeois aux métiers de la coopération au développement, de renforcer la présence luxembourgeoise au sein des institutions internationales ou simplement de mieux faire connaître aux Luxembourgeois la coopération au développement⁹. Néanmoins, il n'existe pas à ce stade d'évaluation exhaustive de l'impact de ces nombreux dispositifs qui permette d'optimiser la stratégie du ministère en matière de recrutement et l'influence du Luxembourg au sein des organisations internationales.

La récente réforme administrative de l'État a instauré une gestion par objectif des organisations et des collaborateurs qui contribue à l'amélioration de l'efficacité du ministère. Désormais, tous les fonctionnaires sont évalués annuellement et disposent d'une fiche de poste et d'un plan de travail. Les rigidités en matière de ressources humaines et les faibles incitations à la formation constatées en 2012 au sein du ministère sont toujours présentes, mais la DCD a mis en place des mesures incitatives à la mobilité interne, notamment par le biais de mesures en matière de rémunération, de prise en charge de voyages professionnels ou d'agrément, ou par l'ouverture de certains postes à des non-diplomates.

Au sein de LuxDev, comme observé au Sénégal, une ligne budgétaire dédiée à la formation, y compris du personnel local, permettrait de renforcer une dynamique positive, marquée par une grande variété de fonctions parmi les personnels du bureau régional.

Notes

1. Elle administre 86 % de l'aide publique au développement, le reste étant géré par le ministère des Finances à hauteur d'environ 10 %, le reliquat correspondant aux contributions faites au budget de l'Union européenne et aux autres ministères.
2. Tous les deux mois pour les discussions stratégiques et trimestriellement pour la revue du portefeuille bilatéral.
3. Voir par exemple les programmes indicatifs de coopération 2015-19 avec le Mali ou 2016-20 avec le Niger.
4. Le directeur adjoint vérifie la qualité et la conformité avec les principes et stratégies de la coopération luxembourgeoise. La note est ensuite transmise au directeur pour avis et au ministre pour accord. Les dimensions considérées sont : localisation, budget et durée ; contexte et antécédents ; axes stratégiques ; objectifs et résultats ; bénéficiaires ; efficacité de l'aide ; montage institutionnel ; thématiques transversales ; suivi/évaluation.
5. Facebook : www.facebook.com/MAEE.Luxembourg/, page consultée le 05 juin 2017 ; Twitter : @MFA_Lu.
6. Notamment du logiciel SAP pour la gestion financière des projets.
7. Au Sénégal, l'exécution par LuxDev de l'EU Migration Trust Fund a suivi des principes et modalités différents de ceux de la coopération luxembourgeoise dans le même pays, présentant ainsi un risque au niveau de la réputation pour le Luxembourg.
8. Voir ci-dessous les effectifs de Lux-Development entre 2012 et 2017.

Nombre de collaborateurs	2012	2017
Siège	54	52
Bureaux régionaux	46 dont 9 experts internationaux et 37 agents locaux	52 dont 11 experts internationaux et 41 agents locaux
Projets	455 dont 75 experts internationaux et 380 contrats locaux	409 dont 73 experts internationaux et 336 contrats locaux
Total	555	513

9. Telles que des stages à la DCD ou auprès d'ENDA, un service volontaire de coopération, les programmes « Jeunes Experts » auprès de l'ONU et de l'Union européenne, le programme volontaires des Nations Unies, le programme d'assistants techniques juniors de LuxDev ou les congés de coopération.

Bibliographie

Sources gouvernementales

CC (2017), *Rapport Spécial sur le Fonds de la Coopération au développement et en particulier sur les projets réalisés pour le compte de l'État par l'agence gouvernementale de coopération Lux-Development S.A. – suivi des recommandations*, Grand-Duché de Luxembourg, Luxembourg.

GGDL (2017), *Mémorandum du Luxembourg présenté dans le cadre de l'Examen par les pairs 2017 du Comité d'aide au développement*, Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Luxembourg (non publié).

JO (2012), « Coopération au Développement », Loi du 9 mai 2012 modifiant la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement et l'action humanitaire, Recueil de législation, A – N°111, 1^{er} Juin 2012, Luxembourg, www.gouvernement.lu/4560311/loi-du-9-mai-2012.pdf.

LuxDev (2017), *Optimus 2016 – Bienvenue – Version mars 2017*, LuxDev, Luxembourg (document interne).

Luxdev (2016a), *Guide - Règles d'application du marquage CAD/OCDE*, LuxDev, Luxembourg (document interne).

LuxDev (2016b), *Guide technique pour la formulation, la gestion et le monitoring axés sur les résultats*, LuxDev, Luxembourg (document interne).

LuxDev (2016c), *Processus stratégie et management - Procédure - Comité de gestion des risques (CGR)*, LuxDev, Luxembourg (document interne).

LuxDev (2014), *Guide - Approches, Modalités, Instruments*, LuxDev, Luxembourg (document interne).

LuxDev (2012a), *Vision 2020 de LuxDev*, LuxDev, Luxembourg (document interne).

LuxDev (2012b), *Rapport annuel LuxDev 2012*, LuxDev, Luxembourg, https://luxdev.lu/files/documents/rapann_fr_12.pdf.

LuxDev (s.d.a), *Appui au diagnostic des bureaux - Note concernant le diagnostic en appui des bureaux LuxDev*, LuxDev, Luxembourg (document interne).

LuxDev (s.d.b), *LuxDev - Code de conduite*, Luxembourg, https://luxdev.lu/files/documents/code_conduite.pdf.

MAEE (2017a), *Ministère des Affaires étrangères et européennes - Rapport d'activité 2016*, Ministère des Affaires étrangères et européennes, Luxembourg, www.gouvernement.lu/6806551/2016-rapport-affaires-etrangees-europeennes.pdf.

MAEE (2017b), *Organigramme de la Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire*, www.annuaire.public.lu//index.php?idMin=2975 (consulté le 5 juin 2017).

MAEE/LuxDev (2012), *Protocole d'accord entre l'État du Grand-Duché de Luxembourg et l'Agence luxembourgeoise pour la coopération au développement « Lux-Development S.A. » relatif aux modalités d'application pratiques de la Convention entre l'État du Grand-Duché de Luxembourg et l'Agence luxembourgeoise pour la coopération au développement « Lux-Development » signée le 20 octobre 2008*, 23 novembre 2012, Luxembourg (document interne).

MAEE/LuxDev (2008), *Convention entre l'État du Grand-Duché de Luxembourg et l'Agence luxembourgeoise pour la coopération au développement « Lux-Development »*, 20 octobre 2008, Luxembourg (document interne).

Autres sources

OCDE (2016), *Recommandation du Conseil à l'intention des acteurs de la coopération pour le développement sur la gestion du risque de corruption*, www.oecd.org/fr/corruption/Recommandation-Cooperation-Developpement-Corruption-FR.pdf.

OCDE (2013), *Examens OCDE sur la coopération pour le développement : Luxembourg 2012*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200791-fr>.

Chapitre 5 : Modalités de mise en œuvre de la coopération luxembourgeoise au développement et partenariats, à l'échelle mondiale, régionale et des pays

Établissement de partenariats

Le membre établit des partenariats au service de la coopération pour le développement, avec une pluralité d'acteurs (administrations nationales et locales, institutions des Nations Unies, banques de développement, organisations de la société civile, fondations, instituts de la connaissance, médias, secteur privé)

Les partenariats de qualité sont au cœur des mécanismes de coopération luxembourgeois. Fort de financements prévisibles, flexibles et transparents ainsi que d'un engagement actif dans les mécanismes collectifs, le Luxembourg est un partenaire solide et pragmatique des organisations multilatérales, des organisations non gouvernementales (ONG) et de ses pays prioritaires. Conformément aux recommandations du précédent examen par les pairs, le Luxembourg est notamment en train de rationaliser les mécanismes de financement des ONG. Par ailleurs, les récents efforts de mobilisation du secteur privé devraient accroître la diversité des partenaires pour mieux répondre aux besoins de développement. Néanmoins, une programmation structurée par canal d'acheminement et des cadres stratégiques pays qui ne couvrent pas toutes les dimensions de la coopération bilatérale dans les pays prioritaires limitent les possibilités de coordination et de mise en cohérence des interventions, ce qui pourrait réduire leur impact.

Des partenariats pertinents mais insuffisamment coordonnés dans les pays faute de cadre global de coopération

Le Luxembourg mobilise des partenariats avec une pluralité d'acteurs, principalement les institutions multilatérales, les ONG luxembourgeoises et les administrations nationales. La mobilisation de ces partenariats, avec des instruments adaptés, lui permet de répondre aux besoins identifiés au niveau mondial, local, et dans une certaine mesure régional.

La contribution aux fonds propres et thématiques des institutions multilatérales permet au Luxembourg de travailler à la fois au niveau mondial, régional et local. À cela s'ajoute la mobilisation d'agences multilatérales pour mettre en œuvre des projets bilatéraux en fonction de leur expertise - bien que leur performance passée ne fasse pas encore l'objet d'analyse systématique qui puisse informer leur sélection¹. Dans les États fragiles, le Luxembourg a par exemple combiné l'existence d'un programme de coopération bilatérale de longue date avec des canaux multilatéraux pour soutenir des processus électoraux ou l'aide humanitaire. Néanmoins, malgré les efforts pour coordonner les agences multilatérales impliquées dans les programmes indicatifs de coopération (Encadré 5.1), la multiplication de ce type de partenariats et leur sélection par appel à projets peut entrer en contradiction avec l'objectif de renforcement du système multilatéral et entraîner des lourdeurs de gestion d'un portefeuille fragmenté (Chapitre 2 et Annexe C).

Chapitre 5 : Modalités de mise en œuvre de la coopération luxembourgeoise au développement et partenariats, à l'échelle mondiale, régionale et des pays

Avec 20 % de son aide publique au développement (APD) allouée aux ONG ou par leur intermédiaire depuis 2013 – se situant au-dessus de la moyenne du CAD de l'OCDE de 13 % - le Luxembourg a établi de solides partenariats avec les ONG luxembourgeoises. La réforme des mécanismes de financement dans le cadre du paquet d'avenir répond aux objectifs stratégiques d'engagement avec ces acteurs (Chapitre 2) tout en renforçant la complémentarité avec la programmation gouvernementale², comme recommandé par le précédent examen par les pairs. En effet, le taux de co-financement plus élevé pour des projets mis en œuvre dans les pays les moins avancés, les pays prioritaires³ et dans le secteur des droits de la personne permet de renforcer la concentration du programme luxembourgeois tout en conservant le droit à l'initiative et l'indépendance des partenaires non gouvernementaux. Par ailleurs, dans des cas très particuliers où une ONG dispose d'une expertise spécifique utile à la mise en œuvre du programme bilatéral, celle-ci peut être recrutée sous mandat luxembourgeois. Néanmoins, l'absence de spécifications thématiques, sectorielles ou géographiques dans les appels à projets⁴ limite cette recherche de complémentarité. Enfin, bien qu'encourageant les partenariats entre les ONG luxembourgeoises et la société civile du Sud, le Luxembourg ne dispose pas de mécanismes de financement directs de cette dernière⁵. Cela limite sa capacité à renforcer l'engagement et la contribution à l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques de développement de ces partenaires du Sud.

Dans la droite ligne du Programme d'action d'Addis-Abeba, le Luxembourg cherche désormais à mobiliser des partenariats avec le secteur privé. À ce stade, la logique de partenariat n'est pas tout à fait clarifiée (Chapitre 2) et se concrétise principalement via la Business Partnership Facility (Chapitre 3). Bien que la facilité privilégie les pays où le Luxembourg est présent, assurant une certaine complémentarité avec le programme de coopération bilatérale, les secteurs éligibles⁶ sont ceux identifiés par le Luxembourg dans le cadre de sa nouvelle révolution industrielle pour lesquels le pays a de la valeur-ajoutée. Ces objectifs ne sont en lien ni avec les secteurs de coopération ni avec les priorités identifiées par les pays partenaires. Vu comme un partenaire capable de créer des emplois et de catalyser des financements additionnels, le secteur privé n'est pas encore un partenaire de planification et d'acheminement du programme de coopération. Or, comme observé au Sénégal, la consultation du secteur privé lors de l'élaboration des programmes indicatifs de coopération permettrait au Luxembourg d'identifier des partenariats novateurs (Annexe C).

D'une façon générale, le Luxembourg recherche l'alignement des partenaires sur ses priorités bilatérales et une certaine complémentarité entre partenariats, principalement entre et avec les organisations multilatérales. Néanmoins, les partenariats restent avant tout structurés autour des outils de financement. Dans les pays prioritaires, l'absence de cadre stratégique de niveau pays couvrant l'ensemble des activités de la coopération luxembourgeoise mises en œuvre dans un pays limite les possibilités de coordonner les activités financées par le programme indicatif de coopération et celles financées par d'autres enveloppes. Cette absence de cadre limite aussi l'analyse de la cohérence d'ensemble des appuis. Les efforts conduits dans les nouveaux programmes indicatifs de coopération pour identifier systématiquement le rôle du secteur privé, des ONG, des organisations multilatérales et des partenaires du Sud est une première étape intéressante pour remédier à ce problème.

Chapitre 5 : Modalités de mise en œuvre de la coopération luxembourgeoise au développement et partenariats, à l'échelle mondiale, régionale et des pays

Encadré 5.1. Efforts de coordination des partenaires multilatéraux au Sénégal

Dans le cadre du troisième programme indicatif de coopération Luxembourg-Sénégal, les représentants des autorités sénégalaises et luxembourgeoises et les organisations multilatérales en charge de la mise en œuvre du programme indicatif de coopération ont signé une lettre d'entente dans le but de promouvoir la cohérence de leurs actions et d'en renforcer l'efficacité. Les signataires s'engagent notamment à harmoniser les planifications opérationnelles, les mécanismes de suivi et le plan de renforcement des capacités, et sont tenus de notifier le Luxembourg des progrès réalisés en ce sens. Le Luxembourg a aussi facilité l'organisation de missions de programmation conjointes dans un des secteurs de son programme de coopération, la santé, facilitant ainsi les synergies dans la formulation des actions.

Sources : Entretiens conduits lors d'une mission au Sénégal ; Coopération Sénégal – Luxembourg (s.d.b.), Lettre d'entente en vue du renforcement des synergies entre les acteurs du troisième Programme indicatif de coopération (PIC III) Sénégal – Luxembourg.

Le fonds de la coopération au développement permet des engagements pluriannuels malgré un budget d'APD voté annuellement

La capacité du Luxembourg à engager et à déboursier son appui sur plusieurs années, le degré de flexibilité budgétaire au sein des enveloppes budgétaires et les efforts d'alignement sur les stratégies et systèmes de ses partenaires font du Luxembourg un partenaire solide, prévisible et capable de s'adapter à l'évolution des besoins, y compris dans les États fragiles.

En effet, bien que le budget d'APD soit défini annuellement, son élaboration s'accompagne d'une programmation financière pluriannuelle pour les années n+2 à n+4. Par ailleurs, 54 % de l'aide transite par un fonds de la coopération au développement, fonds alimenté annuellement par le budget de l'État mais non soumis au principe d'annualité budgétaire pour les engagements et les déboursements. Le Luxembourg est ainsi en mesure de s'engager sur plusieurs années auprès de ses partenaires, qu'ils soient des organisations multilatérales⁷, des ONG⁸ ou des pays prioritaires⁹.

Par ailleurs, la convention entre le ministère des Affaires étrangères et européennes et LuxDev permet de modifier la répartition de l'enveloppe financière entre pays en fonction de l'état d'avancement des programmes et projets, sous réserve de l'approbation de l'État. De plus, le fait que les engagements soient basés sur des enveloppes globales, telles que les programmes indicatifs de coopération d'une durée de quatre à cinq ans pour les pays prioritaires, offre un certain degré de flexibilité et de réactivité en fonction des besoins au sein de ces mêmes enveloppes. Par exemple, lors de la crise au Mali en 2012, le Luxembourg a pu rapidement adapter ses programmes de développement aux capacités des autorités nationales et locales et ses programmes humanitaires aux besoins des populations grâce à la combinaison d'une structure légère au sein du ministère et de LuxDev et d'une connaissance historique du contexte d'opération. Cela est une bonne pratique de programmation en contexte de fragilité. Enfin, les modalités de financement des organisations multilatérales, par contributions aux fonds propres ou fonds thématiques, ou les accords-cadres signés avec les ONG¹⁰ laissent suffisamment de flexibilité pour adapter les projets et programmes aux évolutions de contexte.

Le Luxembourg s'implique dans les processus collectifs

Le Luxembourg s'inscrit dans les dynamiques de coordination et d'harmonisation afin de réduire les coûts de transaction d'une coopération fragmentée et d'améliorer l'efficacité de sa coopération.

Chapitre 5 : Modalités de mise en œuvre de la coopération luxembourgeoise au développement et partenariats, à l'échelle mondiale, régionale et des pays

Dans ses pays prioritaires, le Luxembourg veille à ajuster les cycles des programmes indicatifs de coopération sur les cycles de programmation conjointe de l'Union européenne. Il s'engage aussi dans des mécanismes de coopération déléguée et de projets et programmes conjoints. Ainsi, entre 2014 et 2015, environ 25 % de l'aide bilatérale luxembourgeoise était engagée sous forme de partenariats multi-bailleurs¹¹, soit une augmentation de 16 points par rapport à la période 2012-13¹².

Par ailleurs, le Luxembourg contribue activement aux efforts de coordination des partenaires techniques et financiers dans les pays partenaires, que ce soit dans les groupes formels ou de sa propre initiative, notamment en facilitant des missions conjointes. Au Sénégal, par exemple, le Luxembourg a joué un rôle instrumental dans la définition de plans uniques de renforcement des capacités au sein des ministères de la Formation professionnelle, de l'Apprentissage et de l'Artisanat et de la Santé et de l'Action sociale, partagés par l'ensemble des partenaires actifs dans le secteur (Annexe C). Ces efforts de coordination lui permettent à la fois d'être plus efficient et de renforcer sa visibilité.

Une transparence sur les allocations, pas sur les résultats

Le Luxembourg est attaché à la transparence de ses flux d'APD. Le Luxembourg a notamment renforcé la publication des données rétrospectives et prospectives via le système de notification des pays créanciers et l'enquête sur les dépenses provisoires du CAD de l'OCDE, pour atteindre un haut niveau de qualité (OCDE/PNUD, 2016 et Chapitre 3). La création à venir d'une base de données présentant les dépenses provisoires à trois/cinq ans par pays bénéficiaire sur le site de la coopération luxembourgeoise s'inscrit dans cette dynamique.

Par ailleurs, les opportunités de partenariat avec le secteur privé et la société civile, les mécanismes et critères de sélection de ces partenaires et les prises de décision sont explicitement formulés et partagés auprès de la population luxembourgeoise. Cela permet des interactions avec un éventail de partenaires à l'échelle du Luxembourg.

Néanmoins, malgré des efforts en termes de communication et de mesure des résultats (Chapitre 6), le Luxembourg ne prévoit pas de publier des informations relatives aux résultats, que ce soit au niveau des activités ou des pays. Les rapports annuels, brochures pays et fiches projets se limitent en effet à la présentation des volumes, objectifs et dans certains cas des activités prévues dans le cadre de ces interventions et ne présentent donc pas les résultats auxquels la coopération luxembourgeoise a contribué. L'absence d'une telle information limite ainsi la dimension de redevabilité auprès des partenaires du Luxembourg et de ses citoyens, y compris en termes d'optimisation des ressources.

