

Série des examens  
en matière de  
coopération pour  
le développement

Luxembourg

C o m i t é d ' a i d e a u d é v e l o p p e m e n t

1999  
N° 32



© OCDE, 2000

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef de la division des Publications  
Direction des relations publiques et de la communication  
2, rue André-Pascal  
75775 Paris, Cedex 16, France.

Examens  
en matière de coopération  
pour le développement

# Luxembourg

1999 N° 32

Comité d'aide au développement

## ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> 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 :

- à 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;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique;
- à 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) et la Corée (12 décembre 1996). 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, 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.*

Also available in English under the title:  
DEVELOPMENT CO-OPERATION REVIEWS  
LUXEMBOURG

© OCDE 1999

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, Tél. (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, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or 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 trois ans. Six programmes environ sont examinés chaque année.

L'examen par les pairs est préparé par une équipe composée de représentants du Secrétariat qui travaillent conjointement avec des fonctionnaires de deux pays Membres du CAD désignés comme examinateurs. Le pays examiné établit un mémorandum exposant les principales activités menées au titre de sa politique et de 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 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 de courte durée sur le terrain permettent de s'informer sur 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 durabilité, l'égalité entre les sexes et d'autres aspects du développement participatif, et la coordination locale de l'aide.

A partir de ces informations et analyses, le Secrétariat rédige un rapport sur la politique du pays Membre concerné en matière de coopération pour le développement, qui sert de base à la réunion du CAD sur l'examen de l'aide. Lors de cette réunion, de hauts responsables du pays Membre donneur approfondissent une série de questions posées dans un document succinct intitulé "Principales questions pour l'examen". 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 partie de la publication intitulée "Résumé et conclusions".

Cette publication contient le résumé et les conclusions approuvés par le Comité à l'issue de son examen réalisé le 8 décembre 1998 à Paris et le rapport établi par le Secrétariat, en liaison avec les examinateurs représentant la Nouvelle-Zélande et le Portugal sur l'examen du CAD 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.

James Michel  
Président du CAD

## LISTE DES SIGLES

APD	Aide publique au développement
BERD	Banque européenne de reconstruction et de développement
CAD	Comité d'aide au développement
FCD	Fonds de la coopération au développement
FLux	Francs luxembourgeois
ONG	Organisation(s) non gouvernementale(s)
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UNIFEM	Fonds de développement des Nations Unies pour la femme
UNWRA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche Orient

### Note concernant les chiffres

Les chiffres dans ce rapport sont basés sur les soumissions statistiques luxembourgeoises à l'OCDE qui ne sont pas identiques à ceux contenus dans les Rapports annuels de la coopération luxembourgeoise. Ces différences s'expliquent du fait que les montants dans les rapports annuels sont basés sur les fonds transmis par le gouvernement à Lux-Development et non pas sur les versements dans les pays en développement.

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

1993	1994	1995	1996	1997	1998 (1ère moitié)
34.60	33.46	29.48	30.96	35.76	37.26

### Signes utilisés

()	Estimation du Secrétariat, pour tout ou partie
-	Néant
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.

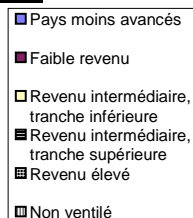
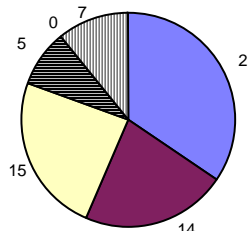
## Aide du Luxembourg -- Aperçu synthétique

### LUXEMBOURG

*APD bilatérale brute, moyenne 1996-97, sauf indication contraire*

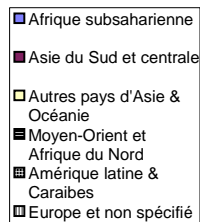
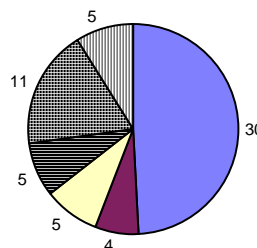
APD nette	1996	1997	Variation 1996/97
Prix courants (millions de \$)	82	95	14.8%
Prix constants (millions de \$ 96)	82	107	30.2%
En francs lux. (millions)	2 549	3 380	32.6%
APD/PNB	0.44%	0.55%	
Aide bilatérale (%)	69%	70%	
<b>Aide publique nette (AP)</b>			
Prix courants (millions de \$)	2.1	2.4	16.1%

#### Par groupe de revenu (millions de \$)

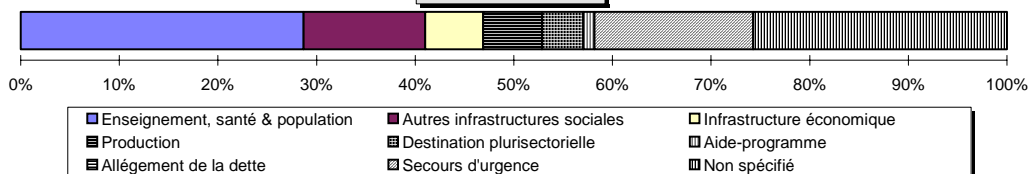


Dix principaux bénéficiaires (millions de \$)	
1 Cap-Vert	7
2 Namibie	3
3 Tunisie	3
4 Viêt-nam	3
5 Nicaragua	3
6 Niger	3
7 Sénégal	2
8 Inde	2
9 Rwanda	2
10 Chili	2

#### Par région (millions de \$)



#### Par secteur (95-96)



Source : OCDE

## TABLE DES MATIERES

<b>RESUME ET CONCLUSIONS</b> .....	9
<b>CHAPITRE 1 CADRE STRATEGIQUE</b> .....	15
Nouvelle loi sur la coopération au développement .....	15
Stratégie des pays cibles.....	16
Stratégie des secteurs cibles .....	18
Concordance avec la Stratégie du CAD à l'aube du XXIe siècle .....	19
L'attitude du Parlement et de l'opinion publique .....	20
<b>CHAPITRE 2 GESTION DE L'AIDE ET MISE EN OEUVRE DU PROGRAMME</b> .....	21
Répartition des responsabilités politiques au niveau ministériel .....	21
Exécution du programme par Lux-Development.....	23
Exécution du programme à travers les organisations non gouvernementales .....	24
Coordination et cohérence.....	25
Contrôle de qualité et efficacité .....	28
<b>CHAPITRE 3 PRIORITES DU DEVELOPPEMENT</b> .....	31
Lutte contre la pauvreté.....	31
Les services sociaux : santé et éducation .....	31
Promotion du secteur privé .....	32
Protection de l'environnement .....	32
La promotion de l'égalité homme-femme .....	32
Droits de l'homme et démocratisation .....	33
<b>CHAPITRE 4 VOLUME, COMPOSITION ET CONDITIONS DE L'AIDE</b> .....	35
Volume et perspectives d'évolution de l'aide .....	35
Composition de l'aide .....	36
Aide bilatérale: répartition géographique et sectorielle .....	36
Aide multilatérale .....	38
Conditions financières, liaison de l'aide et passation des marchés .....	39
Autres apports du secteur public, apports privés et notification statistique .....	39
<b>ANNEXE I PROGRAMME LUXEMBOURGEOIS D'AIDE AU CAP-VERT ET AU SENEGAL</b> .....	41
<b>ANNEXE II TABLEAUX ET GRAPHIQUE</b> .....	45
<b>COMMUNIQUE DE PRESSE PUBLIÉ SUR L'EXAMEN DE L'AIDE DU LUXEMBOURG PAR LE CAD</b> .....	53
<b>DEFINITIONS DES PRINCIPAUX TERMES</b> .....	57



## Tableaux

Tableau 1. Développement du nombre de pays bénéficiaires .....	18
Tableau 2. Répartition de l'APD sur les différents ministères (versements) .....	22
Tableau 3. Evolution de l'aide luxembourgeoise .....	35
Tableau II-1. Principaux indicateurs du volume de l'APD .....	46
Tableau II-2. Versements nets d'APD par grandes catégories .....	48
Tableau II-3. Principaux bénéficiaires des versements nets d'APD bilatérale .....	49
Tableau II-4. Versements nets d'APD ventilable par grands groupes de pays et par régions .....	50
Tableau II-5. Ventilation par objet principal des engagements d'APD bilatérale .....	51
Tableau II-6. Apports totaux .....	52

## Graphique

Graphique II-1. Versements nets d'APD .....	47
---	----

## RESUME ET CONCLUSIONS

### Vue d'ensemble

#### *Progression du volume d'aide*

L'aide du Luxembourg est caractérisée par une augmentation rapide du budget de la coopération au développement et des versements d'aide publique au développement (APD).

- au cours des dix dernières années les versements ont augmenté en termes réels de 17 pour cent par an pour atteindre 95 millions de dollars en 1997 ;
- par rapport au produit national brut (PNB) l'aide luxembourgeoise a légèrement dépassé l'objectif de 0.35 pour cent du PNB en 1995 et a atteint 0.55 pour cent en 1997 ;
- l'APD devrait atteindre 0.59 pour cent en 1998, et tout porte à croire que le Gouvernement luxembourgeois arrivera à honorer son engagement d'atteindre 0.7 pour cent en l'an 2000.

Ainsi le Luxembourg a toutes les chances de rejoindre sous peu le peloton de tête des pays Membres du CAD. Ce progrès est rendu possible par le soutien unanime de la classe politique et de l'opinion publique. Tous les partis politiques soutiennent l'objectif de porter l'APD à 0.7 pour cent du PNB en 2000. L'engagement de la population pour les causes du développement est reflété par le très grand nombre d'ONG de développement.

#### *Cadre stratégique et évolution institutionnelle*

Le programme d'aide du Luxembourg a fait de grands progrès depuis le premier examen par le Comité d'aide au développement(CAD) en 1993. Le gouvernement a mis en oeuvre la plupart des recommandations émises par le CAD lors de cet examen. Les plus importantes initiatives et mesures sont :

- une nouvelle loi sur la coopération définissant les objectifs de la coopération ;
- une convention réglant les relations entre le ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération (par la suite nommé le ministère) et Lux-Development, l'institution d'exécution de l'aide bilatérale ;
- une augmentation du personnel chargé du programme d'aide ;
- la transformation du Service de la coopération au ministère en une Direction ;
- une accélération des versements ;

- une meilleure répartition entre l'aide humanitaire et l'aide au développement ;
- la sélection des pays cibles ;
- une coopération plus efficace avec les organisations non gouvernementales (ONG).

La nouvelle loi entrée en vigueur en janvier 1996 définit trois objectifs pour la coopération luxembourgeoise : 1) le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement celui des plus défavorisés ; 2) l'insertion de ces pays dans l'économie mondiale ; et 3) la lutte contre la pauvreté. En mettant l'accent de son aide sur la lutte contre la pauvreté, la protection de l'environnement et l'égalité homme-femme, le Luxembourg poursuit une politique d'aide qui correspond aux objectifs formulés par le CAD en 1996 dans son rapport *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle*.

