

**Coopération  
pour le développement**

**LUXEMBOURG**

Comité d'aide au développement



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT  
ÉCONOMIQUES

## ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1er de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- A réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale.
- A contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique.
- A contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

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

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

© OCDE 2003

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tel. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Customer Service, (508) 750-8400, 22 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online: <http://www.copyright.com/>. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

## AVANT-PROPOS

Le Comité d'aide au développement (CAD) procède à des examens périodiques destinés à améliorer, sur les plans individuel et collectif, les efforts de coopération pour le développement des membres du CAD. Les politiques et les efforts d'aide des différents membres font l'objet d'un examen critique à peu près une fois tous les quatre ans. Cinq à six programmes environ sont examinés chaque année. La Direction de la coopération pour le développement (DCD) apporte son concours sur le plan analytique et c'est elle qui se charge d'affiner le cadre conceptuel régissant la conduite des examens de l'aide et de veiller à son application.

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

Le Secrétariat rédige ensuite un projet de rapport sur la politique du pays membre concerné en matière de coopération pour le développement, qui sert de base à la réunion consacrée par le CAD à l'examen proprement dit. Lors de cette réunion, qui a lieu au siège de l'OCDE, de hauts responsables du pays membre examiné répondent aux questions posées par les autres membres sous la conduite des examinateurs. Ces questions sont formulées par le Secrétariat en liaison avec les examinateurs. Les principaux thèmes débattus et les recommandations pratiques se dégageant de la réunion sont présentés dans la section de la publication intitulée "Principales conclusions et recommandations".

La présente publication contient les principales conclusions et recommandations approuvées par le Comité d'aide au développement à l'issue de son examen, réalisé le 18 mars 2003 au siège de l'OCDE, et le rapport établi par le Secrétariat, en liaison avec les examinateurs représentant l'Autriche et la Grèce, sur la politique du Luxembourg en matière de coopération pour le développement. Le rapport est publié sous l'autorité du Secrétaire général de l'OCDE.

Jean-Claude Faure  
Président du CAD

## LISTE DES SIGLES

ADA	Appui au développement autonome
APD	Aide publique au développement
BAT	Bureau d'assistance technique
CGAP*	Groupe consultatif pour aider les plus pauvres
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations unies pour la population
HCR	Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUSIDA	Programme commun des Nations unies sur le VIH/sida
PAC	Politique agricole commune
PAM	Programme alimentaire mondial
PMA	Pays les moins avancés
PNUCID	Programme des Nations unies pour le contrôle international des drogues
PPTE	Pays pauvres très endettés
RNB	Revenu national brut
SAEDEV	Service d'appui à l'éducation au développement
UE	Union européenne

---

### Signes utilisés :

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

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

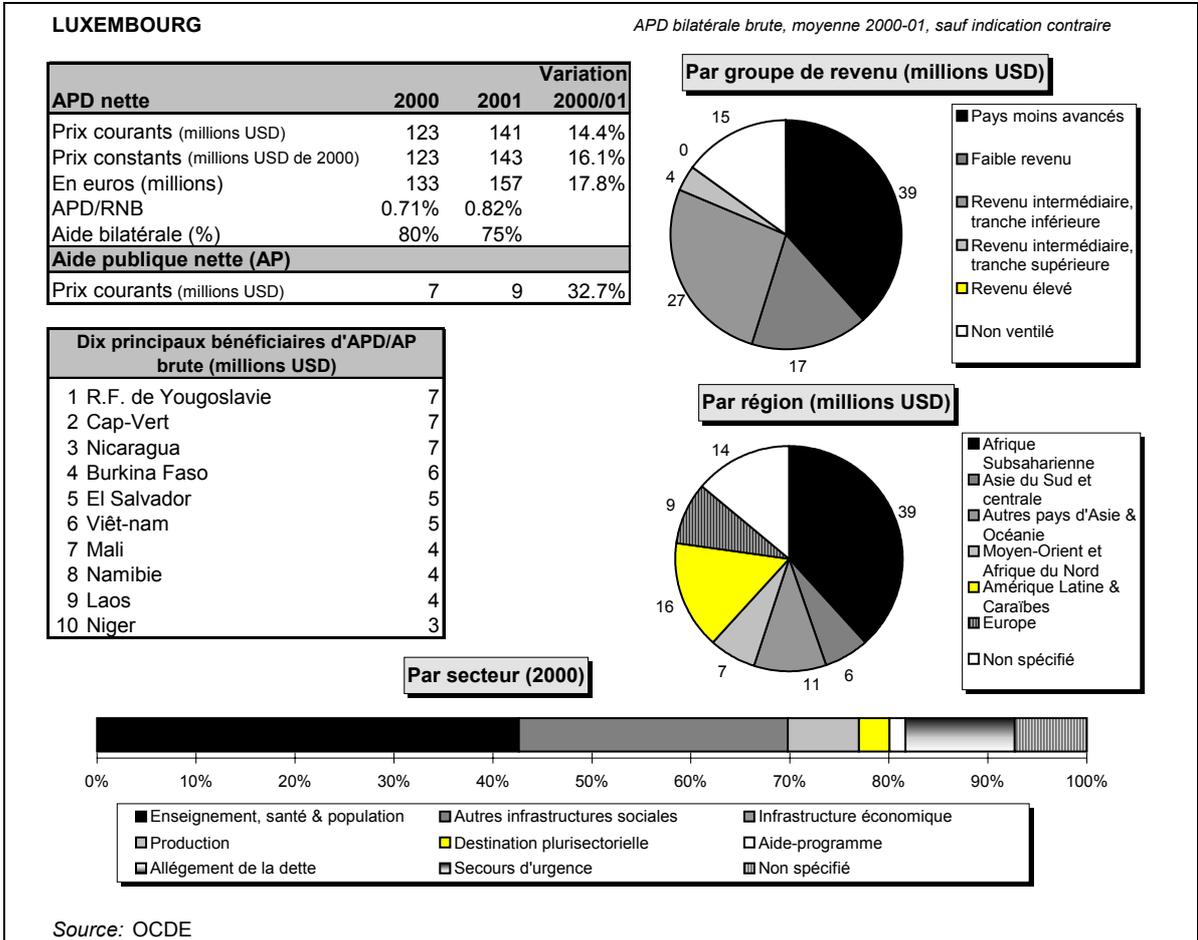
**Taux de change du FLux contre le dollar des Etats-Unis :**

<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
30.98	35.76	36.30	37.86	43.77	45.04

**Taux de change de l'Euro contre le dollar des Etats-Unis :**

<b>2001</b>	<b>2002</b>
1.12	1.06

## L'aide du Luxembourg : Aperçu synthétique



Source: OCDE

## TABLE DES MATIERES

<b>PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD .....</b>	<b>9</b>
<b>CHAPITRE 1 LE CADRE STRATEGIQUE D'ENSEMBLE.....</b>	<b>15</b>
Contexte général .....	15
Principes généraux de la politique de coopération au développement du Luxembourg.....	16
Orientations récentes .....	16
Appui en faveur de la coopération au développement.....	17
Dialogue politique.....	17
Sensibilisation de l'opinion publique aux enjeux du développement .....	18
Défis pour le futur.....	19
<b>CHAPITRE 2 VOLUME, CANAUX D'ACHEMINEMENT ET REPARTITION DE L'AIDE .....</b>	<b>21</b>
Volume de l'aide publique au développement .....	21
Aide bilatérale.....	22
Répartition d'ensemble et instruments.....	22
Répartition géographique et par niveau de revenus .....	23
Répartition sectorielle .....	25
Aide publique .....	25
Aide multilatérale .....	25
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	27
<b>CHAPITRE 3 QUESTIONS SECTORIELLES ET TRANSVERSALES .....</b>	<b>29</b>
Lutte contre la pauvreté .....	29
Egalité hommes-femmes .....	31
Santé .....	32
Micro-finance .....	33
Aide humanitaire .....	34
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	35
<b>CHAPITRE 4 COHERENCE DES POLITIQUES.....</b>	<b>37</b>
Approches et mécanismes destinés à promouvoir la cohérence des politiques au niveau national.....	37
Exemples illustrant les défis que représente la cohérence des politiques au niveau national.....	39
La poursuite de la cohérence dans le contexte de l'UE .....	39
Exemples illustrant les défis que représente la cohérence des politiques au niveau européen.....	40
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	41
<b>CHAPITRE 5 ORGANISATION, PERSONNEL ET SYSTEMES DE GESTION .....</b>	<b>43</b>
Ministère des Affaires étrangères .....	43

Lux-Development .....	44
Coordination .....	47
Systèmes de suivi et d'évaluation.....	49
Organisations non gouvernementales .....	51
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	52
<b>CHAPITRE 6 ACTIVITES SUR LE TERRAIN ET APPROPRIATION A L'ECHELON LOCAL.....</b>	<b>53</b>
Stratégies par pays et programmation de l'aide.....	53
Approche des relations avec les pays partenaires.....	54
Présence sur le terrain.....	55
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	56
<b>ANNEX I PROGRES REALISES PAR LE LUXEMBOURG DEPUIS L'EXAMEN PAR LE CAD EN 1998.....</b>	<b>57</b>
<b>ANNEXE II STATISTIQUES OCDE/CAD SUR LES APPORTS D'AIDE ET AUTRES.....</b>	<b>59</b>
<b>COMMUNIQUÉ DE PRESSE DE L'EXAMEN DU LUXEMBOURG PAR LE CAD .....</b>	<b>67</b>
<b>DÉFINITIONS DES PRINCIPAUX TERMES.....</b>	<b>69</b>

### Tableaux

Tableau 1. Répartition de l'APD par grandes catégories en 2001 .....	22
Tableau 2. Répartition de l'APD en 2001 par ministère.....	43
Tableau II-1. Apports financiers totaux.....	60
Tableau II-2. APD par grandes catégories.....	61
Tableau II.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu ..	62
Tableau II.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale.....	63
Tableau II.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal .....	64
Tableau II.6. Panorama comparatif.....	65

### Organigrammes

Organigramme 1. Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur, de la Coopération, de l'Action humanitaire et de la Défense .....	45
Organigramme 2. Lux-Development .....	47

### Graphique

Graphique II.1. APD nette des pays du CAD en 2001 .....	66
---	----

### Encadrés

Encadré 1. Le commerce équitable au Luxembourg .....	19
Encadré 2. Pays prioritaires de la coopération luxembourgeoise .....	23
Encadré 3. Fonds de lutte contre le trafic des stupéfiants.....	26
Encadré 4. Ensemble pour une solidarité thérapeutique hospitalière en réseau contre le sida (ESTHER) .....	33
Encadré 5. Luxembourg Microbanking Intermediary Scheme (LUXMINT).....	34

## PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD

La coopération au développement du Luxembourg a connu un essor considérable tout au long des années 1990 et jusqu'à ce jour. En 2000, le Luxembourg a rejoint le peloton des pays qui consacrent au moins 0.7% de leur revenu national brut (RNB) à l'aide publique au développement (APD). Depuis le dernier examen par le CAD en 1998, l'APD du Luxembourg, qui se montait à 99 millions de dollars américains (USD), est passée à 143 millions USD en 2001, ce qui correspond à une progression du rapport APD/RNB de 0.65% à 0.82%. L'accroissement remarquable de l'APD luxembourgeoise - qui se traduit par un taux annuel moyen de variation du volume en termes réels de 18% entre 1995-96 et 2000-01 - a été possible grâce à une performance économique soutenue<sup>1</sup> et un soutien politique et public solide en faveur de la coopération au développement. L'APD du Luxembourg est constituée exclusivement de ressources budgétaires effectuées au titre de la coopération au développement, selon des objectifs de développement clairement définis. Les gouvernements successifs se sont fixé depuis 1989 des calendriers précis et contraignants pour augmenter de manière systématique l'APD. Compte tenu de l'objectif de 1% du gouvernement actuel et de son intention de s'en rapprocher d'ici 2005, l'expansion du volume de l'APD du Luxembourg devrait se poursuivre.

### **Cadre général et orientations nouvelles**

#### *Évolution récente*

Il convient de relever les progrès substantiels que le Luxembourg a réalisés dans le domaine de la coopération au développement depuis le dernier examen par le CAD. Des efforts ont été déployés pour que la croissance budgétaire soit accompagnée d'un renforcement de la qualité de l'aide. Parmi les réalisations importantes à mentionner figurent : i) la mise en place d'un cadre stratégique pour la programmation bilatérale avec la préparation de programmes indicatifs de coopération pluriannuels pour les pays-cible - les pays prioritaires de la coopération luxembourgeoise ; ii) le déploiement de la présence luxembourgeoise sur le terrain ; iii) le renforcement de la collaboration avec les organisations non gouvernementales (ONG) ; iv) et la mise en place d'un système de suivi et d'évaluation. En 1999, la responsabilité politique pour la coopération au développement a été confiée à un ministre de la coopération et de l'action humanitaire à part entière.

#### *Approche en matière de lutte contre la pauvreté*

Le Luxembourg a fait de la lutte contre la pauvreté et le développement durable les objectifs majeurs de sa politique de coopération au développement. L'engagement du Luxembourg en faveur de la lutte contre la pauvreté se manifeste tout d'abord par la volonté de travailler avec les pays en développement les plus défavorisés. Les « pays-cible » ont été sélectionnés en raison de leur faible niveau de développement humain ; plus de la moitié d'entre eux font partie de la catégorie des pays les moins avancés. L'action du Luxembourg en faveur de la réduction de la pauvreté se manifeste également par la priorité très nette accordée aux infrastructures et secteurs sociaux (82% de l'APD

---

1 Le taux annuel moyen de croissance du produit intérieur brut est de 5.8% entre 1995 et 2000.

totale en 2001), notamment l'éducation et la santé de base ainsi que la distribution d'eau et l'assainissement. Les efforts du Luxembourg dans ce domaine méritent d'être salués, étant donné les liens évidents qui existent entre l'action à l'appui des secteurs sociaux de base et la réalisation d'une grande partie des « Objectifs du millénaire pour le développement ».

### *Sélectivité géographique*

La concentration géographique est un élément fondamental de la politique luxembourgeoise et des progrès importants ont été réalisés sur cette voie. Le nombre de pays-cible a été réduit à 10 pays, qui figurent parmi les 12 bénéficiaires les plus importants de l'APD bilatérale du Luxembourg. Cependant, la discipline requise en matière de concentration géographique représente un défi permanent pour le Luxembourg : la part de l'APD bilatérale totale affectée aux pays-cible (43% en 2001) est en recul ; une liste de « pays à projets », comprenant une vingtaine de pays et absorbant près de 25% de l'APD bilatérale, constitue un certain facteur de dispersion. Afin de renforcer sa présence et sa masse critique dans un nombre limité de pays, le Luxembourg devrait s'efforcer de maintenir les ressources additionnelles concentrées sur ses 10 pays-cible.

Dans le cadre de sa coopération avec la Namibie, qui fait partie des pays à revenu intermédiaire, le Luxembourg a adopté une démarche intéressante, selon laquelle un désengagement progressif est envisagé. La Namibie continue à faire face à des inégalités importantes dans la répartition des ressources et le Luxembourg a décidé de ne pas se retirer de ce pays trop rapidement afin de l'aider à consolider les progrès réalisés. Le Luxembourg concentre son action sur les régions les plus défavorisées du pays et exige du gouvernement namibien une contrepartie pouvant s'élever jusqu'à 50% du coût total des projets.

### *Coopération multilatérale*

L'aide multilatérale représente un quart de l'APD totale du Luxembourg. La coopération multilatérale s'est intensifiée au cours des dernières années avec une part croissante de l'APD bilatérale versée sous forme de contributions « multi-bilatérales » dans les pays-cible (14% de l'APD totale en 2001). Il s'agit principalement de cofinancement de projets d'organisations du système des Nations unies. Cette tendance a peut-être été une manière efficace d'absorber une partie du budget de l'aide en forte augmentation. Le Luxembourg semble s'être servi de ce mode d'acheminement de manière judicieuse, en recherchant la complémentarité avec ses propres activités. Dans un certain nombre de cas concrets, les activités multi-bilatérales particulièrement bien ciblées ont permis de mieux assurer la viabilité d'activités bilatérales, notamment dans le domaine de la santé.

### *Sensibilisation de l'opinion publique*

Le gouvernement luxembourgeois vient de lancer pour la première fois une vaste campagne de sensibilisation de l'opinion publique aux enjeux du développement. L'objectif est de mieux informer le public sur la politique menée par le gouvernement et de favoriser son appui pour la coopération au développement. Le gouvernement, qui a prévu de poursuivre ce genre de campagne, pourrait y inclure des sondages d'opinion, qui ne sont pour l'instant pas effectués de manière périodique.

### *Recommandations*

- a) **Le Luxembourg est encouragé à maintenir voire à renforcer sa discipline en matière de concentration géographique en allouant ses ressources additionnelles aux pays-cible afin d'en maximiser l'impact.**

- b) **Le Luxembourg est invité à poursuivre et à partager avec les autres donateurs son approche stratégique en matière de désengagement progressif dans les pays-cible.**
- c) **Etant donné l'intensification des activités multi-bilatérales, le Luxembourg pourrait indiquer de manière plus explicite les priorités et les critères d'affectation parmi les différentes organisations bénéficiaires.**
- d) **Le Luxembourg est encouragé à poursuivre ses efforts de sensibilisation de l'opinion publique, qui présuppose une meilleure connaissance du niveau d'appui du public et donc l'organisation de sondages de l'opinion publique plus réguliers.**

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

Les autorités luxembourgeoises reconnaissent que l'impact de l'aide au développement est largement tributaire du degré de cohérence des politiques commerciales, agricoles, environnementales et financières. Le Luxembourg s'est engagé à promouvoir la prise en compte des intérêts des pays en développement dans le cadre du cycle de négociations commerciales multilatérales de Doha. Dans ce contexte, le Luxembourg s'est notamment prononcé en faveur d'un réexamen des dispositions de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) de manière à permettre l'accès des pays en développement à des médicaments à des prix abordables. Le Luxembourg a appuyé les efforts de l'Union européenne (UE) visant à élargir ses marchés aux exportations des pays en développement. Un groupe de travail a été mis en place pour analyser les effets des distorsions commerciales découlant de la politique agricole commune sur l'agriculture, les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire des pays en développement. La fuite des capitaux des pays en développement et leur blanchiment constitue un problème de cohérence des politiques qui fait partie des préoccupations du Luxembourg. Les efforts de ce pays pour lutter contre les risques d'abus de sa place financière sont bienvenus et les autorités luxembourgeoises sont encouragées à poursuivre la lutte contre le blanchiment d'argent.

La recherche de la cohérence des politiques au service du développement pourrait cependant être renforcée si elle s'effectuait à travers une démarche plus systématique visant à identifier, analyser et suivre l'adaptation des politiques et leurs implications pour les pays en développement. Le ministère des Affaires étrangères pourrait envisager de renforcer ses capacités d'analyse afin d'engager et de mieux influencer le débat avec les ministères intervenant dans les domaines autres que celui de l'aide. Le Comité interministériel pour la coopération au développement pourrait jouer un rôle utile, notamment lorsque le Luxembourg établit sa position sur les politiques de l'UE dans le domaine des échanges et de l'agriculture au sein desquels les objectifs de développement peuvent entrer en conflit avec les intérêts nationaux.

### ***Recommandations***

- e) **Le Luxembourg devrait s'employer davantage à analyser les effets de ses diverses politiques sur les pays en développement, ce qui nécessite un renforcement de la capacité du ministère des Affaires étrangères à effectuer les travaux d'analyse nécessaires.**
- f) **Le mandat du Comité interministériel pour la coopération au développement pourrait être renforcé afin de jouer un rôle plus actif dans la promotion du débat sur la cohérence des politiques au service du développement.**

## **Gestion et mise en œuvre de l'aide**

### ***Coordination interne***

Le ministère des Affaires étrangères assume la responsabilité politique pour la coopération au développement ; il est en même temps l'acteur principal au sein du gouvernement puisqu'il gère environ 85% de l'APD luxembourgeoise. Le Comité interministériel pour la coopération au développement permet d'assurer la coordination et de procéder à des échanges d'information sur les grandes orientations de la politique de coopération au développement. Une coordination plus étroite pourrait être établie entre les ministères des Affaires étrangères et des Finances de manière à resserrer les liens entre politiques bilatérale et multilatérale, notamment pour la préparation des programmes indicatifs de coopération dans les pays-cible et des prises de position du Luxembourg relatives aux politiques et programmes des institutions financières internationales. Au sein du ministère des Affaires étrangères, la coopération avec les pays de l'Europe centrale et orientale relève de la direction des relations économiques internationales. A l'instar de l'expérience d'autres membres du CAD, celle-ci pourrait bénéficier davantage des enseignements de l'expérience de la coopération avec les pays en développement, grâce à une meilleure intégration avec la direction de la Coopération au développement.

Les relations entre le ministère des Affaires étrangères et Lux-Development - l'agence d'exécution de la coopération au développement luxembourgeoise - sont régies par une convention, qui est en train d'être révisée. La formulation et l'exécution des projets du ministère des Affaires étrangères sont confiées à Lux-Development, sur la base de mandats, qui font également l'objet d'une révision dans le contexte du renforcement du système de suivi et d'évaluation.

### ***Partenariat et appropriation locale***

La coopération au développement du Luxembourg repose en grande partie sur des projets individuels, qui étaient jusqu'à présent souvent de nature ponctuelle. Leur nombre relativement élevé soulève des questions quant aux coûts de transaction pour les partenaires et risque de rendre plus difficile l'évaluation de leur pertinence et de leur impact en termes de réduction de la pauvreté. Le Luxembourg est attaché au principe de partenariat et d'appropriation locale et s'efforce de transférer la responsabilité de gestion des projets qu'il finance aux pays partenaires. L'aide luxembourgeoise est déliée et le Luxembourg s'est également appliqué à associer les pays partenaires au processus de passation de marchés.

Le Luxembourg a commencé à élaborer des programmes indicatifs de coopération avec les pays-cible, qui traduisent une volonté de passer d'une approche basée sur des projets individuels à une approche plus programmatique et stratégique. La démarche du Luxembourg s'appuie sur les stratégies de réduction de la pauvreté conduites par les pays partenaires, mais à l'instar d'autres donateurs, doit veiller à ce qu'elles soient effectivement intégrées dans sa propre programmation. Des efforts sont faits pour que chaque projet s'inscrive dans les politiques et programmes sectoriels des pays partenaires, de manière à appuyer leurs stratégies de développement. Comme le Luxembourg est actif dans quasiment l'ensemble de ses secteurs prioritaires dans chaque pays-cible, les programmes indicatifs de coopération pourraient répondre à un ciblage sectoriel plus sélectif. En outre, la préparation de notes d'orientations stratégiques pour les secteurs prioritaires que sont l'éducation et la santé pourrait s'avérer utile pour définir de manière plus explicite les objectifs recherchés ainsi que les indicateurs permettant de mesurer les résultats ultérieurement. Enfin, le Luxembourg devrait réfléchir à la possibilité de s'associer, de manière sélective et lorsque les conditions sont favorables, à des approches sectorielles en collaboration avec d'autres donateurs.