98.8 % de l'aide du Luxembourg est déliée – bien au-dessus de la moyenne du CAD

En 2015, 98.8 % de l'APD luxembourgeoise était déliée, soit une baisse de 0.4 point par rapport à 2013.

Dans le cadre du développement de la Business Partnership Facility, facilité qui vise à promouvoir l'implication du secteur privé dans les pays en développement notamment par l'octroi de financements publics (Chapitre 3), le Luxembourg a veillé à ce que les critères de sélection des entreprises n'affectent pas ce bon niveau d'aide déliée, en accord avec la régulation européenne sur les aides dites « de minimis »¹³. Si cet instrument était amené à prendre plus d'ampleur, l'analyse de l'impact et de l'additionnalité des projets initialement financés pourrait fournir des enseignements utiles à la définition de garanties additionnelles.

Action au niveau des pays

L'action du membre dans les pays partenaires est conforme à ses engagements nationaux et internationaux, y compris ceux qui s'appliquent spécifiquement aux États fragiles

La performance du Luxembourg par rapport aux engagements pris à Busan est en progression constante. Pour ce faire, le Luxembourg a notamment revu ses outils stratégiques, conformément aux recommandations du dernier examen par les pairs. Le Luxembourg se démarque par ses progrès en termes d'utilisation des systèmes nationaux bien qu'il soit encore loin des cibles fixées en 2011. Dans les contextes de fragilité, une réflexion plus globale lors de la programmation des interventions permettrait une meilleure identification des risques politiques et sécuritaires, et donc une anticipation des crises, mettant à profit la flexibilité de l'aide au développement du Luxembourg pour s'adapter à des besoins changeants.

Responsabilité mutuelle et appropriation au cœur de la pratique luxembourgeoise

Le Luxembourg applique les principes d'appropriation et de responsabilité mutuelle dans l'ensemble de ses activités. Afin d'assurer que les partenariats de développement soient conduits par les partenaires, les programmes indicatifs de coopération, signés avec les pays prioritaires, sont alignés sur les cycles de programmation et les priorités nationales telles qu'identifiées dans les plans et stratégies sectoriels (OCDE/PNUD, 2016)¹⁴, sans conditions de financement. L'attention portée au renforcement des capacités comme thématique transversale doit donner les moyens aux partenaires de jouer leur rôle de moteur. Cette approche se traduit en pratique par une mobilisation accrue de l'assistance technique et une évolution de son rôle vers une fonction de conseil plus que d'appui à la mise en œuvre¹⁵. Toutefois, comme observé au Sénégal, une réflexion sur le rôle de l'assistance technique et sur la mesure des résultats en termes de renforcement des capacités sera nécessaire pour garantir la durabilité et l'appropriation des interventions. À ce titre, l'évaluation en cours sur le renforcement des capacités au sein de la coopération luxembourgeoise devrait fournir des enseignements utiles.

La redevabilité mutuelle est assurée par l'implication systématique des pays partenaires dans les exercices de suivi et évaluation, que ce soit au niveau des activités ou des programmes indicatifs de coopération. De plus, le fait que 79 % de l'aide bilatérale luxembourgeoise soit inscrite aux budgets nationaux et que 95.9 % mobilise les cadres de résultats propres aux pays prioritaires renforce les capacités des gouvernements et Parlements partenaires à suivre le programme de coopération. Cette approche répond aux exigences de redevabilité mutuelle auprès des autorités et Parlements nationaux et à la cible 15 de l'objectif de développement durable 17 : « respecter la marge de manœuvre et l'autorité de chaque pays en ce qui concerne l'élaboration et l'application des politiques d'élimination de la pauvreté et de développement durable ».

Enfin, fort d'une concentration géographique et sectorielle élevée, le Luxembourg est en mesure d'assurer le rôle de chef de file dans les instances de coordination entre pays partenaires et bailleurs, au niveau sectoriel comme national, renforçant ainsi l'appropriation et la redevabilité au-delà de la seule coopération luxembourgeoise.

Chapitre 5 : Modalités de mise en œuvre de la coopération luxembourgeoise au développement et partenariats, à l'échelle mondiale, régionale et des pays

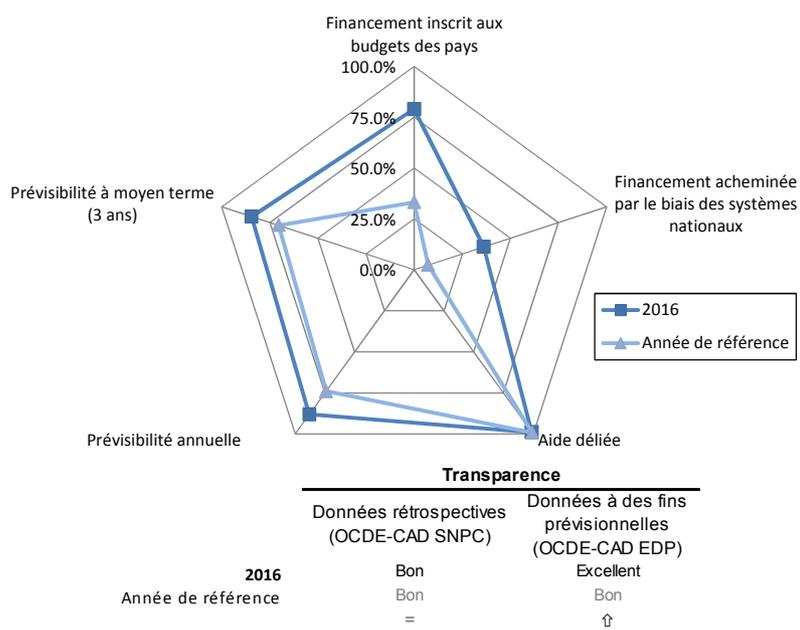
Un progrès constant par rapport aux indicateurs de Busan

Le Luxembourg est attaché aux principes d'efficacité de l'aide. Son plan d'action pour l'efficacité du développement, adossé à une matrice de suivi, lui permet de faire le point sur les progrès restant à accomplir. La révision en cours de la matrice lui permettra d'intégrer les nouveaux engagements résultant des conférences internationales de 2015.

Avec une prévisibilité de l'aide élevée (Chapitre 3), une transparence sur les flux d'APD et une aide déliée, les défis actuels concernent l'utilisation des systèmes nationaux. On notera toutefois d'énormes progrès sur ce point entre les deux exercices de suivi du partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement : la part de l'aide utilisant les systèmes nationaux est passée de 7.3 % en 2013 à 36.2 % en 2015 (OCDE/PNUD, 2016), traduisant la volonté du Luxembourg de faire évoluer ses modalités de mise en œuvre et répondant ainsi aux recommandations de l'examen par les pairs de 2012.

En effet, conformément aux recommandations du dernier examen par les pairs, le Luxembourg a révisé ses outils stratégiques et décisionnels. Il dispose désormais d'un éventail d'instruments qui lui permet d'utiliser avec une intensité variable les systèmes nationaux en fonction des capacités de ses partenaires, allant de la régie à l'aide budgétaire. Une modalité de mise en œuvre, l'aide budgétisée, a été récemment développée comme procédure intermédiaire. Pilotée au Sénégal, elle s'apparente dans une certaine mesure à de l'aide budgétaire sectorielle en ce sens qu'elle utilise uniquement les systèmes nationaux. Néanmoins les ressources sont ciblées, non fongibles avec celles de l'État et traçables faisant de cette aide budgétisée un mécanisme spécifique à la coopération luxembourgeoise bien qu'intégré dans les systèmes nationaux (Annexe C) Une réflexion sur les procédures associées à cette modalité permettrait de réduire les lourdeurs et limitations de l'instrument et d'éviter de créer une architecture implantée institutionnellement dans les structures nationales mais isolée dans la pratique.

Graphique 5.1. Performance du Luxembourg pour une coopération efficace au service du développement



Source : OCDE/PNUD (2016), *Vers une coopération pour le développement plus efficace : Rapport d'étape 2016*.

Chapitre 5 : Modalités de mise en œuvre de la coopération luxembourgeoise au développement et partenariats, à l'échelle mondiale, régionale et des pays

Une anticipation des crises limitée par des analyses de contexte plus sectorielles et opérationnelles que globales

Le contexte local est le point de départ de la programmation bilatérale. Dans les contextes de crise, l'appréciation conjointe de la vulnérabilité des populations et de la valeur ajoutée du Luxembourg sous-tend les actions de coopération. Cette approche pragmatique rejoint de fait certains des principaux objectifs du New Deal. Dans les pays prioritaires, les programmes indicatifs de coopération sont identifiés sur la base de consultations auxquelles sont invités les partenaires de mise en œuvre : autorités nationales et locales et ONG identifiées. Cette logique participative est aussi suivie pour la formulation des projets et le suivi de la programmation. De plus, de par sa forte concentration géographique et sectorielle et une implication de LuxDev dès la phase d'identification, le Luxembourg dispose d'une connaissance approfondie et reconnue du contexte d'intervention dans ses secteurs et des besoins de ses partenaires.

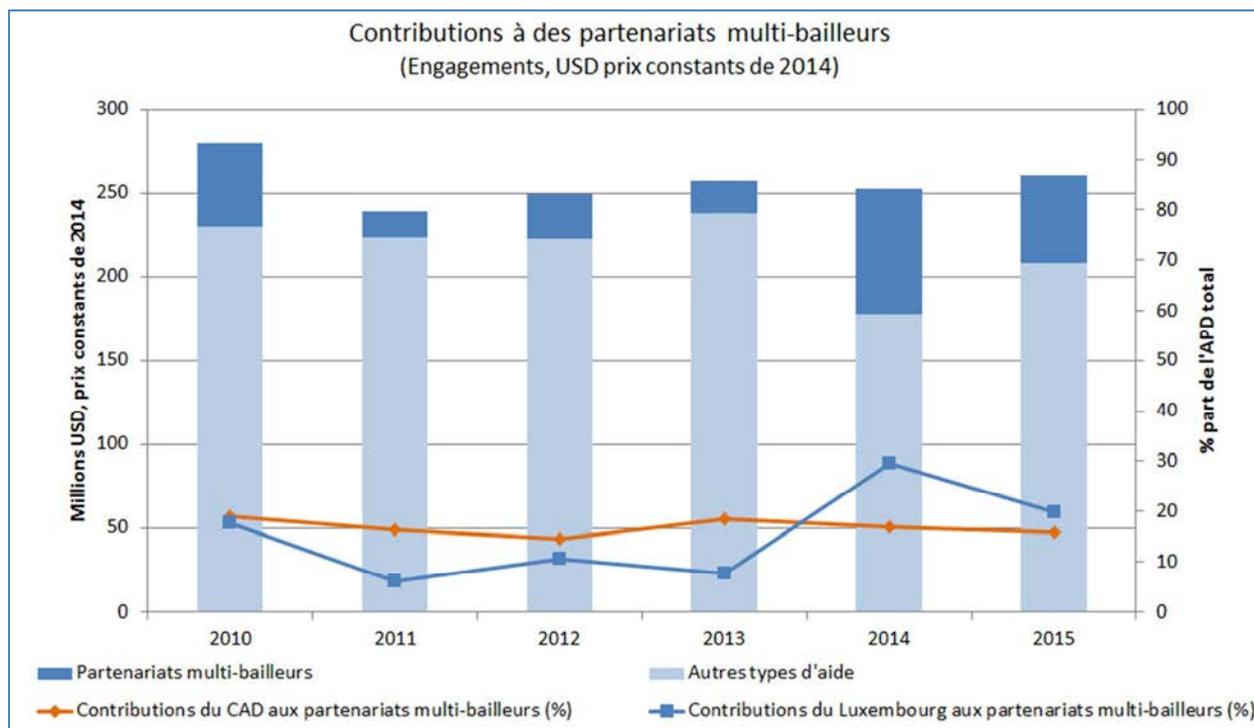
Le fait que les analyses de contexte soient avant tout conduites au niveau des secteurs de coopération et que les risques soient analysés principalement d'un point de vue opérationnel affecte la définition des programmes, principalement dans les contextes de fragilité. En effet, dans ces contextes, la coopération au développement est le point d'entrée du partenariat et structure le dialogue politique, y compris sur les questions sécuritaires. Or cette approche, communes à de nombreux partenaires de développement, n'a pas permis d'anticiper les risques politiques, comme au Mali ou au Niger, ce qu'auraient pu permettre des dispositifs d'alerte précoce prenant en compte les aspects politiques et de gouvernance. Tirant les leçons de ces expériences, et tirant profit de la flexibilité de son aide au développement, le Luxembourg envisage désormais de s'engager dans des crises complexes comme en République centrafricaine de manière plus globale, ce qui est à encourager. La récente ouverture de postes diplomatiques dans le Sahel devrait aussi accroître la capacité d'analyse du Luxembourg et sa connaissance des pays partenaires les plus à risques.

Notes

1. La récente participation du Luxembourg au sein du MOPAN devrait contribuer à dépasser cette limite.
2. À l'heure de la rédaction du rapport, les projets de loi et de règlement instaurant les nouveaux taux de cofinancement étaient en cours de transmission auprès du Conseil d'État et de la Chambre des députés.
3. Soit 80 % dans les pays les moins avancés et les pays partenaires de la coopération luxembourgeoise et 60 % dans les autres pays. Si les projets visent directement les droits de la personne, le taux de cofinancement est de 80 % quel que soit le pays de mise en œuvre.
4. À l'heure actuelle, les projets sont sélectionnés uniquement sur la base de critères de qualité.
5. À l'exception de sept financements au Salvador, au Kosovo, en Cisjordanie et dans la Bande de Gaza, en République centrafricaine et d'un programme régional en Amérique Centrale sur un total de 659 financements notifiés à l'OCDE. Source : *Statistiques de l'OCDE sur le développement international*, <http://dx.doi.org/10.1787/dev-data-fr> (base de données consultée le 24 mai 2017).
6. Ces secteurs sont : biohealth ; technologies de l'information et des communications (TIC) ; technologies financières ; éco-innovation.
7. Les accords de partenariat stratégique peuvent être signés pour une durée de quatre ans, les contributions aux fonds thématiques peuvent être signées pour une durée de deux ans.
8. Les financements peuvent être octroyés sur une durée allant jusqu'à trois ans dans le cadre des appels à propositions, jusqu'à cinq ans pour les accords-cadres.
9. Les programmes indicatifs de coopération signés avec les pays prioritaires engagent le Luxembourg sur une durée de quatre à cinq ans. Pour les pays partenaires non prioritaires, ou pays à projets, les projets pluriannuels donnent une prévisibilité sur plusieurs années.
10. Les accords-cadres signés pour une durée de trois à cinq ans renforcent la responsabilité des ONG qualifiées dans la conduite et le suivi des programmes, notamment par une certaine flexibilité de gestion. En effet, ils sont conclus sur la base d'un programme cohérent. Les documents de programmation et de budget ne doivent donc pas nécessairement être détaillés au niveau de chaque activité et des réallocations budgétaires en cours de programme sont possibles. En contrepartie, il est attendu des ONG qu'elles mettent en place une gestion axée sur les résultats.

Chapitre 5 : Modalités de mise en œuvre de la coopération luxembourgeoise au développement et partenariats, à l'échelle mondiale, régionale et des pays

11. Pour cet examen, sont considérées comme partenariats multi-bailleurs les contributions sous forme d'aide budgétaire à des fonds communs et à des programmes et fonds à objectifs spécifiques gérés par des organisations internationales. À titre de comparaison, la moyenne du CAD était de 16 % de l'aide bilatérale sur cette même période. Pour plus d'informations sur la période 2010-15, voir le tableau ci-après :



Source : Adapté de OCDE (2017), *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/dev-data-fr>.

12. Cette évolution s'explique par une augmentation des contributions à des programmes et fonds à objectifs spécifiques gérés par des organisations internationales et une contribution élevée au Programme de développement stratégique de l'éducation de base (PDSEB) au Burkina Faso.
13. Les aides « de minimis » sont des aides accordées par un État membre à une entreprise et dont les montants cumulés ne peuvent pas dépasser un plafond de 200.000 euros sur une période de trois ans. Pour plus de détails sur ces aides, se référer au règlement UE 1407/2013 du 18 décembre 2013.
14. D'après l'exercice de suivi du partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement, 100 % des interventions de la coopération bilatérale luxembourgeoise ont des objectifs alignés avec les priorités nationales, dont 81.8 % découlent des plans et stratégies sectoriels.
15. L'aide allouée comme assistance technique est passée de 9 millions USD en 2011 à 30 millions en 2014 et 107 millions en 2015 (prix constants 2015). Source : « Dépenses de coopération technique », *Statistiques sur les apports de ressources aux pays en développement*, www.oecd.org/fr/cad/financementpourledeveloppementdurable/statistiques-financement-developpement/statistiquesurlesapportsderessourcesauxpaysendevloppement.htm (base de données consultée le 17 mai 2017).

Bibliographie

Sources gouvernementales

DCD (2016), *Conditions générales régissant les relations contractuelles entre le MAEE et les ONG, version du 25 mars 2016*, Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Luxembourg.

GGDL (2017), *Mémoire du Luxembourg présenté dans le cadre de l'Examen par les pairs 2017 du Comité d'aide au développement*, Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Luxembourg (non publié).

GGDL (2014), *Plan d'action pour l'efficacité du développement 2014-2016*, Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Luxembourg, www.gouvernement.lu/4781551/plan-d_action-pour-l_efficacite-du_developpement.pdf.

GGDL/République démocratique populaire lao (2015), *Indicative Cooperation Programme (2016-2020)*, www.gouvernement.lu/5595541/PIC-2016-2020-Lux-Laos_-Lux-17092015.pdf.

GGDL/République du Mali (2015), *Programme indicatif de coopération (2016-2019)*, www.gouvernement.lu/4688527/mali-pic-de-4ieme-generation-2015-2019.pdf.

LuxDev (2014), *Approches, Modalités, Instruments*, LuxDev, Luxembourg (document interne).

Autres sources

Commission Européenne (2016), *Effective Development Cooperation: Has the European Union Delivered?*, Commission Européenne, Bruxelles.

Coopération Sénégal Luxembourg (s.d.a), *Guide de l'aide budgétisée*, Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan, Dakar.

Coopération Sénégal Luxembourg (s.d.b), *Lettre d'entente en vue du renforcement des synergies entre les acteurs du troisième Programme indicatif de coopération (PIC III) Sénégal – Luxembourg*, Dakar.

OCDE (2013), *Examens OCDE sur la coopération pour le développement : Luxembourg 2012*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200791-fr>.

OCDE/PNUD (2016), *Vers une coopération pour le développement plus efficace : Rapport d'étape 2016*, Éditions OCDE, Paris, <http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2017/07/FINAL-2016-Progress-Report-FR-ebook.pdf>.

Chapitre 6 : Résultats, évaluation et apprentissage au sein de la coopération au développement du Luxembourg

Gestion axée sur les résultats de développement

Un système de gestion axée sur les résultats est en place

Les mécanismes de gestion axée sur les résultats au niveau des interventions offrent une base solide pour développer une telle approche à un niveau plus stratégique. Les efforts en cours pour établir des cadres de résultats au niveau des programmes indicatifs de coopération (PIC), tels que recommandés lors du dernier examen par les pairs, devront être associés à des mécanismes de suivi et d'évaluation adéquats si le Luxembourg veut disposer des informations utiles et nécessaires pour un pilotage stratégique. En effet, les mécanismes nouvellement mis en place pèchent encore par manque de situations de référence, d'indicateurs désagrégés aisément mesurables et d'analyses sectorielles sur base des informations collectées.