### ***Administration***

Près de 80 pour cent de l'APD est de la responsabilité du ministère des Affaires étrangères qui confie l'exécution de l'aide bilatérale pour trois quarts à Lux-Development et le reste aux ONG. Pour éviter une perte partielle de ces crédits d'aide à la fin de l'année, le ministère transfère environ deux tiers au Fonds de la coopération au développement (FCD). Ceci permet le financement des projets sur plusieurs années. Le FCD, créé déjà en 1985, finance la plupart des activités bilatérales, y compris le cofinancement des projets des ONG et la coopération multi-bi. Le reste des crédits d'aide du ministère concerne surtout la contribution au Fonds européen de développement (FED), l'aide d'urgence et l'aide alimentaire. Le ministère des Finances est responsable pour les contributions à certaines institutions multilatérales, notamment la Banque mondiale. Les autres ministères n'ont que des rôles très modestes. Toute aide luxembourgeoise est accordée sous forme de dons et presque toujours non liée à des biens et services luxembourgeois.

### ***Répartition géographique et sectorielle***

Le nombre de **pays bénéficiaires** ayant été jugé excessif lors du premier examen de la coopération luxembourgeoise par le CAD en 1993, et tenant compte de ses capacités de gestion limitées, le ministère a introduit la politique des pays cibles en 1994. La liste qui comprenait onze pays au départ a été élargie entre-temps à quatorze pays avant d'être réduite à douze en 1999. En même temps la composition des pays cibles sera changée pour mieux concentrer l'aide sur les pays les plus pauvres. En ce moment seulement un tiers des pays cibles appartient à la catégorie des pays les moins avancés et l'aide à ce groupe de pays a fortement chuté en pourcentage par rapport au début de la décennie bien qu'elle soit encore bien supérieure à la moyenne du CAD.

En ce qui concerne la **distribution sectorielle** de l'aide bilatérale, la santé arrive en tête suivie de l'éducation. Cette situation correspond à la politique du gouvernement qui considère ces deux secteurs ainsi que le développement rural intégré comme prioritaires dans la lutte contre la pauvreté. Le Luxembourg respecte pleinement l'Initiative 20-20 réaffirmée par le Sommet Social de Copenhague. La part des services sociaux de base dans l'aide luxembourgeoise est relativement élevée en comparaison avec d'autres pays donateurs. La santé de base et l'éducation primaire représentent 22 pour cent des versements bilatéraux en 1997. L'attention accordée aux besoins de base devrait encore augmenter car le gouvernement entend dorénavant diriger son aide plutôt vers le développement humain au détriment des projets d'infrastructures, tels que les hôpitaux. Une autre forme de lutte contre la pauvreté est le soutien de la création de micro-entreprises par des mécanismes de microfinancement. La protection de l'environnement et la promotion de la femme sont également

des secteurs considérés comme prioritaires. Le Luxembourg s'efforce de tenir compte de ces aspects dans tous ses projets et programmes, mais il y a relativement peu de projets spécifiques dans ces domaines.

L'**aide humanitaire**, qui a représenté un quart à un tiers de l'aide bilatérale au début de la décennie, est tombée à environ 10 pour cent, mais occupe toujours une place très importante en comparaison avec la moyenne du CAD. Pour augmenter son impact et sa durabilité, le Luxembourg cherche à intégrer cette aide aux activités de réhabilitation d'une région sinistrée.

La part de l'**aide multilatérale** a diminué pour passer de 40 pour cent en 1991/92 à 30 pour cent en 1997. La contribution aux programmes européens représente la moitié, l'autre moitié étant répartie entre l'Association internationale de développement (IDA) et les institutions des Nations Unies.

### ***Les organisations non gouvernementales***

Les ONG représentent un courant particulièrement dynamique de la société civile et occupent une place exceptionnelle dans le programme d'aide luxembourgeois car un quart de l'aide bilatérale transite par ce canal. En 1998 77 ONG possèdent l'agrément du ministère, dont 46 sont regroupées dans le cercle des ONG, mais un nombre limité d'ONG obtient le gros du cofinancement. En 1996 cinq ONG ont obtenu plus de la moitié du cofinancement (8 millions de dollars soit 56 pour cent). Celles-ci ont contribué 60 pour cent des fonds propres de toutes les ONG, et exécuté 44 pour cent des projets cofinancés. Les dix plus importantes ONG ont obtenu les trois quarts du cofinancement. Depuis 1996 les projets d'ONG dans les pays cibles peuvent être cofinancés par le gouvernement à hauteur de 75 pour cent. Pour les autres pays le cofinancement à 75 pour cent est limité à deux projets par ONG et par année. Les autres projets sont cofinancés pour moitié ou pour les deux tiers. Quelques ONG bénéficient d'une donation globale pour financer un ensemble de petits projets, et des accords cadres sont prévus avec les plus grandes ONG.

### **Assurer la qualité de l'aide**

Etant donné la forte augmentation du volume d'aide, il devient important de surveiller et renforcer la qualité des projets et programmes par une plus grande sélectivité, par un suivi accru des projets et par des évaluations systématiques *ex ante* et *ex post*. Bien que plusieurs mesures aient déjà été prises, d'autres doivent suivre pour atteindre ce but.

### ***Sélection des pays bénéficiaires***

Jusqu'ici la politique des pays cibles n'a pas encore abouti à la concentration géographique souhaitée. L'aide bilatérale est encore éparpillée sur 86 pays. Ceci est surtout dû aux ONG qui sont actives dans une bonne cinquantaine de pays. Cet éparpillement continue et les changements dans la liste des pays cibles ne facilitent pas la conduite d'une politique de coopération efficace ni ne permettent de tenir un dialogue politique approfondi avec les pays partenaires. Le regroupement des pays cibles dans certaines régions devrait faciliter la coopération à l'avenir.

### ***Suivi et coordination sur place***

La coordination avec les pays bénéficiaires et d'autres donneurs est relativement difficile à cause de l'absence de représentation luxembourgeoise sur place. Le personnel du ministère est censé visiter les pays bénéficiaires principaux au moins deux fois par an, mais leur nombre restreint ne permet pas de visites régulières. En outre, le ministère n'a pas encore développé de stratégies d'intervention pour la

plupart des pays cibles. Par contre, Lux-Development envoie les chargés de projets trois à quatre fois par an en mission sur le terrain.

### ***Coordination entre le ministère et Lux-Development***

Des problèmes de coordination entre le ministère et Lux-Development ont été soulevés lors de l'audit de Lux-Development en 1995. Entre temps la répartition du travail semble assez bien établie. Le ministère est responsable de la programmation pluriannuelle qui comprend les grandes orientations et principes directeurs. Basé sur cette programmation, le ministère avance des idées de projets qui sont discutés avec Lux-Development deux fois par an. Pour assurer le suivi des projets le ministère et Lux-Development se réunissent plus ou moins tous les deux mois. Par ailleurs, un échange d'information et d'expérience se fait d'une façon informelle par des contacts fréquents. Une convention précisant la répartition des rôles entre le ministère et Lux-Development est en voie de signature. Cette convention codifie surtout la pratique existante. La coordination et la coopération entre Lux-Development et le ministère est aussi facilitée par l'augmentation du nombre de personnel à Lux-Development et au ministère. De plus, il y a eu des changements importants au niveau institutionnel :

- Au ministère : Le Service de la coopération a été transformé en une Direction et le personnel de cette Direction reste plus longtemps en place, ce qui garantit une plus grande connaissance des activités. D'autre part, malgré l'augmentation de postes le nombre de personnel est toujours insuffisant vu le nombre de tâches.
- A Lux-Development : Le statut légal est sur le point de changer. Bien que Lux-Development reste une société privée, le gouvernement détiendra désormais la majorité du capital et aura la moitié des représentants au Conseil d'administration.

Néanmoins la coopération entre le ministère et Lux-Development n'est pas sans accrocs. Lux-Development trouve qu'il n'est pas toujours suffisamment informé des intentions du ministère. Cette situation devrait s'améliorer une fois que les nouvelles structures seront bien rodées.

### ***Coordination avec les ONG***

Pour améliorer la coopération avec les ONG le ministère a instauré en 1998 des réunions régulières (à peu près toutes les six semaines) avec un comité représentatif des ONG pour formuler des avis et recommandations. Il a aussi depuis 1996 des réunions semestrielles avec toutes les ONG agréées qui permettent un échange de vue sur les grandes orientations de la politique d'aide. Néanmoins plusieurs problèmes existent encore. En particulier le grand nombre d'ONG constitue une charge de travail importante pour le ministère. Les inconvénients de cette situation dépassent probablement les avantages. En tout cas, il est peu probable que le personnel du ministère puisse assurer un contrôle de qualité efficace d'environ 200 projets cofinancés par an.

### ***Evaluations***

Les autorités luxembourgeoises ont procédé à un audit de Lux-Development en 1995 et de cinq ONG en 1998. Un audit du Service de la Coopération du ministère est également en cours. Par contre à ce jour le Luxembourg n'a pas encore développé une stratégie globale d'évaluation. Seulement cinq projets ont été évalués *ex post* par des experts indépendants, tandis que les évaluations *ex ante* ont besoin d'être renforcées pour garantir l'implication active des groupes cibles et la pérennité des projets.

## ***Nombre de personnel et formation***

Par rapport aux multiples tâches auxquelles le personnel de la coopération au ministère doit faire face, son nombre n'est guère suffisant. En outre, il manque encore une formation méthodologique. Quant à Lux-Development, son personnel a fortement augmenté et atteint 25 personnes ; il devrait encore croître dans les prochaines années. Cette équipe dirige les activités d'une centaine d'experts et de consultants, qui ont aussi besoin d'un programme de formation pour mieux les familiariser avec la politique d'aide du Luxembourg et les directives du CAD.

## **Conclusions**

Le programme d'aide du Luxembourg a connu des progrès importants au cours des dernières années. Son volume a fortement augmenté grâce aux efforts du gouvernement et au soutien du Parlement et de l'opinion publique. Cet effort très apprécié par le CAD devrait permettre au Luxembourg de rejoindre le "cercle exclusif" des pays dont le volume d'aide atteint 0.7 pour cent du PNB.

Le défi central -- reconnu par le ministère -- consiste à s'assurer que la qualité de l'aide augmente en même temps. A cet égard, des améliorations ont été apportées dans plusieurs domaines mais restent encore insuffisantes. Une poursuite des efforts serait particulièrement utile dans les domaines suivants :

- une sélection plus rigoureuse des projets, une plus grande attention en ce qui concerne la pérennité des projets et une préférence pour des projets de développement des ressources humaines au lieu des projets d'infrastructures ;
- un renforcement du système de suivi et une augmentation des évaluations externes de fin de projets ; l'introduction d'une stratégie d'évaluations qui détermine en particulier les critères de sélection des projets ;
- le maintien d'un nombre restreint de pays cibles, l'élaboration des stratégies d'intervention pour ces pays, et un renforcement du dialogue avec ces pays ;
- une coordination plus étroite entre le ministère, Lux-Development et les ONG ;
- une concentration du cofinancement sur des ONG expérimentées et la recherche de différentes formes de coopération avec les petites ONG ;
- une augmentation du nombre de personnel de la coopération et la formation de ce personnel ainsi que des consultants qui assistent dans la gestion de l'aide.