### ***Présence sur le terrain et effectifs***

Le Luxembourg a commencé à établir une présence sur le terrain afin de se rapprocher des réalités locales et de pouvoir mieux participer aux efforts de dialogue politique et de coordination. En 2001, le ministère des Affaires étrangères a ouvert une mission de la coopération au Sénégal, avec compétence régionale pour l'Afrique de l'Ouest, et un bureau de coordination au Cap Vert. Le déploiement d'une présence en Asie et en Amérique centrale est prévu pour 2003-04. Lux-Development envisage elle aussi de décentraliser ses activités dans un certain nombre de pays. Une telle évolution ne manque pas de soulever des questions par rapport aux implications sur le terrain en termes de division des rôles et responsabilités entre les deux acteurs.

Le personnel de la direction de la Coopération au développement du ministère des Affaires étrangères ainsi que celui de Lux-Development ont fortement augmenté. Le personnel de la direction de la Coopération au développement comprend à l'heure actuelle 27 personnes (dont cinq sur le terrain), tandis que le personnel Lux-Development compte une cinquantaine de personnes (dont sept sur le terrain). Néanmoins la question de l'adéquation des effectifs continue de se poser, étant donné la croissance rapide de l'APD. De plus, le Luxembourg ne dispose pas pour l'instant d'expertise sectorielle et thématique, qui pourrait être utile pour faire face aux nombreux défis posés par la coopération au développement, y compris en ce qui concerne la cohérence des politiques au service du développement.

### ***Suivi et évaluation***

Les efforts que déploie le ministère des Affaires étrangères pour mettre en place un système de suivi et d'évaluation sont bienvenus. Le système tel qu'il est conçu vise à mieux intégrer la fonction d'évaluation dans l'ensemble du cycle de projet, en cherchant à améliorer la qualité *ex ante* des activités de la coopération grâce à une meilleure préparation et appréciation initiale des projets. Le système a le mérite d'inclure les projets et programmes d'ONG luxembourgeoises au bénéfice d'un cofinancement du gouvernement. Etant donné l'intensification de la coopération multilatérale, le Luxembourg pourrait participer plus activement, en collaboration avec d'autres donateurs, à l'évaluation des performances des organisations internationales.

Un des premiers rapports d'évaluation disponible montre que l'absence d'analyse préliminaire en termes de réduction de la pauvreté ou d'égalité homme-femme n'a pas permis d'obtenir des résultats probants alors que ce sont des objectifs recherchés par la coopération au développement luxembourgeoise. Mesurer l'impact de la coopération luxembourgeoise demeure un défi, en l'absence d'indicateurs de performance, d'où la nécessité de faire des efforts à ce niveau-là, particulièrement dans les secteurs prioritaires.

### ***Recommandations***

- g) Le renforcement de la coordination sur le terrain entre le ministère des Affaires étrangères et Lux-Development devrait tenir compte des stratégies qui se mettent en place dans les pays en développement, notamment les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté et les approches sectorielles, qui visent à favoriser le partenariat et l'appropriation.**

- h) Dans le cadre de la préparation de ses programmes annuels de coopération, le Luxembourg devrait envisager de consolider sa sélectivité sectorielle dans chaque pays-cible, voire même de limiter son action à un secteur par pays, et revoir le nombre de projets au vu des coûts de transaction, de l'efficacité de la gestion et des perspectives d'impact.**
- i) Le Luxembourg pourrait prendre des mesures pour mieux faire cadrer ses projets sur les stratégies des pays partenaires et envisager de participer, de manière sélective, à des approches sectorielles, en collaboration avec d'autres donateurs.**
- j) Le Luxembourg est encouragé à poursuivre ses démarches visant à renforcer sa présence dans les pays-cible, tout en recherchant une répartition optimale des tâches sur le terrain entre le ministère des Affaires étrangères et Lux-Development ainsi que l'adéquation avec le volume d'activités.**
- k) Le ministère des Affaires étrangères devrait continuer de porter une attention particulière aux besoins en personnel et à la nature de l'expertise requise, notamment au niveau des secteurs prioritaires de la coopération au développement luxembourgeoise.**
- l) Le ministère des Affaires étrangères est encouragé à poursuivre ses efforts visant à renforcer le système de suivi et d'évaluation. Le système de suivi pourrait être renforcé afin de veiller à ce que les objectifs de réduction de la pauvreté et d'égalité homme-femme soient effectivement pris en compte tout au long du cycle de projet.**

## CHAPITRE 1

### LE CADRE STRATEGIQUE D'ENSEMBLE

#### Contexte général

La coopération au développement luxembourgeoise, qui se limitait jusqu'à la fin des années 1980 à des contributions obligatoires dans le cadre européen et multilatéral, a connu un essor considérable tout au long des années 1990 et jusqu'à ce jour. Cet essor s'est traduit non seulement par une évolution importante du volume d'aide publique au développement (APD) mais aussi par une adaptation du cadre stratégique de la politique de coopération au développement - notamment avec l'adoption en 1996 de la «Loi sur la coopération au développement» - ainsi que par l'augmentation et le renforcement des moyens nécessaires à la gestion et à la mise en œuvre de l'aide.

Une impulsion nouvelle a été donnée à la coopération au développement avec le nouveau gouvernement mis en place en 1999. Celui-ci a prévu dans son programme gouvernemental de maintenir l'effort luxembourgeois en matière de coopération au développement à un niveau élevé, en se fixant pour objectif d'atteindre une APD de 1% du revenu national brut (RNB) et de s'en rapprocher d'ici 2005. La coopération au développement est un instrument majeur de la politique étrangère luxembourgeoise et fait partie intégrante de la stratégie d'ouverture que ce pays a mise en œuvre de manière active dès le début du processus de construction européenne. Au cours des dernières années, le gouvernement s'est donné pour objectif en matière de politique étrangère la poursuite de la coopération internationale à travers laquelle il entend mener une politique de présence, de participation et de solidarité. Cette volonté d'engagement international se manifeste par une participation plus active dans les principales organisations internationales au sein desquelles le Luxembourg s'efforce de promouvoir, dans la mesure des moyens à sa disposition, les valeurs telles que la défense des droits humains, le respect de la démocratie et de l'État de droit, la bonne gouvernance et le développement durable.

L'accroissement spectaculaire de l'APD luxembourgeoise - qui correspond à un taux annuel moyen de variation du volume en termes réels de 18% entre 1995-96 et 2000-01 - a été possible grâce à une performance économique soutenue et un soutien politique et public solide en faveur de la coopération au développement. Les gouvernements successifs se sont fixé depuis 1989 des calendriers précis et contraignants pour augmenter de manière systématique l'APD. En 2000, le Luxembourg a rejoint le peloton des pays qui consacrent au moins 0.7% de leur RNB à l'APD. Compte tenu de l'objectif de 1% du Luxembourg, l'expansion du volume de son APD devrait se poursuivre.

Les déclarations ministérielles récentes lors de la Conférence internationale sur le financement du développement, qui s'est tenue à Monterrey en 2002, et de la Conférence sur les pays les moins avancés, qui s'est déroulée à Bruxelles en 2001, indiquent que la conception luxembourgeoise de la coopération au développement intègre la promotion de la cohérence des politiques au service du développement. Dans le contexte d'une mondialisation qui ne cesse de creuser les inégalités, la cohérence des politiques est perçue comme une condition nécessaire pour assurer le progrès dans les

relations entre pays riches et pays pauvres. Le Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire s'est ainsi prononcé à plusieurs reprises en faveur de politiques commerciales, agricoles, environnementales et financières, menées aux niveaux européen et international, de façon à ce qu'elles soient conçues pour contribuer à la réalisation des objectifs de la politique de coopération au développement et à une meilleure prise en compte des intérêts des pays en développement.

### **Principes généraux de la politique de coopération au développement du Luxembourg**

Les principes généraux qui sous-tendent la politique du Luxembourg, définis dans la Loi sur la coopération au développement dont le pays s'est doté en 1996, sont les suivants :

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

La stratégie de concentration géographique est un élément fondamental de la politique luxembourgeoise, qui a été mise en œuvre dès 1994 suite aux recommandations émises par le CAD lors du premier examen du Luxembourg. La notion de concentration a été avalisée par le gouvernement actuel en intégrant dans son programme de 1999 la liste des dix pays prioritaires, dits « pays-cible » (voir encadré 2, chapitre 2). Au niveau sectoriel, le programme gouvernemental a précisé la concentration dans les domaines de la santé, de l'éducation et du développement rural intégré et a réaffirmé l'importance de l'égalité des chances entre hommes et femmes, alors que la Loi de 1996 établissait de manière assez large les domaines dans lesquels la coopération au développement pouvait intervenir.<sup>2</sup>

Le niveau de l'effort financier consenti par le Luxembourg au titre de la coopération au développement et l'accent mis sur les secteurs sociaux de base témoignent de son engagement en faveur des objectifs fixés dans la Déclaration du Millénaire adoptée lors de l'Assemblée spéciale des Nations unies en 2000. Le Luxembourg a intégré ces mêmes objectifs dans son cadre de programmation en les utilisant comme base pour le dialogue politique avec ses partenaires dans les pays cible.

### **Orientations récentes**

Le Luxembourg déploie des efforts considérables pour que la croissance du volume de son aide soit accompagnée d'un renforcement de la qualité de ses interventions. Les changements notables intervenus depuis 1998 répondent en grande partie aux recommandations exprimées par le CAD lors du dernier examen du Luxembourg (voir annexe 1). Le renforcement des structures du système de la coopération au développement, tel qu'il est conçu, traduit le souci des autorités luxembourgeoises d'aller au-delà d'une logique de coopération au développement en se dotant d'une véritable politique de développement. Les initiatives et les mesures les plus importantes sont les suivantes :

---

2. Il s'agit des domaines suivants : l'action sociale (y compris la santé, l'habitat, l'éducation, la formation professionnelle et la promotion de la condition féminine) ; l'assistance technique ; la coopération économique et industrielle ; la coopération dans le domaine de l'environnement ; la coopération régionale ; la coopération culturelle et scientifique ; les actions dans le domaine des droits humains et de la démocratisation ; l'éducation au développement.

- **Nomination d'un ministre chargé de la coopération au développement à part entière.**
- **Mise en place d'un cadre stratégique pour la programmation bilatérale.** La coopération luxembourgeoise a fait l'objet d'un processus de mutation mûrement réfléchi qui a remplacé l'approche basée sur des projets individuels et ponctuels par une approche qui se veut plus stratégique et pluriannuelle au plan de la programmation. La mise en place de programmes indicatifs de coopération, qui font office de documents stratégiques par pays, témoigne de l'intention du Luxembourg de renforcer et institutionnaliser les relations avec les pays-cible dans un esprit de partenariat.
- **Déploiement de la présence luxembourgeoise sur le terrain,** avec l'ouverture de la Mission de la coopération au Sénégal et du Bureau de coordination de la coopération au Cap Vert.
- **Renforcement de la collaboration avec les organisations non gouvernementales (ONG).** Un nouvel instrument de financement pluriannuel a été adopté pour les ONG qui justifient d'une solide expérience dans la mise en œuvre et la gestion de projets cofinancés par le ministère des Affaires étrangères. Un bureau d'assistance technique a été créé pour fournir un appui aux ONG dans la gestion de leurs projets.
- **Mise en place d'un système de suivi et d'évaluation.** Le système mis en place traduit la volonté de renforcer la gestion des projets tout au long des différentes phases du cycle de projet, de manière à améliorer leur qualité dès leur identification.
- **Augmentation du personnel chargé de la coopération au développement,** en accordant une attention particulière à la nécessité de renforcer son expertise et son professionnalisme.

## **Appui en faveur de la coopération au développement**

### *Dialogue politique*

La politique de coopération au développement est discutée au moins deux fois par an à la Chambre des Députés, le Parlement luxembourgeois, lors du débat annuel sur la coopération au développement, en présence du Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire, et dans une moindre mesure, lors de la discussion sur la politique étrangère, présentée par la Ministre des Affaires étrangères. Le Parlement est en général très favorable à la coopération et tous les partis politiques soutiennent l'objectif du gouvernement d'augmenter l'APD à 1% du RNB.

Bien que la Commission parlementaire des affaires européennes et étrangères et de la défense ne cherche pas à exercer une influence trop grande sur les orientations choisies par le gouvernement, elle trouverait utile d'instaurer une consultation plus étroite sur certains thèmes relatifs à la sélectivité géographique, comme la question du processus de graduation et l'avenir de la coopération dans un pays qui dépasserait le seuil d'éligibilité. Le Parlement a exercé une certaine influence en proposant le développement d'un système de suivi et d'évaluation des projets, et plus récemment un audit organisationnel de Lux-Development - l'agence d'exécution pour la coopération au développement du Luxembourg - ou encore l'organisation d'une campagne de sensibilisation de l'opinion publique sur la complexité des questions de développement.

Le Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire soumet au Parlement un rapport annuel sur la coopération au développement, qui est distribué aux ONG et au grand public. Ce rapport, qui est préparé par le ministère des Affaires étrangères, constitue une bonne présentation d'ensemble de la coopération au développement luxembourgeoise et de ce qu'elle cherche à accomplir. Un compte-rendu détaillé des activités dans chaque pays bénéficiaire y est fourni. Enfin, ce rapport a le mérite de

couvrir l'ensemble des activités de coopération du Luxembourg, y compris celles du ministère des Finances et des ONG.

Depuis 2000, le gouvernement organise annuellement les « Journées de la coopération », qui permettent de réunir les différents acteurs au niveau du gouvernement, de Lux-Development, des agents de la coopération en poste sur le terrain, des ONG ainsi que des parlementaires ou des élus locaux intéressés aux questions de développement. Ces journées permettent de faire le point sur la politique luxembourgeoise de la coopération au développement ainsi que sur des thèmes spécifiques.

Enfin, le gouvernement fait preuve d'ouverture en associant des parlementaires lorsque le Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire se déplace en mission officielle dans des pays-cible. Plus récemment, le gouvernement a associé les ONG à la préparation de conférences internationales. Des représentants de deux ONG ont accompagné la délégation luxembourgeoise au Sommet mondial pour le développement durable qui s'est tenu à Johannesburg en 2002.

### ***Sensibilisation de l'opinion publique aux enjeux du développement***

La coopération au développement bénéficie d'un appui solide de la population, qui s'explique en partie par la forte croissance économique au cours des dernières années. L'esprit de solidarité s'explique également par une certaine ouverture sur le reste du monde, en raison de l'exiguïté du territoire national et de l'importance de la population étrangère (38% de la population) en provenance d'une centaine de pays différents<sup>3</sup>. A l'instar des autres pays ayant atteint voire même dépassé l'objectif des Nations unies de 0.7%, le Luxembourg présente une corrélation importante entre cohésion sociale interne – reflétée par un indicateur de la pauvreté humaine parmi les plus faibles des pays industrialisés<sup>4</sup> – et solidarité externe.

Le gouvernement n'effectue pas de sondages réguliers auprès de la population mais dispose par contre d'une ligne budgétaire lui permettant de cofinancer des actions de sensibilisation de l'opinion publique menées par les ONG. Un sondage effectué en 1998 sur le plan européen par la Commission européenne<sup>5</sup> indique qu'une majorité de la population luxembourgeoise est en faveur de l'aide au développement : 75% des personnes interrogées pensent que l'aide au développement est importante. Les résultats d'un sondage effectué en 2002 par TransFair Minka, une ONG qui s'occupe de la promotion du commerce équitable au Luxembourg, sont révélateurs du niveau de sensibilisation de la population luxembourgeoise envers les problèmes des pays en développement (voir encadré 1). Il serait peut être utile que le gouvernement envisage d'effectuer ses propres sondages, de manière périodique, afin d'identifier de manière plus détaillée les perceptions et les changements de tendance au sein de l'opinion publique.

---

3 . Les ressortissants du Cap Vert constituent la plus importante « minorité » en provenance de pays en développement (1% de la population totale du Luxembourg).

4 . L'indicateur de la pauvreté humaine permet d'évaluer la répartition du niveau de développement humain à l'intérieur d'un pays. Les dimensions prises en compte sont similaires à celles de l'indicateur du développement humain (santé, instruction et niveau de vie), auxquelles s'ajoute la dimension d'exclusion, mesurée par le taux de chômage de longue durée. Voir *Rapport sur le développement humain 2002 – Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté*.

5. *Eurobaromètre - Les Européens et l'aide au développement*, rapport rédigé par le International Research Agency (INRA) pour la DG8 « Développement » et en collaboration avec l'unité d'analyse de l'opinion publique de la DG10 « Information, communication, culture et audiovisuel ».

Une vaste campagne de sensibilisation vient d'être lancée afin de mieux informer le public sur la politique de coopération au développement menée par le gouvernement et de favoriser son appui. L'objectif est également de susciter une connaissance et une compréhension plus grande des réalités des pays en développement et des relations entre pays industrialisés et pays en développement, de manière à favoriser la tolérance ainsi que l'esprit de solidarité à l'égard des populations démunies des pays en développement.

#### **Encadré 1. Le commerce équitable au Luxembourg**

TransFair Minka a réalisé en 2002 un sondage relatif à l'opinion publique par rapport au développement durable et au commerce équitable. Les résultats du sondage indiquent que la population du Luxembourg est fortement imprégnée d'un sentiment d'injustice au niveau des relations économiques Nord-Sud : 95% des personnes pensent que des relations économiques plus équitables devraient prévaloir entre pays industrialisés et pays en développement. Une majorité des personnes interrogées (88%) s'est déclarée favorable à l'achat par les pouvoirs publics de produits issus du commerce équitable. Après 10 ans d'activités, la vente du café issu du commerce équitable atteint une part de marché de 3.5%, un niveau parmi les plus élevés en Europe. D'autres produits comme la banane, le jus d'orange ou le chocolat connaissent eux aussi un certain succès.

#### **Défis pour le futur**

La gestion de la croissance budgétaire et la recherche de l'efficacité de l'aide pourrait nécessiter des efforts supplémentaires en termes de :

- Maintien de la discipline en matière de concentration géographique et sectorielle.
- Gestion de l'aide plus programmatique, basée sur une approche sectorielle à l'appui des stratégies et des programmes des pays partenaires et en coordination avec les autres donateurs.
- Augmentation des effectifs en personnel et renforcement de leur expertise.
- Poursuite des efforts visant à renforcer le système de suivi et d'évaluation afin de mieux déterminer l'efficacité et l'impact des activités de la coopération au développement luxembourgeoise.
- Recherche de la cohérence des politiques à travers une démarche plus systématique d'identification, d'analyse et de suivi des développements politiques et de leurs implications pour les pays en développement.
- Poursuite des efforts de sensibilisation de l'opinion publique, qui présuppose une meilleure connaissance du niveau d'appui du public et donc l'organisation de sondages de l'opinion publique plus réguliers.



## CHAPITRE 2

### VOLUME, CANAUX D'ACHEMINEMENT ET REPARTITION DE L'AIDE

#### Volume de l'aide publique au développement

Depuis le début des années 1990, le Luxembourg a régulièrement augmenté son budget consacré à l'APD. Lors de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement, qui s'est déroulée en 1992 à Rio de Janeiro, le Premier Ministre luxembourgeois a annoncé la décision de son gouvernement d'augmenter l'APD de manière à atteindre l'objectif des Nations unies de 0.7% d'ici 2000. Cet engagement a été respecté par les gouvernements successifs et même étendu avec l'intention du gouvernement actuel d'atteindre une APD de 1% du RNB et de se rapprocher de cet objectif d'ici 2005. Cet objectif est d'autant plus remarquable que le Luxembourg a connu une expansion économique importante, avec un taux annuel moyen de croissance du produit intérieur brut (PIB) de 5.5% depuis 1985 et des taux nettement plus élevés au cours des dernières années.

En 2000, le Luxembourg a rejoint, avec 0.71%, le peloton des pays qui consacrent au moins 0.7% de leur RNB à leur APD (voir graphique II-1, Annexe II). En 2001, le rapport APD/RNB du Luxembourg s'élevait à 0.82%, le classant ainsi au 4ème rang des 22 pays membres du CAD et donc bien au-delà de l'effort moyen par pays de 0.40%. En termes de volume, l'engagement du Luxembourg s'est traduit par une augmentation de l'APD de 99 millions de dollars américains (USD) en 1998 à 143 millions USD en 2001 (voir annexe II-2). L'évolution de l'APD luxembourgeoise correspond à une progression annuelle moyenne de 18% entre 1995-96 et 2000-01 en termes réels. En 2001, le Luxembourg occupait la 21ème place (devant la Nouvelle-Zélande), soit une progression d'une place depuis le dernier examen du CAD. La contribution du Luxembourg est également loin d'être négligeable en termes d'APD par habitant, qui le classait au 2ème rang des pays membres du CAD avec 300 USD en 2000-01.

En raison de l'objectif de 1% que le gouvernement s'est fixé, l'APD du Luxembourg va continuer de croître au cours des prochaines années, toutefois à un rythme moins soutenu qu'au cours des dernières années. En effet, les perspectives de croissance économique ont été revues à la baisse de manière drastique en 2002. La croissance réelle du PIB pour 2002 n'aurait été que de 0.5% selon les dernières estimations du Service central de la statistique et des études économiques du Luxembourg (STATEC).

L'APD du Luxembourg est constituée de dons uniquement et n'inclut que des dépenses effectuées au titre de la coopération au développement. Contrairement à d'autres membres du CAD, le Luxembourg ne comptabilise pas, de manière *ex post*, d'autres dépenses telles que par exemple le coût des réfugiés pendant leur première année de séjour dans le pays hôte.

Le volume et la composition de l'aide luxembourgeoise sont notifiés au CAD par la direction de la Coopération au développement du ministère des Affaires étrangères. Cette direction est chargée de collecter les données auprès de chaque entité concernée par des transferts financiers (publics et privés)

aux pays en développement figurant sur la Partie I et la Partie II de la liste du CAD et de les comptabiliser par grandes catégories selon les règles de notification du CAD. La notification de ces apports fait partie des obligations du Luxembourg en tant que membre du CAD et de l'OCDE (article 3 de la Convention de l'OCDE) et les données sont indispensables pour toute analyse comparative des efforts des pays membres. A ce jour, la notification luxembourgeoise au questionnaire du CAD reste très succincte, incomplète et tardive, malgré de nombreux échanges entre le Secrétariat du CAD et les correspondants statistiques luxembourgeois dans le but d'améliorer la notification des statistiques au CAD. Par exemple, une répartition sectorielle de l'APD est disponible dans le rapport annuel du Luxembourg, mais ces données n'ont pas été notifiées dans le questionnaire du CAD en 2001, et le Luxembourg n'a jamais notifié les apports privés, indispensables pour mesurer les recettes totales des bénéficiaires de l'aide. La direction de la Coopération au développement ne comporte pas d'unité statistique, ni de base de données statistiques centralisée, nécessitant une collecte de données *ad hoc* en début d'année. Cependant, la nécessité de se doter d'un outil statistique central a été évoquée pour faciliter la préparation des notifications au CAD mais le manque de ressources n'a pas permis jusqu'à présent l'élaboration d'un tel outil.

## Aide bilatérale

### *Répartition d'ensemble et instruments*

En 2001, l'aide bilatérale représentait 75% de l'APD totale du Luxembourg (voir annexe II-2). Cette proportion n'a fait qu'augmenter depuis l'accession du Luxembourg au CAD en 1992 et se situe au-dessus de la moyenne du CAD qui s'établissait à 70% en 2001.