Un début de gestion axée sur les résultats au niveau des pays

Le Luxembourg renforce la gestion axée sur les résultats au niveau des opérations et commence à développer une approche similaire au niveau des programmes indicatifs de coopération, ce qui devrait lui permettre de consolider sa capacité de pilotage stratégique.

En effet, les nouveaux processus de formulation de LuxDev – définis en 2016 - mettent l'accent sur les résultats attendus des interventions comme préalable à la définition des plans opérationnels. Ces résultats sont présentés comme un des maillons d'une chaîne de résultats, commençant des activités jusqu'à l'impact, qui se réfère *in fine* aux objectifs des programmes indicatifs de coopération et des politiques sectorielles des pays partenaires - ce qui assure un haut degré d'alignement. Le fait que les budgets des interventions soient présentés par résultat attendu et par activité (LuxDev, 2017) et que les nouveaux formats de rapportage insistent sur les résultats illustre cette priorité donnée à la planification par les résultats. La diffusion d'un guide technique (LuxDev, 2016), la participation d'experts en suivi dans les exercices de formulation et l'offre de formation ont permis la diffusion de l'approche à l'ensemble de l'agence.

Une démarche axée sur les résultats est aussi associée au partenariat avec les organisations non gouvernementales (ONG). Bien que le ministère n'ait pas formulé explicitement les résultats attendus de son engagement avec ces dernières (Chapitre 2), les nouvelles modalités de financement poussent à la mise en pratique de la gestion axée sur les résultats par les ONG. En effet, la qualité du cadre logique des projets et des programmes ainsi que la mise en place d'un dispositif de suivi-évaluation font partie des critères de sélection pour les projets de cofinancements et les accords-cadres octroyés par le ministère. Il n'est pas prévu de développer une approche orientée sur les résultats pour les financements octroyés par la Business Partnership Facility qui prennent en compte les objectifs de la facilité et les caractéristiques propres au secteur privé.

Chapitre 6 : Résultats, évaluation et apprentissage au sein de la coopération au développement du Luxembourg

Enfin, conformément aux recommandations de l'examen par les pairs de 2012, les dernières générations de programmes indicatifs de coopération – signés à partir de 2015 – identifient désormais pour chaque secteur de concentration une série d'objectifs spécifiques associés à des indicateurs de suivi. Ces objectifs sont directement issus des politiques sectorielles des pays partenaires, assurant ainsi un haut niveau d'alignement. Travailler avant tout sur un cadre de résultats de niveau pays plutôt que sur un cadre au niveau de l'institution est une initiative louable.

Néanmoins, les indicateurs définis dans les programmes et projets ne sont pas formulés de façon aisément mesurable ou quantifiable et ne sont pas, à quelques exceptions près, associés à des lignes de référence qui permettent d'analyser les évolutions d'un secteur donné. Faute de logique d'intervention, les matrices de résultats ne précisent pas non plus si elles visent à mesurer des évolutions générales ou la contribution du Luxembourg à ces évolutions. Par ailleurs, l'absence de cadre de résultats qui traduise la stratégie pays du Luxembourg – c'est-à-dire qui englobe le programme indicatif de coopération ainsi que les activités des ONG et du secteur privé financées sur ressources luxembourgeoises – ne permet qu'un pilotage stratégique partiel au niveau des pays.

À l'heure actuelle, les différents cadres de résultats de la coopération luxembourgeoise, au niveau des pays comme des projets, ne font pas explicitement référence aux objectifs de développement durable, se concentrant sur les résultats identifiés dans les politiques sectorielles des pays prioritaires. Dans le cadre d'efforts conjoints avec les autres partenaires du développement, renforcer les capacités des pays partenaires pour qu'ils intègrent ces objectifs approuvés internationalement dans leurs plans de développement et leurs cadres de résultats nationaux permettrait au Luxembourg de s'aligner sur les objectifs de développement durable identifiés comme prioritaires par ses partenaires tout en étant capable de mesurer sa contribution au Programme à l'horizon 2030.

Le Luxembourg utilise les données tirées des systèmes statistiques de ses partenaires

Les mécanismes de suivi existants produisent des informations sur les produits et effets directs des interventions de la coopération luxembourgeoise en mobilisant autant que possible des données produites par les pays partenaires.

En effet, d'après le dernier exercice de suivi du partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement, et conformément aux engagements luxembourgeois en faveur de l'efficacité du développement, 92 % des indicateurs de résultats luxembourgeois sont renseignés tout au long du cycle de mise en œuvre en utilisant les sources et systèmes d'information des pays partenaires (OCDE/PNUD, 2016). Cette performance s'accompagne de certaines limitations, les données n'étant pas toujours produites à temps ou de qualité suffisante. Afin de dépasser ces limites, le Luxembourg conduit des diagnostics organisationnels au démarrage des programmes indicatifs de coopération pour améliorer les capacités de ses partenaires, y compris en termes de suivi et évaluation, et apporter si besoin une assistance technique. Lorsque pertinent, le Luxembourg utilise aussi des données produites par les autres partenaires techniques et financiers.

Néanmoins, les systèmes de suivi actuellement en place ne sont pas toujours en mesure de fournir une information de qualité et ventilée tout au long de la chaîne de résultats. Les données renseignées dans les différents tableaux de bord ne sont pas systématiquement désagrégées en fonction du genre ou de la localisation des effets, comme observé dans les évaluations des programmes conduits au S énégal. Par ailleurs, pour les

Chapitre 6 : Résultats, évaluation et apprentissage au sein de la coopération au développement du Luxembourg

programmes identifiés avant la réforme des programmes indicatifs de coopération, les systèmes de suivi produisent au mieux des informations relatives aux effets directs et ne traitent pas des impacts faute de cadre de résultats au niveau des pays. En effet, bien que les rapports annuels soient structurés en fonction des résultats attendus, ces rapports présentent mais n'analysent pas le niveau d'atteinte des résultats et n'exploitent pas suffisamment les indicateurs d'effet et d'impact.

La conduite d'auto-évaluations annuelles et d'évaluations externes à mi-parcours des interventions et programmes indicatifs de coopération permet de dépasser partiellement ces limites en produisant une analyse plus stratégique des résultats. Comme observé au Sénégal, synchroniser les évaluations à mi-parcours des projets avec l'évaluation à mi-parcours du programme a permis de renforcer l'analyse d'impact et de donner une dimension plus stratégique à cette dernière. Cette expérience confirme que mieux distinguer les outils de suivi de ceux d'évaluation permettrait d'utiliser les évaluations de façon plus efficiente et stratégique, en fonction des risques identifiés et des besoins de connaissance, plutôt que de les utiliser comme outil de suivi.

Les résultats sont utilisés à des fins de gestion opérationnelle, pas pour le pilotage stratégique ou la communication

Le Luxembourg utilise l'information sur les résultats pour améliorer la gestion des interventions. En effet, les informations collectées sont discutées régulièrement avec les partenaires du Luxembourg pour améliorer la gestion des programmes lors des comités de pilotage et commissions de partenariat. Ces discussions sont facilitées par les fortes incitations à l'apprentissage au sein de LuxDev et la conduite d'exercices de suivi et d'évaluation conjoints.

En revanche, les discussions se concentrent plus sur les questions opérationnelles que sur l'atteinte des résultats attendus, y compris du fait des faiblesses du suivi mentionnées ci-avant. L'évaluation à mi-parcours du programme indicatif de coopération entre le Luxembourg et le Sénégal notait par exemple que les indicateurs du *Document stratégique de réduction de la pauvreté II* annexés au PIC n'ont pas été utilisés comme outil de pilotage stratégique, ni au niveau des commissions de partenariat, ni au niveau des comités de pilotage des composantes bilatérales du programme (Artemis, 2016).

Ainsi, l'introduction récente de cadres de résultats au niveau des PIC est une première étape nécessaire mais non suffisante pour assurer un pilotage stratégique par les résultats. Une réflexion sur les mécanismes de suivi, les processus de décision et les incitations du personnel en charge de la mise en œuvre devrait assurer que l'information sur les résultats soit utilisée en pratique comme aide à la décision.

Système d'évaluation

Le système d'évaluation est conforme aux principes du CAD en matière d'évaluation

La fonction d'évaluation de la coopération luxembourgeoise a été renforcée ces dernières années. Notamment, la coordination entre les fonctions d'évaluation de LuxDev et du ministère a permis de développer des évaluations complémentaires aux traditionnelles évaluations de projets et pays. Néanmoins, l'outil évaluation n'est pas toujours utilisé de la façon la plus stratégique, contrairement aux recommandations de l'examen par les pairs de 2012. En effet, malgré un contexte de ressources limitées, les projets et programmes indicatifs de coopération sont évalués de façon quasi systématique - et non pas en fonction des risques et des besoins en termes de connaissance. Enfin, la structure institutionnelle actuelle questionne l'indépendance de la fonction d'évaluation.

Chapitre 6 : Résultats, évaluation et apprentissage au sein de la coopération au développement du Luxembourg

La fonction d'évaluation a été renforcée par la rédaction d'une politique et le recrutement de personnel

La fonction d'évaluation a été renforcée depuis le dernier examen par les pairs.

D'une part, le ministère des Affaires étrangères et européennes a adopté une politique d'évaluation en 2015 qui, en lien avec une série de documents internes, précise les rôles et responsabilités des différents acteurs au sein du ministère et les relations entre le ministère, LuxDev et les ONG bénéficiaires de subventions¹. Conformément aux principes d'évaluations du CAD, cette politique met l'accent sur les principes de transparence et d'indépendance et pousse à traiter systématiquement des thèmes transversaux.

D'autre part, les ressources humaines des unités d'évaluation du ministère et de LuxDev ont été étoffées, ce qui a permis de mieux contrôler la qualité des évaluations produites. En effet, le personnel en charge des évaluations au ministère est passé d'un mi-temps à un plein-temps, secondé par un plein-temps additionnel pendant la durée de la présidence luxembourgeoise du MOPAN. Au sein de l'agence, le département créé fin 2012 est désormais doté de deux personnes à temps plein. Néanmoins, si ce niveau de ressources humaines permet d'assurer la qualité des évaluations directement pilotées par ces deux institutions, les procédures relatives aux évaluations conduites par les ONG ne permettent pas au ministère de s'assurer de la qualité de cette dernière catégorie d'évaluations. Ceci affecte partiellement la capacité de contrôle et d'apprentissage du ministère sur des interventions qu'il cofinance.

Les évaluations sont des exercices indépendants une fois lancés

Les deux unités d'évaluation sont séparées institutionnellement des opérations. En effet, ces deux unités rapportent directement à leur direction générale. Afin de renforcer l'indépendance de chaque évaluation, les deux institutions font appel à des experts indépendants sélectionnés par appel d'offres. Des efforts ont par ailleurs été menés pour augmenter le nombre et la diversité des experts répondant à ces appels.

Alors que des mécanismes sont en place pour assurer l'indépendance des évaluations une fois celles-ci lancées, un mécanisme de contrôle externe - du type comité d'évaluation - associé à une plus grande flexibilité de planification des évaluations permettrait d'accroître l'indépendance de la fonction.

L'approche systématique des évaluations ne permet pas une planification stratégique

Les unités d'évaluation du ministère et de l'agence ne disposent pas de toute la flexibilité nécessaire pour planifier stratégiquement les évaluations. En effet, la coopération luxembourgeoise s'astreignant à conduire des évaluations à mi-parcours et finales pour chaque intervention et programme indicatif de coopération, les ressources humaines et budgétaires disponibles² laissent peu de marge de manœuvre pour conduire des évaluations thématiques ou d'instruments. Dans la pratique toutefois, certaines évaluations ont été annulées après une analyse d'opportunités de ces exercices.

Par ailleurs, la coordination entre les fonctions d'évaluation de LuxDev et du ministère ainsi que le transfert de la responsabilité d'évaluation vers les ONG bénéficiaires d'accords-cadres ont permis de libérer des ressources humaines et financières et d'introduire une certaine flexibilité pour conduire quelques évaluations stratégiques. Le ministère a par exemple lancé des évaluations transversales d'ONG³ et des évaluations thématiques⁴. La révision en cours de la convention entre le gouvernement luxembourgeois et LuxDev devrait renforcer cette dynamique positive. En effet, il est prévu de supprimer l'obligation d'évaluation systématique à mi-parcours et finale pour chaque intervention, permettant ainsi une approche plus stratégique des évaluations en fonction

des évolutions de contexte. L'impact de cette réforme sur la qualité de la programmation pourra être mesuré lors du prochain examen par les pairs.

La pratique d'évaluations en partenariat avec les pays prioritaires participe au renforcement des capacités

Le Luxembourg s'implique dans les exercices d'évaluation conjoints, principalement avec ses pays partenaires et dans une moindre mesure avec les autres partenaires techniques et financiers. En effet, le Luxembourg évalue conjointement avec les partenaires techniques et financiers les programmes multi-bailleurs et autres co-financements auxquels il participe⁵. Il s'illustre aussi par l'attention qu'il porte à la participation des pays prioritaires dans les évaluations des programmes indicatifs de coopération et des interventions qui les composent. En effet, ces programmes stipulent systématiquement que les deux parties seront impliquées dans les processus d'évaluation, y compris lors de la définition des termes de référence. Selon les contextes, le Luxembourg tient la fonction de pilote ou d'appui administratif, participant ainsi au renforcement des capacités en termes d'évaluation.

Apprentissage institutionnel

Les évaluations et les systèmes de gestion des connaissances sont utilisés comme outils de gestion

La coopération luxembourgeoise utilise les évaluations qu'elle conduit comme outils de connaissance et de gestion. La nouvelle stratégie de gestion des connaissances de LuxDev, qui intègre la production de connaissances dans ses processus de planification, suivi et gestion des performances individuelles, a participé au renforcement de l'expertise de l'agence. Néanmoins, ces connaissances sont principalement issues d'exercices de capitalisation internes et non de la mobilisation de partenariats externes. De plus, l'absence de vision de gestion de la connaissance au sein du ministère ne permet pas d'utiliser ces connaissances comme un outil de gestion prospective.

L'apprentissage – objectif premier des évaluations conduites par le Luxembourg

L'apprentissage est la vocation première des évaluations conduites par le Luxembourg, les évaluations étant un élément central dans la gestion des processus de la coopération luxembourgeoise (DCD, 2015b). La mobilisation des parties prenantes dès la formulation des termes de référence et la bonne synchronisation des calendriers d'évaluation et de programmation permet de mobiliser directement les enseignements tirés des évaluations à mi-parcours. Par exemple, l'identification du PIC IV du Sénégal a été lancée sur la base de l'évaluation à mi-parcours du programme indicatif précédent.

Par ailleurs, les conclusions et recommandations des évaluations sont systématiquement diffusées au sein de l'administration, par des notes internes, et auprès du public, par la publication des rapports en ligne. Les exercices d'évaluation transversale, regroupés par zones géographiques ou thématiques, permettent notamment de renforcer l'apprentissage mutuel entre acteurs. On pourra ainsi citer la méta-évaluation des interventions de la coopération luxembourgeoise dans le sous-secteur de la formation professionnelle en hôtellerie et tourisme qui a permis d'élaborer un guide de bonnes pratiques dans le secteur.

Néanmoins, seul le ministère a mis en place un mécanisme de rétroaction et de réponse aux évaluations. Ce mécanisme prend la forme d'une note rédigée par le service d'évaluation et le bureau concerné, transmise directement au ministre. Cette note précise les suites qui seront données aux recommandations pertinentes pour le ministère et le

Chapitre 6 : Résultats, évaluation et apprentissage au sein de la coopération au développement du Luxembourg

bureau concerné assure lui-même le suivi. Bien qu'il n'y ait pas de mécanisme pour assurer que des suites soient données en pratique, il semble que la majorité des recommandations des évaluations des PIC sont prises en compte dans les PIC réussis.

La gestion des connaissances mobilise peu les partenaires extérieurs

La capitalisation des connaissances et expertises est une priorité de LuxDev depuis 2012 (LuxDev, 2015). Suite à la définition de sa vision 2020 et d'un diagnostic des attentes en termes de connaissance, l'agence a élaboré sa première stratégie de gestion de la connaissance en 2014 organisée autour de trois principes : intégrer la gestion des connaissances dans les interventions et processus, mettre en place des outils de suivi favorisant le partage, l'échange et la communication, et promouvoir et faciliter une culture de l'apprentissage. Cette stratégie se concrétise notamment par des académies de printemps et des ateliers régionaux et une communication à double sens entre le siège et le terrain et entre les différentes représentations locales via la création de plateformes d'échanges et la mobilisation de réseaux d'experts. Par ailleurs, la gestion de la connaissance ne se limite pas à des systèmes informatiques : les objectifs de performance individuels du personnel de LuxDev incluent des objectifs de production de connaissance et d'apprentissage.

Néanmoins, comme observé au Sénégal (Annexe C), un renforcement de l'appui technique offert par le siège au personnel sur le terrain pourrait consolider cette dynamique d'apprentissage, principalement en ce qui concerne les questions transversales. De plus, les différents mécanismes de gestion de la connaissance reposent avant tout sur des exercices de capitalisation et ne mobilisent pas de savoirs produits par des partenaires extérieurs.

Il n'existe pas de stratégie de gestion de la connaissance au sein du ministère. Le partage de connaissances repose avant tout sur la petite taille de la Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire. La production de connaissances quant à elle repose principalement sur la participation du personnel à des conférences et groupes de travail officiels internationaux. Malgré quelques financements de centres de connaissances⁶, le ministère ne mobilise pas systématiquement ces partenariats pour partager de la connaissance en interne et informer la programmation. Une plus grande mobilisation de ces partenariats adossée à une vision de la gestion des connaissances pourrait en faire un outil de gestion prospective.

Notes

1. Le service Évaluation et contrôle qualité de la Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire du ministère assure le pilotage d'évaluations externes, est responsable de l'appropriation de leurs résultats et est le garant de la qualité des évaluations. Le département Évaluations et gestion des connaissances de LuxDev est en charge des évaluations internes de tous les programmes mis en œuvre par l'agence. Enfin, la responsabilité d'évaluer les interventions conduites par les ONG est désormais déléguée à ces dernières.
2. Le service Évaluation et contrôle qualité dispose d'un budget d'environ 600 000 euros par an, soit 0.15 % du budget d'APD pour conduire cinq à six évaluations par an. Les évaluations conduites par LuxDev et par les ONG sont quant à elles budgétées comme un pourcentage des budgets des interventions.
3. Par exemple, les évaluations des activités de réduction des risques de catastrophe à la République démocratique populaire lao en 2015, de six ONG de développement en Inde et au Bangladesh en 2015 et des activités de sensibilisation en 2016.
4. Évaluation du renforcement des capacités au sein de la coopération luxembourgeoise lancée en 2016.
5. Sur les six évaluations conduites par le ministère en 2015, une évaluation était conduite conjointement avec la Norvège et les Pays-Bas : l'évaluation des activités de l'ONG Aman.
6. Vingt financements auprès d'instituts d'enseignement, centres de recherche et think tanks dont 12 sous forme d'assistance technique et de bourses en 2015, pour un montant total de 3.3 millions USD. Source : *Statistiques de l'OCDE sur le développement international*, <http://dx.doi.org/10.1787/dev-data-fr> (base de données consultée le 29 mai 2017).