Faire des progrès dans ces domaines constituera un défi pour les prochaines années.

## CHAPITRE 1

### CADRE STRATEGIQUE

Depuis quelques années, le Luxembourg s'efforce de traduire sa volonté de solidarité internationale et son souci d'équité dans un programme d'aide au développement considérable. Pratiquement inexistante ou se réduisant aux interventions obligatoires dans le cadre européen et multilatéral au début de la décennie, l'aide au développement luxembourgeoise est devenue aujourd'hui un poste important du budget de l'Etat.

Suite à cette évolution du volume d'aide, l'adaptation du cadre stratégique de la politique d'aide luxembourgeoise s'est avérée inévitable. Le Luxembourg s'est doté d'une nouvelle loi sur la coopération au développement ainsi que d'autres lignes directrices stratégiques, basées sur le dialogue avec toutes les parties concernées, notamment les organisations non gouvernementales (ONG), et tenant compte des recommandations du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

#### **Nouvelle loi sur la coopération au développement**

La nouvelle loi sur la coopération au développement est entrée en vigueur le 21 janvier 1996 suite à la décision de la Chambre des Députés du 22 novembre 1995. Elle incorpore tous les aspects de la coopération luxembourgeoise et remplace, modifie et complète les lois partielles de 1985 et 1989.

Premièrement, la nouvelle loi définit trois objectifs de la coopération au développement luxembourgeoise :

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

Deuxièmement, la loi détermine plus explicitement le rôle du Fonds de la coopération au développement (FCD) qui constitue un outil de financement permettant la gestion des projets de développement en dehors de la budgétisation annuelle. Ce Fonds, déjà créé par la loi de 1985, finance la plupart des activités bilatérales, y compris le cofinancement de projets et programmes des organisations multilatérales (coopération multi-bi), la coopération avec les ONG et l'assistance technique. La nouvelle loi redéfinit les secteurs d'intervention :

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

La nouvelle loi décrit ensuite la coopération avec les ONG luxembourgeoises qui peut se faire désormais, non seulement par un cofinancement de leurs projets mais aussi par une donation globale ou des subsides spécifiques, notamment pour leurs actions d'éducation au développement. Le seuil du cofinancement pour certains projets de développement est passé de 200 à 300 pour cent de l'apport financier de l'ONG elle-même. Concernant les dons privés aux ONG, la nouvelle loi prévoit une structure administrative plus légère qu'auparavant, permettant aux ONG d'émettre directement des certificats pour la déduction du don de l'impôt sur le revenu.

De plus, le statut, la rémunération et la couverture sociale des agents de la coopération (employés de l'Etat) et des coopérants (employés des ONG) sont définis. Les modifications, par rapport à l'ancien règlement, concernent en particulier la possibilité de l'extension du statut de coopérant aux membres d'ordres ou de congrégations religieux ainsi que la création d'un congé "coopération au développement".

Finalement, la nouvelle loi institue un comité interministériel pour la coopération au développement. Ce comité permettra notamment la coordination des ministères concernés sur les orientations générales de la politique de coopération au développement.

### **Stratégie des pays cibles**

Tenant compte de la relative modestie de ses moyens et de ses capacités de gestion limitées, le Luxembourg tente, en principe, de concentrer sa coopération au développement sur un nombre limité de pays. Un nombre de pays bénéficiaires limité devrait permettre des synergies ainsi qu'une coordination plus facile et donc une plus grande efficacité et efficience de l'aide. A part cela, seule la concentration de l'aide peut assurer la visibilité de la coopération luxembourgeoise souhaitée par le gouvernement.

En réponse à une recommandation du CAD lors du premier examen de la coopération luxembourgeoise en 1993, le Luxembourg a introduit la stratégie des pays cibles en 1994. La liste qui comprenait onze pays au départ a été entre-temps élargie à quatorze pays : Burkina Faso, Burundi, Cap-Vert, El Salvador, Equateur, Ile Maurice, Laos, Namibie, Nicaragua, Niger, Sénégal, Territoires palestiniens, Tunisie et Viet Nam. D'après les autorités luxembourgeoises le choix des pays à été



inspiré par le niveau du développement, les liens historiques ou géographiques ainsi que le respect des droits de l'homme et la bonne gestion des affaires publiques. Cependant seulement un tiers des pays cibles sont parmi les pays les moins avancés et trois autres sont classés pays à faible revenu. En outre plusieurs de ces pays ne se distinguent pas par une bonne gestion des affaires publiques et le respect des droits de l'homme.

En vue de mieux aligner la sélection des pays cibles sur des critères de pauvreté, le gouvernement luxembourgeois a décidé de retirer à partir de 1999 trois pays de la liste -- Equateur, Ile Maurice et Tunisie -- et d'y ajouter Mali. Le degré de pauvreté utilisé pour changer la liste est basé plutôt sur l'index du développement humain du programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) que sur le produit intérieur brut par habitant. Ainsi la nouvelle liste des pays cibles contient uniquement des pays qui sont classés par le PNUD au-delà du rang 100. En ce qui concerne les liens historiques et géographiques l'administration luxembourgeoise entend par là l'ancienneté des relations de coopération et le regroupement des pays bénéficiaires dans une région donnée. Jusqu'ici les pays cibles sont plutôt éparpillés sur différentes parties du globe, mais la nouvelle liste va dans le sens d'un regroupement régional. Enfin la référence aux droits de l'homme ne désigne pas les pays qui excellent dans ce domaine mais des pays qui ont besoin d'un appui dans le processus de la démocratisation tel que le Nicaragua.

Pour les projets et programmes mis en oeuvre par Lux-Development dans les pays cibles, le ministère a introduit une programmation par pays. Elle consiste en la fixation d'une enveloppe budgétaire annuelle ou pluriannuelle par pays, ce qui permet une certaine flexibilité dans l'attribution budgétaire aux projets individuels en tenant compte de leur rapidité d'avancement. Par ailleurs le ministère est en train de développer des stratégies d'intervention pour ses plus importants pays partenaires. Pour l'instant des avant-projets ont été préparés pour le Mali et le Sénégal. Ils indiquent surtout les options d'intervention de la coopération luxembourgeoise dans le cadre des priorités de développement du gouvernement partenaire et des programmes d'autres donateurs.

En 1996 les pays cibles ont bénéficié de 70 pour cent de la coopération bilatérale, mis à part la coopération multi-bi, la coopération avec les ONG et l'assistance technique. En ce qui concerne la coopération multi-bi, les projets et programmes cofinancés par le Luxembourg s'orientent aussi -- tout au moins en partie -- vers la stratégie des pays cibles. Ceci s'avère plus difficile par contre, pour les projets cofinancés avec les ONG actives dans une bonne cinquantaine de pays.

Tenant compte de la critique du CAD lors de l'examen de l'aide de 1993, le Luxembourg s'est efforcé d'inciter les ONG à orienter elles-mêmes leurs projets vers la stratégie des pays cibles. Ainsi un règlement grand-ducal du 14 février 1996 précise que le cofinancement du ministère de 300 pour cent, spécifié dans la nouvelle législation, est limité à deux projets par ONG et par année si ces projets ne sont pas exécutés dans un pays cible. Une ONG qui désire le cofinancement de plus de deux projets autres que dans les pays cibles est obligée de se contenter d'un seuil de participation de 200 ou de 100 pour cent selon le nombre total de projets et de la coopération avec d'autres ONG.

La première année de son introduction, le règlement n'a pas réussi à diminuer le nombre de pays visés par les projets d'ONG (voir tableau 1 ci-après). Il est pourtant trop tôt pour juger de son efficacité. En tout cas ce règlement devrait permettre une plus grande concentration géographique de l'aide à condition que la liste des pays cibles ne change pas souvent et que les ONG soient informées d'éventuels changements sans délai.

Le développement du nombre total de pays bénéficiaires depuis 1993 semble plutôt contraire aux intentions déclarées du gouvernement. Non seulement le nombre de pays visés par les projets d'ONG cofinancés, mais aussi le nombre de bénéficiaires du reste de l'aide bilatérale a augmenté considérablement. Le gouvernement lui-même choisit régulièrement bien plus de bénéficiaires qu'il ne déclare de pays cibles et l'élimination d'un pays de la liste ne signifie pas la fin de la coopération avec ce pays.

Le nombre de pays bénéficiaires est toujours très élevé par rapport au volume de l'aide et le nombre de personnes en charge du programme d'aide. Pour augmenter l'impact de l'aide et pour permettre un dialogue plus approfondi avec les partenaires locaux une plus grande concentration géographique reste donc souhaitable. Dans cette optique il serait utile d'éviter des changements trop fréquents dans la liste des pays cibles et d'en discuter davantage avec Lux-Development et les ONG.

**Tableau 1. Développement du nombre de pays bénéficiaires**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Pays cibles	-	11	11	11	11	14
Bénéficiaires des projets bilatéraux intergouvernementaux	11	15	15	21	25	..
Bénéficiaires des projets cofinancés avec les ONG	44	40	51	51	42	..
Total <sup>1</sup>	50	49	58	60	51	..
Versement moyen en million de dollars						
Par pays	0.38	0.39	0.54	0.70	0.89	..
Par pays cible	-	..	1.89	2.43	2.52	..

1. Sans compter les pays bénéficiaires de l'aide multi-bi et de l'aide humanitaire.

Source: Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération, Rapport annuel, plusieurs éditions.

### Stratégie des secteurs cibles

La stratégie des secteurs cibles est basée sur le même raisonnement que la stratégie des pays cibles. Les mesures de la mise en oeuvre de cette stratégie et les défis à affronter se ressemblent aussi. Pour inciter les ONG à s'engager dans les secteurs cibles déterminés par le gouvernement luxembourgeois, le règlement grand-ducal du 14 février 1996 précise la nécessité d'un engagement "dans un secteur cible" pour obtenir toutes sortes de cofinancement. Ce règlement est donc plus stricte encore que pour les pays cibles. Les secteurs d'intervention sont les secteurs d'activité du FCD énumérés dans la loi du 6 janvier 1996.

Le nombre de secteurs a été augmenté considérablement avec cette nouvelle loi, ce qui est pourtant contraire à la stratégie des secteurs cibles, bien que compréhensible pour un programme en forte évolution. La liste des activités dans la loi de 1985 ne contenait pas encore l'habitat, la promotion de la condition féminine, la coopération économique et industrielle, l'environnement, la coopération régionale, la coopération scientifique, les droits de l'homme ni la démocratisation. La liste actuelle des secteurs d'activité du FCD couvre pratiquement tous les domaines du développement et il est difficile d'y voir un choix bien précis qui permettrait le ciblage des activités. Cependant il convient de

noter que le Luxembourg ne soutient actuellement aucun ou très peu de projets dans certains de ces secteurs, comme celui de la coopération scientifique ou de la coopération régionale.