Le gouvernement du Luxembourg ne s'est pas fixé de clé de répartition pour son aide bilatérale et multilatérale et a adopté une approche pragmatique. Par ailleurs, le gouvernement considère que la répartition actuelle entre les différents instruments est assez bonne (voir tableau 1 ci-dessous). Seule l'aide humanitaire est plafonnée à 10%, par décision politique, le Luxembourg préférant privilégier l'aide à long terme (voir chapitre 3). Les montants d'APD qui transitent par les ONG luxembourgeoises (hors aide humanitaire) représentent 13% de l'APD luxembourgeoise, soit 20 millions USD, grâce à un système de cofinancement relativement généreux (voir chapitre 5). La plupart des activités bilatérales sont financées à travers le Fonds de la coopération au développement, un outil budgétaire permettant au ministère des Affaires étrangères de gérer des projets de développement avec flexibilité sur plusieurs années, grâce à la possibilité de reporter d'une année à l'autre des fonds non dépensés.

**Tableau 1. Répartition de l'APD par grandes catégories en 2001**

Catégorie	En % de l'APD totale
APD bilatérale :	<b>75</b>
• Coopération bilatérale directe avec les pays partenaires	35
• Projet multi-bilatéraux	14
• Cofinancements ONG	13
• Aide humanitaire	10
• Assistance technique, formation et évaluation	3
APD multilatérale	<b>25</b>

Source : Ministère des Affaires étrangères/OCDE.

### ***Répartition géographique et par niveau de revenus***

Comme mentionné au chapitre 1, le Luxembourg a opté pour une approche de concentration géographique, qui a été mise en œuvre dès 1994 suite aux recommandations émises par le CAD lors du premier examen de l'aide du Luxembourg. Le Luxembourg se base principalement sur l'indicateur de développement humain<sup>6</sup> pour sélectionner ses pays-cible, qui figurent tous dans la deuxième moitié de la liste. Le choix final ne repose pas sur une décision politique ferme ni un processus scientifique absolu et des modifications sont possibles. La liste actuelle (voir encadré 2) indique une certaine préférence pour des pays de petite taille<sup>7</sup> et francophones pour ce qui est de l'Afrique. Alors qu'en 1998, seul un tiers des pays-cible étaient des pays les moins avancés (PMA), actuellement six parmi les dix pays-cible appartiennent à cette catégorie. La concentration géographique de l'action du Luxembourg ne l'empêche pas d'intervenir également dans une série d'autres pays dits « pays à projets ».

Le ministère des Affaires étrangères reconnaît que la coopération luxembourgeoise bénéficie à certains pays dont le niveau de revenus par habitant est relativement élevé, comme c'est le cas pour El Salvador, le Cap Vert ou la Namibie. La coopération luxembourgeoise avec de tels pays a été soumise à réflexion quant à sa pertinence et le gouvernement justifie son action dans ces pays principalement pour des raisons de vulnérabilité face aux conditions climatiques (El Salvador), de disparités dans la répartition des ressources (El Salvador et Namibie), ou de dépendance envers les transferts financiers en provenance des travailleurs migrants (Cap Vert). En ce qui concerne la Namibie plus particulièrement, le Luxembourg a opté pour une approche intéressante qui mériterait d'être évaluée dans le contexte des discussions de la communauté des donateurs sur les processus de graduation de l'aide. En effet, le Luxembourg a décidé de maintenir sa coopération avec la Namibie par souci de consolider les progrès réalisés, tout en exigeant de ce pays un cofinancement à hauteur de 30%-50% des coûts des projets financés à travers la coopération au développement luxembourgeoise.

#### **Encadré 2. Pays prioritaires de la coopération luxembourgeoise**

La liste des **pays-cible** comprend dix pays qui sont les suivants (le chiffre entre parenthèse indique leur rang dans le classement selon l'indicateur de développement humain sur 173 pays en 2002) :

- Afrique : Burkina Faso (169), Cap Vert (100), Mali (164), Namibie (122), Niger (172) et Sénégal (154).
- Amérique latine : El Salvador (104) et Nicaragua (118).
- Asie : Laos (143) et Viet Nam (109).

A cette liste s'ajoutent les Zones sous administration palestinienne, qui sont considérées comme un quasi pays-cible.

La liste des **pays à projets** est constituée des 20 pays suivants :

- Afrique : Afrique du Sud, Burundi, Guinée, Maroc, Île Maurice, Rwanda, Sao Tomé et Príncipe, et Tunisie.
- Amérique latine : Brésil, Chili, Équateur et Pérou.
- Asie : Chine, Inde, Mongolie et Timor oriental.
- Europe : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie et République fédérale de Yougoslavie.

6 . Voir *Rapports sur le développement humain*, publiés par le Programme des Nations unies pour le développement.

7 . A l'exception du Viet Nam, les pays-cible ont une population inférieure à 12 millions d'habitants.

La dispersion géographique de l'aide luxembourgeoise sur un grand nombre de pays a été évoquée lors des deux premiers examens par le CAD. Un certain nombre de progrès ont été réalisés entre temps :

- Le nombre de pays-cible a été réduit en 1999 de 14 à 10 pays ; la Tunisie, l'Ile Maurice et l'Equateur ont été enlevés de la liste en raison de leur performance en termes de développement humain et le Burundi en raison de sa situation politique.
- Les pays-cible figurent tous maintenant parmi les bénéficiaires les plus importants de l'APD bilatérale luxembourgeoise. Seuls la Yougoslavie et l'Afghanistan, ne faisant pas partie du groupe des pays-cible, figuraient parmi les 10 premiers bénéficiaires en 2001, en raison de l'importance de l'aide humanitaire apportée à ces deux pays.<sup>8</sup>
- Les versements, qui s'effectuaient dans 90 pays en 1995-96, ont été réduits à une soixantaine de pays en 2000-01 (voir annexe II-4). Les versements en faveur des 10 premiers bénéficiaires représentaient 59% de l'aide bilatérale ventilable en 2000-01, en progression également par rapport aux 52% de 1995-96. De manière générale, les versements d'APD par pays sont en augmentation, de même que le nombre de pays obtenant plus de 5 millions USD.

La discipline requise en matière de concentration géographique représente un défi permanent pour le Luxembourg malgré les progrès accomplis. La part de l'APD bilatérale affectée aux pays-cible a baissé considérablement (de 54% en 2000 à 43% en 2001<sup>9</sup>) tandis que celle en faveur des pays à projets est restée plus stable (de 27% à 25%). De plus, la liste de pays à projets représente de par sa taille un coût d'opportunité non négligeable et l'établissement de priorités à l'intérieur de cette liste mériterait davantage d'attention. La question qui se pose dans le contexte d'un budget en forte croissance est de savoir dans quelle mesure la concentration géographique reste un objectif nécessaire et souhaitable. En d'autres termes, le Luxembourg devrait envisager la possibilité de maintenir les ressources additionnelles concentrées sur les pays-cible, afin de renforcer encore la présence et sa masse critique dans un certain nombre de pays pour mieux participer au dialogue des politiques et la coordination des donateurs.

La répartition géographique fait apparaître la priorité accordée à l'Afrique (46% de l'APD bilatérale ventilable en 2001), qui se situe nettement au-dessus de la moyenne du CAD (32%) (voir annexe II-3). En ce qui concerne la répartition par niveau de revenu, les statistiques traduisent effectivement la priorité accordée aux pays les plus défavorisés. La part des versements d'aide bilatérale allant aux PMA était de 46% en 2001, ce qui est nettement supérieur à la moyenne du CAD (26%). Le pourcentage correspondant pour les autres pays à faible revenu était par contre de 19% en 2001, au-dessous de la moyenne du CAD (34%). Les versements en faveur des pays à revenu intermédiaire tranche inférieure étaient relativement importants (32% en 2001), mais à peine inférieurs à la moyenne du CAD (35%), en raison des deux pays-cible, la Namibie et El Salvador, ainsi que des efforts en faveur de la Yougoslavie.

---

8 . En ce qui concerne la Yougoslavie, il s'agit principalement de l'aide humanitaire apportée au Kosovo.

9 . Les versements en montants absolus sont également en baisse (de 53 à 47 millions USD), avec une part croissante d'APD non-affectée (de 9% à 21%) (voir annexe II-3). Il s'agit des versements aux 10 pays-cible ainsi qu'aux zones sous administration palestinienne.

### ***Répartition sectorielle***

Du point de vue du Luxembourg, la concentration géographique va de pair avec une concentration sectorielle. La coopération luxembourgeoise concentre en effet son action sur la catégorie de secteurs désignée par le CAD comme infrastructures et services sociaux, et qui regroupe notamment les secteurs de l'éducation, de la santé, de l'eau et de l'assainissement. En 2001, selon le rapport annuel du Luxembourg,<sup>10</sup> une part de 82% de l'aide bilatérale a été allouée à la catégorie des infrastructures et des services sociaux, dont l'éducation (26%), la santé (28%), la distribution d'eau et l'assainissement (11%) et les autres services sociaux (17%), comme par exemple l'emploi et le logement. Ces données semblent indiquer une augmentation importante de la part consacrée à la santé (de 20% en 2000 à 28% en 2001). La deuxième catégorie par ordre d'importance est celle des secteurs de production (15%), avec des versements principalement dans l'agriculture ainsi que le commerce et le tourisme.

Le Luxembourg se distingue particulièrement par ses engagements en faveur de l'Initiative 20/20 lancée dans le contexte du Sommet mondial pour le développement social qui s'est tenu en 1995 à Copenhague, qui consistait à réserver au moins 20% des ressources de la coopération au développement aux secteurs sociaux de base. En effet, une part importante de l'APD bilatérale du Luxembourg est affectée à l'éducation de base (9% en 2001) et à la santé de base (13% en 2001).

### ***Aide publique***

La coopération avec les pays de l'Europe centrale et orientale a également pris de l'ampleur, avec une aide publique s'élevant en 2001 à 9 millions USD (voir annexe II-1). Le tiers de cette aide consistait en coopération bilatérale qui peut être qualifiée de relativement dispersée, puisque les versements d'un montant total de 3 millions USD se sont répartis sur sept pays, les bénéficiaires les plus importants étant la Roumanie, l'Ukraine et la Russie.

### ***Aide multilatérale***

La part de l'aide multilatérale du Luxembourg était de 25% en 2001 (voir annexe II-2). La coopération avec les organismes multilatéraux s'est intensifiée au cours des dernières années, avec une part croissante de l'APD bilatérale versée sous forme de contributions multi-bilatérales<sup>11</sup> dans les pays-cible. Ces contributions se sont élevées à 21 millions EUR en 2001 (soit 14% de l'APD totale). On pourrait ajouter à ce montant environ 8 millions EUR (soit 6% de l'APD totale), qui représentent la part de l'aide humanitaire qui est acheminée à travers des organismes internationaux tels que le Programme alimentaire mondial (PAM) et le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR).

Comme pour de nombreux autres Etats membres de l'Union européenne (UE), la contribution du Luxembourg à la Commission européenne - incluant sa part au Fonds européen de développement (FED) ainsi que celle au budget général affecté à des activités de développement - représente sa plus grande contribution multilatérale (près de la moitié du total de l'aide multilatérale et 11% de l'APD totale en 2001).

---

10. La ventilation sectorielle de l'APD bilatérale n'a pas été notifiée au CAD en 2001 bien que les données semblent être disponibles puisque mentionnées dans le rapport annuel du Luxembourg.

11. Il s'agit de cofinancement de projets d'organisations internationales, principalement du système des Nations unies.

Les contributions versées par le Luxembourg aux organismes multilatéraux indiquent une nette préférence pour les organismes des Nations unies, en particulier ceux qui sont actifs dans le domaine de la santé comme par exemple l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), le Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP) et le Programme commun des Nations unies sur le VIH/sida (ONUSIDA). L'OMS est le principal partenaire multilatéral du Luxembourg, qui est son 12ème contributeur le plus important. En 2001, les contributions du Luxembourg à cette organisation se sont élevées à près de 7 millions EUR (dont 5 millions au titre de projets multi-bilatéraux). Le renforcement de l'action humanitaire du Luxembourg au cours des dernières années s'est traduit par une augmentation de ses contributions volontaires aux budgets et aux programmes des différentes agences des Nations unies actives dans le domaine humanitaire. Près de la moitié des contributions du Luxembourg au système des Nations unies n'apparaissent pas de manière détaillée dans les statistiques du CAD, mais représentent un apport considérable à d'autres programmes importants (ONUSIDA, Fonds de développement des Nations unies pour la femme (UNIFEM), opérations de maintien de la paix, etc.). Le Luxembourg est également un contributeur important du Programme des Nations unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID), grâce à des financements en provenance du Fonds de lutte contre le trafic des stupéfiants (voir encadré 3) qui permettent de couvrir des engagements du Luxembourg pour environ 0.5 million USD par an (mais qui ne peuvent pas être notifiés au CAD comme APD).

### **Encadré 3. Fonds de lutte contre le trafic des stupéfiants**

Le Fonds de lutte contre le trafic des stupéfiants a été créé en 1992 pour donner suite à la Convention des Nations unies de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes. Cette convention contient une provision qui invite les Etats membres à utiliser pour la lutte contre la drogue les produits confisqués en provenance du trafic des stupéfiants, ainsi que des fonds saisis dans le cadre du blanchiment d'argent issu de ce même trafic. Le Luxembourg est le premier - et pour l'instant l'unique pays - à mettre en œuvre cette provision. Le Fonds a permis depuis sa création le financement de projets pour un montant total de près de 6.6 millions EUR en grande partie à l'étranger (principalement en Asie du Sud Est et en Amérique latine) et dans une moindre mesure pour des actions au Luxembourg (traitement et réadaptation des toxicomanes et campagnes de prévention). Plus de la moitié des financements à ce jour ont bénéficié à des projets de développement alternatif mis en œuvre par le PNUCID.

Les contributions du Luxembourg aux institutions de Bretton Woods se concentrent sur les domaines suivants : réduction du fardeau de la dette ; amélioration du climat d'investissement dans les pays en développement ; soutien au système bancaire nécessaire au financement de l'économie réelle ; exploration des opportunités d'investissement dans le secteur de l'environnement sur la base du Protocole de Kyoto (mécanisme de développement propre et mise en œuvre conjointe) et recherche agricole. Les contributions les plus importantes sont destinées à la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (PRGF) (10 millions USD) ; et au Fonds pour l'environnement mondial (GEF) (5.7 millions EUR). En ce qui concerne l'Initiative en faveur des Pays pauvres très endettés (PPTe), le Luxembourg a effectué une contribution de 0.52 million EUR au profit de trois pays-cible (le Burkina Faso, le Niger et le Nicaragua) ; à relever que cet engagement se fait bien que le Luxembourg n'ait pas de créances bilatérales vis-à-vis des pays PPTe. Le Luxembourg ne fait partie d'aucune banque régionale de développement, à l'exception de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) (mais dont les contributions ne sont pas comptabilisées au titre de l'APD). Le Luxembourg a toutefois entamé les démarches en vue d'adhérer à la Banque asiatique de développement (BASD). Un projet de loi détaillant les implications financières de cette adhésion – notamment la contribution luxembourgeoise au capital de la banque ainsi qu'au Fonds

asiatique de développement – a été approuvé par le gouvernement et sera soumis prochainement au Parlement.

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

- Le Luxembourg est encouragé à maintenir voire à renforcer sa discipline en matière de concentration géographique en allouant ses ressources additionnelles aux pays-cible afin d’en maximiser l’impact.
- Le Luxembourg est invité à poursuivre et à approfondir sa réflexion sur son approche stratégique en matière de désengagement progressif de son assistance dans les pays-cible qui ont un niveau de revenus plus élevé.
- Etant donné l’intensification des activités multilatérales ainsi que des activités multi-bilatérales, le Luxembourg pourrait indiquer de manière plus explicite quels sont ses priorités et ses critères d’affectation parmi les différentes organisations bénéficiaires. Il pourrait également participer plus activement, en collaboration avec d’autres donateurs, à l’évaluation de leurs performances.



## CHAPITRE 3

### QUESTIONS SECTORIELLES ET TRANSVERSALES

#### Lutte contre la pauvreté

Le Luxembourg a fait de la lutte contre la pauvreté et du développement durable les objectifs majeurs de sa politique de coopération au développement. Ces objectifs, qui font partie intégrante de la Loi de 1996 sur la coopération au développement, sont réaffirmés dans le programme gouvernemental de 1999. Un certain nombre de déclarations ministérielles récentes relatives à la cohérence des politiques au service du développement (voir chapitre 4) confirment l'existence d'une vision et d'un engagement politique à haut niveau en faveur de la réduction de la pauvreté à l'échelle mondiale.

L'engagement du Luxembourg en faveur de la lutte contre la pauvreté se manifeste tout d'abord par la volonté de travailler avec les pays en développement les plus défavorisés ; six pays parmi les dix pays-cible du Luxembourg sont des PMA comptant parmi les pays qui ont le niveau de développement humain le plus faible et font face à des défis importants dans leurs efforts visant à la réalisation des *Objectifs du millénaire pour le développement*. De plus, dans la plupart des pays-cible, particulièrement ceux dont le niveau de revenus est plus élevé comme la Namibie, le Cap Vert ou El Salvador, le Luxembourg s'efforce de concentrer ses efforts sur les régions les plus défavorisées. Par ailleurs, l'action du Luxembourg en faveur de la lutte contre la pauvreté se manifeste par la priorité très nette accordée aux secteurs sociaux de base (voir chapitre 2), qui font face à un manque chronique de ressources dans nombre de pays en développement en raison de la charge du service de la dette ou par absence de détermination politique. Il convient de féliciter le Luxembourg pour ses efforts notables dans ce domaine, étant donné les liens évidents qui existent entre le déploiement de moyens au profit des services sociaux de base et la réalisation d'une grande partie des Objectifs du millénaire pour le développement. Enfin, le Luxembourg appuie également un certain nombre d'initiatives dans le domaine de la micro-finance, qui permettent d'augmenter l'accès des pauvres aux moyens de production et de bénéficier d'activités génératrices de revenus.

Le Luxembourg conçoit sa coopération avec les pays en développement dans un esprit de partenariat et s'efforce de promouvoir l'appropriation au niveau local, notamment à travers le partage des responsabilités et une gestion commune des programmes de coopération. Le Luxembourg a toujours privilégié une approche participative, qui permette aux pays partenaires de progressivement prendre en charge la conduite de leur processus de développement. Le fait que l'aide luxembourgeoise est déliée a d'ailleurs permis à un grand nombre d'entreprises et de bureaux de conseils de pays en développement de participer à la mise en œuvre des projets. L'élaboration des programmes annuels de coopération sur une base pluriannuelle a permis de renforcer non seulement le dialogue politique mais aussi la transparence et la prévisibilité de la coopération au développement luxembourgeoise (voir chapitre 6).

De nombreuses caractéristiques de la politique de coopération au développement luxembourgeoise s'inscrivent dans une démarche de lutte contre la pauvreté telle que préconisée par les *Lignes directrices du CAD pour la réduction de la pauvreté*. Un certain nombre d'orientations sont proposées ci-après que le Luxembourg pourrait explorer afin de rendre sa démarche plus explicite et systématique que cela n'a été le cas jusqu'à présent.

Tout d'abord, le ciblage des bénéficiaires devrait être renforcé lors de la formulation des projets de manière à mieux prévoir l'identification et la sélection des pauvres. Les travaux en cours concernant l'évaluation (voir chapitre 5) ont prévu d'inclure des indicateurs socio-économiques et des objectifs de résultats, afin de faciliter l'évaluation ultérieure des projets. Les résultats d'une évaluation récente portant sur l'appui du Luxembourg au secteur de l'artisanat au Niger montrent que le projet n'a pas eu d'effet direct sur la réduction de la pauvreté, principalement en raison du ciblage insuffisant des bénéficiaires du projet. En effet, comme l'objectif de réduction de la pauvreté n'apparaissait pas spécifiquement dans le document de projet, les bénéficiaires ont été sélectionnés sur la base de critères techniques et professionnels plutôt que socio-économiques. Le projet a donc contribué à améliorer le niveau de revenu et les conditions de travail d'artisans se trouvant au-dessus du seuil de pauvreté et ne faisant pas partie des catégories les plus vulnérables.

De manière plus générale, parallèlement au renforcement de la programmation stratégique à travers les programmes indicatifs de coopération, le Luxembourg pourrait renforcer son approche stratégique au niveau sectoriel. L'élaboration de notes d'orientation stratégique pourrait être utile, particulièrement dans les secteurs prioritaires de l'éducation et de la santé, mais également en matière de lutte contre la pauvreté, d'égalité homme-femme ou de micro-finance. La pérennité de certaines interventions pourrait être mise en cause du fait que les projets individuels, formulés de manière *ad hoc*, ne prennent pas suffisamment en compte le contexte dans lequel ils s'inscrivent ainsi que les enseignements de l'expérience du Luxembourg et d'autres donateurs dans les domaines en question. De plus, il conviendrait de mieux identifier les objectifs recherchés et les indicateurs permettant de mesurer ultérieurement les progrès réalisés dans les secteurs prioritaires de la coopération au développement luxembourgeoise. En effet, les investissements dans les secteurs sociaux de base, à eux seuls, ne suffisent pas à réduire la pauvreté ; ils doivent s'appuyer sur une démarche favorable aux pauvres et impliquent des services appropriés et des mécanismes de financement équitables. Ceci fournirait également l'occasion au Luxembourg de faire une référence plus explicite aux Objectifs du millénaire pour le développement et la manière dont il entend les utiliser comme indicateurs de performance.

Dans le contexte de croissance de la coopération au développement luxembourgeoise, une étape logique pourrait consister à poursuivre la réflexion sur les manières de passer d'une approche basée sur des projets individuels à une approche plus intégrée, qui accorderait davantage d'importance aux dimensions d'appui institutionnel et de dialogue politique dans certains secteurs. Alors que de nombreux membres du CAD adoptent une approche sectorielle à l'appui des stratégies et plans sectoriels des pays partenaires, en particulier dans le domaine de l'éducation et de la santé de base, il serait utile que le Luxembourg examine les avantages de sa participation à de telles approches. Dans ce contexte, le Luxembourg devrait envisager la possibilité de procéder au renforcement de ses capacités qui apparaissent pour l'instant limitées tant au niveau du ministère des Affaires étrangères que de celui de Lux-Development. Comme déjà mentionné, aucune des deux institutions ne dispose de stratégies sectorielles ni d'expertise sectorielle spécifique. Le Luxembourg a exprimé un intérêt pour travailler davantage en collaboration avec d'autres donateurs à l'appui des stratégies de réduction de la pauvreté des pays en développement, mais une telle intention ne s'est guère traduite pour l'instant par des actions concrètes. Seul le ministère des Finances a contribué au financement d'un projet d'assistance technique du Fonds monétaire international (FMI) visant au renforcement des capacités

statistiques d'un certain nombre de pays de l'Afrique de l'Ouest dans le cadre de la mise en oeuvre et du suivi des Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté.

L'établissement d'une présence sur le terrain devrait contribuer à une meilleure prise en compte des réalités du terrain dans la programmation et la mise en oeuvre de l'aide. La recherche d'une plus grande efficacité en matière de lutte contre la pauvreté pourrait être appuyée par des activités de formation appropriées.

Finalement, les efforts du Luxembourg visant à renforcer l'évaluation de ses activités (voir chapitre 5) sont les bienvenus. La réalisation de progrès à ce niveau est indispensable pour mieux déterminer si les activités appuyées par le Luxembourg ont eu un impact réel en termes de réduction de la pauvreté.