Bibliographie

Sources gouvernementales

Artemis (2016), *Revue à mi-parcours du Programme indicatif de coopération entre le Sénégal et le Luxembourg, 2012-2016*, Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Luxembourg.

DCD (2016a), *Conditions générales régissant les relations contractuelles entre le MAEE et les ONG, version du 25 mars 2016*, Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Luxembourg.

DCD (2016b), *La Coopération luxembourgeoise - Rapport annuel 2015*, Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire, Luxembourg, www.cooperation.lu/dbfiles/2015/lacentrale_files/1300/1325/MAE-rapport-FR_2015-middle-WEB.pdf.

DCD (2015a), *La Coopération luxembourgeoise - Rapport annuel 2014*, Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire, Luxembourg, www.cooperation.lu/dbfiles/2014/lacentrale_files/1100/1191/MAE-rapport%20FR_2014_web.pdf.

DCD (2015b), *Politique d'évaluation*, LuxDev, Luxembourg, www.gouvernement.lu/5387750/Politique-evaluation.pdf.

DCD (2012), *Communication - 2012, Stratégies et orientations*, Ministère des Affaires étrangères et européennes, Luxembourg.

GGDL (2017), *Mémorandum du Luxembourg présenté dans le cadre de l'Examen par les pairs 2017 du Comité d'aide au développement*, Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Luxembourg (non publié).

GGDL/Burkina Faso (2016), *Programme indicatif de coopération (2017-2021)*, www.gouvernement.lu/6549201/burkina-pic-III-2017-2021.pdf.

GGDL/République du Cabo Verde (2015), *Programme indicatif de coopération (2016-2020)*, www.gouvernement.lu/4686906/cabo-verde-pic-de-4ieme-generation-2016-2020.pdf.

GGDL/République démocratique populaire lao (2015), *Indicative Cooperation Programme (2016-2020)*, www.gouvernement.lu/5595541/PIC-2016-2020-Lux-Laos -Lux-17092015.pdf.

GGDL/République du Mali (2015), *Programme indicatif de coopération (2016-2019)*, www.gouvernement.lu/4688527/mali-pic-de-4ieme-generation-2015-2019.pdf.

GGDL/République du Niger (2015), *Programme indicatif de coopération (2016-2020)*, www.gouvernement.lu/5795591/PIC-2016-2020-Lux-Niger -New-York-le-26092015.pdf.

LuxDev (2017), *Processus formulation – Modèle de document technique et financier*, LuxDev, Luxembourg (document interne).

LuxDev (2016), *Guide technique pour la formulation, la gestion et le monitoring axés sur les résultats*, LuxDev, Luxembourg (document interne).

LuxDev (2015), *Dossier spécial – Gestion des connaissances*, LuxDev, Luxembourg, https://luxdev.lu/files/documents/RAPANN_GC.pdf.

LuxDev (2014a), *Approches, Modalités, Instruments*, LuxDev, Luxembourg (document interne).

LuxDev (2014b), *Processus d'amélioration continue – Guide Politique d'Évaluation Interne*, LuxDev, Luxembourg, http://luxdev.lu/files/media/articles/AMC_13_fr.pdf.

Chapitre 6 : Résultats, évaluation et apprentissage au sein de la coopération au développement du Luxembourg

Autres sources

OCDE (2016), *Evaluation Systems in Development Co-operation: 2016 Review*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262065-en>.

OCDE (2013), *Examens OCDE sur la coopération pour le développement : Luxembourg 2012*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200791-fr>.

OCDE/PNUD (2016), *Vers une coopération pour le développement plus efficace : Rapport d'étape 2016*, Éditions OCDE, Paris, <http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2016/11/2016-progress-report-Synthe%CC%80se-FR-v2.pdf>.

Chapitre 7 : Aide humanitaire du Luxembourg

Cadre stratégique

Des stratégies et des directives politiques claires concernant la résilience, la réaction et le redressement

Le Luxembourg a consolidé un actif déjà solide depuis le dernier examen par les pairs et a concentré son aide humanitaire comme recommandé. La stratégie de 2013 est soutenue par des fonds engagés de manière cohérente en faveur de priorités sectorielles et géographiques bien établies. Le Luxembourg prend acte des changements de nature des crises mais souhaite maîtriser l'évolution de sa stratégie pour assurer que l'aide qu'il fournit reste conforme aux principes humanitaires. Disposant d'une aide au développement qui s'adapte facilement aux changements de contexte, le Luxembourg devrait assurer un alignement des objectifs de son aide au développement avec son aide humanitaire de transition pour renforcer la cohérence de ses actions.

La politique humanitaire entre dans une phase de transition maîtrisée

L'aide humanitaire luxembourgeoise est régie par une stratégie datant de 2013 (GGDL, 2013). Cette aide s'articule autour de trois piliers : urgence, transition, et résilience et prévention. Ces piliers sont assez vastes pour permettre une grande diversité d'actions et de partenariats sous chacun d'eux.

L'environnement humanitaire global a changé de manière significative depuis le dernier examen par les pairs et l'aide humanitaire luxembourgeoise se trouve dans une phase de transition que le pays souhaite maîtriser. Le Luxembourg entreprend, notamment au travers de ses engagements au Sommet humanitaire mondial, d'adapter son aide à la complexité des crises modernes, où des éléments tels que conflits, catastrophes naturelles et humanitaires, sécurité et développement sont imbriqués. Déjà, des actions de stabilisation et des programmes de transition se chevauchent, tous financés par le budget humanitaire. Le Luxembourg indique également que l'aide humanitaire fait partie intégrante de sa politique « 3D » regroupant diplomatie, développement et défense notamment au Mali et au Niger¹. D'autre part, le Luxembourg entend défendre les principes humanitaires et promeut une complémentarité distanciée entre les actions de développement et des actions liées à la réponse humanitaire. Pour le Luxembourg, montrer que ces deux approches ne sont pas antagoniques est un défi et la volonté de ne pas adopter une nouvelle stratégie humanitaire avant d'avoir le recul nécessaire sur les changements issus notamment du Sommet humanitaire mondial est avisée.

Les objectifs de résilience nécessitent aussi l'adaptation de l'aide au développement

Au Sommet humanitaire mondial de mai 2016, le Luxembourg a pris plusieurs engagements pour renforcer la cohérence entre action humanitaire, coopération au développement, stabilisation et financement climatique², notamment par un dialogue interinstitutionnel. Pour autant, dans le domaine humanitaire, le Luxembourg ne dispose pas d'outil de planification commun entre LuxDev et le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) et les cycles de programmation sont différents. Le Luxembourg adapte son aide humanitaire en dédiant 20 % de son aide à des actions de transition et de résilience. Cependant, son aide au développement, bien que flexible, ne poursuit pas de manière expresse ces objectifs de résilience. C'est pourtant par l'adaptation structurelle des programmes de développement, et non des programmes humanitaires, que les

objectifs de résilience à long terme seront atteints dans les contextes fragiles. Le Luxembourg a récemment accru sa présence dans les pays du Sahel. Cette dynamique devrait intensifier les liens avec LuxDev et permettre de tirer profit de l'expertise technique de l'agence et de sa connaissance des contextes locaux. Des visites de terrain conjointes plus systématiques, par exemple, pourraient stimuler des échanges menant à une meilleure cohérence entre prévention des crises, construction de la résilience et coopération pour le développement. Elles permettraient aussi d'intégrer des éléments de préparation aux chocs, de financement des risques et d'intégrer des modificateurs de crise³ dans les programmes de développement.

Un budget humanitaire en hausse reflète les engagements du Luxembourg au Sommet humanitaire mondial

Le Luxembourg demeure un bailleur humanitaire investi qui engage jusqu'à 16 % de son APD à l'aide humanitaire, bien au-dessus de la moyenne du CAD de l'OCDE de 11.7 %⁴. Le Luxembourg s'est de plus engagé à accroître son budget humanitaire de 5 %, passant ainsi de 40 millions EUR en engagements en 2015 à 44 millions EUR en 2018⁵. Cette tendance à la hausse permettra au Luxembourg d'accroître son engagement, notamment en termes de prévention des crises et de transition, en ligne avec ses engagements du Sommet humanitaire mondial⁶. Bien qu'en hausse, le budget demeure toutefois limité, c'est par des priorités claires et un choix avisé des partenaires que le Luxembourg peut remplir ses objectifs stratégiques, y compris de prévention des crises et de construction de la résilience. L'interaction entre changement climatique, pauvreté, catastrophes naturelles et conflits est bien intégrée dans la stratégie luxembourgeoise. À cet égard, le Luxembourg pourrait combiner plus étroitement ses budgets de développement et d'aide humanitaire pour augmenter significativement la contribution financière aux actions de prévention dans des contextes de fragilité.

Efficacité de la conception des programmes

Les programmes ciblent les risques qui menacent le plus la vie humaine et les moyens de subsistance

Les interventions humanitaires du Luxembourg sont décidées suivant des axes stratégiques clairs et sont guidées par les principes humanitaires et la capacité de ses partenaires à les appliquer. À ce titre, le Luxembourg souhaite conserver une séparation nette entre programme de développement et assistance humanitaire. Le Luxembourg, en fournissant un financement flexible à ses partenaires, leur laisse une grande latitude pour déterminer la nature des réponses humanitaires à apporter en cas de crise. Il souhaite augmenter son aide directe aux acteurs locaux, mais devra aussi s'assurer que ses partenaires internationaux appliquent à leurs partenaires locaux la même qualité d'aide qu'ils reçoivent du Luxembourg.

Le Luxembourg décide de s'impliquer dans les crises en fonction de ses partenariats avec les organisations multilatérales

Le Luxembourg prédétermine de manière indicative comment son budget humanitaire sera réparti entre les trois axes de sa stratégie humanitaire :

- urgence : 75 %
- transition : 20 %
- prévention et résilience : 5 %.

Le Luxembourg alloue également une partie de son budget à des partenariats stratégiques, comme le Comité international de la Croix-Rouge ou les agences humanitaires des Nations Unies. Pour ce faire, il répond entre autres aux appels de ces organisations, se basant sur leurs mécanismes d'alerte précoce, en les croisant avec des mécanismes coordonnés,

comme celui de la Commission européenne. Figurant parmi les signataires du Grand Bargain, le Luxembourg s'est engagé à augmenter la part de fonds non fléchés et pluriannuels, notamment au travers de fonds communs, comme le Fonds central pour les interventions d'urgence (CERF) et les fonds communs des Nations Unies dans les pays affectés par une crise. Par conséquent, Les décisions de financement du Luxembourg sont de plus en plus basées sur la réponse apportée par ses partenaires de mise en œuvre et sa présence sur le terrain plus que sur son analyse propre de la sévérité des crises.

Le Luxembourg soutient et renforce les acteurs locaux

Le Luxembourg s'est engagé au sommet humanitaire mondial à augmenter de 5 % son financement direct à des institutions locales d'ici 2020⁷. À ce titre, la participation du Luxembourg aux discussions globales sur la localisation de l'aide est utile. L'aide luxembourgeoise étant en majorité mobilisée par des organisations multilatérales, le Luxembourg devrait également s'assurer que celles-ci nouent des partenariats justes avec des organisations locales, et que la flexibilité des fonds luxembourgeois profite également aux acteurs locaux pour délivrer une aide plus efficace.

Acheminement, partenariats et instruments

Les modalités d'acheminement de l'aide et les partenariats contribuent à fournir une aide de qualité

Le Luxembourg est un partenaire humanitaire fiable. Il a établi des partenariats stratégiques avec les agences multilatérales, comme le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) ou les principales agences humanitaires des Nations Unies. Ces partenariats s'accompagnent d'une aide pluriannuelle et d'une grande flexibilité dans l'emploi des ressources attribuées. Le choix des partenaires permet au Luxembourg de rester dans le cadre de ses priorités stratégiques. Sa volonté de renforcer la part de l'aide humanitaire allouée aux fonds communs, tels que le CERF ou des fonds nationaux des Nations Unies, est en ligne avec les engagements du Sommet humanitaire mondial mais diminue d'autant le budget disponible pour soutenir des partenariats innovants, notamment avec le secteur financier. De plus, bien que le budget humanitaire ait augmenté, le budget dévolue aux organisations non gouvernementales (ONG), y compris locales, reste stable. Ces dernières bénéficient toutefois d'une grande souplesse pour répondre aux crises selon leurs propres critères.

Le Luxembourg pourrait s'appuyer sur son secteur financier pour construire des partenariats innovants

Le Luxembourg utilise toute la palette des instruments du système humanitaire international : agences spécialisées des Nations Unies, fonds communs et ONG luxembourgeoises, avec lesquelles il a conçu une charte humanitaire en 2016. Le CICR reste le partenaire privilégié de l'aide humanitaire luxembourgeoise, ce qui est cohérent avec la défense des principes humanitaires que promeut le Luxembourg. Après le Sommet humanitaire mondial et les engagements qu'il y a pris, le Luxembourg entend s'adapter au nouveau paysage de crises, où la réponse humanitaire est mobilisée avec d'autres éléments de réponse, comme la sécurité ou le développement, tout en prenant mieux en compte les corrélations entre catastrophes naturelles et conflits. À cet égard, développer de nouveaux mécanismes financiers avec le secteur privé, par exemple pour financer les risques, permettrait d'exploiter la place financière luxembourgeoise au profit de l'aide humanitaire.

Chapitre 7 : Aide humanitaire du Luxembourg

Un partenariat public-privé innovant pour les réponses d'urgence

Pour répondre aux besoins d'une réponse humanitaire d'urgence, le Luxembourg a développé une expertise solide dans le domaine de la télécommunication d'urgence, au travers du projet emergency.lu. Ce projet permet de déployer dans des délais très courts un système de communication et d'accès à l'internet dans les zones de catastrophe naturelle ou de crise. Ce projet est innovant car il est issu d'un partenariat public-privé - plus rare dans ces contextes qu'un déploiement des équipes de protection civile ou de militaires. Depuis son lancement en 2012, emergency.lu continue de se déployer dans plusieurs zones de crise principalement au travers d'un partenariat avec le Programme alimentaire mondial, qui est également le chef de file pour le secteur de la télécommunication d'urgence, et sur base de protocole d'accord avec d'autres agences multilatérales. D'autre part, le Luxembourg participe aux fonds communs humanitaires des Nations Unies afin de permettre une réponse rapide, notamment dans les pays où il n'a pas de présence.

En améliorant la qualité de son financement, le Luxembourg renforce le système humanitaire classique

Le Luxembourg est attaché à octroyer à ses partenaires des financements flexibles et prévisibles. Les organisations interrogées apprécient la qualité du partenariat avec le Luxembourg, basé sur la confiance et le dialogue⁸.

En phase avec ses engagements du Sommet humanitaire mondial, le Luxembourg veut encore accroître la souplesse de ses financements, notamment au travers d'une participation aux fonds fiduciaire des Nations Unies qui devra représenter 15 % de son budget humanitaire, contre 9.3 % en 2016⁹. Cette approche renforce la capacité des agences multilatérales à répondre aux crises. En revanche, ce n'est pas une approche qui promeut des solutions innovantes pour diminuer les risques et les vulnérabilités, d'où l'intérêt pour le Luxembourg de mettre à profit son expérience des partenariats public-privé pour élaborer des mécanismes de financement innovants.

Le dialogue entre les ONG et le MAEE est informel et transparent, l'aide allouée est flexible et les ONG ont la capacité d'adapter leur aide humanitaire ou leur projet de développement aux changements de circonstances. La part dévolue aux ONG luxembourgeoises évolue peu, pourtant, et l'augmentation du budget humanitaire ne bénéficie pas principalement aux ONG. Le Luxembourg a profité du retrait de Médecins Sans Frontières (MSF) du partenariat avec l'Union européenne et ses membres en juin 2016¹⁰ pour créer avec les fonds ainsi libérés une enveloppe d'urgence accessible aux ONG par le biais d'appels à projets. Si la création de ce budget de crise au sein de l'enveloppe attribuée aux ONG permet une réserve d'urgence, le processus d'appel à projets est peu adapté aux réponses d'urgence en raison de la durée de la procédure.

Le Luxembourg sait défendre les principes humanitaires

Le Luxembourg est un acteur reconnu notamment dans ses pays partenaires du Sahel, où il poursuit ses actions de développement dans les contextes de crise. Le Luxembourg est en mesure d'approfondir une coordination déjà forte avec les autres bailleurs présents qui soutiennent des actions humanitaires et de développement grâce à une présence diplomatique accrue au Mali et au Niger. Cette présence renforce également les opportunités de coordination avec les gouvernements locaux et d'adaptation de l'aide aux besoins, comme le montrent les modifications d'un projet éducatif au Burkina Faso pour s'adapter aux conditions de crise que connaît le nord du pays. Au niveau global, et notamment européen, le Luxembourg sait prendre des positions parfois minoritaires

lorsqu'il défend les spécificités de l'aide humanitaire contre une tendance à son intégration dans un ensemble mêlant coopération au développement, gestion des migrations et impératifs sécuritaires.

Adéquation de l'organisation au but recherché

Les systèmes, les structures, les processus et les individus conjuguent leur action avec efficacité et efficience

Les équipes humanitaires ont été renforcées, suivant en cela les recommandations du dernier examen par les pairs. Afin de ne pas politiser son aide, l'équipe humanitaire maintient une ligne claire dans ses relations avec la Défense, y compris dans le domaine de la protection civile et la coordination civilo-militaire. La structure légère du ministère des Affaires étrangères et européennes et le choix de ses partenaires permettent au Luxembourg de développer des programmes humanitaires cohérents avec les programmes de développement, notamment dans ses pays partenaires les plus fragiles. En l'absence de point focal humanitaire dans les pays et d'une forte coordination opérationnelle entre LuxDev et l'unité humanitaire, et en raison d'une séparation de principe entre aide humanitaire et aide au développement, ce potentiel est encore peu exploité. En renforçant la coordination opérationnelle, le Luxembourg pourra atteindre de manière adéquate son objectif d'allouer 20 % de son aide humanitaire à des activités de transition, prévention et résilience.

Une coordination entre l'agence et le ministère peu exploitée

Le Luxembourg s'efforce de renforcer la cohérence et la complémentarité de son aide humanitaire avec la part de son aide au développement gérée par LuxDev dans les pays prioritaires. La structure légère du ministère qui couvre les affaires étrangères et européennes, la coopération au développement et la défense permet des échanges réguliers et une cohérence politique. Pour autant, ce potentiel peut être mieux exploité entre le ministère et LuxDev. Les nouvelles représentations diplomatiques dans les pays partenaires du Sahel devraient permettre des relations stratégiques et opérationnelles plus resserrées.

Une action civilo-militaire fondée sur des principes clairs

La Défense luxembourgeoise n'entreprend et ne finance plus d'actions civilo-militaires lorsqu'elle participe à des missions multilatérales afin de protéger le principe humanitaire de neutralité basée entre autres sur une séparation nette entre aide humanitaire et action militaire. Le Luxembourg participe à des missions multilatérales, notamment menées par l'Union européenne dans le Sahel¹¹, mais sans lien stratégique avec l'aide humanitaire déployée dans cette région.