Evidemment cela n'implique pas que les activités rajoutées en 1996 ne soient pas d'une importance considérable. Les aspects de l'environnement et de l'égalité homme-femme notamment, sont généralement considérés comme des conditions nécessaires pour une aide au développement effectif et durable. Ces aspects doivent former une part intégrale de tout projet et programme. Le choix de ces activités comme secteurs cibles de la coopération est une décision à part.

En ce qui concerne l'aide d'urgence les décisions sont orientées, d'après le gouvernement, vers les critères suivants : est-ce qu'un pays cible est concerné, est-ce que la demande vise un conflit "oublié" dans les médias, et est-ce que l'effort international est suffisamment coordonné. En pratique le gros de l'aide d'urgence ne concerne pas les pays cibles ni des conflits "oubliés". Par contre, depuis 1997 le Luxembourg commence à privilégier les actions humanitaires qui permettent de servir de base à des actions de reconstruction et de réhabilitation essayant ainsi de nouer avec les activités de développement dans une région sinistrée. Pour cette raison le libellé de l'article budgétaire en question a été reformulé : "Subsides au titre de prévention de conflits, d'aide d'urgence et d'actions de réhabilitation, aides à des populations victimes de catastrophes de la nature". En même temps le budget pour les actions humanitaires a été sensiblement augmenté de 7.6 millions de dollars en 1997 à 9.4 millions en 1998.

### **Concordance avec la Stratégie du CAD à l'aube du XXIe siècle**

Le Luxembourg soutient cette stratégie et en tient compte dans ses activités. Beaucoup de projets correspondent à cette stratégie. Le Luxembourg contribue notamment à :

- réduire la pauvreté extrême par la création et le soutien d'emplois productifs et créateur de revenus, l'octroi de micro-crédits, les programmes de développement intégré et les infrastructures de base dans les régions reculées ;
- étendre l'enseignement primaire par la construction d'écoles primaires en veillant que ces écoles soient ouvertes aux filles ;
- accroître l'espérance de vie par la construction, l'équipement et la maintenance de dispensaires, la réhabilitation d'hôpitaux et la formation du personnel médical ;
- préserver l'environnement par la lutte contre la surexploitation des ressources halieutiques, des projets d'assainissement et de collecte de déchets.

Cette liste non exhaustive illustre les activités luxembourgeoises dans les différents domaines contenus dans la Stratégie du CAD.

Par contre, le Luxembourg n'est guère en mesure de discuter d'une manière approfondie la stratégie avec les pays partenaires du fait de l'absence de représentation sur place.

## L'attitude du Parlement et de l'opinion publique

Le Parlement et l'opinion publique sont très favorables à l'aide au développement. Tous les partis politiques soutiennent l'objectif du gouvernement d'augmenter le volume de l'aide à 0.7 pour cent du PNB en l'an 2000. L'intérêt de la population luxembourgeoise pour le sort des populations et pays en développement est reflété par le grand nombre d'ONG de développement et humanitaires. De tous les pays du CAD le Luxembourg a de loin le plus grand nombre d'ONG par habitant. Il faut reconnaître que ce nombre impressionnant est aussi dû au système généreux de cofinancement de leurs projets par le ministère. L'attitude du Parlement et du gouvernement reflète donc ce courant favorable de l'opinion publique. Des liens parfois étroits existent entre les parlementaires et certaines ONG. De ce fait les efforts de lobbying et les campagnes de sensibilisation de l'opinion publique sont beaucoup moins importants que dans la plupart des pays membres du CAD. D'autre part, il ne fait pas de doute que l'attitude favorable de la population est aussi liée à la prospérité économique et la justice sociale qui règne au Luxembourg et l'on peut se demander si l'enthousiasme actuel continuerait si la situation économique changeait.

Le programme d'aide et les intentions du gouvernement sont discutés au moins une fois par an à la Chambre des Députés lors de la discussion sur la politique étrangère du Grand-Duché. D'autres discussions ont lieu plusieurs fois par an à la Commission des Affaires étrangères et européennes. Des Membres de cette commission, qui connaissent et s'intéressent à la *Stratégie du CAD à l'aube du XXIe siècle*, se rendent quelquefois sur le terrain pour visiter les projets. Conscients des répercussions que le fort accroissement du volume d'aide peut avoir pour la qualité de l'aide, certains se demandent s'il ne faut pas faire passer la qualité avant la quantité. Ceci les amène à attacher de l'importance à l'évaluation des activités d'aide. Quelques parlementaires ne sont pas en faveur d'une concentration géographique et sectorielle de l'aide. Ils avancent qu'une telle politique comporte des risques pour les petits donateurs, mais il se peut que cette attitude reflète plutôt le sentiment des ONG qui sont actives dans beaucoup de pays et de secteurs. C'est aussi en tenant compte d'une demande parlementaire que le Service de la coopération a été transformé en une Direction séparée au ministère.

## CHAPITRE 2

### GESTION DE L'AIDE ET MISE EN OEUVRE DU PROGRAMME

Le ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération et Lux-Development, Société luxembourgeoise pour la coopération internationale, sont les acteurs principaux de l'aide publique au développement (APD) luxembourgeoise. Le ministère des Finances et un grand nombre d'ONG sont impliqués dans une part non négligeable du programme d'aide. Il s'agit donc de coordonner les différents acteurs entre eux et avec leurs partenaires dans les pays en développement. En outre, pour permettre une attribution de fonds efficiente aux activités différentes, il est indispensable d'assurer un suivi régulier des projets et un renforcement de l'évaluation des programmes..

#### **Répartition des responsabilités politiques au niveau ministériel**

Le ministère des Affaires étrangères gère la plus grande partie des fonds attribués à la coopération au développement. La part du ministère dans l'APD luxembourgeoise en terme d'engagements se situe au cours des dernières années entre 80 et 84 pour cent. En 1998 les engagements budgétaires du ministère ont atteint 2 982 millions de FLux (80 millions de dollars) soit 81 pour cent. En terme de versements la part du ministère est un peu moins élevée avec 77 pour cent de l'APD en 1997. Environ deux tiers de ces fonds sont versés dans le FCD pour financer les activités de Lux-Development (36.4 millions de dollars en 1998), la coopération avec les ONG (12.6 millions de dollars), la coopération multi-bi (5.5 millions de dollars), des projets directs du ministère (4 millions de dollars) et l'assistance technique (1.8 millions de dollars). Le reste est réparti sur onze articles budgétaires couvrant les contributions aux organisations internationales, notamment au Fonds européen de développement (FED), l'aide d'urgence et l'aide alimentaire, les subsides aux ONG ainsi que les indemnités dans le cadre du congé "coopération pour le développement".

La répartition des fonds du ministère démontre en même temps la multitude des responsabilités politiques du ministère dans le secteur de la coopération. Avec la forte croissance du volume d'aide luxembourgeois en général, ces responsabilités se sont encore accrues. Cela se reflète dans la structure administrative du ministère dans lequel l'attribution de la coopération est devenue plus importante. Le Service de la Coopération a été transformé en août 1998 en une Direction de la coopération dirigée par un directeur à temps plein. Auparavant le directeur responsable de la coopération était également responsable des relations économiques internationales et du commerce extérieur. En ce qui concerne le personnel du ministère chargé de la coopération il reste plus longtemps en place. Certains agents diplomatiques affectés à la Direction y resteront pour une durée minimale prolongée de sept ans, ce qui permet évidemment une bien meilleure connaissance des dossiers et garantit une plus grande stabilité des actions entreprises. Il ne s'agit plus essentiellement de diplomates susceptibles d'être mutés rapidement à d'autres postes, ou de fonctionnaires qui, en plus de l'aide au développement, ont d'autres tâches dans leurs attributions, mais de plus en plus d'un personnel de carrière plus expérimenté et plus stable. Par ailleurs, depuis quelque temps, une

institution suisse (Schweizerische Akademie für Entwicklung) donne deux séminaires de formation par an pour le personnel de la Direction. Une formation méthodologique du personnel, notamment en matière d'évaluation, est en discussion.

Par contre, le problème du nombre insuffisant de personnel dans ce secteur, soulevé lors de l'examen de l'aide de 1993, n'a pas encore été entièrement résolu. Bien que le nombre de personnel ait été augmenté, il reste en-dessous de l'objectif déclaré il y a trois ans et ne semble pas suffisant pour gérer, d'une manière efficiente, le budget de l'aide fortement croissant. En 1998 le personnel de la nouvelle Direction de la coopération compte quatre diplomates, trois agents de la carrière moyenne de l'Etat, deux agents de la carrière inférieure, trois agents de la coopération et deux employés. Il est prévu que l'augmentation du budget d'aide jusqu'en 2000 sera accompagnée d'une certaine augmentation du personnel. Pour l'instant cette augmentation était surtout due à l'utilisation des agents de la coopération, c'est à dire des personnes de la coopération technique rémunérés par le budget de coopération technique. Cette procédure permet d'utiliser les allocations budgétaires d'aide sans créer de postes supplémentaires dans la fonction publique.

Après le ministère des Affaires étrangères, c'est le ministère des Finances qui prend la deuxième position en ce qui concerne les contributions financières pour la coopération au développement. Avec 5.3 millions de dollars en 1997, ce qui correspond à environ 7 pour cent de l'APD, le ministère finance la participation du Luxembourg dans divers programmes et initiatives internationales, notamment les programmes de la Banque Mondiale, du Fonds international de développement agricole et la Conférence mondiale de l'alimentation. Depuis 1994, le ministère des Finances couvre les honoraires ainsi que les frais de voyage et de séjour des consultants luxembourgeois auprès de la Banque Mondiale et de la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD) à travers des fonds fiduciaires.

D'autres ministères, notamment les ministères des Affaires culturelles, de l'Education nationale, de la Santé et des Communications contribuent dans le cadre de la coopération multilatérale. L'ensemble de leurs contributions est pourtant modeste et se limite à environ 1 pour cent de l'APD (voir tableau 2).

**Tableau 2. Répartition de l'APD entre les différents ministères (versements)**

	Millions de FLux		Millions de dollars		Pour cent de l'APD	
	1996	1997	1996	1997	1996	1997
Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération	1 988	2 583	64.21	72.23	78.1	76.8
Ministère des Finances	142	188	4.59	5.26	5.6	6.8
Ministère des Affaires culturelles	9	9	0.29	0.25	0.4	0.3
Ministère des Communications	9	3	0.29	0.08	0.4	0.1
Ministère de la Santé	7	7	0.23	0.20	0.3	0.3
Ministère de l'Education nationale	5	5	0.16	0.14	0.2	0.2
Divers <sup>1</sup>	384	415	12.40	11.61	15.1	15.5
Total <sup>2</sup>	2 545	3 211	82.20	89.77	100.0	100.0

1. Contributions au budget de l'Union Européenne et diverses institutions des Nations Unies ainsi que salaires des agents de la coopération avancés par le ministère de la Fonction publique et frais administratifs.