### **Egalité hommes-femmes**

La promotion de la condition des femmes dans les pays en développement figure au rang des priorités que le Luxembourg entend poursuivre à travers l'ensemble de ses programmes et projets. Dans son rapport annuel de 1997, le Luxembourg a proposé des lignes d'action visant à la promotion des droits de la personne humaine sur la base de l'égalité homme-femme. Ces lignes d'action prévoient, dans le cadre du dialogue politique avec les pays partenaires, que le Luxembourg fasse référence à l'égalité homme-femme et encourage, sur place, les rencontres avec des représentants de la société civile, et plus particulièrement des organisations de femmes. D'autres mesures prévoient la prise en compte des dimensions d'égalité homme-femme lors la formulation des projets - y compris les projets d'ONG cofinancés par le gouvernement, d'encourager les politiques favorisant l'accès des femmes aux moyens de production à travers les activités de micro-finance, assurer l'égalité dans l'accès des femmes et des hommes aux soins de santé ainsi que des filles et des garçons à l'éducation.

Ces principes restent cependant à un niveau très général et ne peuvent à eux seuls garantir que la prise en compte systématique des dimensions d'égalité homme-femme sera au centre des préoccupations lors de la définition et de la réalisation des activités de la coopération au développement luxembourgeoise. L'évaluation du projet d'appui au secteur de l'artisanat au Niger a montré que même si les femmes, qui sont très actives dans certains domaines de l'artisanat, avaient accès au crédit, les prêts qui leur étaient accordés étaient largement inférieurs en moyenne à ceux accordés aux hommes.<sup>12</sup> Cette évaluation a donc montré la nécessité d'effectuer une analyse spécifique sur le genre au moment de la conception des projets afin d'identifier les besoins pratiques et stratégiques propres aux femmes ainsi que les processus de partage et de contrôle des ressources entre les hommes et les femmes.

Afin de renforcer la prise en compte de l'égalité homme-femme dans ses activités, le Luxembourg devrait prévoir un certain nombre de mesures concrètes pour aider à la prise de décision et à l'évaluation de ses performances. Les mandats de formulation destinés à Lux-Development incluent une clause générale relative à la prise en compte des thèmes transversaux. En raison de la limitation de ses moyens, l'agence n'effectue cependant pas systématiquement d'analyse préliminaire relative à l'égalité homme-femme et doit encore se doter des outils méthodologiques et des pratiques opérationnelles nécessaires. La création d'un poste spécifique au niveau de l'agence pourrait être utile pour servir de catalyseur et faciliter la mise en oeuvre systématique de même que le renforcement de la formation du personnel en matière d'égalité homme-femme. Le ministère des Affaires étrangères

---

12. Il faut toutefois relever que ce projet a commencé en 1991 et a été prolongé en 1995 à une époque où le principe de l'égalité homme-femme tout comme celui de la réduction de la pauvreté ne figuraient pas encore dans les objectifs visés explicitement par les projets de la coopération luxembourgeoise.

doit également porter une attention accrue à la prise en compte des priorités de la coopération au développement au niveau opérationnel. L'intégration de l'égalité homme-femme dans le manuel de suivi et d'évaluation en cours de préparation par le ministère des Affaires étrangères (voir chapitre 5) devrait constituer une étape importante dans ce processus.

## **Santé**

Comme mentionné au chapitre 2, la catégorie des infrastructures et des services sociaux absorbe la majeure partie de l'aide bilatérale luxembourgeoise. La plupart des programmes de coopération dans les pays-cible comportent un volet santé. Le secteur de la santé absorbe à lui seul 28% de l'aide bilatérale tandis que la distribution d'eau et l'assainissement, qui ont un impact direct sur la santé, en absorbent 11%. Si traditionnellement les projets financés par le Luxembourg consistaient essentiellement à appuyer le développement d'infrastructures sanitaires et la fourniture d'équipement médical, les projets prennent de plus en plus la forme de projets d'appui au secteur de la santé au niveau d'une province ou d'un district. Au Viet Nam par exemple, le Luxembourg ne s'est pas limité à la construction d'un hôpital provincial mais s'est efforcé de prendre en compte les besoins en matière de santé d'une manière plus intégrée afin de promouvoir le niveau général de l'état de la santé à l'échelle de la province. Au Laos, la deuxième phase d'un projet de santé vise à l'amélioration des soins de santé et à la définition d'un plan provincial de santé, après s'être occupé, dans une première phase, de la rénovation et de l'équipement des centres de santé.

Au niveau multilatéral, le Luxembourg est également très actif dans le domaine de la santé. L'OMS est le principal partenaire du Luxembourg, qui reconnaît l'efficacité en termes d'effet multiplicateur de certaines des actions de cette organisation, notamment lorsqu'il s'agit de la réduction ou de l'élimination de certaines maladies. Le Luxembourg est ainsi parmi les principaux contributeurs d'un certain nombre de programmes de l'OMS en matière de recherche sur les maladies tropicales, de lutte contre la tuberculose, de sécurité transfusionnelle et de lutte contre l'onchocercose – un programme exécuté par l'OMS en collaboration avec la Banque mondiale et qui a déjà connu un certain succès dans les pays de l'Afrique de l'Ouest, où la maladie est presque éradiquée. Le Luxembourg fournit également un appui important au FNUAP, en raison du rôle important de cette organisation pour les questions démographiques et de santé.

Le Luxembourg a par ailleurs renforcé ses moyens dans la lutte contre les épidémies mondiales et s'est ainsi engagé en 2001 à participer au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Le Luxembourg, avec la France, l'Italie et l'Espagne, se trouve parmi les premiers pays à appuyer l'initiative « Ensemble pour une solidarité thérapeutique hospitalière en réseau contre le sida (ESTHER) » (voir encadré 4), et à laquelle participent également les Etats-Unis.

#### **Encadré 4. Ensemble pour une solidarité thérapeutique hospitalière en réseau contre le sida (ESTHER)**

L'initiative ESTHER est un programme de coopération destiné à lutter contre l'épidémie du sida, particulièrement en Afrique, en facilitant la prise en charge thérapeutique des malades du sida et leur accès aux médicaments. Le manque de médicaments, la formation insuffisante du personnel et le dysfonctionnement des structures de prise en charge sont parmi les principales lacunes des pays africains.

Cette initiative a été lancée en 2001 par le Ministre français de la Santé et présentée la même année au Conseil européen des ministres de la santé ainsi qu'à la session spéciale de l'Assemblée générale des Nations unies sur la lutte contre le sida. L'objectif est de créer un réseau de solidarité à travers des partenariats entre les établissements hospitaliers européens et les structures de santé dans les pays en voie de développement pour permettre des échanges de savoir-faire et fournir un soutien logistique aux établissements concernés. Le mérite de l'initiative est de montrer qu'il est possible de promouvoir l'accès des malades des pays en développement aux médicaments tout en renforçant les structures médicales, par contraste avec l'approche qui privilégie la prévention, en raison des manques de moyens locaux pour une bonne prescription des traitements. La prise en charge efficace des malades nécessite en effet le renforcement de la capacité des structures et le suivi des malades au sein des établissements de soins, pour assurer que les médicaments achetés grâce à la mise à disposition de fonds soient délivrés dans de bonnes conditions. Une évaluation des résultats parmi l'ensemble des pays participants est prévue après deux ans de mise en oeuvre de l'initiative. La création d'un conseil éthique et scientifique international est également prévue.

Le Luxembourg a décidé de participer à ESTHER en concentrant ses efforts sur le Rwanda, qui est gravement touché par le sida, et où le Luxembourg dispose d'une expérience dans le domaine de lutte contre le sida. Le jumelage entre deux hôpitaux luxembourgeois et deux hôpitaux rwandais permettrait d'assurer le traitement des infections opportunistes ainsi que le traitement anti-rétroviral et cherchera à démontrer la faisabilité des traitements anti-rétroviraux à grande échelle dans le cadre d'un hôpital africain. Le programme vise également à améliorer le suivi biologique en laboratoire des patients atteints du sida.

#### **Micro-finance**

Le Luxembourg appuie des activités de micro-finance à différents niveaux. En 1997, à l'occasion de la présidence de l'UE, le Luxembourg a pris l'initiative de mettre la question de la micro-finance à l'ordre du jour du Conseil des ministres de développement. Une résolution a été adoptée mettant l'accent notamment sur l'importance de renforcer la viabilité financière de la micro-finance, tout en assurant l'accès au crédit pour les pauvres. Le gouvernement luxembourgeois cofinance divers projets de micro-finance d'ONG luxembourgeoises dans différents pays et assure le financement du volet micro-finance d'un projet de développement rural du Fonds international de développement agricole (FIDA) au Laos. Soucieux de donner une dimension plus stratégique à son action, le ministère des Affaires étrangères a signé en 1999 une convention de coopération d'une durée de cinq ans avec Appui au développement autonome (ADA), une ONG luxembourgeoise spécialisée en micro-finance (voir encadré 5).

Le Luxembourg a également appuyé un projet de micro-finance de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), avec une contribution de 1.5 millions USD, qui a servi de levier pour engager des prêts permettant la création d'environ 20 000 emplois. L'objectif du projet était de renforcer les capacités des institutions de micro-finance et d'élargir leur champ d'action de manière à augmenter le volume de crédit à disposition des entrepreneurs qui n'ont pas accès aux structures bancaires formelles. Le projet a créé un fonds d'investissement pour les institutions de micro-finance ainsi qu'un marché virtuel sur Internet leur permettant de trouver des partenaires financiers. Face à la réussite et l'efficacité de ce système, la Banque mondiale a manifesté son intérêt à reprendre ce système pour le développer à plus grande échelle.

Etant donné l'expertise luxembourgeoise dans le secteur financier et ses capacités dans le domaine de la formation bancaire, il serait utile que le Luxembourg dresse un bilan de ses différentes activités dans ce domaine pour mieux définir les orientations stratégiques qu'il souhaite promouvoir. Le Luxembourg pourrait d'ailleurs envisager de jouer un rôle plus actif au niveau de la coordination des donateurs dans ce domaine.

#### **Encadré 5. Luxembourg Microbanking Intermediary Scheme (LUXMINT)**

LUXMINT est un fonds à but non lucratif créé en 1999 grâce à une contribution du gouvernement luxembourgeois au titre d'apport en capital initial. Forte de son expérience dans le domaine de la micro-finance, l'ONG luxembourgeoise ADA a initié ce fonds. Le principal défi auquel font face les institutions de micro-finance dans de nombreux pays en développement est d'offrir des services de qualité à long terme à des millions de pauvres, tout en étant viables et rentables. Or la survie et la croissance de ces institutions dépendent de leur capacité à améliorer leurs performances, et finalement, à mobiliser des ressources supplémentaires. LUXMINT vise à aider les institutions de micro-finance à accéder aux marchés des capitaux à travers un appui financier sous forme de prêts ou de garanties à moyen terme (2-5 ans). Il ne s'agit pas seulement d'un mécanisme de financement, mais également d'un outil d'apprentissage. Ainsi d'autres services sont offerts tels que conseil, formation et appui à l'analyse de performance. Dans un esprit de lutte contre la pauvreté, LUXMINT s'adresse à des institutions de micro-finance performantes et institutionnalisées ayant une vocation sociale démontrée notamment par leur engagement envers le processus d'encouragement à la création d'entreprises. A ce jour, 11 institutions de micro-finance en Afrique et en Amérique latine participent au programme LUXMINT. De nombreux témoignages individuels permettent de constater la création d'emplois ainsi que l'amélioration des revenus et des conditions de vie des bénéficiaires. Le fonds devrait atteindre son seuil de rentabilité d'ici fin 2003, grâce aux revenus financiers nets dégagés par son activité ainsi qu'aux diverses donations additionnelles.

ADA participe par ailleurs activement au développement méthodologique dans le domaine de l'évaluation des performances des institutions de micro-finance et anime un programme pilote financé par plusieurs donateurs<sup>13</sup> « Initiative européenne d'évaluation de performances des institutions de micro-finance africaines ». ADA, qui gère également CEREM-LUX, un centre de recherche et de documentation, joue ainsi un rôle clé pour la formation, l'appui institutionnel et l'échange d'expériences dans ce domaine.

#### **Aide humanitaire**

L'aide humanitaire absorbe une part relativement importante de l'APD du Luxembourg. Les Etats de l'ex-Yougoslavie et l'Afghanistan étaient d'ailleurs les principaux bénéficiaires de l'APD luxembourgeoise en 2001. L'aide humanitaire du Luxembourg est acheminée en grande partie à travers les principales organisations internationales humanitaires (58% du total), les ONG (36%) et l'action bilatérale (6%). Un effort exceptionnel a été fourni en 2001 en faveur de l'Afghanistan, à hauteur de 6 millions USD, destinés à des programmes d'urgence, de reconstruction et de lutte contre les mines antipersonnel. Un programme de protection des femmes et des enfants inclut notamment un appui important au FNUAP. Le gouvernement a décidé de limiter la part de l'aide humanitaire à 10% de l'APD, considérant que toute crise représente un échec au développement et que l'aide d'urgence et humanitaire ne devrait pas se faire au détriment du développement à long terme.

Le Luxembourg cherche à consolider son approche dans le domaine humanitaire et à mieux organiser sa réponse en cas de crises. Un projet est à l'étude pour identifier les moyens et les structures qui permettraient au Luxembourg de mieux mettre ses ressources humaines et logistiques au service des crises humanitaires ou d'actions civiles de plus longue échéance. En 2001, des memoranda ont été

13. Belgique, Pays-Bas, Commission européenne, Banque européenne d'investissement et Groupe consultatif pour aider les plus pauvres (CGAP- Consultative Group to Assist the Poorest).

signés pour la première fois avec trois organisations internationales humanitaires – le Comité international de la Croix Rouge (CICR), le PAM et le HCR. L'objectif de cette démarche est de renforcer le dialogue avec ces organisations, en mettant l'accent sur les conflits dits « oubliés » qui persistent dans des régions comme la Corne de l'Afrique, l'Afrique australe, la région des Grands Lacs et l'Afrique de l'Ouest. Cette collaboration a été accompagnée en 2002 par une augmentation de 50% de la contribution budgétaire du Luxembourg à ces organisations.

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

- Afin de renforcer l'efficacité de l'aide luxembourgeoise et son impact en termes de réduction de la pauvreté, le Luxembourg doit rendre sa démarche plus explicite en se dotant d'une approche plus rigoureuse pour la formulation, la mise en oeuvre et le suivi de ses activités.
- La définition d'orientations stratégiques dans les secteurs prioritaires de la coopération au développement luxembourgeoise pourrait être utile de manière à identifier les résultats recherchés ainsi que les indicateurs permettant de mesurer ultérieurement les progrès accomplis.
- Un système de suivi renforcé pourrait être mis au point par le ministère des Affaires étrangères et Lux-Development afin de veiller à ce que les considérations d'égalité homme-femme soient effectivement prises en compte dans l'ensemble des activités de la coopération au développement luxembourgeoise.



## CHAPITRE 4

### COHERENCE DES POLITIQUES

Parvenir à une réduction durable de la pauvreté à l'échelle mondiale exige des pays membres de l'OCDE de veiller à la cohérence de leurs politiques au service du développement. La recherche de la cohérence des politiques autres que celle de l'aide, quant à leur répercussion sur l'ensemble des efforts de lutte contre la pauvreté, constitue désormais une question importante pour l'OCDE et d'autres organisations internationales. Lorsqu'ils ont approuvé en 2002 la déclaration intitulée *Pour un programme d'action commun au service du développement*, les pays membres de l'OCDE ont reconnu l'importance d'accorder une attention accrue aux retombées des politiques des pays industrialisés pour les pays en développement. Cette déclaration s'appuie sur les démarches entreprises auparavant par le CAD visant à faire de la cohérence des politiques au service du développement une préoccupation générale au sein d'autres domaines que celui de l'aide, et d'adapter les moyens nécessaires pour sa promotion dans les enceintes internationales.

#### **Approches et mécanismes destinés à promouvoir la cohérence des politiques au niveau national**

Les *Lignes directrices du CAD pour la réduction de la pauvreté* énoncent un certain nombre de moyens permettant de promouvoir la cohérence des politiques au service du développement. L'engagement des autorités politiques à veiller à ce que les politiques qui ont une incidence sur les perspectives économiques et la réduction de la pauvreté dans les pays en développement soient cohérentes est un élément déterminant. Les lignes directrices proposent également de mettre en place des mécanismes d'échange et de consultation au sein des différents ministères et entre ministères ; de proposer des orientations générales relatives à la réduction de la pauvreté s'adressant à l'ensemble de l'administration ; d'examiner systématiquement les textes législatifs pour veiller à leur cohérence avec l'objectif de réduction de la pauvreté ; et d'affecter des moyens suffisants à l'analyse des différents problèmes de cohérence des politiques.

L'engagement du Luxembourg en faveur de la cohérence des politiques au service du développement est incontestable et ses efforts visant à sensibiliser l'opinion publique méritent d'être relevés. La coopération au développement fait l'objet d'un appui unanime au sein du gouvernement luxembourgeois. Lors de son entrée en fonction en 1999, le gouvernement actuel a inscrit la coopération au développement à son agenda politique. Le Premier Ministre luxembourgeois s'intéresse lui-même de près à la politique de développement. Dans le contexte de la Conférence internationale sur le financement du développement qui s'est tenue à Monterrey en 2002, le Premier Ministre s'est associé à une initiative conjointe des pays donateurs ayant atteint voire même dépassé l'objectif des Nations unies de 0.7%<sup>14</sup> visant à promouvoir un engagement des pays riches en faveur de la lutte contre la pauvreté et de la cohérence des politiques.<sup>15</sup> Plus récemment, le Premier Ministre a

---

14. Outre le Luxembourg, il s'agit des pays suivants: Danemark, Norvège, Pays-Bas et Suède.

15. Déclaration parue dans « International Herald Tribune », édition du 21 mars 2002.

participé personnellement au lancement d'une vaste campagne de sensibilisation de l'opinion publique aux enjeux de la coopération au développement. Préoccupés par l'accroissement des inégalités entre pays industrialisés et pays en développement ainsi que par la marginalisation croissante de ces derniers, les responsables politiques luxembourgeois ont manifesté leur volonté d'aider les pays pauvres à faire face aux défis de développement dans le contexte de la mondialisation. La recherche de la cohérence des politiques est ainsi étroitement liée au souci de promouvoir une mondialisation à visage humain et d'en assurer les dimensions sociales et éthiques, de rechercher de nouvelles règles de gouvernance mondiale, de placer la lutte contre la pauvreté au centre de l'action et de préserver l'environnement.

Diverses déclarations ministérielles récentes indiquent que le Luxembourg reconnaît que l'impact de l'aide sur les pays en développement est largement tributaire du degré de cohérence des politiques commerciales, agricoles, environnementales et financières et qu'il est nécessaire que ces politiques viennent renforcer les efforts déployés à travers la coopération au développement. Le Luxembourg s'est ainsi engagé à promouvoir la prise en compte des intérêts des pays en développement lors du nouveau cycle de négociations multilatérales lancé lors de la conférence interministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui s'est tenue en 2001 à Doha ainsi qu'au cours d'autres réunions internationales d'importance majeure. Le Luxembourg s'est également prononcé en faveur d'un réexamen des dispositions de l'OMC permettant aux pays en développement un accès aux médicaments à des prix abordables.

Néanmoins, une approche concrète reste à être élaborée afin de mobiliser les efforts du gouvernement à différents niveaux de manière plus systématique. Le mandat de la principale structure de coordination en place, le Comité interministériel pour la coopération au développement (voir chapitre 5), pourrait être adapté pour inclure le traitement des questions de cohérence des politiques au service du développement. Ce comité a vu son rôle considérablement intensifié depuis le dernier examen du CAD. Il s'est consacré pour la première fois en 2002 à examiner des questions de cohérence des politiques, en initiant une discussion interministérielle sur les effets des propositions de réforme de la politique agricole commune sur les pays en développement, discussion qui a ensuite été élargie aux ONG luxembourgeoises. Le comité pourrait être utilisé pour procéder à des échanges de vues et des consultations de manière à adopter une démarche plus systématiquement axée sur l'identification et la résolution des conflits de cohérence des politiques. Le comité pourrait notamment se voir confier le mandat consistant à vérifier les projets de loi et aider à la prise de décision du gouvernement en général de manière à assurer une meilleure prise en compte des intérêts des pays en développement.

La poursuite du débat nécessite en outre un renforcement des capacités d'analyse afin de déterminer l'impact sur la réduction de la pauvreté des diverses actions menées par le Luxembourg et de mieux prendre en compte les intérêts des pays en développement. Ceci présuppose que le ministère des Affaires étrangères se dote de la capacité à effectuer les travaux d'analyse nécessaire qui lui permettront de sensibiliser les autres sphères d'intervention du gouvernement et, le cas échéant, de proposer les orientations à suivre. Ce renforcement de capacité pourrait prendre la forme d'affectation de ressources humaines à cet effet au sein de la direction de la Coopération au développement du ministère des Affaires étrangères ou d'une collaboration avec un institut de recherche approprié. A cet égard, il serait utile que le Luxembourg s'inspire des *Lignes directrices du CAD pour la réduction de la pauvreté* qui contiennent une liste indicative des questions stratégiques méritant d'être soumises à une analyse approfondie. Les domaines prioritaires sont les suivants : commerce international et investissement direct étranger, mouvements financiers internationaux, alimentation et agriculture,

ressources naturelles et environnement, questions sociales et gestion des affaires publiques et des conflits.

### ***Exemples illustrant les défis que représente la cohérence des politiques au niveau national***

Le Luxembourg, qui a l'un des taux d'émission de CO<sup>2</sup> les plus élevés parmi les pays membres de l'OCDE, s'est engagé dans le cadre du protocole de Kyoto à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 28% pour la période 2008-12 par rapport à leur niveau de 1990. Il s'agit d'un objectif ambitieux qui ne pourra être atteint sans la mise en œuvre de politiques et de mesures très strictes et qui mérite d'être salué, étant donné la vulnérabilité des populations pauvres des pays en développement face aux conséquences possibles du changement climatique.

La fuite des capitaux des pays en développement et leur blanchiment constituent des problèmes de cohérence des politiques auxquels le Luxembourg est sensible. La promotion de la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption font partie des objectifs de la coopération au développement luxembourgeoise. En même temps, le Luxembourg est une place financière majeure,<sup>16</sup> pour laquelle le secret bancaire et une fiscalité avantageuse sont des facteurs de compétitivité importants susceptibles d'attirer des capitaux d'origine douteuse en provenance des pays en développement. Ceci implique que le Luxembourg doit constamment veiller à ce qu'il n'y ait pas d'abus de sa place financière. Le Luxembourg s'est doté d'une loi sur le blanchiment d'argent dès 1989 qui a été modifiée entre-temps à plusieurs reprises. Au niveau de l'entraide judiciaire internationale en matière pénale, la législation a été révisée en 2000 de manière à accélérer et simplifier les procédures. Le secret bancaire n'existe pas en matière pénale. La réglementation luxembourgeoise prévoit des mesures de surveillance prudentielle et des sanctions pénales conformément aux recommandations du Groupe d'action financière internationale (GAFI). Dans le cadre du programme d'évaluation des secteurs financiers mené par le FMI, le Luxembourg s'est prêté en 2002 à une méthodologie expérimentale d'évaluation des normes applicables dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Le FMI a relevé que le secteur financier au Luxembourg respecte l'intégrité de ces normes et qu'il est solide, efficace et bien surveillé. L'efficacité de la surveillance des activités financières demeure toutefois un défi permanent pour les autorités luxembourgeoises, en raison de l'évolution des méthodes de blanchiment d'argent.