Des équipes humanitaires renforcées pour accompagner des ambitions stratégiques

Les équipes humanitaires se sont renforcées, suivant en cela les recommandations du dernier examen par les pairs. L'équipe humanitaire au sein du MAEE est passée d'une à quatre personnes entre 2012 et 2015. Cela représente un effort significatif pour une structure légère comme celle du Luxembourg. Cet effort permet au Luxembourg de renforcer ses partenariats opérationnels mais aussi d'être plus présent sur la scène politique humanitaire globale, ce qui cadre avec ses ambitions stratégiques reflétées par ses nombreux engagements au Sommet humanitaire mondial.

Résultats, apprentissage et redevabilité

Les résultats sont mesurés et communiqués, et des enseignements en sont tirés

Les partenariats humanitaires sont évalués au travers de rapports classiques et du MOPAN. Des évaluations plus globales au niveau des pays, comme le Luxembourg envisage de le faire au Niger, seront riches d'enseignements et permettront au ministère de mesurer la cohérence de sa stratégie au niveau d'un pays. Le Luxembourg concentre sa communication sur son projet humanitaire le plus directement visible et le plus novateur, mais pourrait également travailler avec ses partenaires pour diversifier sa communication auprès d'un public généralement acquis aux causes humanitaires.

L'évaluation au Niger pourra mesurer la cohérence entre aide humanitaire et coopération au développement

Le Luxembourg investit une partie de son budget humanitaire pour faire partie du groupe de soutien du CICR et utilise également le MOPAN (Chapitre 2), dont il assure la présidence en 2017, pour évaluer les performances des organisations multilatérales qu'il soutient. Les résultats des ONG ne sont pas évalués de la même façon, et seul un audit est prévu pour les contributions dépassant le seuil de 100 000 EUR. Une évaluation est envisagée au Niger qui permettrait notamment de mesurer la cohérence entre l'aide humanitaire et la coopération au développement. Une telle évaluation est bienvenue dans un pays partenaire du Luxembourg qui fait face à plusieurs facteurs de crise. Les enseignements tirés de cette évaluation seront utiles à l'ensemble de la communauté du développement et humanitaire au-delà du seul Niger.

Une communication centrée sur un seul aspect de l'aide luxembourgeoise

Le projet emergency.lu de communication satellitaire fournit au Luxembourg une opportunité de communiquer sur son aide humanitaire et d'en accroître la visibilité. En revanche, il est plus difficile d'accéder à des informations concernant les autres axes stratégiques du Luxembourg. Cela reflète la difficulté de communiquer sur des actions mises en œuvre par des fonds communs et par des partenaires qui communiquent au profit de leur image. Le Luxembourg, avec d'autres bailleurs, pourrait établir des partenariats de communication plus élaborés pour remédier à ces faiblesses.

Notes

1. Rapport du Luxembourg sur ses engagements au Sommet humanitaire mondial de 2016, engagement 4C : « (...) *In fact, development, humanitarian aid and support to security and peace have always been an integral part of Luxembourg's "politique 3D" (Diplomacy, Development, Defense). It is in that spirit that Luxembourg wanted to send a strong political message in favour of an enhanced cooperation between all different actors in Mali*», www.agendaforhumanity.org/explore-commitments/report-search/?combine=Luxembourg.
2. Engagement n° 27 du Luxembourg : « *Luxembourg commits to ensure that organisational structures and internal processes foster coherence between humanitarian, development, peacebuilding, stabilisation and climate finance by further promoting its long-standing inter-institutional dialogue* ». Les engagements du Luxembourg au Sommet humanitaire mondial de 2016 : www.agendaforhumanity.org/explore-commitments/indv-commitments/?combine=Luxembourg.
3. Les modificateurs de crise sont des dispositions incluses dans la convention de subvention qui permettent une flexibilité sans modification contractuelle de la subvention, si la situation nécessite l'adaptation du programme.
4. La moyenne du niveau d'aide humanitaire du CAD pour les années 2014 et 2015 était de 11.7 %. Durant la même période, l'aide humanitaire luxembourgeoise atteignait 16.2 %.
5. Engagement au Sommet humanitaire mondial, www.agendaforhumanity.org/commitment/2045.
6. Engagement au Sommet humanitaire mondial, www.agendaforhumanity.org/commitment/2067.
7. Engagement au Sommet humanitaire mondial, www.agendaforhumanity.org/commitment/2065.
8. Le Luxembourg entretient des partenariats stratégiques avec l'UNIDSR, le PAM, l'UNHCR, l'UNOCHA et le CICR.
9. Cette augmentation concerne le Central Emergency Response Fund (CERF) dont la contribution luxembourgeoise doit augmenter de 5 % en 2017 et en 2018 (engagement du Luxembourg au sommet humanitaire mondial : www.agendaforhumanity.org/commitment/2064). Il concerne également les fonds communs nationaux (CBPF) auxquels le Luxembourg veut augmenter sa contribution de 25 % (engagement du Luxembourg au sommet humanitaire mondial : www.agendaforhumanity.org/commitment/2040). Au total, la contribution du Luxembourg aux fonds fiduciaires des Nations Unies devra passer de 9.3 % en 2016 (*UNOCHA, Financial Tracking System (FTS)*, <https://fts.unocha.org/donors/4384/summary/2016>, consulté le 21 août 2017) à 15 % annuels (engagement du Luxembourg au sommet humanitaire mondial : www.agendaforhumanity.org/commitment/2069).
10. Le 17 juin 2016, l'ONG Médecins sans frontières a annoncé qu'elle refuserait, dorénavant, les financements de l'Union européenne et de ses États membres « dont les politiques [migratoires] font du mal aux personnes ». L'organisation entendait ainsi protester contre la fermeture des frontières européennes aux migrants et aux demandeurs d'asile. <http://msf-azg.be/fr/news/msf-dit-stop-aux-fonds-provenant-des-institutions-et-des-etats-membres-de-l-e2%80%99ue>.
11. En 2016, le Luxembourg a participé aux missions EUCAP Sahel au Niger, EUTM Mali, EUTM République centrafricaine ainsi que EUNAVFOR en mer Méditerranée. Pour plus d'informations, voir : www.gouvernement.lu/6806551/2016-rapport-affaires-etrangees-europeennes.pdf.

Bibliographie

Sources gouvernementales

GGDL (2013), *Action humanitaire - 2013, Stratégie et Orientation*, Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire, Luxembourg, www.gouvernement.lu/4555596/action-humanitaire-2013.pdf.

Autres sources

OCDE (2013), *Examens OCDE sur la coopération pour le développement : Luxembourg 2012*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200791-fr>.

Annexe A : Progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations de l'examen par les pairs de 2012

Le développement au-delà de l'aide

Recommandations formulées en 2012	Progrès accomplis depuis 2012
<p>Clarifier le contenu et les implications de la cohérence des politiques pour le développement :</p> <ul style="list-style-type: none">• 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.	<p>Recommandation partiellement mise en œuvre</p>

Orientations stratégiques

Recommandations formulées en 2012	Progrès accomplis depuis 2012
<p>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.</p>	<p>Recommandation partiellement mise en œuvre</p>
<p>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.</p>	<p>Recommandation non mise en œuvre</p>

Annexe A : Progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations de l'examen par les pairs de 2012

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.

Recommandation mise en œuvre

Volume de l'aide, canaux et allocations

Recommandation formulée en 2012

Progrès accomplis depuis 2012

Maintenir une forte concentration géographique et sectorielle

Recommandation mise en œuvre

Organisation et gestion

Recommandations formulées en 2012

Progrès accomplis depuis 2012

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.

Recommandation mise en œuvre

Examiner comment augmenter le niveau de délégation des pouvoirs aux représentants sur le terrain tout en assurant le contrôle nécessaire des programmes.

Recommandation mise en œuvre

Envisager les mesures pour remédier aux conséquences de l'absence de bureau de coopération dans plusieurs des pays partenaires privilégiés.

Recommandation mise en œuvre

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.

Recommandation mise en œuvre

Modalités d'acheminement et partenariats

Recommandations formulées en 2012

Progrès accomplis depuis 2012

Utiliser les bureaux régionaux de la coopération pour renforcer les synergies entre les composantes bilatérale, multilatérale et régionale de la coopération.

Recommandation partiellement mise en œuvre

Annexe A : Progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations de l'examen par les pairs de 2012

Clarifier les objectifs de la coopération avec les ONG, rationaliser les mécanismes de financement et établir un dialogue régulier avec celles-ci dans les pays partenaires privilégiés.	Recommandation partiellement mise en œuvre
Finaliser les outils stratégiques, en particulier le manuel des processus décisionnels, pour y intégrer les engagements de Busan, et établir une feuille de route permettant de guider la coopération luxembourgeoise dans sa transition vers une augmentation de l'aide programme.	Recommandation mise en œuvre
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.	Recommandation mise en œuvre

Gestion axée sur les résultats et reddition de comptes

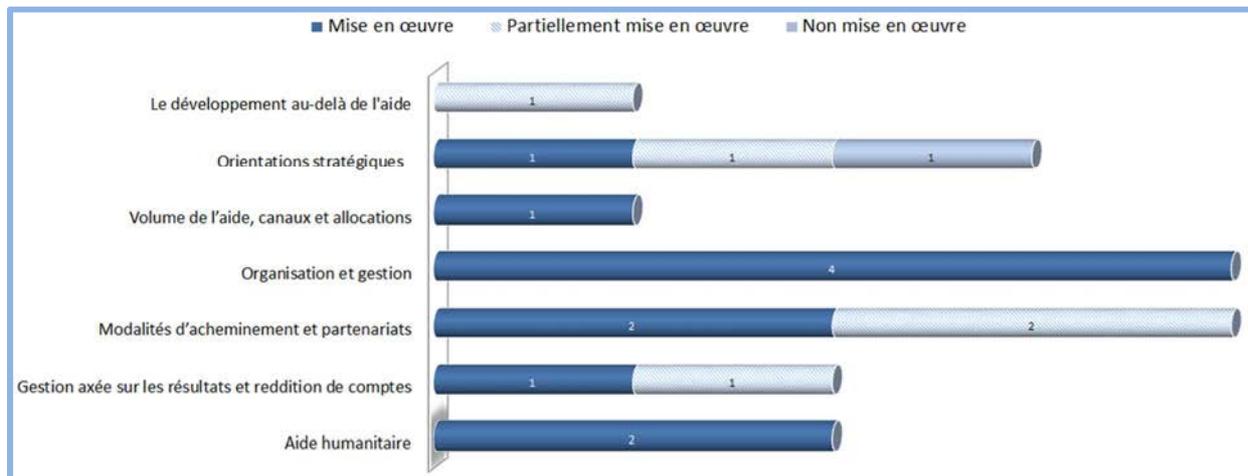
Recommandations formulées en 2012	Progrès accomplis depuis 2012
Intégrer dans chacun de ses programmes indicatifs de coopération un cadre de résultats détaillant les objectifs à atteindre et leur contribution à la stratégie générale, ainsi que la méthode de suivi et d'évaluation du programme.	Recommandation mise en œuvre
Mettre en place une approche plus stratégique des évaluations, en renforçant les mécanismes et instances de définition et de suivi des évaluations.	Recommandation partiellement mise en œuvre

Aide humanitaire

Recommandations formulées en 2012	Progrès accomplis depuis 2012
Finaliser et publier les nouvelles directives pour l'action 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.	Recommandation mise en œuvre
Trouver un équilibre approprié entre la portée du programme, la charge administrative qu'il représente et les ressources en personnel disponibles.	Recommandation mise en œuvre

Annexe A : Progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations de l'examen par les pairs de 2012

Graphique A.1. Mise en œuvre des recommandations formulées lors de l'examen par les pairs de 2012, par thème



Annexe B : OCDE/CAD : Liste type de tableaux

Tableau B.1. Apports financiers totaux

Millions USD aux prix et taux de change courants

Luxembourg	Versements nets						
	2001-05	2006-10	2011	2012	2013	2014	2015
Apports totaux du secteur public	194	380	409	399	429	423	363
Aide publique au développement	194	380	409	399	429	423	363
Bilatérale	146	253	280	277	299	300	263
Multilatérale	48	127	130	122	131	123	100
Autres apports du secteur public	-	-	-	-	-	-	-
Bilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Dons des ONG	6	10	7	-	-	-	-
Apports du secteur privé aux conditions du marché	-	-	-	-	-	-	-
Bilatéraux : dont	-	-	-	-	-	-	-
Investissements directs	-	-	-	-	-	-	-
Crédits à l'exportation	-	-	-	-	-	-	-
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Apports totaux	200	390	417	399	429	423	363
<i>pour référence :</i>							
<i>APD aux prix et taux de change constants de 2014, en millions de USD</i>	326	435	420	426	433	423	420
<i>APD en pourcentage du RNB</i>	0.80	0.98	0.97	1.00	1.00	1.06	0.95
<i>Apports totaux en pourcentage du RNB (a)</i>	0.82	1.00	0.99	1.00	1.00	1.06	0.95
<i>APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG</i>							
- En millions de USD	23	80	81	83	91	86	72
- En pourcentage des versements nets	12	21	20	21	21	20	20
- Moyenne du CAD en pourcentage des versements nets	9	7	9	13	13	13	13

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

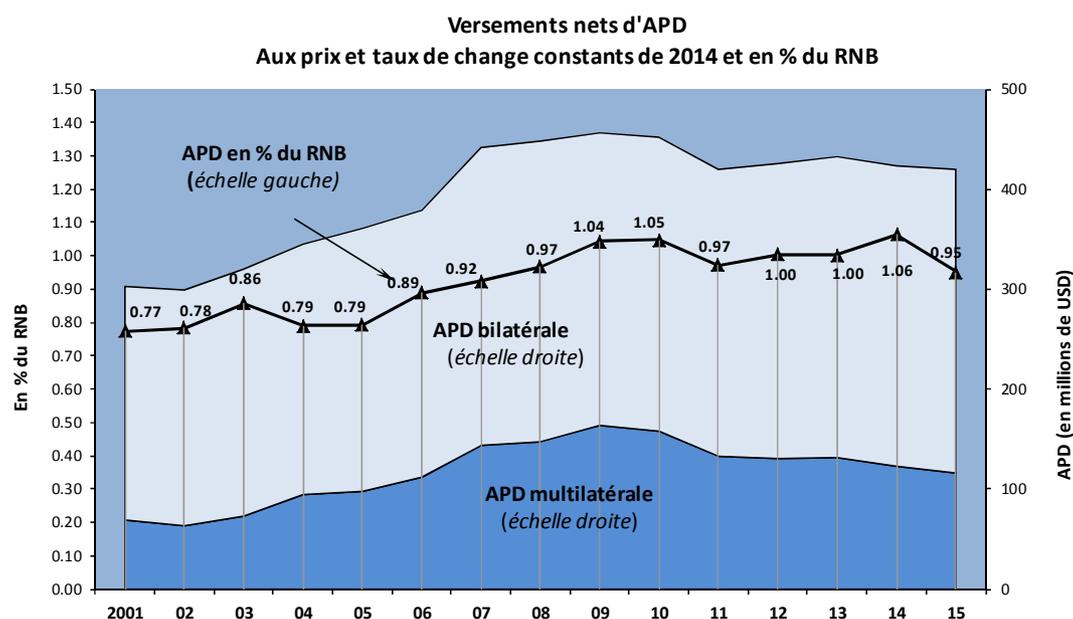


Tableau B.2. APD par grande catégorie

Luxembourg	Millions de USD constants de 2014					Part en pourcentage des versements bruts					Versements
	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015	Ensemble
											du CAD en %
	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015	2015
APD bilatérale brute	288	298	304	305	304	68	70	70	71	72	74
Soutien budgétaire	1	2	2	10	2	0	0	0	2	1	2
dont: Soutien budgétaire général	1	-	-	-	-	0	-	-	-	-	1
Soutien bilatéral de caractère général aux organisations, programmes et financements groupés	22	39	44	102	73	5	9	10	24	17	14
dont: Soutien général aux ONG nationales	6	6	17	14	13	1	1	4	3	3	2
Soutien général aux ONG internationales	1	2	4	4	2	0	0	1	1	0	1
Soutien de caractère général aux PPP	0	1	1	2	1	0	0	0	0	0	0
Interventions de type projet	229	219	223	130	189	54	51	51	30	45	39
dont: Projets d'investissement	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14
Experts et autres formes d'assistance technique	11	13	10	35	13	3	3	2	8	3	4
Bourses et autres frais d'étude dans les pays donnr	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2
dont: Coûts imputés des étudiants	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Dons pour allègement de la dette	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Frais administratifs	21	22	22	24	22	5	5	5	6	5	4
Autres dépenses dans le pays donneur	3	3	4	3	3	1	1	1	1	1	9
dont: aide aux réfugiés dans le pays donneur	-	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-
APD multilatérale brute	136	131	131	123	116	32	30	30	29	28	26
Organismes des Nations Unies	57	56	59	54	49	13	13	14	13	12	4
Institutions de l'UE	37	33	38	34	33	9	8	9	8	8	8
Groupe de la Banque mondiale	29	30	28	19	19	7	7	6	4	5	6
Banques régionales de développement	6	5	2	7	7	1	1	0	2	2	2
Autres	8	7	5	8	8	2	2	1	2	2	5
Total des versements bruts d'APD	424	429	436	427	420	100	100	100	100	100	100
dont: prêts d'APD brute	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14
Bilatéral	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13
Multilatéral	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Remboursements et annulations de dette	-4	-3	-3	-4							
Total des versements nets d'APD	420	426	433	423	420						
<i>Pour référence :</i>											
Coopération technique pure	11	13	10	36	124						
Allègement de dette nette	-	-	-	-	-						

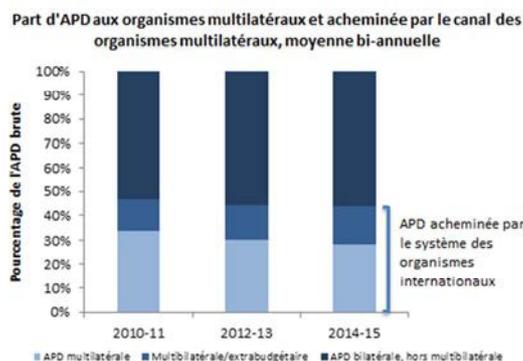
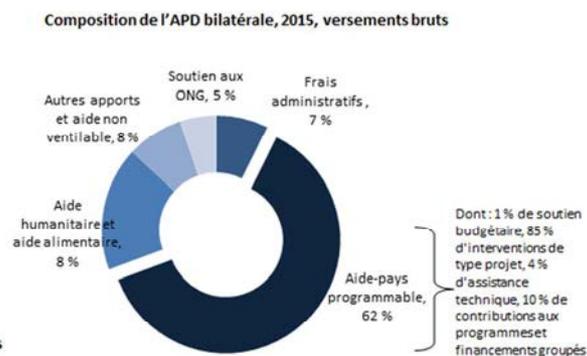
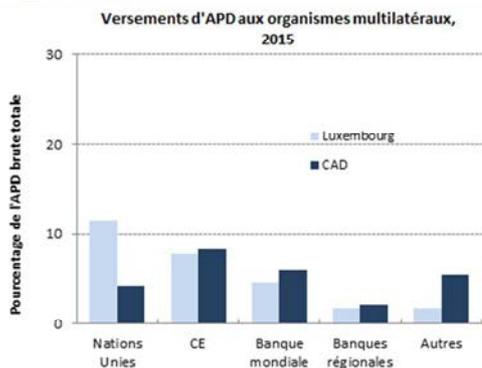
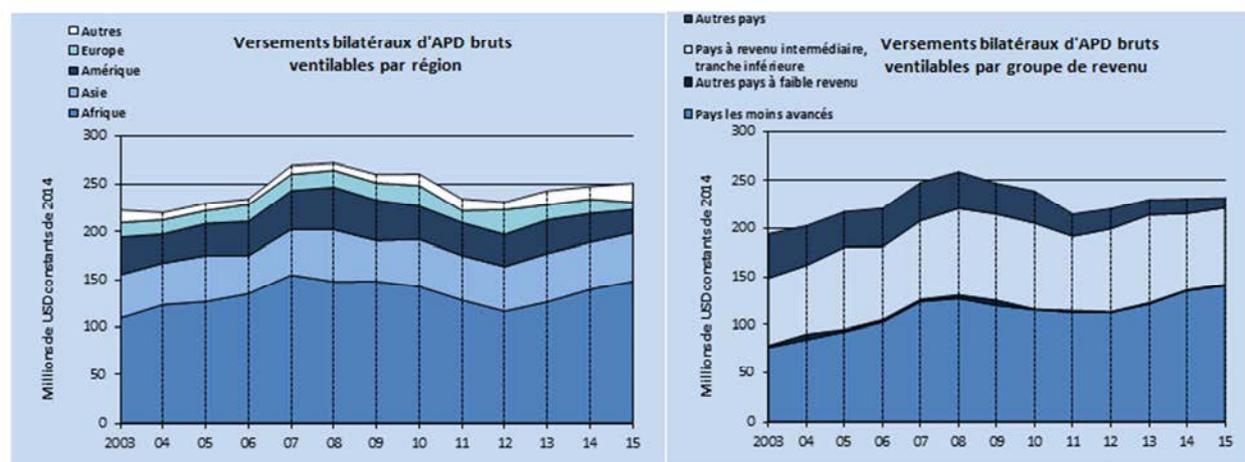