2. Le montant total pour 1997 diffère de l'APD notifiée dans le tableau 1 du questionnaire du CAD pour des raisons expliquées au début du rapport.

Source : Ministère des Affaires étrangères.

## Exécution du programme par Lux-Development

Lux-Development est l'agence d'exécution de la coopération au développement du gouvernement luxembourgeois. En 1997, l'agence a géré pour le compte du ministère 73 pour cent de l'aide-projet bilatérale intergouvernementale ainsi que 16 pour cent de l'aide d'urgence et 79 pour cent de l'aide alimentaire. Pour la gestion des 71 projets en cours d'exécution en 1997, Lux-Development a reçu un montant global de 1 066 millions de FLux (29.8 millions de dollars) prélevés sur le FCD ainsi que les lignes budgétaires "aides alimentaires" et "aides d'urgence".

En 1997 Lux-Development est intervenu dans 17 pays dont 12 pays cibles du ministère. En harmonie avec la stratégie des pays cibles, près de la moitié (47 pour cent) des dépenses de l'agence était concentrée sur trois pays : le Cap Vert, la Namibie et la Tunisie. Parmi les secteurs d'intervention, ceux de l'éducation et de la formation professionnelle, la santé, le développement rural et l'agriculture ainsi que la création d'emplois productifs étaient les plus importants, et, ensemble, représentaient, les trois quarts (76 pour cent) des dépenses entre 1993 et fin 1997.

Lux-Development est une société à responsabilité limitée (SARL) au capital de 3.5 millions de FLux (environ 100 000 dollars) détenu par des associations professionnelles, des bureaux d'études, des banques et des entreprises industrielles. Elle est dirigée par un Conseil d'administration qui se réunit une à deux fois par an. La gestion quotidienne est confiée à un directeur. Les services de Lux-Development sont rémunérés sous forme d'une commission forfaitaire calculée sur les fonds effectivement déboursés chaque mois dans l'intérêt des projets en gestion. Cette commission est descendue de 11 pour cent en 1992 à 7 pour cent au cours de ces dernières années.

En ce moment le statut légal de Lux-Development est sur le point de changer. La SARL sera remplacée par une société anonyme dans laquelle le gouvernement détiendra la majorité du capital (61 pour cent). Le capital sera augmenté pour atteindre 10 millions de FLux (environ 280 000 dollars). Le gouvernement aura la moitié des représentants (neuf sur dix huit) au Conseil d'Administration, les autres seront pourvus par l'industrie, les syndicats et les ONG. Bien que Lux-Development travaille pour l'instant exclusivement pour le gouvernement luxembourgeois, il reste juridiquement une société privée pour garder sa flexibilité qui a fait ses preuves. Lux-Development n'est pas censé faire des bénéfices mais au cas où il y en aura ils devront être réinvestis dans les activités de développement.

En 1992 les effectifs du personnel se limitaient à six personnes et la direction quotidienne était déléguée, à titre bénévole, à un membre du Conseil d'Administration. Les outils de gestion étaient limités à un minimum : il n'existait ni documents de projets, ni budgets annuels. Reflétant la forte croissance du budget d'aide au développement, la société s'est transformée en peu d'années en une agence de coopération respectable avec une équipe professionnelle de 25 personnes : à part le directeur, dix professionnels regroupés dans quatre unités géographiques (dont deux sur le terrain), cinq assistantes de programme, une cellule administrative et comptable de cinq agents et une cellule d'informatique et de qualité de quatre personnes. Cette équipe dirige les activités d'une centaine d'experts et de consultants qui assistent les autorités nationales dans la formulation et l'exécution des projets dont les effectifs cumulés dépassent plusieurs centaines de personnes.

Etant donné l'accroissement continu du volume d'aide géré par Lux-Development il est envisagé d'augmenter encore le personnel à 30 d'ici trois à quatre ans. En même temps Lux-Development envisage de développer un programme de formation pour le personnel d'exécution des projets. Ce

programme permettra de familiariser les participants avec la politique d'aide du Grand-Duché ainsi qu'avec les principes et directives du CAD.

Un audit externe commandité par le gouvernement luxembourgeois en 1995 constate que globalement la transition de Lux-Development s'est effectuée avec succès. Les consultants n'ont constaté aucune erreur grave concernant l'organisation interne, la comptabilité et l'information financière de Lux-Development. Ils soulignent une avancée qualitative considérable au niveau des concepts et outils mis en oeuvre dans la gestion des projets ainsi que l'efficacité de la structure de l'agence dont la rapidité de décision et d'exécution est relevée comme trait caractéristique. Lux-Development attribue cette rapidité et flexibilité à son statut de société privée qui offre des possibilités de gestion différentes de celle du secteur public. L'audit a aussi soulevé plusieurs problèmes et recommandé des changements dont la plupart sont intervenus entre-temps.

En 1996, le Conseil d'Administration et le ministère ont autorisé la direction à concevoir et à exécuter des projets pour d'autres donateurs, mais il faudra du temps avant que cette autorisation produise des résultats.

### **Exécution du programme à travers les organisations non gouvernementales**

Les ONG luxembourgeoises jouent un rôle important dans la mise en oeuvre du programme de la coopération au développement. D'un côté, certaines ONG sont appelées à exécuter directement des projets bilatéraux intergouvernementaux du ministère. En 1997, plus d'un quart (27 pour cent) de l'aide bilatérale intergouvernementale (9.9 millions de dollars) était confiée soit à une ONG, soit à des bureaux de conseils ou d'autres sociétés spécialisées. De même, une grande partie de l'aide d'urgence et de l'aide alimentaire est canalisée à travers les ONG. En 1996, les ONG luxembourgeoises étaient ainsi responsables de 1.4 million de dollars d'aide d'urgence et de 1 million de dollars d'aide alimentaire.

De l'autre côté, les ONG luxembourgeoises contribuent au programme de la coopération au développement avec leurs propres projets et programmes supportés par l'Etat. Ce support peut prendre la forme de cofinancement, de donation globale ou de subsides. Le nombre de demandes de cofinancement s'élève entre 250 et 300 par an. En 1996, le ministère a accepté 191 sur 261 demandes de cofinancement pour un montant total de 10.7 millions de dollars. Quarante six projets ont bénéficié d'un cofinancement à 300 pour cent grâce à la nouvelle législation, 64 projets ont bénéficié d'un cofinancement de 200 pour cent et 81 projets d'un cofinancement de 100 pour cent, c'est à dire à part égale avec l'ONG et son partenaire local. Comme il a été indiqué plus haut, le cofinancement à hauteur de 300 pour cent est limité à deux projets par année et ONG en dehors des pays cibles. De même une contribution de 200 pour cent est limitée à deux projets par année et ONG sauf pour des projets réalisés par deux ou plusieurs ONG conjointement. En 1997 le ministère a cofinancé 200 projets sur 284 projets présentés. En 1998 les demandes de cofinancement des ONG ont atteint dans la première moitié de l'année le niveau de toute l'année 1997 et de ce fait les fonds budgétaires alloués pour le cofinancement étaient épuisés au mois de septembre.

La donation globale pour laquelle le ministère ne contribue pas à des projets ou programmes bien précis mais à un ensemble de projets de faible envergure s'est élevé à 1.1 millions de dollars en 1996 et 0.9 million en 1997. En 1998, neuf ONG ont obtenu une dotation globale. L'attribution d'une telle dotation dépend surtout du chiffre d'affaires, du nombre de projets et de la durée de l'existence de l'ONG. Par ailleurs les ONG reçoivent des subsides (0.6 millions de dollars en 1996) dont environ deux tiers pour l'éducation au développement et la sensibilisation de l'opinion politique



luxembourgeoise et le reste pour de petits projets et le renforcement des structures administratives. Pour la sensibilisation de l'opinion publique le Parlement a créé une ligne budgétaire spéciale. Ainsi le Parlement peut fixer chaque année lors du vote du budget le montant pour cette activité.

Les ONG représentent un courant particulièrement dynamique de la société civile de ce pays. En 1998, 77 ONG avaient obtenu l'agrément du ministère. En comparaison avec d'autres pays donateurs, ceci est un nombre très élevé par rapport à la population du pays. De même, les fonds privés des ONG luxembourgeoises qui s'élevaient en 1996 à 38 dollars par personne, dépassent de loin ceux par personne attribués aux ONG dans d'autres pays donateurs (13 dollars en Allemagne, 23 dollars aux Pays-Bas et 2 dollars au Japon pour citer quelques exemples). Cependant un nombre restreint d'ONG, environ une demi douzaine, fournit et obtient le gros du cofinancement. Les deux plus importantes ONG sont Médecins sans Frontières et la Fondation Raoul Follereau. En tout, les fonds déboursés pour ou à travers les ONG dépassent 20 pour cent de l'APD luxembourgeoise.

Tenant compte de l'importance des ONG pour le programme d'aide luxembourgeois et de la croissance continue des moyens financiers qui leur sont accordés, le gouvernement s'est efforcé de veiller d'avantage à la qualité de leurs services. Le ministère a donc renforcé les contrôles des rapports de réalisation fournis par les ONG ainsi que les évaluations dans le cadre des missions menées par les représentants du ministère. Il envisage des audits complets et réguliers des ONG agréées et des projets mis en oeuvre par elles. En 1997, les cinq premières ONG ont été soumises à un tel audit indépendant.

Le ministère a l'intention d'acheminer aussi dans les années à venir environ un quart de son aide bilatérale à travers les ONG. La capacité des ONG luxembourgeoises de gérer des montants financiers croissants varie en fonction des structures et méthodes de travail de chaque ONG. A cet égard on peut distinguer trois catégories d'ONG:

- les "filiales" de grandes ONG internationales, telles que Médecins sans frontières, Raoul Follereau, Caritas ;
- les ONG luxembourgeoises qui se sont dotées d'infrastructures et de ressources humaines suffisantes pour effectuer un travail "professionnel" et qui sollicitent des cofinancements de manière régulière ;
- les petites ONG "de famille" à activité réduite et/ou irrégulière.

Etant donné l'augmentation du montant de l'aide à gérer, il y a nécessité pour les ONG, tout au moins pour certaines d'entre elles, d'améliorer leur fonctionnement et leur professionnalisme. Certains responsables d'ONG sont conscients de cette nécessité et le ministère salue toute initiative d'ONG allant dans le sens d'un renforcement des structures, notamment en termes de ressources humaines. Pour l'instant peu d'ONG sont qualifiées pour conclure un accord-cadre avec le ministère.

### **Coordination et cohérence**

Pour améliorer la **coordination et la cohérence entre les ministères**, la nouvelle loi a institué un comité interministériel. Sa composition et son fonctionnement a été précisé par un règlement grand-ducal de février 1996. A part le ministère des Affaires étrangères qui envoie trois représentants et préside le comité, le ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural, le ministère de l'Economie, le ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, le

ministère de l'Environnement, le ministère des Finances, le ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, le ministère de la Promotion féminine, le ministère de la Santé, le ministère de la Sécurité sociale et l'Inspection générale des finances sont représentés chacun par une personne. Le comité interministériel se réunit tous les deux mois et chaque fois qu'il s'avère nécessaire sur convocation de son président. Lux-Development et les représentants d'ONG peuvent être conviés à assister en tant qu'observateurs ou experts, mais à ce jour ils n'ont pas été invités.