### **La poursuite de la cohérence dans le contexte de l'UE**

Le Luxembourg étant un Etat membre de l'UE, des domaines importants pour la cohérence des politiques comme les échanges et l'agriculture relèvent de la compétence de la Commission européenne plus que du Luxembourg lui-même. S'efforcer de promouvoir la cohérence des politiques de l'UE dans ces domaines est une entreprise complexe et difficile, qui fait l'objet de multiples débats aux niveaux national et européen ainsi que dans les instances internationales concernées. Cependant, le Luxembourg peut jouer un rôle constructif dans ce contexte et influencer le processus de décision de manière à mieux prendre en compte les intérêts des pays en développement.

Le Luxembourg devrait envisager de faire de la cohérence des politiques l'une de ses priorités dans le cadre de ses relations avec les institutions européennes et de resserrer les liens entre la politique luxembourgeoise de développement et celle vis-à-vis de l'UE en général. Une telle démarche s'inscrit tout à fait dans les priorités que le gouvernement a voulu se fixer, puisque son programme d'action de 1999 a prévu, face à la complexité croissante des affaires européennes, d'établir des

---

16. Le Luxembourg est le huitième centre financier du monde et le deuxième pour les fonds d'investissements. Le poids économique du secteur financier au Luxembourg est considérable puisque sa contribution à la valeur ajoutée du pays en 2001 était de 22%.

priorités clairement identifiées, une meilleure coordination interministérielle ainsi qu'une intensification des relations bilatérales avec les partenaires européens afin d'assurer une meilleure adéquation entre politiques européennes et nationales. Pour que le Luxembourg apporte sa contribution à la cohérence des politiques communes, il importe que le gouvernement veille à intégrer dans ses prises de position, lors des débats sur l'action à mener à ce niveau-là, des considérations relatives à la lutte contre la pauvreté. Il conviendrait par ailleurs que le Luxembourg procède à une évaluation systématique des répercussions des mesures envisagées sur les pays en développement lors de la préparation de ses positions concernant les politiques et stratégies européennes. Il faudrait pour cela associer plus étroitement au processus décisionnel le ministère des Affaires étrangères, et plus particulièrement la direction de la Coopération au développement.

### ***Exemples illustrant les défis que représente la cohérence des politiques au niveau européen***

Le Luxembourg n'hésite pas à faire valoir des positions favorables aux intérêts des pays en développement, comme l'indique son refus d'approuver la directive sur le chocolat que l'UE a adoptée en 2000 à la majorité qualifiée. Cette directive autorise l'utilisation de matières grasses végétales autres que le beurre de cacao pour la fabrication du chocolat. Or une telle mesure risque de causer un préjudice important aux producteurs de fèves de cacao dans les pays en développement dont les pertes de revenus pourraient être considérables suite à un effet combiné de réduction de la demande au niveau européen et de chute des cours mondiaux du cacao.<sup>17</sup> Le ministère des Affaires étrangères a organisé à cette occasion une table ronde regroupant des représentants de l'ONG Transfair Minka, active dans la promotion du commerce équitable au Luxembourg, et des représentants de la fabrication et du commerce du chocolat. Les participants se sont déclarés unanimes sur la nécessité de chercher à atténuer l'impact de la mise en vigueur de la directive européenne sur les pays en développement concernés et ont par la suite participé activement à l'organisation par le ministère des Affaires étrangères d'une campagne de sensibilisation visant à privilégier la consommation de chocolat pur.

L'exemple de la politique agricole commune (PAC) met en évidence l'importance d'améliorer la cohérence des politiques au service du développement. L'agriculture, dont dépend une grande partie des populations de la majorité des pays en développement, est cependant vulnérable en raison des mesures de soutien à l'agriculture adoptées dans les pays industrialisés. Les distorsions commerciales engendrées par les obstacles aux importations ainsi que les subventions à l'exportation découlant de la PAC suscitent des critiques en raison de leurs effets négatifs sur l'agriculture, les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire des pays en développement. Le système actuel de subventions agricoles de l'UE tend à stimuler la production intérieure et à faire baisser les prix mondiaux créant ainsi une concurrence déloyale pour les activités agricoles dans les pays en développement. Par ailleurs, les mesures de nature tarifaire et non-tarifaire qui protègent le marché de l'UE limitent les possibilités d'exportation et de diversification des pays en développement, un objectif visé à travers la coopération au développement des membres du CAD. La Commission européenne vient d'obtenir l'appui des Etats membres pour sa proposition relative aux négociations agricoles au sein de l'OMC. Celle-ci reflète l'engagement de l'UE à réformer le système des échanges agricoles tout en reconnaissant la nécessité d'accorder un traitement spécial aux pays en développement et d'assurer la prise en compte de considérations d'environnement et de développement rural. Les mesures proposées visent à renforcer la compétitivité de l'agriculture européenne et son orientation de marché, à encourager des pratiques agricoles durables, à assurer une répartition plus équitable et transparente des

---

17. L'Organisation internationale du Cacao a estimé que l'application de la directive européenne pourrait conduire à une réduction de la demande annuelle de fèves de cacao entre 125 000 et 200 000 tonnes. De plus, pour chaque diminution de 10 000 tonnes dans la demande de fèves de cacao, les revenus des producteurs pourraient baisser de 1%, ce qui correspondrait donc à une perte globale pour les producteurs de 12.5% à 20%.

paiements directs aux revenus des agriculteurs et à mieux répondre aux attentes des consommateurs et des contribuables. Par contre, les propositions de la Commission européenne relatives à la réforme de la PAC ont rencontré une forte résistance auprès d'une grande partie des Etats membres et montrent les difficultés auxquelles l'UE doit faire face dans ce domaine.

Le ministère des Affaires étrangères est sensible à la vulnérabilité des pays en développement, surtout des PMA, face à la libéralisation des échanges agricoles. Une réflexion a été menée en collaboration avec l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). A cet égard, une des questions qui se pose est celle de l'opportunité pour les pays en développement de créer des marchés agricoles régionaux protégés avec pour objectif d'assurer des prix plus rémunérateurs aux producteurs. Dans le cadre du processus de réforme de la PAC, un groupe de travail a été mis en place pour analyser les effets des mesures proposées sur les pays en développement. Le Luxembourg devrait poursuivre sa réflexion et les discussions nécessaires au sein du gouvernement et avec les différentes parties prenantes de manière à définir une position permettant d'assurer la cohérence des politiques. Se prononcer en faveur d'une meilleure prise en compte des intérêts des pays en développement lors des débats sur l'avenir de la PAC pourrait amener le Luxembourg à effectuer des arbitrages difficiles pour éviter que les intérêts domestiques en matière de politique agricole ne l'emportent sur les objectifs qui guident sa politique de développement.

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

- La volonté affichée par le Luxembourg d'assurer la cohérence des politiques au service du développement mériterait d'être appuyée par une approche plus systématique. L'objectif recherché devrait être de mobiliser les efforts du gouvernement à différents niveaux et d'influencer le processus décisionnel - en particulier en ce qui concerne les politiques de l'UE dans le domaine des échanges et de l'agriculture – de manière à mieux prendre en compte les intérêts des pays en développement.
- Le Luxembourg devrait s'employer davantage à analyser les effets de ses diverses politiques sur les pays en développement, ce qui nécessite un renforcement de la capacité du ministère des Affaires étrangères à effectuer les travaux d'analyse nécessaires.
- Le mandat du Comité interministériel pour la coopération au développement pourrait être renforcé afin de jouer un rôle plus actif dans la promotion du débat sur la cohérence des politiques au service du développement.



## CHAPITRE 5

### ORGANISATION, PERSONNEL ET SYSTEMES DE GESTION

La coopération au développement du Luxembourg relève de la responsabilité politique du ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur, de la Coopération et de la Défense (dénommé « ministère des Affaires étrangères » dans le reste du texte). Ce ministère est l'acteur principal au sein du gouvernement, puisqu'il gère environ 85% de l'APD luxembourgeoise, comprenant la coopération bilatérale, la coopération avec les ONG, l'assistance technique, l'aide humanitaire ainsi que la coopération multilatérale avec le système des Nations unies et le Fonds européen de développement. Le ministère des Finances est chargé de la coopération avec les institutions financières internationales, qui représente 5.5% de l'APD. Cinq autres ministères (voir tableau 2) gèrent un certain nombre d'activités relevant de l'APD (principalement des contributions à des organisations internationales), mais en représentent à peine 1%.

**Tableau 2. Répartition de l'APD en 2001 par ministère**

Ministère	En % de l'APD totale
Affaires étrangères	85.4
Finances	5.5
Fonction publique	0.64
Culture	0.14
Santé	0.14
Etat/communications	0.02
Economie	0.01
Contribution au budget général de l'UE affecté à l'aide au développement (voir note ci-dessous)	8.15
Total	100.0

Note : Comme il s'agit essentiellement d'un transfert budgétaire qui n'implique pas de tâches substantielles de gestion, cette contribution n'est pas affectée à un ministère spécifique.

Source : Ministère des Affaires étrangères.

#### Ministère des Affaires étrangères

Au sein du ministère des Affaires étrangères, les activités d'aide au développement relèvent principalement de la direction de la Coopération au développement. Deux autres directions sont cependant impliquées bien que dans une moindre mesure : la direction des affaires politiques, pour les questions de droits humains, ainsi que la direction des relations économiques internationales, pour les relations avec les pays de l'Europe centrale et orientale.

Un certain nombre de développements institutionnels récents témoignent de la volonté des autorités luxembourgeoises de se donner les moyens nécessaires pour assurer une plus grande efficacité de l'aide. La transformation en 1998 du service de la Coopération en une direction de la Coopération au développement, dirigée par un directeur à temps plein, a contribué à une professionnalisation des tâches et à une plus grande stabilité du personnel. En 1999, le gouvernement a

décidé de confier la responsabilité politique de la coopération au développement à un ministre de la coopération et de l'action humanitaire, responsabilité qui jusque-là relevait d'un secrétaire d'Etat sous le contrôle hiérarchique du ministre des Affaires étrangères. Le gouvernement s'est également engagé, parallèlement à l'augmentation de l'APD, de doter la politique de coopération au développement du personnel qualifié nécessaire.

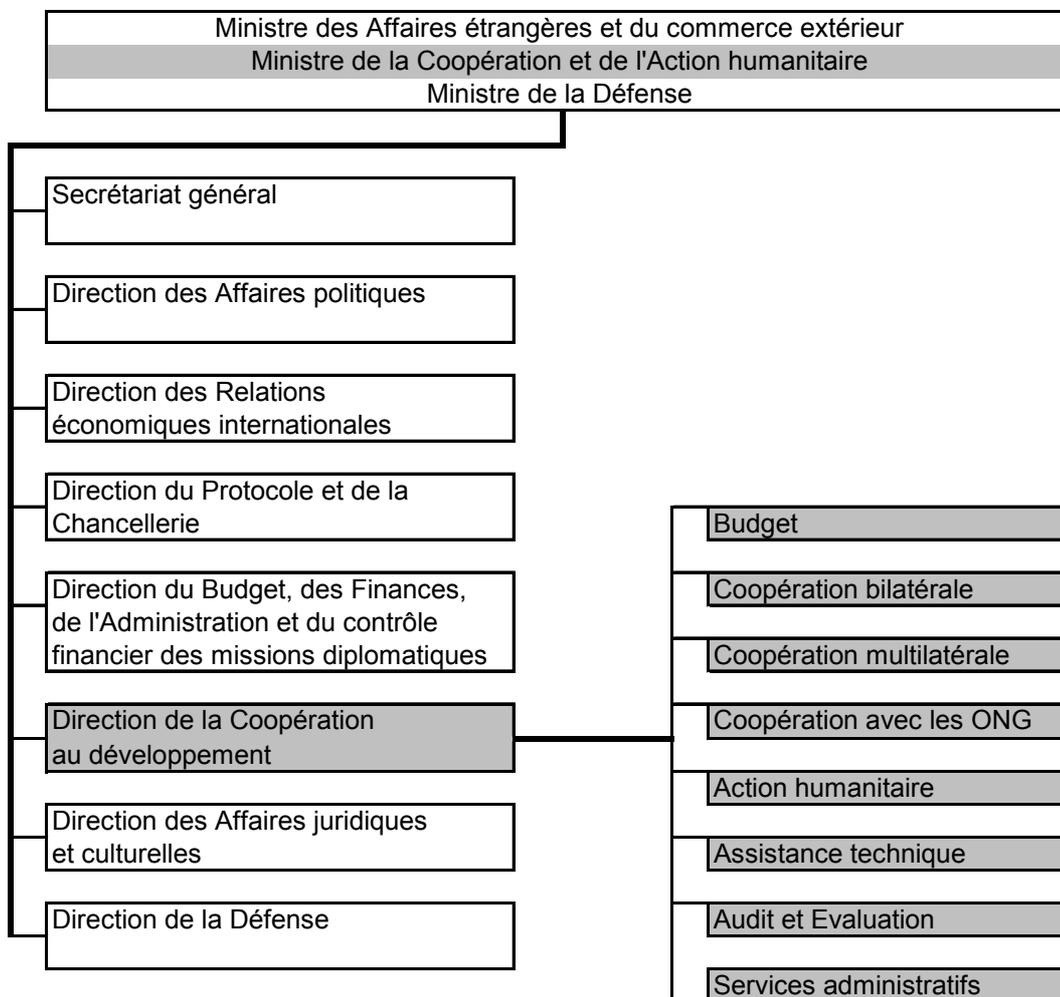
L'organisation de la direction de la Coopération au développement a été renforcée à travers la création d'unités distinctes (voir organigramme 1). Le personnel affecté à cette direction est passé de 17 personnes en 1999 (16 personnes basées à Luxembourg et une personne affectée sur le terrain) à 27 personnes en 2002 (22 personnes basées à Luxembourg et cinq personnes affectées sur le terrain) (voir chapitre 6 pour les questions relatives à la présence du Luxembourg sur le terrain). En outre, un nombre croissant de personnes (172 personnes en 2001 contre 105 personnes en 1999) sont mobilisées à travers le volet d'assistance technique du Luxembourg. Les ressources humaines mises au service de la coopération au développement regroupent les catégories suivantes : les agents de la coopération, qui sont affectés à la mise en œuvre de programmes et de projets de la coopération au développement luxembourgeoise sur le terrain ou à la direction de la Coopération au développement ; les coopérants, qui sont mis à la disposition des ONG ; les stagiaires et boursiers ; les jeunes professionnels et experts associés, ainsi que les jeunes experts financés respectivement dans le cadre de diverses agences des Nations unies ou de la Commission européenne.

Le problème du nombre insuffisant de personnel a déjà été soulevé lors des deux précédents examens du CAD. Malgré les augmentations de personnel récentes, la question continue de constituer un défi pour l'administration étant donné la croissance rapide de l'APD. D'une part les possibilités de créer des postes supplémentaires dans la fonction publique sont limitées en raison des contraintes budgétaires. D'autre part l'utilisation des agents de la coopération, auxquels il a largement été fait recours pour faire face aux besoins supplémentaires d'effectifs et dont le financement est couvert par le budget de la coopération, est remise en question par la Cour des comptes. Outre les augmentations de personnel, des progrès ont été faits en ce qui concerne le profil des nouveaux recrutements. Le ministère des Affaires étrangères s'efforce d'engager des personnes qui bénéficient d'une expérience préalable, grâce au programme d'assistance technique du Luxembourg. Cependant, le ministère devrait envisager de se doter d'une expertise sectorielle et thématique (voir chapitre 3), pour mieux faire face aux nouveaux défis posés par la coopération au développement et par souci de mieux assurer l'efficacité de ses activités.

## **Lux-Development**

Lux-Development est l'agence d'exécution de la coopération au développement du gouvernement luxembourgeois. A ce titre, Lux-Development est responsable de l'exécution des projets bilatéraux, principalement ceux du ministère des Affaires étrangères. Depuis peu l'agence a également été chargée de l'exécution de projets du ministère des Finances. En 2001, l'agence a géré pour le compte du gouvernement près de 41.5 millions EUR, ce qui représente environ 25% de l'APD totale du Luxembourg. Le portefeuille de l'agence est composé d'une centaine de projets en cours d'exécution et d'une quarantaine de projets en formulation. Par ailleurs, Lux-Development dispose également d'un mandat comptable pour l'aide humanitaire.

**Organigramme 1. Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur, de la Coopération, de l'Action humanitaire et de la Défense**



Source : OECD/Ministère des Affaires étrangères.

Lux-Development est une société anonyme dont le gouvernement détient la majorité du capital (61%). Les autres actionnaires sont des associations professionnelles, des bureaux d'études, des banques et des entreprises industrielles ainsi que des salariés de l'agence. Cependant, il est proposé que l'Etat luxembourgeois devienne prochainement le seul actionnaire de Lux-Development, à côté d'un établissement public, la Société nationale de crédit et d'investissement, qui est déjà actionnaire à l'heure actuelle. Cette restructuration du capital social de l'agence devrait permettre à l'Etat luxembourgeois de se mettre en conformité avec la législation européenne relative aux marchés publics.<sup>18</sup> L'agence est dirigée par un conseil d'administration qui se réunit trois à quatre fois par an et sa gestion quotidienne est confiée à un directeur. La forme juridique de droit privé avait été souhaitée par le gouvernement lors de la création de Lux-Development, qui avait ainsi voulu doter l'agence d'une autonomie ainsi que d'un style de gestion flexible. L'agence ne recherche cependant pas le profit et ses bénéfices ne sont pas distribués aux actionnaires mais réinvestis dans des activités de développement.

Les relations entre le ministère des Affaires étrangères et Lux-Development sont régies par une convention. Cette dernière, qui a été signée en 1998 pour une durée de cinq ans, est actuellement en cours de renégociation. Le processus doit notamment prendre en compte un certain nombre de développements récents, dont les recommandations de l'audit financier et organisationnel demandé par le Parlement. Au niveau de la répartition des tâches, le ministère des Affaires étrangères définit l'orientation politique, les principes généraux, la programmation annuelle et pluriannuelle ainsi que le choix des programmes et des projets. La formulation et l'exécution des projets sont confiées à Lux-Development sur la base de mandats spécifiques à chaque intervention, qui sont en train d'être revus de manière à améliorer la qualité des instructions.

Lux-Development travaille quasi exclusivement pour le gouvernement luxembourgeois. L'agence est autorisée à obtenir des mandats d'autres donateurs, à la condition que les activités qui font l'objet des contrats obtenus soient complémentaires aux activités principales de l'agence. Cependant, les mandats obtenus par Lux-Development hors gouvernement luxembourgeois sont peu importants, se limitant en 2001 à un chiffre d'affaire de 61 500 EUR<sup>19</sup>. Dans le contexte de la révision de son statut, Lux-Development a décidé de ne plus répondre à des appels d'offres sur le marché international.

Les services de l'agence sont rémunérés sous forme d'une commission forfaitaire perçue sur les fonds effectivement déboursés pour le compte des projets en exécution. Cette commission est actuellement fixée à 8% et a représenté un montant de 3 millions EUR en 2001 pour ce qui est des coûts administratifs à charge du ministère des Affaires étrangères. Il faut ajouter à ce montant les frais de mise à disposition de six personnes à temps plein pour des projets bilatéraux luxembourgeois, pour lesquels un montant de 210 500 EUR a été facturé en 2001, ainsi que les frais de personnel pour la formulation de projet comptabilisés à coût comptant, soit un montant de 375 000 EUR en 2001.

Lux-Development est une structure qui a fortement évolué au cours de ces dernières années. Les effectifs sont passés de 23 personnes en 1998 à 53 personnes à la fin 2001, dont sept sont affectées sur

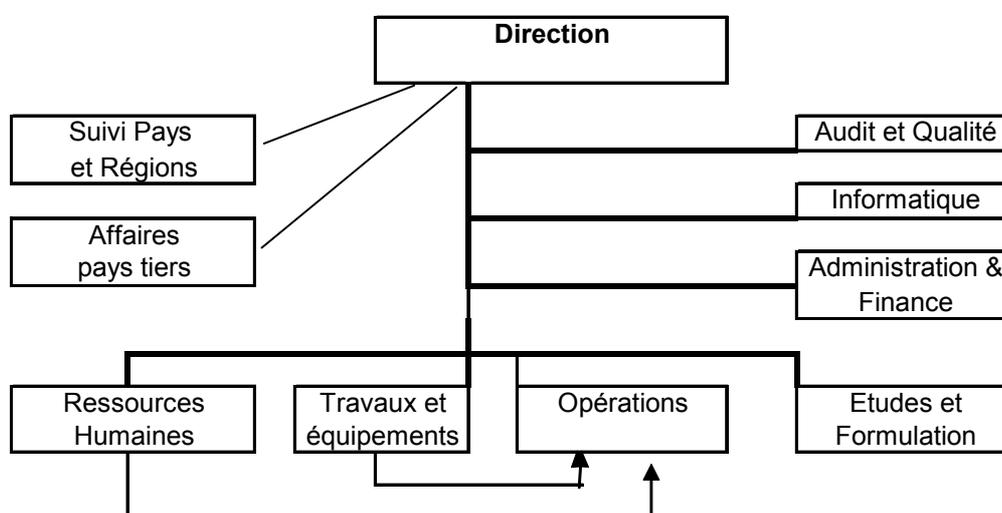
---

18. Le mandat quasi-monopolistique de Lux-Development sur le marché de la coopération au développement luxembourgeoise est remis en question par la Commission européenne, qui demande l'application des règles de soumission conformément à la Directive européenne de 1992 sur les marchés publics.

19. Il s'agissait principalement de la Commission européenne (audit organisationnel dans les pays ACP, éducation de base au Maroc et surveillance des eaux territoriales en Afrique australe), le gouvernement namibien (projet de géomatique) ainsi que le gouvernement suisse (eau potable au Cap Vert).

le terrain. Les activités opérationnelles de l'agence sont en outre appuyées par une centaine d'experts et de consultants, nationaux et internationaux. En 2001, l'agence a procédé à une réorganisation fonctionnelle (voir organigramme 2). Le département Opérations est appelé à jouer un rôle central et comptabilise près de la moitié du personnel de l'agence. La création de départements de support (Ressources humaines et Travaux & équipement) devrait permettre au département Opérations de disposer d'une vision globale des projets et d'assurer la responsabilité finale des projets. L'agence s'est également engagée dans un processus visant à développer une approche commune à l'ensemble de ses activités, à standardiser ses outils méthodologiques et certains processus ainsi qu'à renforcer la capitalisation des connaissances et des expériences. La gestion du processus de transformation en cours représente un défi considérable pour l'agence compte tenu de sa charge de travail en constante augmentation.

**Organigramme 2. Lux-Development**



Source : Lux-Development.

## Coordination

Le Comité interministériel pour la coopération au développement a été institué dans le cadre de la Loi sur la Coopération au développement de 1996. Il est composé de représentants d'une douzaine de ministères<sup>20</sup> et le ministère des Affaires étrangères en assure la présidence et le secrétariat. Son mandat principal est de donner son avis sur les grandes orientations de la politique de coopération au développement et un certain nombre d'aspects techniques relatifs au personnel travaillant pour la coopération au développement. Comme mentionné au chapitre 4, le rôle de ce comité pourrait être

20. Outre les affaires étrangères, la composition du Comité inclut les ministères suivants : agriculture, viticulture et développement rural ; économie ; éducation nationale et formation professionnelle ; environnement ; finances ; fonction publique et réforme administrative ; promotion féminine ; santé ; sécurité sociale ; et l'inspection générale des finances. Entre-temps, deux ministères supplémentaires ont été invités à participer aux réunions du comité : communications et travail.

renforcé afin qu'il puisse jouer un rôle plus actif dans la promotion du débat sur la cohérence des politiques au service du développement

Étant donné la taille restreinte de l'administration luxembourgeoise, une grande partie de la coordination s'effectue *de facto*. De nombreux fonctionnaires exercent plusieurs fonctions et ont fréquemment l'occasion de se rencontrer de manière formelle et informelle. Le Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire invite souvent dans ses déplacements à l'étranger des fonctionnaires d'autres ministères et parfois des représentants du Parlement et d'ONG.