Tableau B.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable¹ par région et groupe de revenu

Luxembourg	Versements bruts										Ensemble du CAD en % 2015
	Millions de USD constants de 2014					Part en pourcentage					
	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015	
Afrique	128	116	126	139	148	55	50	52	56	59	41
Afrique subsaharienne	120	109	118	127	140	51	47	48	51	56	35
Afrique du Nord	0	1	2	2	1	0	1	1	1	0	4
Asie	47	47	51	50	51	20	21	21	20	20	31
Asie du Sud et Asie centrale	14	11	13	12	12	6	5	5	5	5	19
Extrême-Orient	33	36	38	36	38	14	16	16	15	15	12
Amérique	34	33	35	30	25	15	14	14	12	10	10
Amérique du Nord et Amérique centrale	25	25	28	24	18	11	11	12	10	7	4
Amérique du Sud	9	9	7	6	7	4	4	3	3	3	5
Moyen-Orient	12	8	14	13	20	5	3	6	5	8	10
Océanie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Europe	13	26	16	15	8	5	11	7	6	3	5
Versements bilatéraux ventilables par région	234	231	243	247	251	100	100	100	100	100	100
Pays les moins avancés	113	112	121	135	140	52	51	53	59	61	40
Autres pays à faible revenu	2	1	1	1	1	1	0	1	0	0	4
Pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure)	77	86	92	79	80	36	39	40	34	34	35
(tranche supérieure)	23	21	16	15	10	11	9	7	7	4	21
Pays en développement plus avancés	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Versements bilatéraux ventilables par groupe	215	220	230	231	232	100	100	100	100	100	100
<i>Pour référence :</i>											
<i>Total des versements bruts bilatéraux</i>	288	298	304	305	304	100	100	100	100	100	100
<i>dont : APD non affectée par région</i>	54	67	61	57	53	19	22	20	19	17	32
<i>dont : APD non affectée par groupe de revenu</i>	73	78	74	74	72	25	26	24	24	24	40



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.

Annexe B : OCDE/CAD : Liste type de tableaux

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

Luxembourg	Moyenne 2004-08				Moyenne 2009-13				Moyenne 2014-15					
	Millions de USD courants	Millions de USD 2014	Pour cent	Memo:	Millions de USD courants	Millions de USD 2014	Pour cent	Memo:	Millions de USD courants	Millions de USD 2014	Pour cent	Memo:		
				Moyenne CAD				Moyenne CAD				Moyenne CAD		
Cabo Verde	16	20	7		Mali	21	22	8		Burkina Faso	26	28	9	
Sénégal	14	18	7		Burkina Faso	18	19	6		Niger	22	24	8	
Viet Nam	13	17	6		Sénégal	17	19	6		Sénégal	21	23	7	
Mali	13	16	6		Cabo Verde	17	18	6		République démocratique populaire lao	17	18	6	
Burkina Faso	11	14	5		République démocratique populaire lao	14	15	5		Cabo Verde	15	16	5	
5 principaux bénéficiaires	68	85	31	36	5 principaux bénéficiaires	87	92	31	26	5 principaux bénéficiaires	101	109	36	22
Nicaragua	11	14	5		Nicaragua	12	12	4		Mali	14	15	5	
République démocratique populaire lao	10	12	4		Viet Nam	11	12	4		Viet Nam	12	13	4	
Niger	10	12	4		Niger	10	10	4		Nicaragua	10	10	3	
El Salvador	9	11	4		El Salvador	10	10	3		Kosovo	7	7	2	
Serbie	7	9	3		Kosovo	10	10	3		Cisjordanie et bande de Gaza	6	7	2	
10 principaux bénéficiaires	114	143	52	48	10 principaux bénéficiaires	139	148	50	37	10 principaux bénéficiaires	150	161	53	33
Namibie	7	9	3		Cisjordanie et bande de Gaza	7	8	3		El Salvador	6	7	2	
Cisjordanie et bande de Gaza	4	5	2		Namibie	6	6	2		République arabe syrienne	6	6	2	
Rwanda	4	5	2		Monténégro	4	5	2		Soudan du Sud	3	4	1	
Soudan	3	4	1		Rwanda	4	5	2		République centrafricaine	3	4	1	
Bénin	3	3	1		Afghanistan	4	4	1		République démocratique du Congo	3	4	1	
15 principaux bénéficiaires	135	170	62	57	15 principaux bénéficiaires	165	175	59	44	15 principaux bénéficiaires	172	185	61	41
Inde	3	3	1		République démocratique du Congo	3	3	1		Mongolie	3	3	1	
Republique démocratique du Congo	2	3	1		Inde	3	3	1		Afghanistan	3	3	1	
Afghanistan	2	3	1		Mongolie	3	3	1		Inde	2	2	1	
Monténégro	2	3	1		Soudan	2	2	1		Bangladesh	2	2	1	
Pérou	2	2	1		Brésil	2	2	1		Népal	2	2	1	
20 principaux bénéficiaires	147	184	67	63	20 principaux bénéficiaires	178	189	64	49	20 principaux bénéficiaires	184	198	65	47
Total (103 bénéficiaires)	183	229	83		Total (113 bénéficiaires)	216	230	78		Total (99 bénéficiaires)	216	231	76	
Aide non affectée	36	46	17	24	Aide non affectée	62	65	22	33	Aide non affectée	68	73	24	40
Total des versements bilatéraux bruts	219	276	100	100	Total des versements bilatéraux bruts	278	295	100	100	Total des versements bilatéraux bruts	284	304	100	100

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

Aux prix et taux de change constants

Engagements - Moyennes bisannuelles

Luxembourg	Moyennes 2004-08		Moyennes 2009-13		Moyennes 2014-15		2014-15
	Millions de USD 2014	%	Millions de USD 2014	%	Millions de USD 2014	%	
Infrastructures et services sociaux	132	53	131	49	140	51	36
Éducation	35	14	40	15	52	19	7
dont : Éducation de base	7	3	7	3	20	7	2
Santé	43	17	40	15	37	14	5
dont : Santé de base	24	10	24	9	19	7	4
Politique en matière de population/Santé et fertilité	15	6	6	2	7	3	7
Distribution d'eau et assainissement	18	7	19	7	13	5	4
Bon gouvernement et société civile	9	4	16	6	21	8	11
dont: <i>Conflits, paix et sécurité</i>	2	1	2	1	2	1	2
Autres infrastructures et services sociaux	11	5	10	4	9	3	2
Infrastructures et services économiques	14	6	22	8	22	8	19
Transport et entreposage	4	2	0	0	1	0	7
Communications	0	0	1	0	2	1	0
Énergie	1	0	3	1	2	1	8
Banques et services financiers	7	3	17	6	17	6	2
Entreprises et autres services	2	1	0	0	0	0	1
Production	18	7	18	7	19	7	7
Agriculture, sylviculture et pêche	14	6	15	5	14	5	5
Industries manufacturières, extractives, construction	2	1	0	0	2	1	1
Commerce et tourisme	2	1	3	1	3	1	1
Destination plurisectorielle	24	10	24	9	20	7	10
Aide-programme et sous forme de produits	7	3	4	1	4	1	2
Aide se rapportant à la dette	-	-	-	-	-	-	0
Aide humanitaire	35	14	47	18	49	18	12
Frais administratifs des donateurs	16	6	22	8	23	8	6
Refugiés dans les pays donateurs	2	1	0	0	-	-	8
APD bilatérale ventilable	247	100	267	100	277	100	100
<i>Pour référence :</i>							
APD bilatérale	276	70	295	67	301	72	73
dont : non affectée	28	7	28	6	24	6	1
APD multilatérale	119	30	144	33	119	28	27
APD totale	395	100	439	100	420	100	100

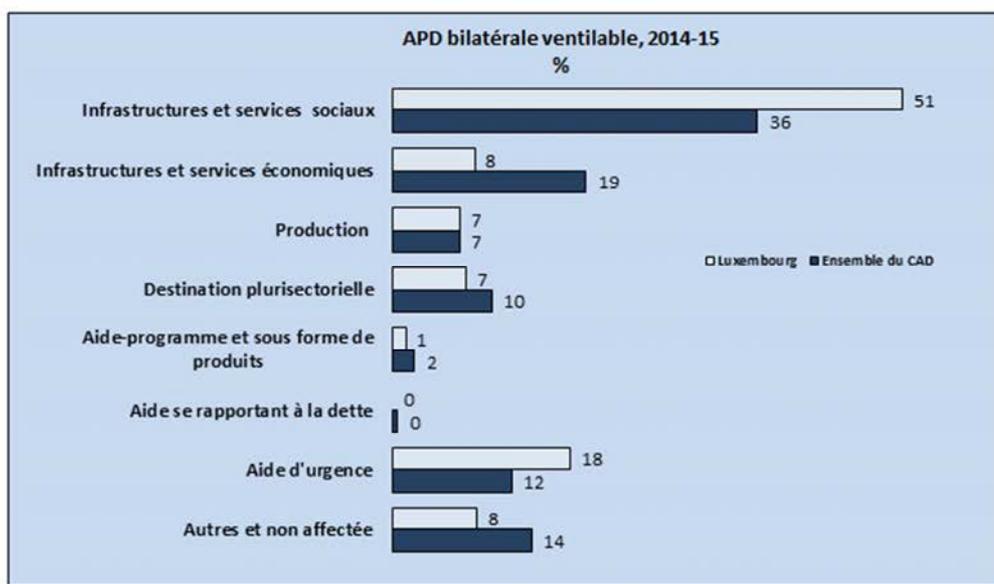


Tableau B.6. Panorama comparatif

	Aide publique au développement			Versements nets				Engagements	
	2015		Variation annuelle moyenne en termes réels (%) entre 2009-10 et 2014-15	Part de l'aide multilatérale		Élément de libéralité de l'APD (engagements)	Aide déliée en pourcentage des engagements bilatéraux 2015		
	Millions de USD	% du RNB		% de l'APD (b)	2015 % du RNB (c)		% (a)	(d)	
Allemagne	17 940	0.52	7.5	21.3	7.6	0.11	0.04	86.6	84.0
Australie	3 494	0.29	2.7	21.2	0.0	0.06	0.00	99.9	100.0
Autriche	1 324	0.35	2.5	40.9	20.7	0.14	0.07	100.0	36.4
Belgique	1 905	0.42	-4.3	41.6	17.3	0.17	0.07	99.8	96.7
Canada	4 277	0.28	-1.4	30.5	0.0	0.09	0.00	97.3	98.5
Corée	1 915	0.14	10.0	20.1	0.0	0.03	0.00	95.3	50.2
Danemark	2 566	0.85	0.3	26.7	17.4	0.23	0.15	100.0	100.0
Espagne	1 397	0.12	-22.0	74.6	9.7	0.09	0.01	100.0	80.8
États-Unis	30 986	0.17	0.2	14.0	0.0	0.02	0.00	100.0	55.5
Finlande	1 288	0.55	2.3	45.8	32.5	0.25	0.18	100.0	92.6
France	9 039	0.37	-3.9	42.9	21.5	0.16	0.08	79.6	95.6
Grèce	239	0.12	-12.5	69.9	3.7	0.09	0.00	100.0	14.5
Irlande	718	0.32	-2.8	40.5	20.8	0.13	0.07	100.0	100.0
Islande	40	0.24	0.7	22.1	0.0	0.05	0.00	100.0	100.0
Italie	4 004	0.22	6.3	54.3	18.7	0.12	0.04	99.6	95.1
Japon	9 203	0.21	3.0	33.2	0.0	0.07	0.00	87.5	74.6
Luxembourg	363	0.95	-1.5	27.6	19.8	0.26	0.19	100.0	98.8
Norvège	4 278	1.05	1.9	22.7	0.0	0.24	0.00	100.0	100.0
Nouvelle-Zélande	442	0.27	3.1	18.9	0.0	0.05	0.00	100.0	84.7
Pays-Bas	5 726	0.75	-1.0	27.3	17.8	0.20	0.13	100.0	92.7
Pologne	441	0.10	4.4	77.3	10.2	0.07	0.01	98.6	33.6
Portugal	308	0.16	-7.5	52.6	5.6	0.08	0.01	93.7	49.0
République slovaque	85	0.10	4.1	79.7	17.5	0.08	0.02	100.0	47.5
République tchèque	199	0.12	1.0	64.8	11.2	0.08	0.01	100.0	44.3
Royaume-Uni	18 545	0.70	6.8	36.9	25.9	0.26	0.18	100.0	100.0
Slovénie	63	0.15	1.1	60.3	11.0	0.09	0.02	100.0	12.4
Suède	7 089	1.40	7.4	31.9	26.1	0.45	0.37	100.0	86.8
Suisse	3 562	0.52	6.5	22.5	0.0	0.12	0.00	100.0	94.6
Ensemble du CAD	131 433	0.30	1.6	28.3	0.08			94.4	78.1
Pour mémoire : Effort moyen par pays		0.41							

Notes:

- a. Hors réaménagements de dette.
b. Y compris l'aide transitant par les institutions de l'UE.
c. À l'exclusion de l'aide transitant par les institutions de l'UE.
d. À l'exclusion des dépenses administratives et des coûts des réfugiés.
.. Données non disponibles.

Tableau B.7. Panorama comparatif de l'aide aux PMA

	Versements nets						Engagements		
	APD bilatérale aux PMA			APD totale aux PMA (bilatérale et à travers les agences multilatérales)			Élément de libéralité des engagements d'APD ^a en faveur des PMA (deux normes alternatives)		
	2015			2015			Annuel pour l'ensemble des PMA Norme: 90 %		Moyenne sur 3 ans pour chaque PMA Norme: 86 %
	Millions de USD	% APD bilatérale	% du RNB	Millions de USD	% APD bilatérale	% du RNB	2014	2015	2013-2015
Allemagne	1 603	11.4	0.05	2 596	14.5	0.08	98.7	98.5	c
Australie	679	24.7	0.06	931	26.6	0.08	100.0	100.0	c
Autriche	41	5.3	0.01	222	16.8	0.06	100.0	100.0	c
Belgique	377	33.9	0.08	610	32.0	0.13	99.6	99.3	n
Canada	998	33.6	0.07	1 561	36.5	0.10	100.0	100.0	c
Corée	580	37.9	0.04	728	38.0	0.05	94.4	95.0	c
Danemark	384	20.4	0.13	610	23.8	0.20	100.0	100.0	c
Espagne	81	22.9	0.01	314	22.5	0.03	100.0	100.0	c
États-Unis	9 122	34.2	0.05	10 737	34.7	0.06	100.0	100.0	c
Finlande	236	33.8	0.10	429	33.3	0.18	100.0	100.0	c
France	1 090	21.1	0.04	2 378	26.3	0.10	82.2	79.8	n
Grèce	1	1.6	0.00	38	16.0	0.02	100.0	100.0	c
Irlande	257	60.1	0.11	345	48.0	0.15	100.0	100.0	c
Islande	13	41.6	0.08	16	40.8	0.10	100.0	100.0	c
Italie	280	15.3	0.02	870	21.7	0.05	99.1	98.9	c
Japon	2 480	40.3	0.06	3 659	39.8	0.08	93.2	91.3	c
Luxembourg	121	46.2	0.32	154	42.4	0.40	100.0	100.0	c
Norvège	729	22.1	0.18	1 098	25.7	0.27	100.0	100.0	c
Nouvelle-Zélande	113	31.7	0.07	138	31.3	0.08	100.0	100.0	c
Pays-Bas	465	11.2	0.06	1 036	18.1	0.14	100.0	100.0	c
Pologne	44	44.2	0.01	125	28.4	0.03	78.8	83.9	n
Portugal	53	36.3	0.03	90	29.3	0.05	87.9	92.0	n
République slovaque	1	5.4	0.00	19	21.8	0.02	100.0	100.0	c
République tchèque	11	16.4	0.01	41	20.7	0.02	100.0	100.0	c
Royaume-Uni	3 815	32.6	0.14	6 117	33.0	0.23	100.0	100.0	c
Slovénie	0	1.6	0.00	10	15.1	0.02	100.0	100.0	c
Suède	847	17.6	0.17	1 473	20.8	0.29	100.0	100.0	c
Suisse	618	22.4	0.09	928	26.1	0.14	100.0	100.0	c
Ensemble du CAD	25 041	26.6	0.06	37 274	28.4	0.09	97.6	96.9	..