Le comité interministériel donne son avis sur les grandes orientations de la politique de coopération au développement, les secteurs d'intervention du FCD et un grand nombre de détails concernant les agents de la coopération, les coopérants et le congé de la coopération au développement. Le comité formule des propositions concernant certaines indemnités et rémunérations des coopérants et agents de la coopération.

La réunion régulière des représentants des ministères différents pour la discussion des grandes lignes de la coopération luxembourgeoise ainsi que les secteurs d'intervention représente certes une amélioration considérable de la coordination des politiques ministérielles. Par contre, le comité ne peut que donner des conseils et ne peut pas prendre de décision, ce qui doit forcément limiter son influence. En outre, comme son travail est chargé de beaucoup de détails, le comité pourrait courir le risque de ne pas s'attaquer aux questions plus délicates de cohérence entre les politiques des ministères différents. La cohérence n'est même pas un aspect mentionné directement parmi les tâches diverses du comité.

La **coordination entre le ministère et Lux-Development** a été soulevée lors de l'audit de Lux-Development en 1995. Après leur investigation les consultants avaient suggéré que Lux-Development pourrait, à l'avenir, faire des efforts pour mieux informer le ministère du détail des projets. Pour sa part, le ministère devrait mieux affirmer son rôle de "chef d'orchestre" dans l'aide au développement en définissant plus clairement les stratégies.

Entre temps la répartition du travail semble assez bien établie. Le ministère est responsable de la programmation pluriannuelle qui comprend : i) la définition de la politique géographique, sectorielle, thématique et financière ; ii) l'énoncé des grandes orientations et des principes directeurs (rôle des femmes, environnement, droits de l'homme, durabilité, etc.) de la coopération au développement ; et iii) la mise en place d'une stratégie d'intervention et d'instruments appropriés.

Basé sur les priorités fixées dans la phase de programmation et les priorités des pays bénéficiaires, le ministère identifie les idées de projet et programmes à réaliser. Pour la discussion de ces idées le ministère et Lux-Development se réunissent au moins deux fois par an à l'initiative du ministère. En cas d'avis technique favorable et à la demande du ministère, Lux-Development procède ensuite à la conceptualisation du projet qui est remise pour examen au ministère ainsi qu'au pays bénéficiaire. Ensuite, Lux-Development se charge des études de pré faisabilité à l'aide de consultants nationaux ou internationaux. En cas d'avis technique favorable et à la demande du ministère, Lux-Development procède ensuite à la formulation du projet qui est remise pour examen au ministère ainsi qu'au pays bénéficiaire. Cette phase de préparation occupe plus de la moitié du temps de travail des professionnels de l'agence.

Si le projet est approuvé, Lux-Development prend la responsabilité de son exécution et coordonne la mise en oeuvre dont elle confie certaines activités à des experts ou consultants spécialisés. Finalement le ministère ainsi que Lux-Development conduisent des missions d'inspection et des évaluations de ces projets.

Pour assurer le suivi des projets la Direction de la coopération du ministère et Lux-Development se réunissent plus ou moins tous les deux mois. Par ailleurs, un échange d'information et d'expérience se fait d'une façon informelle par les contacts fréquents entre les responsables de Lux-Development et ceux du ministère. Néanmoins les responsables de Lux-Development trouvent qu'ils ne sont pas toujours suffisamment informés des changements décidés au ministère.

Une convention précisant la répartition des rôles et du travail entre le ministère et Lux-Development est en voie de signature. En grande partie cette convention codifie seulement des pratiques administratives déjà en vigueur. Par ailleurs il apparaît que l'augmentation du personnel du côté de Lux-Development ainsi que du côté du ministère -- bien que non suffisante pour l'instant -- ait facilité l'attribution des responsabilités bien précises des deux côtés.

La **coordination avec les ONG** est assurée de deux façons. D'une part le ministère a décidé en 1996 d'instaurer des réunions semestrielles avec toutes les ONG agréées (77 en 1998) alors que précédemment ces réunions avaient lieu uniquement avec le Comité consultatif des ONG afin d'avoir un échange de vue sur les grandes orientations de la politique de coopération du gouvernement et des points qui concernent plus spécifiquement les ONG. Leur avis est pris en considération avant toute décision législative telle que la loi du 6 janvier 1996 ou de nouveaux règlements grand-ducaux. D'autre part, le ministère et les ONG ont instauré en 1998 d'un commun accord un groupe de travail qui se réunit à peu près toutes les six semaines pour examiner de manière approfondie toutes les questions ayant trait aux relations entre le ministère et les ONG. Le groupe de travail est composé d'agents de la Direction de la coopération et de neuf représentants des ONG dont six du cercle des ONG. Il a mandat de formuler des avis et recommandations à soumettre à la décision de madame la Secrétaire d'Etat. Le groupe de travail permet une coordination plus efficace grâce à son nombre restreint. En 1998 les discussions concernent surtout des questions administratives (le système de cofinancement, les coûts administratifs et l'accord-cadre). A la Direction de la coopération du ministère quatre agents -- ce qui correspond à un tiers de l'effectif -- s'occupent exclusivement des relations avec les ONG.

La **coordination avec les pays bénéficiaires et d'autres donneurs** est plus difficile à cause de l'absence de représentation luxembourgeoise sur place. En 1998 il n'y avait que deux ambassades dans les pays en voie de développement: en Chine, qui reçoit très peu d'aide, et en Malaisie qui n'en reçoit aucune. En outre, les représentations de Lux-Development sont toujours limitées dans le temps -- souvent moins d'un an -- et restent liées à la réalisation d'un ou plusieurs projets. Le ministère n'est pas en faveur des représentations permanentes de Lux-Development dans les pays partenaires. Pourtant ce serait un moyen pour pallier en partie à l'absence du ministère sur le terrain. Le personnel de coopération du ministère est censé visiter les pays bénéficiaires principaux au moins deux fois par an, mais leur nombre restreint ne permet pas de visites régulières. Il y a cependant des visites plus fréquentes par les chargés de projets de Lux-Development. Il convient aussi de noter que le Luxembourg est représenté par les Pays-Bas au plan diplomatique et la Belgique au plan consulaire dans les pays sans ambassade. De ce fait le Luxembourg réfléchit dans quelle mesure ces accords peuvent être utilisés dans le cadre de la coopération au développement. Il réfléchit également sur l'opportunité d'établir une représentation dans une région à forte concentration d'interventions. Concernant la coordination avec les autres donneurs, la Direction de la coopération participe aux réunions communautaires, aux Tables rondes du PNUD et aux réunions consultatives de la Banque Mondiale.

## **Contrôle de qualité et efficacité**

Il y a cinq ans encore, il n'y avait ni termes de références écrits, ni cadre logique pour les projets en exécution. Les rapports des consultants et chargés de projets contenaient des renseignements sur la situation du pays plutôt que sur les résultats de leurs missions. Aujourd'hui, le développement des outils de gestion permet au ministère ainsi qu'à Lux-Development de mettre en place un système de suivi et d'évaluation. Ainsi Lux-Development prévoit dans ces documents de projets un budget pour l'évaluation. Pour assurer le suivi, trois à quatre fois par an, Lux-Development envoie les chargés de projets en mission de monitoring. En 1997, chacun des professionnels a passé en moyenne environ un quart de son temps de travail sur le terrain. Chaque année en février Lux-Development remet au gouvernement luxembourgeois et aux gouvernements des pays bénéficiaires un rapport d'avancement des projets exécutés l'année précédente. Le rapport 1997 est publié sur le site web. Tandis que le suivi et les évaluations au cours de l'exécution des projets sont effectués par Lux-Development, l'agence préfère confier les missions d'évaluation de fin de projet à des experts indépendants. Lux-Development s'adresse, de préférence, à une organisation internationale pour qu'elle lui désigne des consultants de réputation internationale. Ceci représente une approche originale pour assurer l'indépendance des experts et pour augmenter la crédibilité des évaluations.

Le ministère peut, lui aussi, faire inspecter les projets à tout moment, et à partir de 1999 il prévoit une ligne budgétaire spécifique pour suivi, contrôle et évaluation. A l'avenir le ministère voudrait évaluer l'impact des projets d'un point de vue sectoriel et sous l'aspect horizontal des objectifs déclarés de la lutte contre la pauvreté et du développement durable. Les termes de références pour une première évaluation sectorielle concernant la santé au Cap-Vert ont été finalisés. Le ministère prévoit aussi un séminaire de réflexion sur l'évaluation pour novembre 1998 avec la participation de Lux-Development, de représentants d'ONG et d'experts internationaux.

Pour assurer la qualité des projets d'ONG cofinancés par le ministère, les ONG sont obligées de préparer un rapport d'exécution après l'achèvement du projet. Le ministère peut demander d'autres rapports au cours de l'exécution si ceci lui semble nécessaire. Le ministère a par ailleurs commencé à renforcer ses efforts de contrôle par des missions menées par ses représentants. Toutefois ces missions ne permettent pas une évaluation approfondie et se limitent plutôt au contrôle factuel de la réalisation du projet. Pour combler cette lacune le ministère a décidé en 1996 de procéder à un audit de cinq ONG qui a démarré en 1998. Cet audit comprend non seulement le contrôle de la gestion des finances durant les années 1994-97 et le fonctionnement de l'ONG, mais aussi l'évaluation de 14 des 182 projets cofinancés que les ONG sélectionnées ont réalisés entre 1994 et 1997. L'appréciation de la qualité des projets en terme de développement humain durable tient compte du choix du projet dans le contexte local et régional, sa conception et réalisation, sa gestion et viabilité ainsi que le degré de participation des bénéficiaires. Les rapports d'audit doivent être discutés avec le ministère et les ONG en automne 1998 avant d'être finalisés. Il est prévu que les rapports contiennent aussi des recommandations concernant l'amélioration de la collaboration entre le ministère et les ONG, le renforcement des structures administratives des ONG, une meilleure participation des bénéficiaires et la viabilité des projets. Le ministère et les ONG s'attendent à ce que l'audit permette une plus grande efficacité et qualité des activités à l'avenir, et il est prévu de procéder à d'autres audits d'ONG.

Lux-Development, qui a été soumis à un audit en 1995 (voir plus haut), a décidé de se soumettre désormais à un contrôle de qualité régulier pour obtenir la certification ISO 9001. Pour être conforme à cette norme de qualité, Lux-Development sera obligé d'établir un manuel de qualité qui contiendra tous les principes directeurs de l'agence ainsi que des procédures et instructions de travail détaillées

pour la mise en oeuvre de ces principes. Un organisme extérieur de certification veillera à ce que Lux-Development respecte effectivement son manuel de qualité.