La coordination pourrait cependant être améliorée, à plusieurs niveaux :

- **Coordination entre les ministères des Affaires étrangères et des Finances.** Le ministère des Finances, qui est responsable de la coopération avec les institutions financières internationales, apporte un concours financier à un nombre croissant de leurs activités, sous forme de cofinancement de projets, qui ont un lien direct avec des activités traditionnelles de coopération.<sup>21</sup> Par souci de contribuer à la complémentarité avec les activités du ministère des Affaires étrangères, le ministère des Finances s'efforce de plus en plus de sélectionner des activités dans des pays-cible. A cet égard, il pourrait être utile que le ministère des Finances soit davantage associé à la préparation des programmes indicatifs de coopération, qui devraient couvrir les activités de l'ensemble de la coopération luxembourgeoise. De même, la coordination entre la coopération bilatérale et multilatérale pourrait être améliorée de façon à permettre au Luxembourg de mieux définir sa position concernant l'assistance apportée notamment aux pays-cible par les institutions financières internationales, responsabilité qui demeure du ressort du ministère des Finances. Les connaissances et l'expérience acquises sur le terrain par le ministère des Affaires étrangères pourraient être davantage mises à profit à travers un processus de consultation plus rigoureux. Une pratique intéressante d'un nombre croissant de membres du CAD consiste en effet à exiger du personnel sur le terrain d'exercer un suivi des activités des institutions internationales et de leurs approches vis-à-vis des pays partenaires, de manière à ce que la réalité du terrain soit reflétée dans les discussions au niveau des organes exécutifs des différentes institutions internationales, particulièrement sur les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté.
- **Coopération avec les pays de l'Europe centrale et orientale.** A l'instar d'autres membres du CAD, le Luxembourg devrait se poser la question de savoir si la coopération avec les pays en transition ne pourrait pas mieux bénéficier des leçons tirées de l'expérience de la coopération avec les pays en développement si sa gestion était transférée à la direction de la Coopération au développement.
- **Relations entre le ministère des Affaires étrangères et Lux-Development.** La convention régissant les relations entre le ministère des Affaires étrangères et Lux-Development ainsi que les mandats de formulation et d'exécution de projets sont en train d'être revus. Il conviendrait, dans ce contexte, de tenir compte de l'évolution de la coopération au développement, davantage basée sur le partenariat et visant à promouvoir une plus grande appropriation du développement par les pays partenaires.

---

21. De telles activités incluent par exemple l'Initiative PPTE, le Groupe consultatif de la recherche agricole internationale (CGIAR), le CGAP, le GEF, le Service conseil pour l'investissement étranger (FIAS), etc.

## Systèmes de suivi et d'évaluation

Le dernier examen par le CAD avait exprimé des doutes quant aux progrès réalisés en termes de contrôle de qualité, qui restait un défi majeur de la coopération luxembourgeoise. Le gouvernement reconnaît que des progrès restent à accomplir pour mieux intégrer l'évaluation dans la culture administrative du Luxembourg, qui était jusqu'à récemment davantage axée sur le contrôle financier. Le gouvernement s'est cependant engagé, dans son programme gouvernemental de 1999, à procéder à une évaluation périodique de l'aide au développement. A partir de cette année-là, le ministère des Affaires étrangères s'est doté d'une ligne budgétaire spécifique pour le suivi, le contrôle et l'évaluation, qui s'élève à quelque 750 000 EUR en 2003, soit le double par rapport au montant de 1999. Ce budget devrait permettre l'évaluation de quatre projets bilatéraux, d'un programme par pays et de deux accords-cadres avec les ONG.

Des mesures visant à assurer l'évaluation *ex post* et indépendante, conformément aux *Principes du CAD pour l'évaluation de l'aide au développement* sont en train d'être mises en place. Une cellule "évaluation et audit" a été créée en 2002 pour couvrir l'ensemble des interventions de la coopération gouvernementale, y compris les cofinancements d'activités d'ONG luxembourgeoises. Une des premières tâches de la nouvelle unité d'évaluation a été d'élaborer, avec l'appui d'une expertise externe, un manuel pour le suivi et l'évaluation des projets. Le nouveau système comporte une approche intéressante visant à mieux intégrer la fonction d'évaluation dans l'ensemble du cycle du projet, en améliorant la qualité *ex ante* dès la phase de conception et d'appréciation des propositions de projets, qui était relativement limitée jusqu'à présent et conduite de manière *ad hoc*. Par exemple, des grilles de critères vont être préparées pour améliorer la prise de décision lors de l'identification et l'approbation de projets, qui prennent en compte les thèmes transversaux tels que la bonne gouvernance, l'égalité homme-femme et l'environnement, l'impact sur la lutte contre la pauvreté, ainsi que la viabilité et la pérennité des projets. Ceci devrait également déboucher sur une amélioration des mandats de formulation et d'exécution de projets confiés par le ministère des Affaires étrangères à Lux-Development.

L'unité d'évaluation dépend directement du directeur en charge de la direction de la Coopération au développement du ministère des Affaires étrangères mais travaille en étroite consultation avec les responsables opérationnels. L'unité d'évaluation propose, en consultation avec les responsables opérationnels, un programme annuel des projets à évaluer, qui est soumis pour approbation au directeur de la coopération au développement et au ministre de la coopération et de l'action humanitaire. Pour le recrutement d'experts en évaluation, l'unité d'évaluation prépare les termes de références et procède à un appel d'offres dans la presse luxembourgeoise et auprès des unités d'évaluation des autres membres du CAD. L'évaluation des offres est effectuée selon les standards de la Commission européenne en la matière par un comité qui regroupe l'unité d'évaluation, les unités géographiques, y compris celle qui est concernée. L'évaluation se fait de manière participative en associant les bénéficiaires de projets. La restitution des résultats de l'évaluation se fait d'abord au Luxembourg, au niveau du directeur, de l'unité d'évaluation et de l'équipe opérationnelle concernée. Elle se fait ensuite dans le pays partenaire, auprès des bénéficiaires et des autorités locales responsables du projet. Au cours des différentes réunions de restitution, des efforts sont déployés pour essayer d'atteindre des conclusions communes qui regroupent les commentaires et réactions à différents niveaux, notamment quant aux implications découlant des recommandations. Ces commentaires n'ont pas l'ambition de changer le contenu même du rapport d'évaluation, de manière à respecter l'indépendance de l'évaluation, et sont regroupés dans une annexe au rapport d'évaluation.

Bien que Lux-Development soit responsable principalement pour le suivi des projets pendant leur phase de réalisation, l'agence procède en général à une évaluation en fin de projets, pour laquelle un budget est prévu dans chaque projet et qui est effectuée par des experts indépendants.

Lux-Development est également en train de procéder à la mise en place d'un système de certification ISO 9001 qui vise à améliorer le contrôle de qualité de ses activités.<sup>22</sup> Il ressort du rapport d'audit financier et organisationnel réalisé en 2002 que Lux-Development devrait renforcer l'examen à mi-parcours de ses activités. Une évaluation réalisée au Niger en 2002 en matière d'appui au secteur de l'artisanat montre également que le suivi n'a pas été régulier malgré la présence dans le document de projet d'indicateurs de réalisation pour les différentes activités envisagées. De plus, l'expérience a montré que le système de suivi répondait davantage aux besoins de Lux-Development et n'avait qu'une portée limitée en termes de synthèse et orientation stratégique qui pourrait être utile au gouvernement du Niger ou au ministère des Affaires étrangères. L'évaluation a d'ailleurs recommandé pour le futur une meilleure prise en compte des orientations générales de la coopération entre le Luxembourg et le Niger, une tâche qui devrait être facilitée avec l'élaboration d'un programme annuel de coopération. L'évaluation a également émis des recommandations au niveau des pratiques de conception et de mise en œuvre de projets, notamment une simplification des procédures, une décentralisation des responsabilités ainsi qu'une plus grande responsabilisation des structures locales.

Dans l'ensemble, les mesures adoptées ont permis d'apporter des améliorations considérables au système de suivi et d'évaluation. Il pourrait être utile pour le Luxembourg d'envisager la poursuite de ses efforts dans les domaines suivants :

- Pour l'instant, un nombre trop restreint d'évaluations ont été effectuées pour se faire une idée précise des résultats obtenus et de l'impact de la coopération au développement luxembourgeoise. Dans le contexte actuel de mise en place de mesures visant à renforcer l'évaluation, il importe de définir de manière précise les critères de sélection des activités à évaluer. Par exemple, procéder à des évaluations sectorielles et thématiques pourrait être utile pour mieux identifier les progrès réalisés dans certains domaines prioritaires comme l'éducation de base et la santé primaire ou encore la microfinance.
- Il reste encore au Luxembourg à définir des indicateurs de performance pour mesurer l'impact de ses actions de développement. Il faudrait pour cela que la programmation et la mise en œuvre s'inscrivent dans une optique davantage axée sur les résultats, ce qui pourrait être envisageable dans le processus de passage d'une approche-projet à une approche-programme (voir chapitre 6). L'élaboration de stratégies sectorielles pourrait être utile, afin d'identifier les résultats attendus et faire référence à des indicateurs de suivi - en particulier des indicateurs se référant aux Objectifs du millénaire pour le développement.
- Pour assurer la transparence mais surtout pour contribuer à l'amélioration de la gestion du savoir et des expériences au-delà du contexte luxembourgeois, la diffusion des résultats de l'évaluation devrait se faire de manière aussi large que possible. La liste des projets à évaluer ainsi que les rapports d'évaluation du ministère des Affaires étrangères et de Lux-Development devraient être accessibles sur les sites Internet des institutions respectives.
- Étant donné l'importance croissante des activités multi-bilatérales, ces dernières devraient également faire l'objet d'un suivi et d'évaluation. Par ailleurs, le ministère des Finances pourrait être associé aux efforts d'amélioration des activités de suivi et d'évaluation menés par le ministère des Affaires étrangères.

---

22. La finalisation de cette initiative, qui était déjà mentionnée dans l'examen de 1999, a été retardée pour diverses raisons. La direction actuelle de l'agence s'est engagée à la mener à bien dans les meilleurs délais.

## Organisations non gouvernementales

Les ONG luxembourgeoises sont très actives dans la coopération au développement. Les moyens financiers mis à leur disposition par le ministère des Affaires étrangères sont relativement importants : les versements ont doublé depuis 1998 pour atteindre 21 millions EUR et représentent environ 13% de l'APD. Contrairement à d'autres membres du CAD, les financements ne sont pas limités à un nombre restreint d'ONG et 76 ONG luxembourgeoises ont reçu un agrément leur permettant de bénéficier de financement étatique. Reconnaisant l'apport utile des ONG, qui sont très proches des réalités locales et des populations dans les pays en développement, le gouvernement respecte leur autonomie et leur esprit d'initiative, et ne cherche pas à les utiliser comme agences d'exécution.

Le Luxembourg s'est doté d'un système de cofinancement de projets d'ONG relativement généreux. Les projets d'ONG luxembourgeoises peuvent bénéficier d'un cofinancement de la part du ministère des Affaires étrangères à hauteur de 75% du coût total du projet. Le gouvernement cherche à orienter les ONG à travailler dans les pays-cible en limitant le cofinancement et à 66.67% du coût total du projet, lorsqu'il s'agit de projets en dehors des pays-cible. Les ONG plus expérimentées peuvent bénéficier de donations globales, pour lesquelles le gouvernement ne contribue pas au cofinancement d'un projet spécifique, mais d'une série de projets d'envergure restreinte, à hauteur de 75% du coût total. Enfin, le gouvernement prend également en charge les frais administratifs des ONG, sur une base forfaitaire de 4% du volume des activités ou sur la base de frais réels à concurrence de 10% du volume des activités. En 2001, la prise en charge des frais administratifs des différentes ONG s'est élevée à près de 800 000 EUR. De plus, le ministère des Affaires étrangères contribue aux frais de fonctionnement du Cercle des ONG, l'organisation faitière qui regroupe les principales ONG luxembourgeoises ainsi qu'à ceux du Bureau d'assistance technique (BAT) et du Service Education Nord-Sud – anciennement le Service d'appui à l'éducation au développement (SAEDEV) - qui fonctionnent comme des services du Cercle des ONG.

Un nouvel instrument a été introduit en 2000, l'accord-cadre, qui est une convention conclue pour une durée de deux à cinq ans sur la base d'un programme d'action présenté par l'ONG au ministère des Affaires étrangères. Un tel instrument a l'avantage d'introduire une dimension stratégique dans le dialogue entre le ministère et les ONG, qui va au-delà de la négociation du financement. En effet, le programme d'action de l'ONG doit refléter une stratégie unique, claire et cohérente qui peut prendre une dimension géographique, sectorielle ou thématique (qui inclut l'éducation au développement). Il s'agit de l'instrument le plus généreux puisque le ministère des Affaires étrangères participe financièrement à hauteur de 85% du budget du programme proposé indépendamment du fait que les actions du programme se déroulent dans un pays-cible ou non. Il est réservé aux ONG les plus expérimentées qui justifient au cours des trois années précédentes d'un certain seuil de cofinancement. L'expérience dans la mise en œuvre et la gestion des projets cofinancés doit être validée par les audits financiers et l'évaluation. En 2001, 12 ONG, dont un consortium de deux ONG, ont bénéficié de subventions étatiques au titre d'accords-cadres – qui représentent des contributions comprises dans une fourchette allant de 0.1 à 2.6 millions EUR - et qui ont absorbé plus de la moitié des versements en faveur des ONG.

Afin d'améliorer la collaboration avec les ONG, les mesures suivantes ont été mises en place, avec l'appui financier du ministère des Affaires étrangères :

- **Création en 2000 du BAT** : le mandat de ce bureau est de fournir un appui aux ONG dans la préparation, la gestion et l'évaluation des projets. L'objectif est d'améliorer les actions de la coopération luxembourgeoise, de renforcer les compétences professionnelles des ONG et de faciliter leur collaboration avec le ministère des Affaires étrangères. Les activités du BAT

consistent principalement à fournir une formation théorique et un appui-conseil individualisé. Cet appui s'est révélé très utile, notamment pour les ONG qui dépendent essentiellement de bénévoles. Le bureau est intégré au Cercle des ONG et son fonctionnement est assuré par deux professionnels ainsi qu'un comité de gestion, qui regroupe le ministère des Affaires étrangères et le Cercle des ONG.

- **Mise en place en 2000 du SAEDEV** : ce service a pour mandat la promotion de la politique d'éducation au développement et de sensibilisation de l'opinion publique, en ciblant les jeunes au niveau des écoles primaires et secondaires. Ses activités consistent principalement à organiser ou à collaborer à l'organisation de stages, d'ateliers pédagogiques et d'expositions ainsi qu'à l'élaboration de modules pour les écoles et la formation continue des enseignants en matière de coopération au développement. Une étroite collaboration existe entre le SAEDEV et les ONG actives dans le domaine de l'éducation au développement. La structure, qui est intégrée au Cercle des ONG, est animée par trois enseignants bénéficiant d'un détachement partiel de leurs fonctions d'enseignement et d'un professionnel à plein temps, qui assure également la gestion administrative des activités du service.
- **Dialogue entre le ministère des Affaires étrangères et les ONG** : un groupe de travail qui comprend le directeur de la coopération au développement et des représentants d'ONG se réunit de manière régulière. Un sous-groupe a été mis en place pour se consacrer exclusivement au suivi de la mise en œuvre pratique de l'accord-cadre. En outre, une assemblée générale, présidée par le Ministre de la coopération et de l'action humanitaire, a été remise à l'ordre du jour en 2001 pour permettre une concertation plus large.

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

- Dans le contexte de l'accroissement du volume de l'APD, le ministère des Affaires étrangères devrait continuer à porter une attention particulière aux besoins en effectifs et à la nature de l'expertise requise, notamment au niveau des secteurs prioritaires de la coopération luxembourgeoise.
- Le ministère des Affaires étrangères devrait envisager une meilleure intégration entre les activités de coopération avec les pays de l'Europe centrale et orientale et celles de la coopération avec les pays en développement.
- La coordination entre les ministères des Affaires étrangères et des Finances pourrait être améliorée, notamment en ce qui concerne la préparation des programmes indicatifs de coopération dans les pays-cible et des prises de position du Luxembourg en ce qui concerne les institutions financières internationales.
- Le renforcement de la coordination sur le terrain entre le ministère des Affaires étrangères et Lux-Development devrait tenir compte des stratégies qui se mettent en place dans les pays en développement, notamment les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté et les approches sectorielles, qui visent à favoriser le partenariat et l'appropriation.
- Le ministère des Affaires étrangères est encouragé à poursuivre ses efforts visant à renforcer le système de suivi et d'évaluation pour l'ensemble des activités de la coopération luxembourgeoise.

## CHAPITRE 6

### ACTIVITES SUR LE TERRAIN ET APPROPRIATION A L'ECHELON LOCAL

#### Stratégies par pays et programmation de l'aide

De nombreux progrès ont été réalisés au niveau de la programmation de l'aide, notamment grâce aux programmes indicatifs de coopération, que le Luxembourg a commencé à élaborer progressivement avec ses pays-cible. Ces programmes pluriannuels sont destinés à servir d'instrument de pilotage à la coopération du Luxembourg avec les pays-cible et en définissent les principes de base et les domaines d'intervention. Ils visent à garantir une meilleure adéquation avec les priorités de développement des pays partenaires et à assurer une plus grande transparence et prévisibilité dans la mise à disposition des ressources de l'ensemble de la coopération au développement luxembourgeoise. Ils traduisent la volonté du Luxembourg de passer d'une approche basée sur des projets individuels à une approche plus programmatique et stratégique de nature à renforcer la qualité de son aide. Les programmes annuels de coopération devraient servir de guide d'orientation pour l'identification et la sélection des projets que le Luxembourg acceptera de financer. La coopération avec les pays-cible a également été renforcée par l'institution de Commissions de partenariat qui permettent au Luxembourg et à ses pays partenaires de passer en revue, sur une base annuelle, leurs activités de coopération et de déterminer les orientations nécessaires pour l'avenir.

Les programmes annuels de coopération sont élaborés par les autorités luxembourgeoises en étroite collaboration avec leurs pays partenaires. Une fois que le Luxembourg a présenté la manière dont il entend travailler dans les secteurs prioritaires, c'est au pays partenaire de montrer comment l'apport luxembourgeois s'intègre dans les stratégies nationales et contribue à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement. Le programme annuel de coopération prévoit la poursuite du dialogue politique, avec pour objectif la promotion du respect des principes démocratiques, notamment à travers la promotion et la protection des droits humains, le renforcement de l'État de droit et de la bonne gouvernance ainsi que la lutte contre la pauvreté. Des thèmes plus spécifiques peuvent être ajoutés comme l'intégration régionale et la globalisation, ou encore la cohésion sociale et le renforcement de la fiscalité comme c'est le cas en El Salvador. Le document fait l'objet de consultations avec les ministères concernés, les autres donateurs, la société civile et les ONG – y compris luxembourgeoises. Le document est finalisé au cours d'une réunion avec le pays partenaire. Le programme indicatif de coopération pour le Viet Nam par exemple se veut complémentaire à l'accord-cadre de la Commission européenne, qui a fait l'objet d'une réflexion stratégique approfondie et d'une consultation étendue impliquant les Etats membres.

Les programmes annuels de coopération semblent constituer dans l'ensemble une bonne approche, même si des progrès restent encore possibles dans leur élaboration, et ceci à plusieurs niveaux. Tout d'abord, malgré une bonne concentration sectorielle au niveau global, le Luxembourg est actif dans quasiment chaque pays-cible à la fois dans le domaine de la santé et de l'éducation ainsi qu'un ou plusieurs autres secteurs. Le nombre de projets est également relativement élevé dans un certain nombre de pays-cible au vu de la taille des programmes par pays du Luxembourg. La

consolidation dans un nombre de secteurs plus limité dans chaque pays-cible et dans un nombre moins élevé de projets devrait permettre au Luxembourg d'augmenter la masse critique de son apport financier et son expertise dans un secteur donné. Cela devrait également contribuer à une simplification de la gestion et une réduction des coûts de transaction, notamment pour les pays partenaires, tout en rendant plus aisée l'évaluation de la cohérence et de la pertinence globales de la stratégie du Luxembourg dans un pays donné ainsi que de son efficacité et de son impact potentiel sur la réduction de la pauvreté.

Par ailleurs, étant donné les ressources croissantes à disposition des ONG, et le souci de renforcer l'aspect stratégique du cofinancement à travers le système d'accords-cadres (voir chapitre 5), il serait souhaitable de rechercher davantage de synergies entre les activités du ministère des Affaires étrangères et celles des ONG, particulièrement celles qui bénéficient d'un financement du gouvernement luxembourgeois. La question qui se pose, comme pour d'autres pays donateurs, est celle du rôle que les ONG luxembourgeoises peuvent jouer dans le renforcement de la participation de la société civile dans la formulation et la mise en œuvre des stratégies nationales de développement, à travers l'appui qu'elles apportent à leurs partenaires dans les pays en développement.

Enfin, à l'heure où l'expérience récente de certains pays en développement montre que des approches sectorielles élaborées avec soin, en étroite concertation et selon une démarche progressive, fournissent des résultats intéressants, le Luxembourg pourrait considérer comment, dans certains pays et certains secteurs, notamment la santé primaire et l'éducation de base, renforcer la dimension programmatique de son aide. Ceci suppose une participation étroite aux efforts conjoints des donateurs visant à appuyer les stratégies nationales dans certains secteurs, sous forme de projets ou d'appui budgétaire. Ceci pourrait constituer une contribution utile aux efforts visant à l'harmonisation des procédures et à l'application de méthodes plus efficaces et responsables de gestion publique dans les pays partenaires, que ce soit au niveau de la programmation ou de la gestion de l'aide, avec pour résultat un allègement des contraintes pour les pays partenaires lorsqu'ils doivent traiter avec chaque donateur individuellement et leur rendre des comptes séparément selon une multiplicité de procédures.

### **Approche des relations avec les pays partenaires**

Le Luxembourg accorde une grande importance à l'appropriation locale et s'efforce de mettre en pratique des mesures visant à une véritable responsabilisation des pays partenaires dans la gestion de l'aide. En effet, le transfert des responsabilités de gestion aux partenaires locaux – y compris au niveau financier - est devenu une réalité dans quelques pays, même lorsque la gestion des projets a été confiée à Lux-Development. Dans ce contexte, Lux-Development, qui assume la responsabilité de l'exécution des projets, délègue en général la mise en œuvre des activités à des experts ou à des consultants spécialisés ; au Sénégal, par contre, un certain nombre de projets sont mis en œuvre directement sous la responsabilité opérationnelle des autorités locales, sans passer par une équipe de projet expatriée. Dans le cas de quelques projets du Mali et du Nicaragua, le ministère des Affaires étrangères a opté pour une exécution nationale des projets, sans même passer par l'intermédiaire de Lux-Development ou d'autres agents d'exécution externes. Par ailleurs, l'aide luxembourgeoise est en principe non-liée.<sup>23</sup> Lux-Development s'efforce d'associer les pays partenaires au processus d'appel d'offres, la passation de marchés se faisant dans la mesure du possible localement, avec pour résultat une large part de marché pour les entreprises et bureaux d'études de pays en développement.<sup>24</sup>

---

23. Seuls 15% du volume financier des contrats passés par Lux-Development le sont avec des entreprises et bureaux d'études d'origine luxembourgeoise.