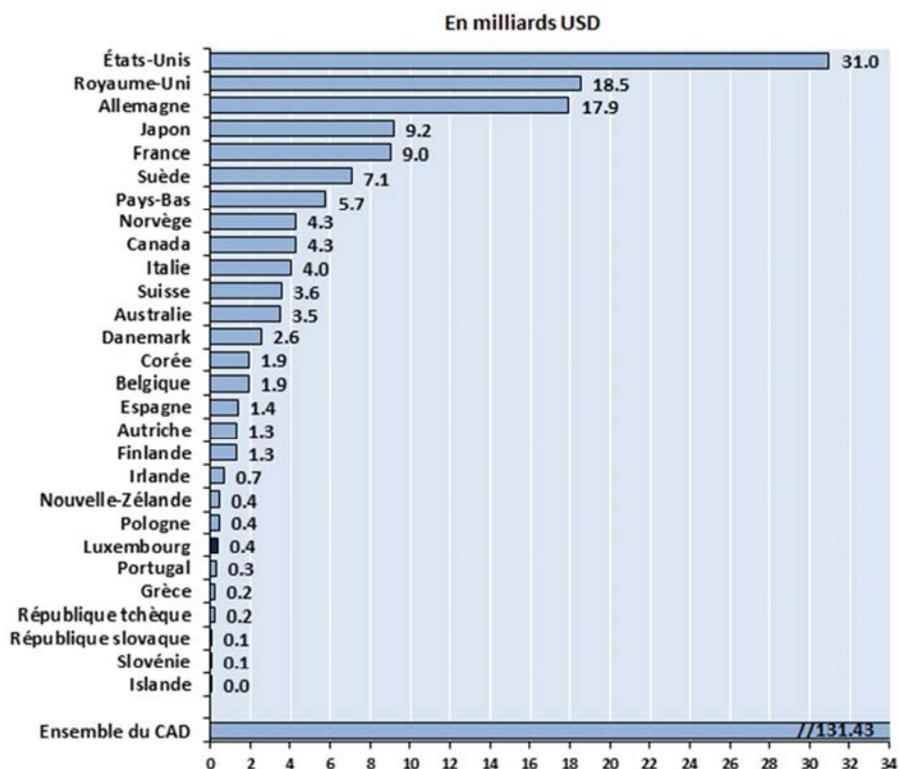
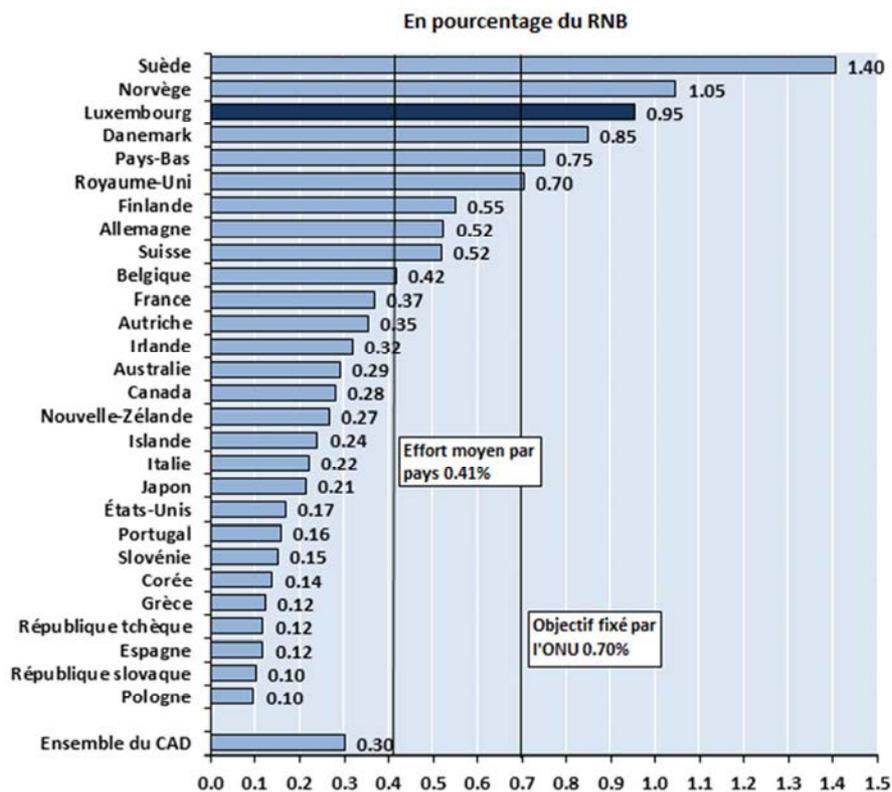
Notes:

a. À l'exclusion des opérations de réaménagement de la dette. Les prises de participation sont considérées comme ayant un élément de libéralité de 100 % mais ne sont pas montrées comme des prêts.

b. c = conformité, n = non conformité.

.. Données non disponibles.

Graphique B.1. APD nette des pays du CAD en 2015



Annexe C : Visite de terrain au Sénégal

Dans le cadre de l'examen par les pairs du Luxembourg, une équipe composée d'examinateurs du Danemark et de la République slovaque et de membres du Secrétariat de l'OCDE s'est rendue au Sénégal fin mars 2017. L'équipe a rencontré la cheffe de bureau de la coopération au développement à l'ambassade et le représentant régional de LuxDev et leurs équipes, des représentants des autorités nationales et régionales sénégalaises, d'autres partenaires bilatéraux et multilatéraux, des représentants d'organisations de la société civile luxembourgeoise et sénégalaise ainsi que du secteur privé.

Effort global à l'appui du développement durable déployé par le Luxembourg

Un partenariat de 30 ans entre le Sénégal et le Luxembourg

Le Sénégal est un des pays les plus stables d'Afrique de l'Ouest et jouit d'institutions fortes qui ont permis l'élection démocratique de quatre présidents depuis son indépendance en 1960. Malgré une accélération de sa croissance économique, passée de 4.3 % à 6.6 % de 2014 à 2016, le Sénégal fait face à des défis majeurs en matière de développement. Classé dans la catégorie des pays les moins avancés par l'ONU, il figure à la 118^{ème} place sur 170 sur l'indice de développement durable du PNUD et n'a pas atteint la majorité des Objectifs du millénaire pour le développement, malgré des progrès notables en matière d'éducation. Avec un total de 879 millions USD en 2015, l'aide publique au développement (APD) représentait 6.5 % du revenu national brut et 27 % des dépenses du gouvernement central.

Le Sénégal est un partenaire de longue date du Luxembourg. Après avoir établi des relations de coopération en 1987, il a accédé au statut de pays partenaire privilégié de la coopération luxembourgeoise en 1993. Il est désormais le troisième bénéficiaire de l'aide publique bilatérale luxembourgeoise en termes de volume. Le Luxembourg était également le neuvième bailleur au Sénégal en 2015. Le Luxembourg et le Sénégal ont peu de relations au-delà de l'aide au développement malgré une volonté commune d'approfondir les relations économiques.

L'ambassade au Sénégal se prépare à diversifier les relations du Luxembourg avec le Sénégal

L'ambassade du Luxembourg au Sénégal facilite, coordonne et suit les actions luxembourgeoises au-delà de l'APD, comme le montrent par exemple le soutien de l'ambassade à la formulation du projet entre le Centre de suivi écologique à Dakar et le ministère luxembourgeois du Développement durable et des Infrastructures¹.

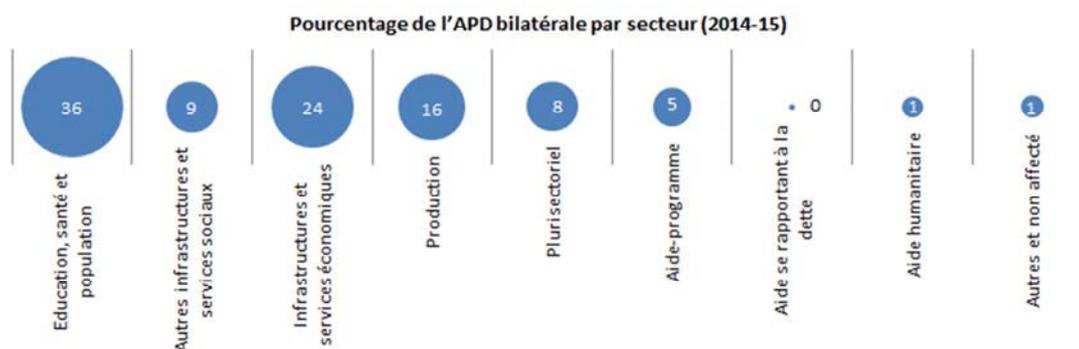
L'ambassade se prépare également à approfondir les relations Luxembourg-Sénégal au-delà de l'aide, comme le montre la tenue en 2016 de la première mission économique luxembourgeoise au Sénégal². Le Luxembourg disposera également d'ici peu d'un ambassadeur résident, ce qui devrait renforcer le dialogue politique entre les deux pays.

Graphique C.1. Aperçu de l'aide au Sénégal

Recettes	2013	2014	2015
APD nette (Million USD)	994	1 109	879
Part bilatérale (APD brute)	63%	70%	63%
APD/RNB nette	6.8%	7.2%	6.5%
Autres flux officiels (Million USD)	-6	126	81
Flux privés nets (Million USD)	- 769	- 103	172
Total recettes nettes (Million USD)	220	1 132	1 133

Dix principaux donateurs d'APD brute (Moyenne 2014-15)			(m USD)
1	Etats-Unis		270
2	France		223
3	Association internationale de développe		160
4	Institutions UE		75
5	Canada		66
6	Japon		41
7	Fonds mondial		32
8	Fonds africain de développement		29
9	Luxembourg		21
10	Allemagne		21

Pour référence			
	2013	2014	2015
Population (million)	14.2	14.7	15.1
RNB par habitant (Atlas USD)	1 040	1 040	1 000



Source : OCDE/DAC : www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/aid-at-a-glance.htm.

Vision, orientations stratégiques et financement du développement

Une coopération alignée sur les priorités nationales

La coopération entre le Luxembourg et le Sénégal repose actuellement sur le troisième programme de coopération entre les deux pays (GGDL/GSN 2011) qui a été négocié au Sénégal et signé entre les deux parties pour la période 2012-16 pour un budget total de 68 millions EUR.

Ce programme est entièrement aligné sur les priorités nationales et sectorielles du Sénégal (OCDE/PNUD, 2016). De plus, la flexibilité de la programmation luxembourgeoise lui permet de s'aligner sur les cycles de programmation sénégalais. Ainsi, suite à l'adoption du Plan Sénégal Émergent (GSN, 2014), le Luxembourg a prolongé son programme de coopération 2012-16 jusqu'à la fin de l'année 2017, afin de le synchroniser avec les activités du plan et le calendrier de la programmation conjointe de l'Union européenne.

Afin de préparer son quatrième programme indicatif de coopération (PIC IV), le Luxembourg est en train de consulter de nombreux acteurs. Cette consultation, pilotée par l'ambassade et conduite en partenariat avec le gouvernement du Sénégal et avec l'appui technique de LuxDev, est renforcée par rapport à celle du PIC III et prend notamment en compte les partenaires techniques et financiers travaillant dans les mêmes secteurs que le Luxembourg (Artemis, 2016b).

Une concentration sectorielle renforcée mais un ciblage des plus vulnérables difficile à démontrer

Le PIC III est aligné sur la stratégie générale de coopération au développement luxembourgeoise (GGDL, s.d.) et les priorités nationales sénégalaises autour de trois secteurs prioritaires³ :

- l'enseignement technique, la formation et l'insertion professionnelle pour un montant prévu d'environ 22 millions EUR⁴
- la santé de base, y compris la santé reproductive pour un montant prévu d'environ 27 millions EUR
- la décentralisation, la gouvernance locale et l'éducation citoyenne pour un montant prévu d'environ 10 millions EUR.

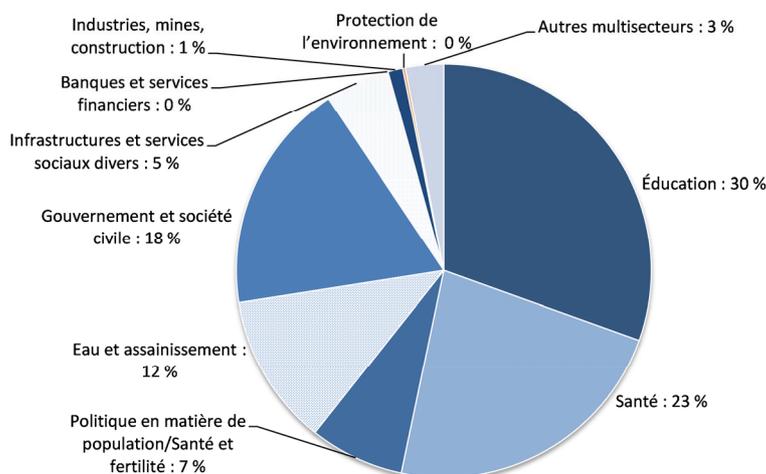
La forte concentration sectorielle du Luxembourg lui permet d'être reconnu comme un acteur majeur dans ses secteurs de concentration et de connaître avec précision les besoins de ses partenaires. Ainsi, dans le domaine de la formation professionnelle, le Luxembourg est perçu comme le partenaire technique et financier meneur du secteur dont les succès attirent d'autres bailleurs (Artemis, 2016b).

Les flux d'APD reflètent pleinement les orientations sectorielles du programme de coopération. Ainsi, 95 % de l'APD bilatérale ont été décaissés dans les secteurs d'intervention du PIC. Le gouvernement a néanmoins constaté un décalage d'environ 10 à 15 % entre les engagements et les décaissements sur le plan triennal d'investissement public sénégalais de 2014.

Les évolutions envisagées dans le cadre du PIC IV, principalement la réduction à deux secteurs de concentration - santé et formation professionnelle - devraient accroître l'efficacité du futur programme de coopération.

La concentration géographique du PIC III cible principalement les régions du nord du Sénégal, à savoir Louga, Saint-Louis et Matam, ce qui reflète une continuité avec le PIC II, mais ne cible pas les régions les plus pauvres du Sénégal. L'approche de renforcement des capacités adoptée lors du PIC III et qui consiste à fournir un soutien essentiellement au niveau central même au sein des régions est une approche de long terme, mais qui interroge le ciblage des populations les plus vulnérables. La nouvelle approche prévue dans le PIC IV, qui vise à fournir dans les régions un appui à la fois au niveau central et au niveau plus local, devrait permettre aux collectivités locales d'être à même d'exercer les compétences qui leur sont transférées, notamment en matière de ciblage des populations les plus vulnérables.

Graphique C.2. APD bilatérale ventilable par secteur du Luxembourg au Sénégal en décaissements, moyenne 2014-15



Source : OCDE, *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données).

Toutes les opportunités pour intégrer les thèmes transversaux ne sont pas identifiées

Le Luxembourg a tenté de renforcer la prise en compte des thèmes transversaux lors du PIC III. Ainsi, en matière de genre, l'approche adoptée visait essentiellement, avec un budget dédié, à institutionnaliser le genre dans les ministères en y créant des cellules dédiées. Néanmoins, ces cellules ne reçoivent pas de financement de la part de l'État et n'apparaissent pas dans les organigrammes (Artemis, 2016b), ce qui interroge la durabilité des interventions.

L'intégration de l'environnement dans les programmes sectoriels reste faible (Artemis, 2016b) et souffre du caractère très général des orientations fournies dans le programme indicatif de coopération qui ne précise ni budget ni indicateur. Ces faiblesses ont toutefois été partiellement dépassées en cours de mise en œuvre grâce au recrutement par LuxDev d'un expert sur ces questions et à la mobilisation de reliquats budgétaires pour des activités ciblées.

Par ailleurs, dans le cadre du processus d'identification du PIC IV, il n'est pas prévu d'étudier les besoins relatifs aux thèmes transversaux dans les secteurs sélectionnés pour développer une approche stratégique.

Des initiatives de mobilisation de financements encore modestes

Le Luxembourg utilise deux instruments pour mobiliser des financements au-delà de l'APD au Sénégal.

La Business Partnership Facility a financé deux projets dans le pays mais mis en œuvre par des partenariats qui préexistaient au financement. Il est donc difficile de démontrer que la facilité a permis de mobiliser des financements privés additionnels au niveau local. Néanmoins, l'initiative est appréciée par les entreprises soutenues qui valorisent la crédibilité qu'apporte le label luxembourgeois, les conseils fournis tout au long du processus et l'exigence des critères de sélection et du suivi.

L'étude actuellement en cours et pilotée au Sénégal par LuxDev sur la non-exonération de TVA pour les activités de développement est un autre exemple concret et innovant d'appui à la mobilisation de ressources nationales.

Structure et systèmes

Les efforts de déconcentration et de décentralisation renforcent le programme de coopération luxembourgeois

Les efforts de déconcentration et de décentralisation de la coopération luxembourgeoise lancés à partir de 2012 ont permis au Luxembourg d'engager un dialogue plus stratégique avec le Sénégal. Ainsi, l'ambassade a désormais une marge de manœuvre accrue pour impliquer LuxDev en amont dans le processus d'identification⁵, ce qui permet de renforcer la qualité de la programmation.

La formalisation du rôle des assistants techniques pour renforcer la coordination sectorielle et conseiller l'ambassade devrait notamment permettre d'optimiser l'expertise luxembourgeoise au Sénégal. Renforcer les liens entre les assistants techniques et l'ambassade est d'autant plus important que le Luxembourg met désormais en œuvre la quasi-totalité de son programme de coopération sous forme d'aide budgétisée.

L'ambassade ne dispose pas d'un système de pilotage de l'ensemble du portefeuille de coopération et de gestion des risques

L'ambassade met régulièrement à jour une note de synthèse de sa coopération avec le Sénégal, mais n'a pas d'outil qui présente toutes les activités conduites dans le pays sur financement luxembourgeois, ce qui limite les possibilités de complémentarité entre activités. L'absence de cadre de résultats pays affecte aussi ses capacités à communiquer et à répondre aux engagements de transparence auprès des partenaires sénégalais et luxembourgeois.

Malgré l'absence d'un accès en lecture seule au système de LuxDev qui lui permettrait une information plus rapide pour répondre aux requêtes internes et externes, l'ambassade réussit néanmoins généralement à compiler rapidement les informations nécessaires aux requêtes qui lui sont soumises.

L'assurance qualité est assurée par la chargée d'affaires de l'ambassade et une personne rattachée à la fonction administration/finances au sein de LuxDev, ce qui semble répondre aux besoins actuels du programme de coopération.

Malgré l'absence d'un système d'identification des risques stratégiques, réputationnels, programmatiques et sécuritaires au niveau de l'ambassade, LuxDev analyse les risques en amont des programmes. Cette analyse lui permet de planifier des stratégies d'atténuation des risques, de suivre les risques annuellement et de réorienter les interventions si besoin.

Des ressources humaines adaptées aux besoins du programme de coopération

La composition, l'expertise et le nombre de personnels de la coopération luxembourgeoise au Sénégal, couplés aux efforts récents en matière de descriptions de poste, d'objectifs individuels et d'évaluations annuelles, permet à la coopération luxembourgeoise de mettre en œuvre son programme de façon efficace.

Néanmoins, le bureau régional de LuxDev ne dispose pas d'une ligne budgétaire dédiée à la formation. Alors que le rôle du bureau évolue, une telle ligne lui permettrait de renforcer ses capacités, de motiver son personnel, y compris local, et d'attirer du personnel local qualifié dans un contexte de concurrence entre bailleurs. Actuellement, le bureau utilise les reliquats budgétaires pour financer ponctuellement des formations.

Partenariats, résultats et apprentissage

Des partenariats variés, mais une coopération multilatérale trop fragmentée

Le Luxembourg est considéré comme un partenaire de confiance, pragmatique et flexible par l'ensemble des acteurs du développement présents au Sénégal.

La coopération luxembourgeoise au Sénégal fait appel à de multiples partenaires au-delà de LuxDev et ce, pour environ 25 % de sa coopération (GGDL, 2016). Cette coopération, au sein et en dehors du PIC, selon différentes modalités et impliquant ces acteurs dans le processus de programmation et de suivi, permet de répondre aux besoins nationaux.

Ainsi, la coopération luxembourgeoise au Sénégal fait appel au système multilatéral de façon complémentaire à son action bilatérale. Ce faisant, elle cherche à participer au renforcement du système multilatéral et à bénéficier de l'avis technique ou du soutien politique des partenaires pour mettre en œuvre son programme. Néanmoins, le suivi des huit différentes agences multilatérales soutenues dans le cadre du PIC et hors du PIC a représenté un coût de transaction élevé pour l'ambassade. La décision de limiter les partenariats à une agence par secteur d'intervention dans le prochain programme indicatif de coopération devrait éviter les contradictions avec l'objectif de renforcer le système multilatéral et réduire les lourdeurs de gestion.