Le ministère se soumettra lui aussi à un audit dont la phase préparatoire a eu lieu en 1998. L'audit doit surtout viser à améliorer le travail en termes d'efficacité et de contacts avec le public.

En somme, il est évident que le système de suivi, d'évaluation et de contrôle de qualité en général se trouve en forte évolution et que des démarches importantes ont été prises pour augmenter l'efficacité de l'aide. Cependant ces démarches ont été prises d'une manière *ad-hoc* et non pas dans le cadre d'une stratégie globale. Pour aboutir à un système qui permettrait d'apprécier de manière générale l'impact et la pérennité des projets et programmes de la coopération luxembourgeoise, il reste encore du chemin à faire. Le nombre d'évaluations de fin de projet est toujours très restreint. Jusqu'alors, il n'y en a eu que cinq ce qui est trop peu pour avoir une valeur représentative. On peut néanmoins mentionner qu'une évaluation qui concerne un projet dans le secteur laitier en Tunisie, souligne la contribution significative du projet aux buts principaux du gouvernement tunisien dans ce secteur, l'approche participative et l'appropriation du projet par tous les participants.

Bien que les évaluations fournissent des informations utiles, jusqu'ici les rapports ne semblent pas suivre de cadre logique commun qui assure la prise en compte de tous les critères d'évaluation du CAD, c'est-à-dire la réalisation des objectifs, la pertinence, l'efficacité, l'impact et la pérennité du projet. Cependant la future convention entre l'Etat et Lux-Development prévoit de tenir ces critères en compte.

Les critères de sélection des projets pour une évaluation externe ne sont pas toujours clairs. Le ministère suggère que tous les projets devraient être soumis à une évaluation externe à la fin de leur exécution. Lux-Development prévoit une évaluation tripartite (ministère, Lux-Development et gouvernement bénéficiaire) dirigée par un expert indépendant pour tous ses projets en phase de clôture, et la publication des résultats de ces évaluations sur son site web. Par ailleurs Lux-Development ainsi que le ministère expriment indépendamment le besoin de conduire aussi certaines évaluations *ex post* plusieurs années après l'achèvement des projets. Toutes ces idées mériteraient d'être mises en oeuvre le plus tôt possible. Cependant il n'est pas évident que des démarches aient été prises à cet effet. Il apparaît plutôt que même l'échange d'informations concernant ces idées entre le ministère et Lux-Development ne soit pas toujours assuré. De cette façon du temps précieux a été perdu pour adapter le système d'évaluation aux exigences croissantes d'un budget d'aide en forte augmentation.

D'autres problèmes restant à résoudre concernent les responsabilités respectives de Lux-Development et du ministère. La nouvelle convention entre l'Etat du Grand-Duché et Lux-Development définit la responsabilité de Lux-Development pour le suivi pendant la phase de réalisation des projets. Par contre, en ce qui concerne les évaluations de fin de projet, la distribution des tâches entre le ministère et Lux-Development reste moins claire.

Par ailleurs, le contrôle de qualité *ex ante* dans le contexte de l'appréciation des propositions de projets paraît quelquefois trop hâtif. D'après les autorités capverdiennes le Luxembourg répond rapidement et avec flexibilité à leurs demandes. Cette attitude est facilitée par la prise de décisions rapides dues à la taille réduite du Service de la Coopération et de Lux-Development, et la forte croissance du budget d'aide. Pourtant la flexibilité et la volonté de répondre rapidement aux besoins exprimés par les pays partenaires semble parfois se faire au détriment d'une appréciation approfondie de la demande de financement.

En tout, malgré les mesures prometteuses déjà réalisées ou en voie de réalisation, le contrôle de qualité continue à rester un défi central de la coopération luxembourgeoise.

## CHAPITRE 3

### PRIORITES DU DEVELOPPEMENT

Les déclarations officielles du ministère varient légèrement en ce qui concerne les activités de développement sur lesquelles elles mettent l'accent. Néanmoins cinq domaines en ressortent qui semblent être d'une importance particulière reflétant les trois objectifs de la coopération luxembourgeoise définis par la nouvelle loi.

#### **Lutte contre la pauvreté**

La lutte contre la pauvreté est une priorité centrale qui devrait se refléter dans le choix des projets et programmes, des populations cibles, et des indicateurs de suivi et d'évaluation. Tout comme les autres Membres du CAD, le Luxembourg ne possède pas encore de système qui permette un choix systématique et transparent selon l'impact attendu de chaque mesure sur la pauvreté. L'adoption de la norme ISO 9001 par Lux-Development, qui exige la définition des procédures pour atteindre les buts principaux de l'agence, devrait mener à une certaine clarification des critères dans ce contexte. Jusqu'alors, la préoccupation de la pauvreté se reflète principalement dans le choix des pays bénéficiaires ainsi que dans le choix des secteurs d'intervention.

Du fait que le niveau de développement représente l'un des critères du choix des pays bénéficiaires, la composition de la liste des pays cibles du ministère sera modifiée en 1999. Par rapport à l'indicateur du développement humain du PNUD, les futurs pays cibles sont classés dans les 70 pays les moins avantagés (classement sur 175 pays).

De même, dans son choix des secteurs d'intervention, le Luxembourg met l'accent sur le développement humain. Les services sociaux, en particulier l'éducation et la santé, représentent eux-mêmes une priorité de la coopération luxembourgeoise.

#### **Les services sociaux : santé et éducation**

Les services sociaux occupent une place dominante dans la coopération au développement luxembourgeoise. La moitié des engagements de l'APD bilatérale en 1996/97 concernait ce secteur, une part beaucoup plus élevée que la moyenne du CAD (29 pour cent). Avec respectivement 16.5 millions et 15.9 millions de dollars en 1997 (12.8 millions et 9.5 millions en 1996) la santé et l'éducation sont les deux secteurs les plus importants, non seulement parmi les services sociaux mais aussi parmi tous les secteurs classifiés tels que l'infrastructure et les services économiques et la production.

Le Luxembourg soutient pleinement l'initiative 20-20 du Sommet social de Copenhague et remplit déjà les obligations qui en émanent. La santé de base et l'éducation de base à elles seules représentent

22 pour cent des versements bilatéraux en 1997. A ce pourcentage, il faut ajouter divers services sociaux, la distribution d'eau et l'assainissement, etc. Dans sa stratégie de lutte contre la pauvreté, le Luxembourg envisage d'orienter son aide davantage vers le développement des ressources humaines.

### **Promotion du secteur privé**

Le secteur privé est un autre secteur qui fait partie des priorités de la coopération luxembourgeoise. L'objectif du Luxembourg est d'aider surtout les petites et moyennes entreprises. Dans ce contexte, la promotion des mécanismes de microfinancement joue un rôle de plus en plus important. Selon le ministère cette approche qui permet la création de micro-entreprises à des personnes qui n'auraient pas accès au secteur financier traditionnel s'est avérée particulièrement efficace. L'approche de microfinancement est souvent complémentaire à d'autres activités de développement et intégrée dans plusieurs projets qui visent à renforcer les capacités de production de la population pauvre. Le ministère coopère avec des ONG spécialisées dans ce domaine et, ainsi que le ministère des Finances, il participe aux initiatives multilatérales à cet égard. Pendant sa présidence en 1997, le Luxembourg a aussi essayé de promouvoir le microfinancement dans la coopération au développement de l'Union Européenne.

### **Protection de l'environnement**

Conformément aux objectifs fixés par la Conférence de Rio, la protection de l'environnement est également considérée comme un domaine prioritaire de la coopération luxembourgeoise. En 1996, 2.8 millions de dollars étaient consacrés à des projets et programmes qui mettaient l'accent sur la protection de l'environnement. En outre, selon le ministère, la dimension environnementale est intégrée dans pratiquement tous les projets. La Direction de la coopération a demandé à Lux-Development d'analyser l'impact sur l'environnement de tous les projets dès la phase de leur formulation.

Le ministère juge que deux aspects particuliers méritent des efforts plus accentués dans le futur: la politique de l'eau et la lutte contre la désertification. La coopération luxembourgeoise est déjà engagée dans plusieurs programmes multilatéraux à cet égard. De nouveaux projets dans ces domaines sont en voie d'être identifiés, notamment au Sénégal.

Par ailleurs le ministère reconnaît l'importance d'une sensibilisation continue des pays aux enjeux de l'environnement. L'implication de la population dans les projets et programmes de la protection de l'environnement s'avère indispensable et doit être activement recherchée. Selon le ministère, ceci est pratiqué notamment dans les projets luxembourgeois en Tunisie. Un projet de tri spécifique des déchets ménagers à Tunis a reçu le premier prix du meilleur projet environnemental dans un pays arabe, décerné par la Ligue Arabe.

### **La promotion de l'égalité homme-femme**

Les rapports annuels 1995 et 1997 du ministère attribuent une importance particulière au rôle des femmes dans le développement. Le rapport 1995 déclare que "le développement économique passe par les femmes qui sont souvent à l'origine des micro-entreprises. La promotion de la femme est de ce fait un objectif central de la coopération luxembourgeoise." La nouvelle loi sur la coopération cite



la promotion de la condition féminine comme un secteur prioritaire et en 1998 le ministère a organisé un séminaire sur ce sujet.

En 1997, 560 000 dollars (300 000 en 1996) étaient consacrés à des projets qui mettent l'accent sur la promotion féminine. Ce chiffre ne semblait pas énorme, il faut reconnaître pourtant que, tout comme la lutte contre la pauvreté et la protection de l'environnement, la promotion de l'égalité homme-femme n'est pas réduite à des projets mis en oeuvre spécialement à cet effet. Il est souvent plus important de tenir compte de ce domaine d'une manière systématique dans tous les autres projets et programmes. Lux-Development a reçu mandat d'estimer au préalable l'impact de chaque action sur la situation des femmes. Les aspects d'égalité homme-femme sont aussi pris en considération par le ministère lors de sa programmation par pays ainsi qu'à tous les stades du cycle de projet gérés par Lux-Development. Par exemple, dans les projets d'éducation au Cap-Vert, on veille à ce qu'au moins la moitié des étudiants soient des filles. Quand il s'agit de construire ou de rénover des hôpitaux comme au Sénégal, de grands efforts sont mis dans la section maternité/accouchement. Un autre exemple est un projet d'eau au Maroc où Lux-Development a recruté une experte marocaine pour s'assurer que les préoccupations des femmes soient pleinement prises en compte. Au Mali un projet d'alphabétisation concerne surtout des femmes. Le Grand-Duché contribue aussi des montants relativement élevés à UNIFEM.

### **Droits de l'homme et démocratisation**

Le ministère dispose annuellement d'un budget de plus de 500 000 dollars pour identifier et mettre en oeuvre, avec des partenaires adéquats, des projets ayant spécifiquement pour objet les droits de l'homme et de la démocratisation.