24. La gestion de tels contrats étant décentralisée, de plus amples informations relatives à ces contrats ne sont à l'heure actuelle pas disponibles dans la base de données centrale de Lux-Development.

En l'absence d'un cadre général de programmation, qui est dorénavant fourni par les programmes annuels de coopération, la nature de l'aide luxembourgeoise était jusqu'à présent telle qu'il s'agissait souvent de projets individuels ponctuels, sans envergure nationale ni d'appui institutionnel. Le caractère isolé de tels projets comporte un risque potentiel de compromettre leur viabilité technique, institutionnelle et financière, lorsqu'ils ne sont pas suffisamment ancrés dans les politiques et plans de développement nationaux. Le Luxembourg est conscient des limites de son action et a donc recherché des complémentarités à travers les projets multi-bilatéraux. Au Laos par exemple, le Luxembourg a financé un projet d'appui dans le domaine de la santé au niveau d'une des provinces du pays. Tandis que la première phase du projet a mis l'accent sur la création des infrastructures, la deuxième phase s'est concentrée sur la mise en œuvre d'un système de santé visant à garantir la viabilité du projet, à travers le renforcement de la qualité des services offerts mais surtout, à travers un cofinancement avec le Bureau international du travail (BIT) permettant l'établissement d'un système de sécurité sociale qui assure l'accès aux services de santé des populations les plus démunies. Le Luxembourg finance également au Laos, à travers l'OMS, un projet visant à développer une politique nationale pour l'entretien et la gestion des équipements médicaux. Par ailleurs, une approche originale de l'aide luxembourgeoise consiste, dans un pays à revenu plus élevé tel que la Namibie, à exiger des cofinancements pouvant s'élever jusqu'à 50% (voir chapitre 2). Le niveau d'engagement financier de la part du partenaire qui en résulte devrait assurer une meilleure appropriation des activités de la coopération au développement luxembourgeoise et donc leur viabilité.

L'élaboration des programmes annuels de coopération est une manifestation de la volonté du Luxembourg de passer progressivement d'une approche-projet à une approche-programme. Ceci constitue certes une première étape nécessaire et utile pour la réorientation de projets isolés au profit d'une approche consolidée qui permet une action plus stratégique par le biais d'activités complémentaires. Des efforts sont faits pour que chaque projet s'inscrive dans les plans sectoriels des pays partenaires et contribue à mieux servir l'objectif de renforcement des capacités nationales dans les secteurs concernés. Une approche à expérimenter dans ce contexte pourrait consister à établir pour le compte de Lux-Development des mandats de formulation sectoriels et pluriannuels. Le Luxembourg est en principe prêt à envisager des modes d'exécution qui permettent d'impliquer davantage les partenaires et suit avec intérêt les expériences d'autres donateurs en matière d'approches sectorielles et d'appui budgétaire. Dans le contexte luxembourgeois, un passage à l'appui budgétaire pourrait nécessiter des efforts de sensibilisation du Parlement, étant donné que la législation en vigueur requiert une reddition des comptes précise sur l'utilisation de l'aide.

### **Présence sur le terrain**

Afin de renforcer l'efficacité et la visibilité de sa coopération, le Luxembourg a pour la première fois établi une présence sur le terrain avec l'ouverture en 2001 de la Mission de la coopération à Dakar au Sénégal et du Bureau de coordination de la coopération à Praia au Cap Vert. Le déploiement d'une présence régionale en Asie et en Amérique centrale est prévu en 2003. Cette présence se limite en règle générale à un agent luxembourgeois de la coopération et à un appui logistique et administratif local. Dans le cas du Sénégal, le représentant luxembourgeois couvre à ce stade deux autres pays-cible de la région – c'est-à-dire le Burkina Faso et le Mali. Le ministère des Affaires étrangères n'exclut cependant pas la création à terme d'antennes dans ces deux pays ainsi qu'au Niger – dont la forme et la nature restent à définir - pour assurer une meilleure participation du Luxembourg aux efforts de coordination locale.

Si la prise de décisions relève en dernier ressort du ministère des Affaires étrangères au Luxembourg, le représentant local semble disposer d'une grande marge de manœuvre sur le plan opérationnel. La facilité de la communication avec le Luxembourg et la flexibilité du système lui permettent de fonctionner efficacement et de répondre rapidement aux demandes des partenaires locaux.

Lux-Development dispose également d'une présence locale dans un certain nombre de pays.<sup>25</sup> Cette présence, parfois matérialisée à travers une ou plusieurs équipes de projet, a été déployée de manière *ad hoc* en fonction des besoins en assistance technique expatriée. Elle a été déployée de manière plus marquée dans un certain nombre de pays-cible sous forme de bureaux de coordination dont les termes de référence étaient centrés sur l'appui logistique et administratif aux projets. Lux-Development prévoit cependant de renforcer sa présence sur le terrain et de procéder à une décentralisation des responsabilités, afin de se rapprocher des réalités des pays partenaires et d'assurer un meilleur suivi de ses activités. Ceci ne va pas sans soulever un certain nombre de questions, notamment en ce qui concerne l'augmentation des coûts administratifs mais surtout des implications sur le terrain en termes de partage des rôles et des responsabilités entre le ministère des Affaires étrangères et Lux-Development. Il convient d'ailleurs de relever que les pays partenaires ne font souvent pas la différence entre les représentants de ces deux institutions, qui sont considérés au même titre comme des représentants du gouvernement luxembourgeois. Le déploiement des ressources humaines sur le terrain par le ministère des Affaires étrangères et par l'agence devrait donc continuer à se faire en tenant compte des rôles distincts de chacun, tout en exploitant au mieux les possibilités d'économies d'échelle. Il importe surtout de tirer bénéfice du capital de connaissances et d'expériences des uns et des autres en envisageant, le cas échéant, une mise en commun des moyens à disposition.

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

- Dans le cadre de la préparation de ses programmes annuels de coopération, le Luxembourg devrait envisager de consolider sa sélectivité sectorielle dans chaque pays-cible, voire même de limiter son action à un secteur par pays, et revoir le nombre de projets au vu des coûts de transaction, de l'efficacité de la gestion et des perspectives d'impact.
- Étant donné son engagement en faveur de l'appropriation locale, le Luxembourg pourrait prendre des mesures pour faire cadrer ses projets encore davantage sur les stratégies nationales et envisager de travailler, de manière sélective, à l'élaboration d'approches sectorielles en collaboration avec d'autres donateurs.
- Le Luxembourg est encouragé à poursuivre ses démarches visant à renforcer sa présence dans les pays-cible, tout en recherchant une répartition optimale des tâches sur le terrain entre le ministère des Affaires étrangères et Lux-Development ainsi que l'adéquation entre volume d'activités et coûts.

---

25. Il existe à ce jour des bureaux au Cap Vert, au Niger, en Namibie, au Rwanda, au Nicaragua, au Laos et au Viet Nam.

## ANNEX I

### PROGRES REALISES PAR LE LUXEMBOURG DEPUIS L'EXAMEN PAR LE CAD EN 1998

Problèmes principaux	Recommandations	Progrès réalisés
Concentration géographique	Maintien d'un nombre restreint de pays-cible.	Des progrès importants ont été réalisés avec la réduction du nombre de pays-cible à 10 pays, qui sont tous parmi les bénéficiaires les plus importants de l'APD bilatérale du Luxembourg. Cependant la part de l'APD bilatérale aux pays-cible est passée de 54% en 2000 à 43% en 2001. La liste des pays à projets pourrait être plus sélective.
Partenariat	Renforcement du dialogue avec les pays-cible.	L'élaboration de programmes indicatifs de coopération et le déploiement d'une présence luxembourgeoise sur le terrain ont permis de renforcer le dialogue avec les pays-cible.
Coordination	Coordination plus étroite entre le ministère des Affaires étrangères, Lux-Development et les ONG.	La convention régissant les relations entre le ministère des Affaires étrangères et Lux-Development est en train d'être revue, de même que les mandats de formulation et d'exécution. La coordination va continuer à requérir une certaine attention étant donné l'évolution de la coopération au développement mettant l'accent sur le partenariat et l'appropriation au niveau local.
Cofinancement des activités d'ONG	Concentration sur les ONG expérimentées et recherche de différentes formes de coopération avec les petites ONG.	L'introduction d'accords-cadres a permis de diversifier les instruments de cofinancement. La création du Bureau d'appui technique s'est révélée utile pour les petites ONG.
Suivi et évaluation	Introduction d'une stratégie d'évaluation, renforcement du suivi et augmentation des évaluations externes <i>ex post</i> .	Des efforts ont été faits pour renforcer le système de suivi et l'évaluation. Il est trop tôt pour en tirer des conclusions.
Contrôle de qualité	Sélection plus rigoureuse des projets et plus grande attention accordée à la pérennité des projets.	Le système de suivi vise à renforcer la gestion des projets dès leur identification. Les programmes indicatifs de coopération fournissent un cadre de référence utile pour la sélection des projets. Les activités multi-bilatérales dans les pays-cible ont permis de mieux prendre en compte les aspects de pérennité des projets.
Personnel	Augmentation des effectifs et formation.	Le personnel du ministère des Affaires étrangères et celui de Lux-Development ont augmenté de manière considérable. Les deux institutions restent cependant sous-dotées en expertise sectorielle et thématique.



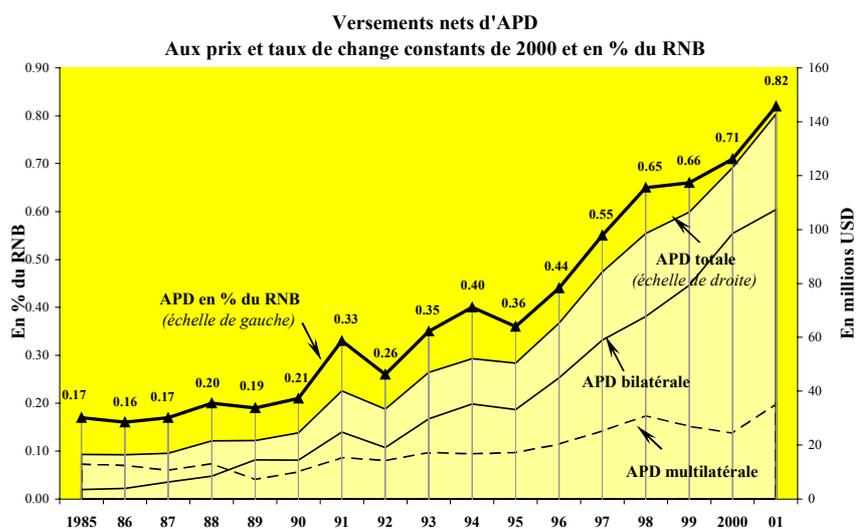
**ANNEXE II**  
**STATISTIQUES OCDE/CAD SUR LES APPORTS D'AIDE ET AUTRES**

**Tableau II-1. Apports financiers totaux**

Millions USD aux prix et taux de change courants

Luxembourg	Versements nets						
	1985-86	1990-91	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Apports totaux du secteur public</b>	<b>10</b>	<b>36</b>	<b>97</b>	<b>114</b>	<b>121</b>	<b>130</b>	<b>149</b>
Aide publique au développement	10	34	95	112	119	123	141
Bilatérale	2	20	66	77	89	99	106
Multilatérale	8	13	28	35	30	24	35
Aide publique	n.d.	3	2	3	3	7	9
Bilatérale	-	-	2	3	3	3	3
Multilatérale	-	3	-	-	-	4	6
Autres apports du secteur public	-	-	-	-	-	-	-
Bilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
<b>Dons des ONG</b>	-	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>5</b>
<b>Apports du secteur privé aux conditions du marché</b>	-	-	-	-	-	-	-
Bilatéraux : <i>dont</i>	-	-	-	-	-	-	-
Investissements directs	-	-	-	-	-	-	-
Crédits à l'exportation	-	-	-	-	-	-	-
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
<b>Apports totaux</b>	<b>10</b>	<b>38</b>	<b>103</b>	<b>121</b>	<b>127</b>	<b>136</b>	<b>154</b>
<i>pour référence :</i>							
APD (à prix et taux de change constants de 2000)	16	32	84	99	106	123	143
APD en pourcentage du RNB	0.17	0.27	0.55	0.65	0.66	0.71	0.82
Apports totaux en pourcentage du RNB (a)	0.17	0.29	0.58	0.68	0.69	0.75	0.85

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



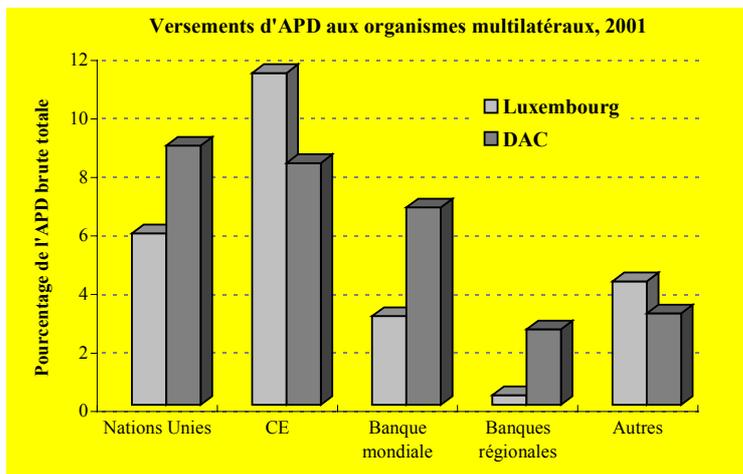
Source : OCDE.

Tableau II-2. APD par grandes catégories

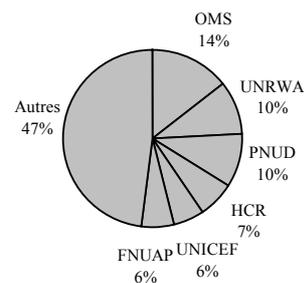
Luxembourg	Millions USD constants de 2000					Part en pourcentage des versements bruts					Versements
						Ensemble du CAD					
	1997	1998	1999	2000	2001	1997	1998	1999	2000	2001	2001%
<b>APD bilatérale brute</b>	<b>59</b>	<b>68</b>	<b>79</b>	<b>99</b>	<b>107</b>	<b>70</b>	<b>69</b>	<b>75</b>	<b>80</b>	<b>75</b>	<b>70</b>
<i>Dons</i>	<i>59</i>	<i>68</i>	<i>79</i>	<i>99</i>	<i>107</i>	<i>70</i>	<i>69</i>	<i>75</i>	<i>80</i>	<i>75</i>	<i>56</i>
Projets et programmes de développement	46	54	51	75	86	54	55	48	61	60	13
Coopération technique	2	2	1	2	5	2	2	1	2	3	23
Aide alimentaire à des fins de développement	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	2
Secours d'urgence	7	9	21	10	13	9	9	20	8	9	5
Allègement de la dette	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	4
Dépenses administratives	2	1	2	1	1	3	1	2	1	1	5
Autres dons	1	1	2	8	2	1	1	2	6	1	4
<b>APD bilatérale autre que don</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>14</b>
Prêts nouveaux de développement	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13
Rééchelonnements de dette	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Prises de participation et autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
<b>APD multilatérale brute</b>	<b>25</b>	<b>31</b>	<b>27</b>	<b>24</b>	<b>35</b>	<b>30</b>	<b>31</b>	<b>25</b>	<b>20</b>	<b>25</b>	<b>30</b>
Organismes des Nations unies	8	9	7	7	8	9	9	6	6	6	9
CE	13	17	14	11	16	15	17	13	9	11	8
Groupe de la Banque mondiale	4	6	5	4	4	5	6	5	4	3	7
Banques régionales de développement (a)	-	-	-	-	0	-	-	-	-	0	3
Autres	0	-	1	2	6	0	-	1	2	4	3
<b>Total des versements bruts d'APD</b>	<b>84</b>	<b>99</b>	<b>106</b>	<b>123</b>	<b>143</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Remboursements et annulations de dette</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Total des versements nets d'APD</b>	<b>84</b>	<b>99</b>	<b>106</b>	<b>123</b>	<b>143</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<i>Pour référence :</i>											
APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG	16	20	21	28	20	-	-	-	-	-	-
Financements mixtes (b)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

a. A l'exclusion de la BERD.

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



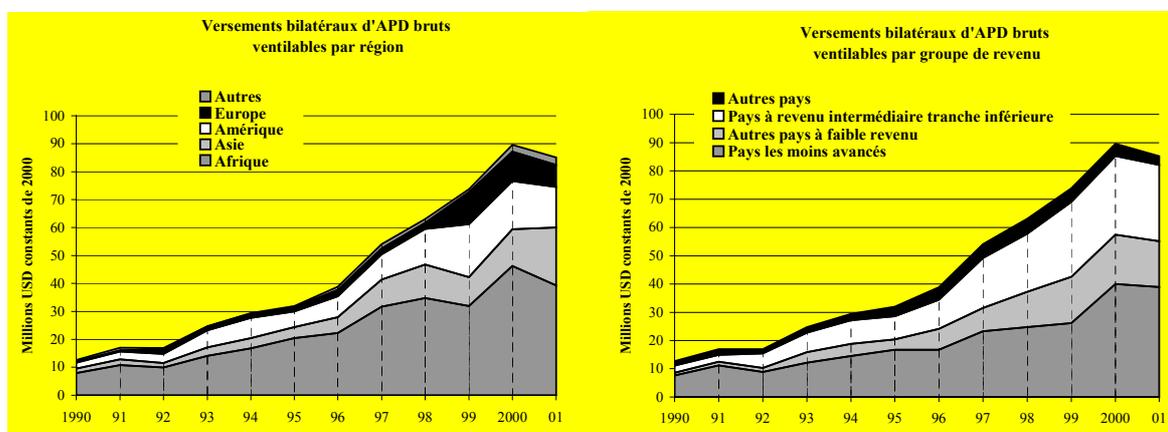
Contributions aux organismes des Nations unies (Moyenne sur 2000-01)



Source : OCDE.

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

Luxembourg	Millions USD constants de 2000					Part en pourcentage					Ensemble du CAD 2001%
	1997	1998	1999	2000	2001	1997	1998	1999	2000	2001	
	<b>Afrique</b>	32	35	32	46	39	59	55	43	52	
Afrique subsaharienne	27	30	29	43	34	50	48	39	48	40	<b>25</b>
Afrique du Nord	5	5	3	4	5	8	8	4	4	6	<b>7</b>
<b>Asie</b>	10	12	10	13	21	18	19	14	15	24	<b>41</b>
Asie du Sud et Asie centrale	5	4	5	3	10	9	6	6	4	11	<b>18</b>
Extrême-Orient	5	8	6	10	11	9	13	8	11	13	<b>23</b>
<b>Amérique</b>	9	13	19	17	14	17	20	26	19	17	<b>15</b>
Amérique du Nord et Amérique centrale	4	7	15	13	11	7	11	21	15	13	<b>7</b>
Amérique du Sud	5	6	4	4	4	9	9	5	4	4	<b>8</b>
<b>Moyen-Orient</b>	1	1	1	3	3	3	2	2	3	3	<b>4</b>
<b>Océanie</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>2</b>
<b>Europe</b>	2	2	11	10	8	4	3	15	12	9	<b>6</b>
<b>Versements bilatéraux ventilables</b>	<b>54</b>	<b>63</b>	<b>74</b>	<b>90</b>	<b>85</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Pays les moins avancés</b>	23	25	26	40	39	43	39	35	45	46	<b>26</b>
<b>Autres pays à faible revenu</b>	8	13	16	17	16	15	20	22	19	19	<b>34</b>
<b>Pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure)</b>	18	20	26	28	27	33	33	36	31	32	<b>35</b>
<b>(tranche supérieure)</b>	5	5	5	4	3	9	8	7	5	4	<b>5</b>
<b>Pays à revenu élevé</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>0</b>
<b>Pays en développement plus avancés</b>	0	0	-	-	-	0	0	-	-	-	<b>-</b>
<i>Pour référence :</i>											
<i>Total des versements bruts bilatéraux</i>	59	68	79	99	107	100	100	100	100	100	<b>100</b>
<i>dont : APD non affectée</i>	5	5	6	9	22	8	7	7	9	21	<b>23</b>



Source : OCDE.

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

Versements bruts, moyennes bisannuelles

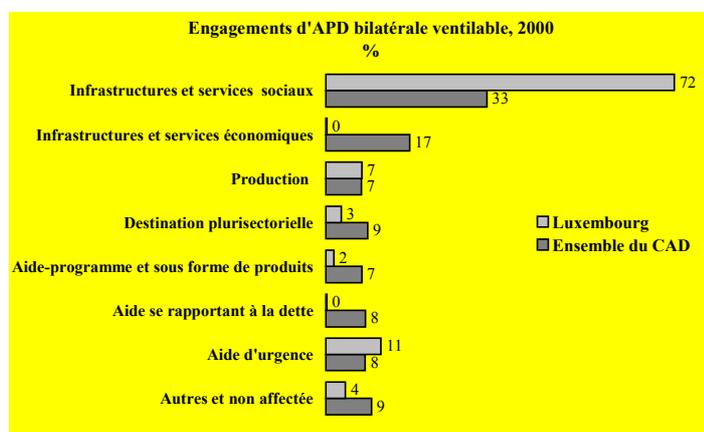
Luxembourg	1990-91			1995-96			2000-01				
	Millions USD courants	Millions USD constants de 2000	Pour cent	Millions USD courants	Millions USD constants de 2000	Pour cent	Millions USD courants	Millions USD constants de 2000	Pour cent		
Cap Vert	1.2	1.2	8.1	Cap Vert	5.3	4.1	11.7	R. F. de Yougoslavie	7.2	7.2	8.3
Sénégal	1.1	1.1	7.2	Namibie	2.9	2.3	6.4	Cap Vert	6.8	6.9	7.9
Rwanda	1.1	1.0	6.9	Niger	2.9	2.2	6.3	Nicaragua	6.5	6.6	7.5
Burundi	1.0	1.0	6.5	Sénégal	2.5	2.0	5.5	Burkina Faso	5.6	5.6	6.4
Chili	0.8	0.8	5.2	Nicaragua	2.3	1.8	5.1	El Salvador	5.2	5.2	5.9
<b>5 principaux bénéficiaires</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>34</b>	<b>5 principaux bénéficiaires</b>	<b>16</b>	<b>12</b>	<b>35</b>	<b>5 principaux bénéficiaires</b>	<b>31</b>	<b>31</b>	<b>36</b>
Gambie	0.7	0.7	4.8	Maurice	1.9	1.5	4.2	Viet Nam	4.8	4.9	5.6
Burkina Faso	0.7	0.7	4.6	Viet Nam	1.5	1.2	3.4	Mali	4.4	4.4	5.1
Niger	0.6	0.6	3.8	Rwanda	1.5	1.2	3.3	Namibie	4.0	4.0	4.6
Colombie	0.5	0.5	3.4	Chili	1.4	1.1	3.2	Laos	3.6	3.6	4.2
Pérou	0.5	0.5	3.2	Inde	1.4	1.1	3.0	Niger	3.4	3.4	3.9
<b>10 principaux bénéficiaires</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>54</b>	<b>10 principaux bénéficiaires</b>	<b>24</b>	<b>18</b>	<b>52</b>	<b>10 principaux bénéficiaires</b>	<b>51</b>	<b>52</b>	<b>59</b>
Inde	0.5	0.5	3.2	Etats ex-Yougoslavie, non spéc.	1.3	1.0	3.0	Afghanistan	3.1	3.2	3.6
Congo, Rép. dém.	0.5	0.5	3.1	Tunisie	1.3	1.0	2.9	Sénégal	3.0	3.0	3.5
Jordanie	0.4	0.4	2.7	Burundi	1.2	0.9	2.6	Inde	2.7	2.7	3.1
Djibouti	0.4	0.4	2.6	Congo, Rép. dém.	1.1	0.9	2.5	Maroc	2.4	2.4	2.7
Bangladesh	0.4	0.4	2.5	Burkina Faso	1.0	0.7	2.1	Zones/admin. palestinienne	2.1	2.1	2.4
<b>15 principaux bénéficiaires</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>68</b>	<b>15 principaux bénéficiaires</b>	<b>29</b>	<b>23</b>	<b>65</b>	<b>15 principaux bénéficiaires</b>	<b>65</b>	<b>65</b>	<b>75</b>
Turquie	0.4	0.4	2.4	Mali	0.8	0.7	1.8	Rwanda	2.0	2.0	2.3
Ethiopie	0.3	0.3	2.2	Brésil	0.7	0.5	1.5	Tunisie	1.9	1.9	2.2
Philippines	0.3	0.3	1.8	Zones sous admin. palestinienne	0.7	0.5	1.5	Burundi	1.7	1.8	2.0
Mali	0.3	0.3	1.8	Bosnie-Herzégovine	0.6	0.5	1.4	Maurice	1.1	1.1	1.2
Brésil	0.2	0.2	1.6	Chine	0.6	0.5	1.4	Brésil	1.0	1.0	1.2
<b>20 principaux bénéficiaires</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>78</b>	<b>20 principaux bénéficiaires</b>	<b>33</b>	<b>26</b>	<b>73</b>	<b>20 principaux bénéficiaires</b>	<b>72</b>	<b>73</b>	<b>83</b>
<b>Total (63 bénéficiaires)</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>100</b>	<b>Total (90 bénéficiaires)</b>	<b>45</b>	<b>35</b>	<b>100</b>	<b>Total (68 bénéficiaires)</b>	<b>87</b>	<b>87</b>	<b>100</b>
Aide non affectée	5	5		Aide non affectée	5	4		Aide non affectée	15	16	
<b>Total des versements bilatéraux bruts</b>	<b>20</b>	<b>20</b>		<b>Total des versements bilatéraux bruts</b>	<b>50</b>	<b>39</b>		<b>Total des versements bilatéraux bruts</b>	<b>102</b>	<b>103</b>	

Source : OCDE.