Les mécanismes de financement de la société civile luxembourgeoise et sénégalaise, offrant un appui flexible et de long terme, répondent aux objectifs stratégiques d'engagement avec ces acteurs : le renforcement de la citoyenneté et la prise en compte des populations marginalisées. La coopération avec les ONG en dehors du PIC permet de répondre à l'évolution des besoins en cours de programme et d'intervenir sur des sujets sensibles⁶. Néanmoins, le manque de coordination entre activités au sein et en dehors du PIC limite les synergies potentielles⁷. Dans le cadre du PIC IV, le Luxembourg envisage de financer toutes les ONG en dehors du PIC afin de préserver leur indépendance d'action, potentiellement amoindrie si elles sont intégrées dans un accord intergouvernemental. Si une telle décision est prise, définir un cadre global sera primordial pour assurer un pilotage et un suivi stratégiques.

Le processus participatif d'élaboration du programme indicatif de coopération permet de répondre aux besoins identifiés localement. Un élargissement de la consultation, y compris auprès des acteurs du secteur privé, lors de l'élaboration des programmes indicatifs de coopération permettrait d'accroître la capacité du Luxembourg à soutenir le changement fruit de l'initiative locale et identifier des partenariats novateurs.

Un acteur engagé en matière de coordination au Sénégal

Dans le contexte sénégalais, le Luxembourg contribue activement aux efforts de coordination et de redevabilité, que ce soit dans les groupes formels - du G50, du G12, des groupes thématiques (Encadré C.1) - ou de sa propre initiative⁸. Le Luxembourg assume également le rôle de chef de file pour le volet santé de la coopération conjointe de l'Union européenne (GGDL, 2017). Par ailleurs, la mise en place d'une « lettre d'entente » entre les partenaires multilatéraux incite à mieux coordonner les interventions financées par le PIC et mises en œuvre par ces derniers (Encadré 5.1).

Encadré C.1. Coordination de l'aide au Sénégal

Le mécanisme de coordination des partenaires techniques et financiers au Sénégal repose sur deux instances de coordination principales, le G50 et le G12.

Le G50 inclut toutes les coopérations au développement opérant au Sénégal. Malgré son ambition, il se limite essentiellement à un forum de partage d'information entre partenaires techniques et financiers et sert de plateforme pour élaborer des messages communs à l'intention du gouvernement. Le G50 a récemment adopté une grille commune d'indemnités journalières afin d'éviter la compétition entre bailleurs. Le G12, composé de huit partenaires bilatéraux et quatre multilatéraux issus du G50, a pour objectif d'approfondir la coordination, avec une co-présidence habituellement multilatérale et bilatérale⁹.

Des groupes de travail thématiques et sectoriels complètent le dispositif avec des compositions et des niveaux d'implication variables de la part des partenaires techniques et financiers comme du gouvernement sénégalais.

L'Union européenne dispose enfin de son propre dispositif de coordination mensuel dans lequel la partie sénégalaise est très impliquée et qui est à l'origine de la programmation conjointe.

Sources : <http://ptfsenegal.org/> et entretiens menés au Sénégal par l'équipe d'examen en mars 2017.

Des progrès importants en réponse aux engagements de Busan

La coopération luxembourgeoise au Sénégal apparaît à bien des égards exemplaire si l'on se réfère aux engagements de Busan (OCDE/PNUD, 2016).

Le programme indicatif de coopération, signé pour une durée de cinq ans, est associé à un budget défini par secteur, ce qui donne au Sénégal une prévisibilité de moyen terme. Étudier les moyens de fournir des données définitives pour la loi de finances en fin d'année permettrait de renforcer encore cette prévisibilité.

L'utilisation de l'aide budgétisée est une approche pragmatique à court terme qui a permis au Luxembourg de renforcer l'utilisation des systèmes nationaux. Cette modalité a notamment permis au Luxembourg de passer de 76.3 % de son aide utilisant les systèmes nationaux en 2010 à 100 % en 2015. La poursuite de discussions avec les ministères partenaires devrait permettre de régler les défis liés au renforcement des capacités, d'identifier les goulets d'étranglement et de réduire la lourdeur de mise en œuvre de cette modalité, notamment au niveau décentralisé¹⁰.

L'évolution du rôle de l'assistance technique dans le cadre d'Optimus s'inscrit également dans un objectif de plus grande utilisation des systèmes nationaux et de renforcement des capacités¹¹. Une réflexion poussée sur l'architecture institutionnelle des interventions au sein des ministères¹², y compris sur le rôle des assistants techniques nationaux et internationaux, sera nécessaire pour garantir la durabilité et une appropriation plus forte des interventions.

Des évaluations pour informer la future programmation

L'absence d'un cadre global de résultats couvrant l'ensemble des activités de la coopération luxembourgeoise au Sénégal limite le pilotage stratégique du portefeuille et la réponse aux exigences en matière de transparence ou de communication, notamment en l'absence d'information au niveau des effets des interventions.

Le Luxembourg mobilise néanmoins différentes modalités d'analyse et d'évaluation pour informer la prise de décision au moment de la programmation¹³ comme de la mise en œuvre. La mobilisation des parties prenantes dès la formulation des termes

de référence et la bonne synchronisation des calendriers d'évaluation et de programmation a permis de mobiliser directement les enseignements tirés des évaluations et va faciliter la cohérence globale dans le cadre du prochain PIC. L'exemple sénégalais a montré notamment l'utilité de faire démarrer toutes les dimensions du PIC de façon simultanée. Cette synchronisation a permis d'utiliser les enseignements des évaluations de projet dans l'évaluation du PIC, lui permettant de se concentrer sur les questions stratégiques.

Les différents instruments de capitalisation, y compris le réseau d'experts présents au Sénégal, permettent à LuxDev de tirer des enseignements de son expérience. Un renforcement de l'appui technique offert par le siège faciliterait l'accès à des connaissances produites au-delà des exercices de capitalisation. Au sein du ministère, l'élaboration d'une vision de la gestion des connaissances pourrait en faire un outil de gestion prospective.

Notes

1. Un autre exemple est le partenariat entre LuxTrust et l'Agence de l'informatique de l'État au Sénégal.
2. Cette mission a été organisée par la Chambre de commerce du Luxembourg en partenariat avec l'agence nationale chargée de la promotion des investissements et des grands travaux (APIX) au Sénégal (www.cc.lu/actualites/detail/le-solide-partenariat-senegal-luxembourg-se-diversifie).
3. Deux secteurs transversaux viennent par ailleurs compléter ces orientations sectorielles : un projet de soutien à l'exécution nationale et un soutien spécifique en matière d'eau et d'assainissement.
4. Ces montants incluent la coopération bilatérale et multilatérale ainsi que l'appui à la société civile.
5. Notamment au travers de la conduite de cinq études : une cartographie des interventions des partenaires techniques et financiers, un diagnostic organisationnel et de renforcement des capacités, une étude des progrès dans la mise en œuvre de la décentralisation dans les domaines de la santé et de la formation professionnelle, une étude sur le renoncement à l'exonération fiscale en matière de coopération, et une étude sur la transition entre le PIC III et le PIC IV.
6. Par exemple, le Luxembourg soutient des ONG travaillant sur des thèmes sensibles au Sénégal tels que les travailleurs du sexe de même sexe que leurs clients.
7. Par exemple, le programme santé de LuxDev n'a pas de contact régulier avec l'ONG ENDA et ne sait pas ce que l'ONG fait dans ce domaine au Sénégal.
8. Comme l'illustre par exemple son rôle instrumental dans la définition du plan unique de renforcement des capacités au sein du ministère de la Formation technique et professionnelle ou le partage des diagnostics des capacités des ministères partenaires.
9. Faute de candidat, le Canada et l'Espagne assument actuellement la coprésidence.
10. « L'existence de goulots d'étranglement que constituent les procédures administratives et financières liées à la nouvelle modalité passant par l'exécution nationale a constitué par moment un frein à la fluidité des opérations et généré quelques frustrations en périphérie avec des retards parfois considérables sur les taux d'exécution des activités planifiées. » (Artemis, 2016c).
11. La coopération luxembourgeoise revoit sa logique et ses processus d'intervention au Sénégal. Désormais, les interventions reposent sur des diagnostics des capacités, suivis de la mise en place de conventions de partenariat qui définissent les rôles et responsabilités sur la base des diagnostics effectués en amont. On utilise le suivi par auto-évaluation et des comités de pilotage font état des progrès et adaptent la convention de partenariat en conséquence. Cette approche permet à la fois l'utilisation des structures nationales - renforcées là où cela est nécessaire - et une optimisation des ressources luxembourgeoises.
12. L'assistance technique dans le cadre de la formation professionnelle pose la question de l'efficacité du renforcement de capacités. En effet, l'équipe en charge du projet luxembourgeois est située au sein du ministère et affectée à ce projet. Le conseiller technique principal en charge du projet n'appartient pas à une direction dédiée et dispose d'un budget indépendant du ministère même si les procédures nationales sont suivies pour l'utilisation de ces fonds. Intégrer pleinement les responsables de programme au sein des directions dans le prochain PIC permettrait de mieux renforcer les capacités.
13. Par exemple, l'identification du PIC IV du Sénégal a été lancée sur la base de l'évaluation à mi-parcours du programme indicatif précédent.

Bibliographie

Sources gouvernementales

Artemis (2016a) - *Rapport d'évaluation intermédiaire SEN/028 - Programme d'appui à la formation professionnelle et à l'insertion*, Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Luxembourg.

Artemis (2016b) - *Rapport d'évaluation intermédiaire SEN/027 - Programme santé de base (PSB II) des trois régions du Nord du Sénégal*, Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Luxembourg.

Artemis (2016c) - *Revue à mi-parcours du Programme indicatif de coopération entre le Sénégal et le Luxembourg 2012-2016 – Rapport Final*, Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Luxembourg.

GGDL (sd), *Lettre d'entente en vue du renforcement des synergies entre les acteurs du troisième Programme indicatif de coopération (PIC III) Sénégal – Dakar*, Sénégal.

GGDL (s.d.), *Stratégies sectorielles et transversales de la Coopération luxembourgeoise*, www.gouvernement.lu/4482917/politique-cooperation-action-humanitaire.

GGDL (2017), *PIC IV (2018 – 2022), Document de réflexion et d'orientation pour l'identification du PIC IV*, Dakar, Sénégal.

GGDL (2016), *Sénégal/Luxembourg - Coopération au Développement*, Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Luxembourg, www.gouvernement.lu/5203360/br-senegal.pdf.

GGDL/République du Sénégal (2011), *Programme indicatif de coopération (2012-2016)*, www.gouvernement.lu/4560825/senegal-pic-de-3ieme-generation-2012-2016.pdf.

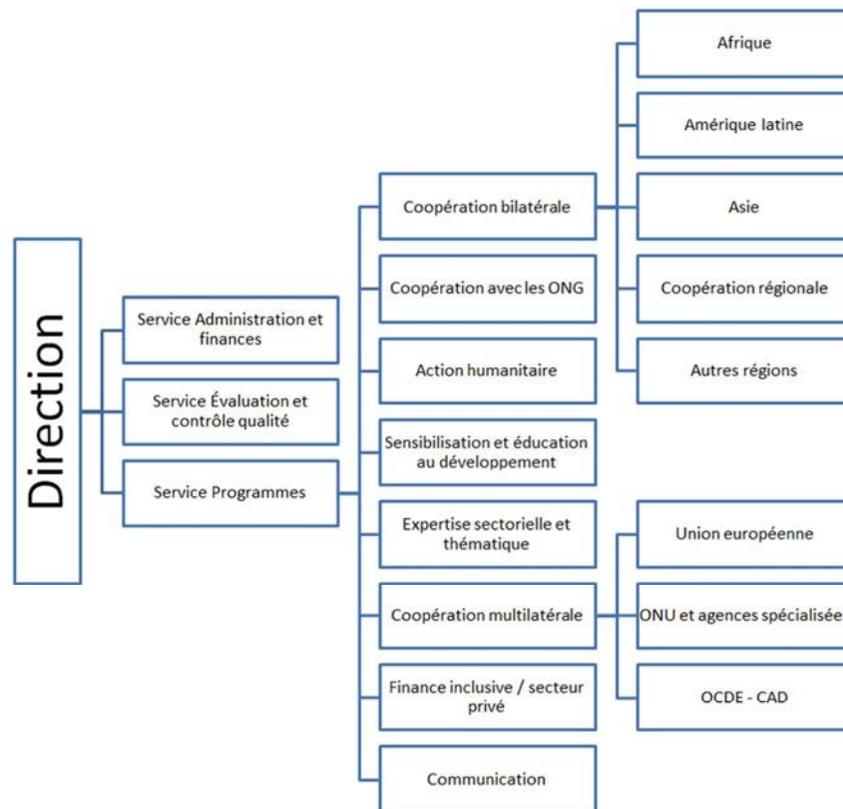
GSN (2014), *Plan Sénégal Émergent*, Gouvernement du Sénégal, Dakar, www.sec.gouv.sn/IMG/pdf/PSE.pdf.

Autres sources

OCDE/PNUD (2016), *Vers une coopération pour le développement plus efficace : Rapport d'étape 2016, Profile de suivi Sénégal*, OCDE et PNUD, http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2016/11/Senegal_16_11.pdf.

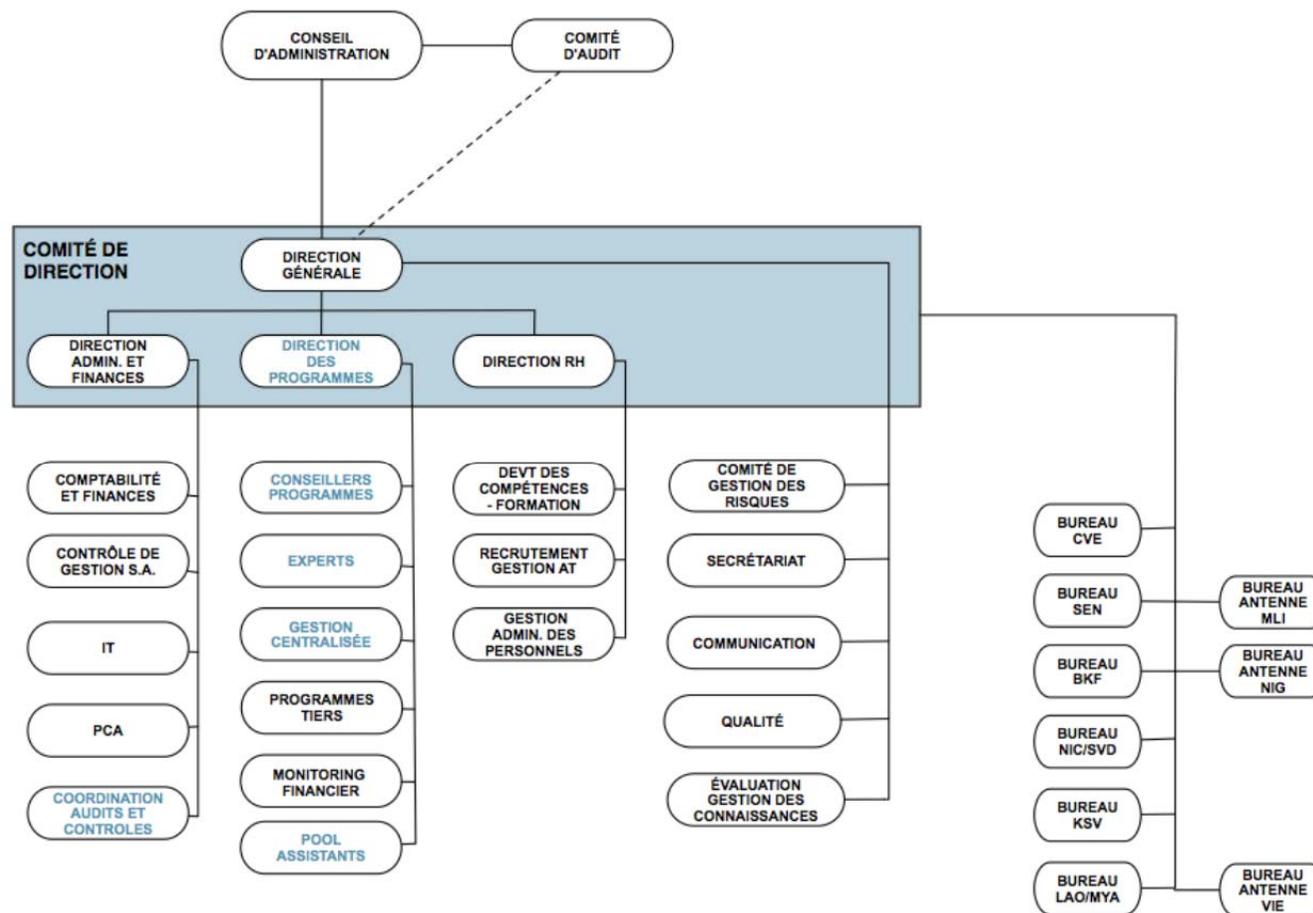
Annexe D : Organigrammes

Graphique D.1. Organigramme de la direction de la Coopération au développement et de l'action humanitaire du ministère des Affaires étrangères et européennes



Source: www.annuaire.public.lu/index.php?idMin=2975.

Graphique D.2. Organigramme de LuxDev



Source: LuxDev(2016), *Optimus 2016 - Optimisation de l'Organisation structurelle de LuxDev*, LuxDev.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, 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, la Lettonie, 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 Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission 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.

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

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 (CAD), dont le mandat est de promouvoir des politiques de coopération pour le développement et autres, qui contribuent à l'instauration d'un développement durable, y compris à une croissance économique pro-pauvres, à la lutte contre la pauvreté et à l'amélioration du niveau de vie dans les pays en développement, ainsi qu'à un avenir où plus aucun pays ne sera tributaire de l'aide. À cette fin, le Comité d'Aide au Développement réunit les plus importants donateurs du monde en élaborant des méthodes de définition et de suivi qui constituent la référence mondiale dans les domaines clés du développement.

Les membres du CAD sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Commission européenne, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède et la Suisse.

Le CAD met à disposition dans la série Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD des documents destinés à informer les membres de son Comité et à les guider dans la conduite de leurs programmes de coopération pour le développement.

Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement

LUXEMBOURG

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE procède à des examens périodiques des efforts individuels de coopération au développement des membres du CAD. Les politiques et les programmes de chacun des membres font l'objet d'un examen critique une fois tous les cinq ans. Les examens par les pairs évaluent la performance du membre considéré, non pas seulement celle de son organisme de coopération pour le développement, et examinent les aspects ayant trait tant à la définition de la politique qu'à sa mise en œuvre. Ils couvrent dans leur globalité les activités de coopération pour le développement et d'aide humanitaire du membre soumis à examen en les replaçant dans le système envisagé dans son entier.

Cet examen analyse la performance du Luxembourg, y compris en ce qui concerne ses efforts en matière de financement climatique, l'impact de sa concentration sur la qualité de son portefeuille et sa vision du partenariat.

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264284432-fr>.

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.

Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org pour plus d'informations.

2017

éditions OCDE
www.oecd.org/editions



ISBN 978-92-64-28437-1
43 2017 08 2 P



9 789264 284371