



# **Principales conclusions et recommandations du CAD**

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

**Luxembourg 2017**

## Le Luxembourg a renforcé son programme de coopération pour le développement

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

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

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

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

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

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

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

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

## Principales conclusions et recommandations du CAD

---

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

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

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

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

## Le Luxembourg peut bâtir sur ses acquis

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

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

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

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

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

### Recommandations :

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

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

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

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

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

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

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

### Recommandations :

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

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

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

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

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

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

### Recommandations :

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

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

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

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

#### Recommandation :

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

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

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

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

#### Recommandation :

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

### Le Luxembourg doit relever certains défis

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

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

#### Recommandation :

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

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

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

#### Recommandation :

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

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

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

Recommandation :

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

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

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

Recommandation :

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



Obtenir le rapport complet

*OECD Development Co-operation Peer Reviews: Luxembourg 2017*

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