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

Aux prix et taux de change courants

Luxembourg	Versements bruts						
	1990-91		1995-96		2000		Total du CAD %
	Millions USD	Pour cent	Millions USD	Pour cent	Millions USD	Pour cent	
<b>Infrastructures et services sociaux</b>	-	-	23	41	32	72	33
Education	-	-	7	12	11	24	9
dont : Education de base	-	-	-	-	4	8	2
Santé	-	-	9	16	9	20	4
dont : Santé de base	-	-	-	-	4	9	2
Programmes en matière de population	-	-	-	-	-	-	3
Distribution d'eau et assainissement	-	-	1	1	5	11	6
Bon gouvernement et société civile	-	-	1	2	-	-	6
Autres infrastructures et services sociaux	-	-	5	9	8	17	6
<b>Infrastructures et services économiques</b>	-	-	3	6	-	-	16
Transport et entreposage	-	-	1	1	-	-	9
Communications	-	-	0	1	-	-	1
Energie	-	-	-	-	-	-	4
Banque et services financiers	-	-	1	1	-	-	1
Entreprises et autres services	-	-	2	3	-	-	2
<b>Production</b>	-	-	3	6	3	7	8
Agriculture, sylviculture et pêche	-	-	3	6	2	4	6
Industries manufacturières, extractives, construction	-	-	0	1	-	-	2
Commerce et tourisme	-	-	-	-	1	3	0
Autres	-	-	-	-	-	-	-
<b>Destination plurisectorielle</b>	-	-	2	4	1	3	8
<b>Aide-programme et sous forme de produits</b>	-	-	1	1	1	2	7
<b>Aide se rapportant à la dette</b>	-	-	-	-	-	-	9
<b>Aide d'urgence</b>	-	-	9	16	5	11	8
<b>Frais administratifs des donneurs</b>	-	-	2	4	1	1	7
<b>Concours fournis aux ONG (budget central)</b>	-	-	12	21	1	3	3
<b>APD bilatérale ventilable</b>	-	-	56	100	45	100	100
<i>Pour référence :</i>							
APD bilatérale	-	-	57	70	47	61	71
dont : non affectée	-	-	1	1	2	2	4
APD multilatérale	-	-	24	30	30	39	29
APD totale	-	-	81	100	76	100	100



Source : OCDE.

Tableau II.6. Panorama comparatif

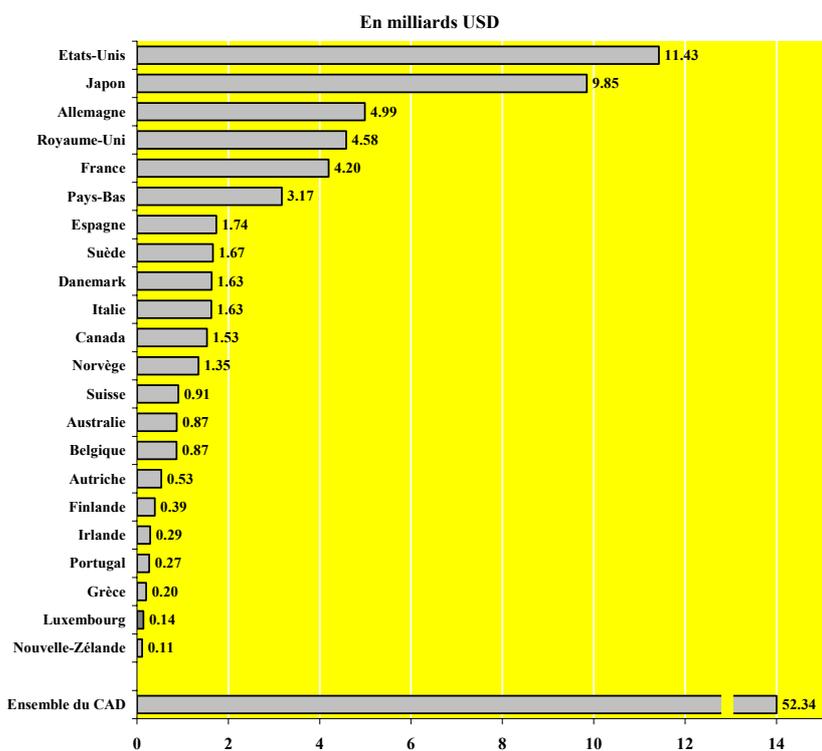
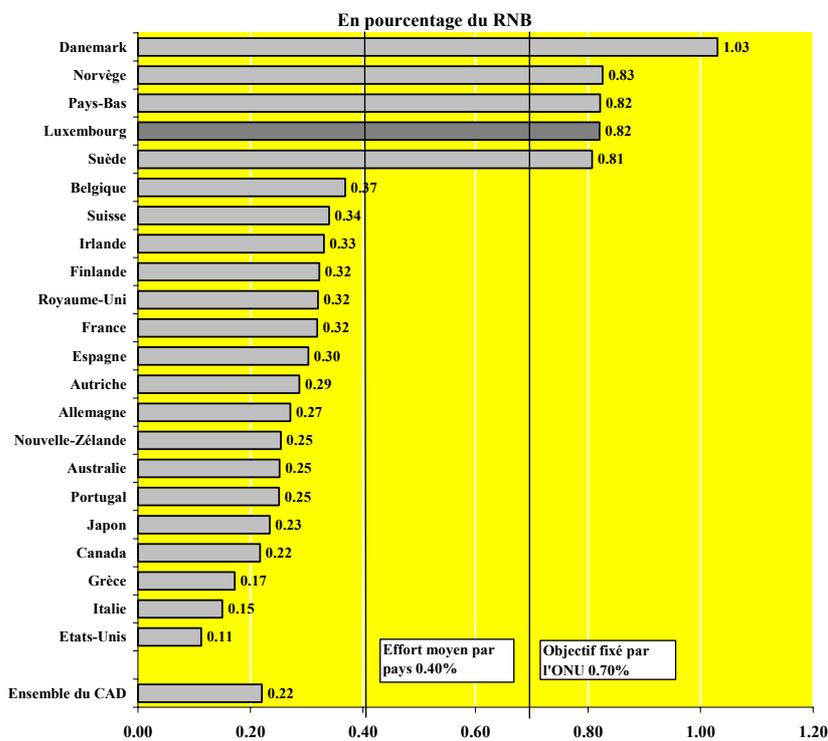
	Aide publique au développement			Élément de libéralité de l'APD (engagements) 2001 % (a)	Part de l'aide multilatérale				APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA 2001		Versements nets	
	2001		Variation annuelle moyenne en termes réels (%) entre 95-96 et 00-01		2001		2001		2001		2001	
	Millions USD	% du RNB			% de l'APD (b)	% du RNB (c)	% de l'APD (b)	% du RNB (c)	Millions USD	% du RNB		
Allemagne	4 990	0.27	-1.2	95.8	42.8	19.8	0.12	0.05	22.1	0.06	687	0.04
Australie	873	0.25	0.6	100.0	24.3		0.06		21.4	0.05	5	0.00
Autriche	533	0.29	0.2	90.8	35.9	18.4	0.10	0.05	18.8	0.05	212	0.11
Belgique	867	0.37	3.5	99.6	42.1	20.1	0.15	0.07	32.4	0.12	88	0.04
Canada	1 533	0.22	-2.6	100.0	21.7		0.05		15.1	0.03	152	0.02
Danemark	1 634	1.03	4.4	100.0	36.7	31.3	0.38	0.32	32.4	0.33	181	0.11
Espagne	1 737	0.30	7.3	95.1	33.8	14.1	0.10	0.04	11.1	0.03	14	0.00
Etats-Unis	11 429	0.11	3.2	99.7	27.5		0.03		14.8	0.02	1 542	0.02
Finlande	389	0.32	5.0	100.0	42.3	28.1	0.14	0.09	28.5	0.09	61	0.05
France	4 198	0.32	-6.6	95.5	38.2	13.3	0.12	0.04	24.7	0.08	1 334	0.10
Grèce	202	0.17	8.2	..	59.1	12.5	0.10	0.02	11.3	0.02	9	0.01
Irlande	287	0.33	11.9	100.0	35.7	14.3	0.12	0.05	50.0	0.17	0	0.00
Italie	1 627	0.15	-2.3	99.6	72.8	34.8	0.11	0.05	27.4	0.04	281	0.03
Japon	9 847	0.23	3.0	88.2	24.3		0.06		18.1	0.04	84	0.00
<b>Luxembourg</b>	<b>141</b>	<b>0.82</b>	<b>18.1</b>	<b>100.0</b>	<b>24.8</b>	<b>13.5</b>	<b>0.20</b>	<b>0.11</b>	<b>31.9</b>	<b>0.26</b>	<b>9</b>	<b>0.05</b>
Norvège	1 346	0.83	1.7	100.0	30.1		0.25		33.5	0.28	32	0.02
Nouvelle-Zélande	112	0.25	5.6	100.0	24.1		0.06		26.0	0.07	0	0.00
Pays-Bas	3 172	0.82	5.0	100.0	29.9	23.8	0.25	0.20	30.8	0.25	214	0.06
Portugal	268	0.25	6.7	94.7	31.7	6.0	0.08	0.02	42.9	0.11	28	0.03
Royaume-Uni	4 579	0.32	5.8	100.0	42.7	24.8	0.14	0.08	34.8	0.11	461	0.03
Suède	1 666	0.81	4.4	99.8	27.7	20.9	0.22	0.17	27.7	0.22	119	0.06
Suisse	908	0.34	3.0	100.0	29.0		0.10		28.5	0.10	63	0.02
<b>Ensemble du CAD</b>	<b>52 336</b>	<b>0.22</b>	<b>1.8</b>	<b>96.4</b>	<b>33.1</b>	<b>23.6</b>	<b>0.07</b>	<b>0.05</b>	<b>22.5</b>	<b>0.05</b>	<b>5 574</b>	<b>0.02</b>
Pour mémoire : Effort moyen par pays		0.40										

Notes :

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

Source : OCDE.

Graphique II.1. APD nette des pays du CAD en 2001



Source : OCDE.

## COMMUNIQUÉ DE PRESSE DE L'EXAMEN DU LUXEMBOURG PAR LE CAD

Le Luxembourg a sensiblement augmenté à la fois le volume et la qualité de son aide publique au développement, laquelle est passée de 99 millions USD (0.65% du RNB) en 1998 à 143 millions USD (0.82% du RNB) en 2001 ; telle est la conclusion qui se dégage de l'examen de son programme de coopération pour le développement auquel vient de procéder le Comité d'aide au développement (CAD). Le CAD applaudit l'effort d'aide du Luxembourg. Le Luxembourg est en bonne voie d'atteindre l'objectif que s'est fixé son gouvernement de porter son APD à 1% de son RNB pour 2005. Il se classe aujourd'hui au 4<sup>ème</sup> rang, parmi les 22 pays membres du CAD, par son rapport APD/RNB et au 21<sup>ème</sup> par le volume de son aide.

A l'occasion de l'examen des politiques et programmes du Luxembourg en matière de coopération pour le développement le 18 mars 2003, le CAD a salué l'orientation de lutte contre la pauvreté qui les caractérise, à l'appui des Objectifs du millénaire pour le développement. Plus de la moitié de ses 10 pays-cible sont des pays parmi les moins avancés et 82% de ses apports d'APD sont consacrés au financement d'infrastructures et de services sociaux : éducation, santé de base, approvisionnement en eau et assainissement. Des mesures ont été prises qui ont contribué à améliorer la qualité de cette aide : instauration de programmes de coopération à long terme avec les pays-cible, détachement de responsables luxembourgeois sur le terrain, renforcement de la collaboration avec les organisations non gouvernementales, et mise en place d'un système de suivi et d'évaluation.

Le Président du CAD, M. Jean-Claude Faure, a résumé comme suit les principales conclusions du Comité et les recommandations adressées au Luxembourg :

- Continuer à privilégier la concentration de l'aide sur un nombre limité de pays-cible et poursuivre l'effort d'intégration des projets dans des approches-programmes. Le CAD a noté la réduction du nombre de pays-cible et encourage le Luxembourg à poursuivre ses efforts dans cette voie. Par ailleurs, le Luxembourg s'applique à recentrer son aide sur la lutte contre la pauvreté – et a entrepris de reconfigurer sa coopération avec quelques pays à revenu intermédiaire en concentrant son action sur les régions les plus pauvres et en demandant aux gouvernements partenaires une participation financière croissante.
- **Veiller à la cohérence des politiques suivies dans les autres domaines avec la politique d'aide.** La volonté affichée par le Luxembourg d'assurer la cohérence des politiques au service du développement mériterait d'être appuyée par une approche plus systématique pour une meilleure mobilisation des efforts du gouvernement à différents niveaux. Le Luxembourg est sensible aux intérêts des pays en développement sur de nombreux fronts : négociations commerciales de Doha, efforts d'ouverture du marché de l'UE aux exportations des pays en développement et accès de ces pays à des médicaments d'un prix abordable. Il est aussi sensible aux distorsions commerciales induites par les politiques de subventions agricoles des pays industrialisés et leurs effets négatifs sur l'agriculture, les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire des pays en développement. Il attire également l'attention sur les problèmes de productivité et de

développement du secteur agricole dans les pays en développement, ainsi que sur les problèmes d'accès au crédit des populations rurales. La fuite des capitaux des pays en développement et leur blanchiment constitue un problème de cohérence des politiques qui fait partie des préoccupations du Luxembourg. Les efforts de ce pays pour lutter contre les risques d'abus de sa place financière sont bienvenus et le CAD encourage les autorités luxembourgeoises à poursuivre la lutte contre le blanchiment d'argent.

- **Coordonner les efforts des diverses instances gouvernementales à l'appui du développement.** La coopération pour le développement relève de la compétence du ministère des Affaires étrangères. La coordination entre les ministères et organismes luxembourgeois intervenant dans la coopération pour le développement pourrait être renforcée dans le cadre du Comité interministériel pour la coopération au développement, tout en tenant compte des stratégies définies par les pays en développement de manière à promouvoir le partenariat et l'appropriation locale. Le Luxembourg a entrepris d'ouvrir des bureaux locaux. Ce rapprochement vers les partenaires offre des possibilités de mieux gérer et coordonner les activités sur le terrain.

La Délégation du Luxembourg était conduite par M. Charles Goerens, Ministre de la coopération et de l'action humanitaire. Les pays examinateurs étaient l'Autriche et la Grèce.

## DÉFINITIONS DES PRINCIPAUX TERMES

*Le lecteur trouvera ci-dessous, à titre informatif, une définition succincte des principaux termes en rapport avec la coopération pour le développement utilisés dans ce volume. Pour des définitions plus complètes de ces expressions et de diverses autres, se reporter au “Glossaire des principaux termes et concepts” figurant dans le Rapport annuel du CAD, Coopération pour le Développement*

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

**AIDE NON LIÉE :** AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (ou AIDE PUBLIQUE) servant à financer des achats de biens et services qui peuvent être effectués en totalité et librement dans la quasi-totalité des pays.

**AIDE PARTIELLEMENT DÉLIÉE :** AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (ou AIDE PUBLIQUE) servant à financer des achats de biens et services qui doivent être effectués soit dans le pays donneur soit parmi un groupe restreint d'autres pays, lequel doit toutefois comprendre la quasi-totalité des pays bénéficiaires de l'aide.

**AIDE PUBLIQUE :** Apports qui répondraient aux critères d'inclusion dans L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT, mais dont les bénéficiaires figurent à la Partie II de la LISTE DES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE ÉTABLIE PAR LE CAD.

**AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD) :** PRÊTS ou DONS accordés aux pays et territoires figurant dans la Partie I de la LISTE DES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE ÉTABLIE PAR LE CAD (pays en développement) par le secteur public, dans le but principalement de faciliter le développement économique et d'améliorer les conditions de vie, à des conditions financières libérales (dans le cas des PRÊTS, l'ÉLÉMENT DE LIBÉRALITÉ doit être d'au moins 25 %).

**APPORTS DU SECTEUR PRIVÉ :** Apports aux conditions du marché financés par le secteur privé sous les formes suivantes :

**Investissement direct :** Investissement effectué pour acquérir ou augmenter des intérêts durables dans une entreprise d'un pays figurant sur la LISTE DES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE ÉTABLIE PAR LE CAD. Dans la pratique, sa valeur est donnée par la variation de la valeur nette pour la société-mère d'une filiale dans un pays bénéficiaire telle qu'elle figure dans la comptabilité de ladite société-mère.

**Investissements bilatéraux de portefeuille :** Englobent les prêts bancaires ainsi que l'achat d'actions, d'obligations et de biens immobiliers.

**Investissements multilatéraux de portefeuille** : Opérations du secteur privé bancaire et non bancaire portant sur des titres émis par des institutions multilatérales.

**Crédits privés à l'exportation** : voir CRÉDITS À L'EXPORTATION.

**AUTRES APPORTS DU SECTEUR PUBLIC (AASP)** : Apports financés par le secteur public au profit de pays figurant sur la LISTE DES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE qui ne répondent pas aux critères de comptabilisation dans l'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ou dans l'AIDE PUBLIQUE.

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

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

**CRÉDITS À L'EXPORTATION** : PRÊTS accordés pour les besoins du commerce extérieur et qui ne sont pas matérialisés par un instrument négociable. Ces PRÊTS sont fréquemment assortis d'un taux d'intérêt bonifié par le gouvernement du pays créancier en vue d'encourager les exportations.

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

**ÉLÉMENT DE LIBÉRALITÉ** : Cette notion rend compte des **conditions financières** d'un engagement : taux d'intérêt, échéance et différé d'amortissement (délai jusqu'au premier remboursement du principal). L'élément de libéralité est nul pour un PRÊT dont le taux d'intérêt est de 10 % ; il est de 100 % pour un DON ; pour un PRÊT portant un taux d'intérêt inférieur à 10 %, il se situe entre ces deux extrêmes.

**FINANCEMENT MIXTE** : Montage financier conjuguant une AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT, sous forme de DON ou de PRÊT, et tout autre financement.

**LISTE DES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE ÉTABLIE PAR LE CAD** : Depuis janvier 1994, le CAD utilise une Liste des bénéficiaires de l'aide, qui est divisée en deux parties. La Partie I de la Liste comprend les catégories suivantes (le terme "pays" englobe les territoires) :

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

**Autres PFR** : Autres pays à faible revenu. Ce groupe comprend tous les pays, autres que les PMA, dont le RNB par habitant était inférieur à 760 USD en 1998 (sur la base de l'Atlas de la Banque mondiale).

**PRITI** : Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Ce sont les pays dont le RNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 761 et 3 030 USD en 1998. Les PRITI qui sont aussi des PMA sont classés sous les PMA et n'apparaissent pas dans la liste des PRITI.

**PRITS** : Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Ce sont les pays dont le RNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 3 031 et 9 360 USD en 1998.

**PRÉ** : Pays à revenu élevé. Ce sont les pays en développement dont le RNB par habitant (sur la base de l'Atlas) était supérieur à 9 360 USD en 1998.

La Partie II de la Liste comprend les "Pays en transition". Elle inclut i) les pays plus avancés d'Europe centrale et orientale et les plus avancés des nouveaux États indépendants de l'ex-Union soviétique ; et ii) les pays en développement les plus avancés.

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

**RÉAMÉNAGEMENT DE DETTE** : Toute mesure convenue entre un créancier et son débiteur qui modifie officiellement les conditions précédemment fixées pour le remboursement. Il peut s'agir d'une remise, d'un rééchelonnement ou d'un refinancement.

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

**VOLUME** : Sauf indication contraire, les chiffres sur les apports fournis dans la présente publication sont exprimés en dollars des Etats-Unis. Les données libellées en monnaies nationales sont converties en dollars aux taux de change moyens annuels. Pour donner une idée plus réaliste de l'évolution dans le temps du volume des apports, certains chiffres sont donnés à **prix et taux de change constants**, par rapport à une année de référence précise. Autrement dit, un ajustement a été opéré pour tenir compte à la fois de l'inflation entre l'année considérée et l'année de référence et des variations du taux de change entre la monnaie en cause et le dollar des Etats-Unis au cours de la même période.



## COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT



### Série des examens en matière de coopération pour le développement

#### COMMENT NOUS CONTACTER

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

Veillez nous contacter

par courrier électronique à l'adresse suivante :

[dac.contact@oecd.org](mailto:dac.contact@oecd.org),

par télécopie au : 33 1 44 30 61 40

ou par courrier à :

Organisation de coopération et de développement économiques

Direction de la coopération pour le développement

Unité de la communication et du soutien à la gestion

2, rue André-Pascal

75775 Paris Cédex 16

France

**WORLD WIDE WEB SITE**

<http://www.oecd.org/dac>