## CHAPITRE 4

### VOLUME, COMPOSITION ET CONDITIONS DE L'AIDE

#### Volume et perspectives d'évolution de l'aide

En 1991 le gouvernement luxembourgeois s'engagea à augmenter son aide au développement à 0.35 pour cent du PNB en 1995. Cet objectif fut atteint, voire légèrement dépassé. En 1992, lors de la Conférence sur l'environnement et le développement et encore avant son adhésion au CAD, le Grand-Duché prenait un nouvel engagement à savoir de porter son aide au développement à 0.7 pour cent de son PNB.

Lors de l'examen de l'aide par le CAD en 1993, quelques doutes subsistaient encore quant à la réalisation de cette ambition, notamment vu la difficulté de verser les fonds engagés dans les années précédentes. Début 1993 les fonds non déboursés dépassaient l'équivalent de deux ans d'activités de Lux-Development. Aujourd'hui la progression des versements démontre clairement qu'on se trouve sur la bonne voie. Les versements d'APD ont augmenté de 37.6 millions de dollars en 1992 à 94.5 millions de dollars en 1997. Malgré une baisse temporaire des versements en 1992 et 1995, les taux annuels moyens de croissance des versements nets en termes réels pendant la décennie 1986/87-1996/97 étaient de 16.5 pour cent tandis que pour l'ensemble des pays du CAD ils étaient de moins 1 pour cent. Cette différence était encore plus marquée pendant les cinq dernières années avec une progression de l'aide luxembourgeoise de 15 pour cent et un recul de l'aide des pays du CAD de près de 5 pour cent. Ceci a impliqué un accroissement considérable du budget de la coopération, surtout de l'aide bilatérale, qui a été facilité par le modeste niveau au départ. Par rapport au PNB l'APD a plus que doublé de 0.26 pour cent en 1992 à 0.55 pour cent en 1997 (voir tableau 3, tableau II-1 et graphique II-1). De ce fait le Luxembourg occupait en 1997 le cinquième rang parmi les pays du CAD tandis qu'en 1992 il se trouvait au 18ème rang. Il est estimé que l'APD atteindra 0.59 pour cent du PNB en 1998 et 0.63 pour cent en 1999 malgré une forte croissance du PNB. Sauf arrêt ou renversement de la tendance actuelle, le Grand-Duché devait rejoindre le peloton de tête des pays Membres du CAD dans un proche avenir.

Tableau 3. Evolution de l'aide luxembourgeoise

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Versements								
En millions de FLux	848.8	1 421.1	1 208.7	1 714.0	1 991.2	1 932.1	2 549.3	3 379.2
En millions de dollars	25.4	41.6	37.6	49.6	59.5	65.5	82.3	94.5
En pour cent du PNB	0.21	0.33	0.26	0.35	0.40	0.36	0.44	0.55

Source : OCDE.

Puisque le problème des fonds non versés a été résolu avec succès, la question qui se pose maintenant est de savoir si cette accélération des versements a été suffisamment accompagnée de mesures assurant la qualité des interventions.

En ce qui concerne l'aide publique aux pays de la partie II de la liste du CAD, principalement les pays d'Europe centrale et orientale, les données statistiques sont incomplètes. Néanmoins, il ne fait pas de doute que ces pays n'ont pas obtenu beaucoup d'aide du Luxembourg. Lux-Development n'a pas de projets dans ces pays et les ONG luxembourgeoises s'intéressent guère à cette région. A part sa participation dans les programmes de l'Union Européenne et le capital de la BERD, le Luxembourg a versé entre 1.6 à 2.6 millions de dollars par an à ces pays. En 1998 le budget pour toutes les formes d'aide en Europe centrale et orientale et les Nouveaux Etats indépendants de l'ex-Union soviétique s'élève à 3.2 millions de dollars.

## **Composition de l'aide**

### *Aide bilatérale: répartition géographique et sectorielle*

L'aide bilatérale qui consiste exclusivement en dons, occupe une part grandissante de l'APD du Grand-Duché. Sa part a augmenté de 60 pour cent au début de la décennie à 70 pour cent en 1997. La plus grande part des dons bilatéraux est allée à des projets et programmes de développement (voir tableau II-2). Les projets n'ont cessé d'augmenter au cours des années aussi bien en nombre qu'en volume et en pourcentage de l'aide. Le montant moyen par projet exécuté par Lux-Development est passé de 45 000 dollars en 1993 à 71 000 dollars en 1997. En 1997 douze projets dépassaient un montant d'un million de dollars tandis qu'en 1992 aucun projet impliquait un tel montant. Dans les années à venir il faut s'attendre à ce que les montants baissent car le gouvernement a décidé de donner la priorité au développement des ressources humaines au détriment des projets d'infrastructures. D'autre part l'administration de l'aide a l'intention d'orienter l'aide davantage vers des programmes au lieu des projets individuels.

La coopération technique, d'après les chiffres fournis, a obtenu seulement une faible part de l'aide, une part très inférieure à la moyenne du CAD. Il faut cependant savoir que la définition luxembourgeoise diverge de celle du CAD et que beaucoup de dépenses de coopération technique sont incluses dans les catégories projets et soutien aux ONG. De même les fortes variations dans le tableau II-2 sous la rubrique soutien aux ONG ne reflètent pas des changements réels, mais un traitement statistique différent.

Les chiffres concernant l'assistance technique luxembourgeoise sont limités à l'envoi de personnel dans les pays en développement et à quelques bourses pour des stagiaires se perfectionnant au Luxembourg. Quant au personnel envoyé on distingue deux catégories de coopérants : a) les agents de la coopération et b) les coopérants. Les premiers travaillent pour le gouvernement dans un pays en développement à la réalisation d'un projet spécifique. Ils peuvent également être affectés à la Direction de la Coopération du ministère. Leur statut prévoit le paiement par l'Etat d'un salaire, d'une indemnité de séjour et la prise en charge des cotisations de sécurité sociale et des frais de transport. Les seconds sont employés par une ONG luxembourgeoise et la contribution du gouvernement est limitée à la prise en charge des cotisations de la sécurité sociale, des frais de transport et le versement d'une indemnité de retour. Le statut d'agents de la coopération est réservé aux ressortissants luxembourgeois tandis que celui de coopérant peut être étendu à des ressortissants d'autres pays de l'OCDE. Les premiers dont le nombre s'élevait à 25 en 1996 et 23 en 1997 doivent s'engager pour au moins un an tandis que les seconds -- 51 en 1996 et 57 en 1997 -- doivent prendre un engagement

d'au moins deux ans. En pratique beaucoup de coopérants ne se sont pas engagés pour une durée de deux ans car la nature des engagements justifiait une durée plus courte, notamment en cas de mission humanitaire. La nouvelle loi de 1996 a surtout profité à des membres d'ordre religieux qui sont assimilés à des coopérants. Leur nombre a triplé en 1997 pour atteindre 45 personnes.

Les agents de la coopération et les coopérants sont surtout engagés dans les domaines de la santé et de l'éducation. Les premiers s'occupent aussi de l'irrigation et de l'habitat social. Chaque agent dispose d'un montant de 15 000 dollars permettant de réaliser des mini-projets sur place. Il est prévu d'organiser la formation du personnel de la coopération, notamment en matière de gestion du cycle de projet. Les modalités de cette formation restent à définir.

L'aide humanitaire et d'urgence, à l'exception de l'aide alimentaire, occupe une place importante dans le programme d'aide bien qu'en pourcentage de l'APD il soit en forte diminution. Malgré ce recul d'un quart à un tiers de l'APD au début de la décennie à moins de 10 pour cent en 1997, la part de cette forme d'aide dépasse encore le double de la moyenne du CAD. L'aide humanitaire est mise en oeuvre surtout à travers les institutions internationales spécialisées, telles que le Comité International de la Croix Rouge et le Haut Commissaire pour les Réfugiés, mais aussi par des ONG luxembourgeoises, notamment CARITAS, et Lux-Development. L'administration a l'intention de combiner l'aide humanitaire avec l'aide au développement, et a créé pour cela une nouvelle ligne budgétaire en 1998.

La part de l'aide alimentaire est depuis 1996 inférieure à la moyenne du CAD. Elle est accordée en partie en nature et en partie en argent à un nombre restreint de pays, surtout en Afrique subsaharienne, dont certains souffrent de déficits alimentaires structurels.

En l'absence de prêts, le Luxembourg n'est pas concerné par l'allègement de la dette. Les dépenses administratives, qui sont incluses dans l'APD depuis seulement 1996, sont relativement modestes.

L'aide luxembourgeoise est éparpillée sur un grand nombre de pays. Cette dispersion géographique est en grande partie due aux activités des ONG qui exécutent un quart de l'aide bilatérale, mais Lux-Development est aussi active dans 17 pays. Suite à l'examen par le CAD en 1993 où le nombre de pays bénéficiaires a été jugé excessif, le Luxembourg a décidé de concentrer son aide sur un nombre limité de pays, dits pays cibles (voir Chapitre 1). Cette politique a donné quelques résultats positifs mais dans l'ensemble l'aide bilatérale reste encore très dispersée. Par rapport à 1991/92, le nombre de pays bénéficiaires a même augmenté de 76 à 86 en 1996/97 mais la part des cinq plus grands bénéficiaires a atteint un tiers de l'aide bilatérale ventilée, soit 3 pour cent de plus qu'en 1991/92. Le Cap Vert arrive largement en tête avec 12 pour cent, deux pays (Namibie et Tunisie) obtiennent 6 pour cent chacun et deux autres (Niger et Viet Nam) 5 pour cent. Un seul pays a obtenu plus de 5 millions de dollars en 1996 et 1997. Les autres 85 pays ont obtenu en moyenne moins de 700 000 dollars en 1996/97. Ce montant était néanmoins trois fois et demie supérieure à la moyenne en 1991/92. Trois des pays cibles ne figuraient pas en 1996/97 parmi les 20 premiers bénéficiaires, et quelques pays non prioritaires, notamment l'Inde et le Chili, ont obtenu des montants plus importants que plusieurs pays cibles. A l'exception du Cap Vert, tous les principaux bénéficiaires de l'aide luxembourgeoise en 1996/97 étaient différents de ceux au début de la décennie (voir tableau II-3). Ces fluctuations sont en partie dues à des difficultés à mettre en oeuvre les projets d'aide dans certains pays ainsi qu'aux changements politiques et quelquefois aux décisions au niveau européen. Les changements et l'éparpillement continu de l'aide bilatérale ne facilite pas la conduite d'une politique de coopération cohérente et un dialogue politique avec les pays partenaires. Il reste donc à

voir si la politique de pays cible va à l'avenir conduire à une certaine stabilité dans la répartition géographique et ainsi contribuer à un meilleur impact de l'aide dispensée.

Comme il ressort du tableau II-4, l'Afrique subsaharienne est restée le principal bénéficiaire de l'aide du Grand-Duché avec un pourcentage presque deux fois plus élevé que la moyenne des pays du CAD. Les pays à faible revenu ont obtenu les quatre cinquièmes de cette aide. Par rapport à la moyenne du CAD, l'Afrique du Nord, le Moyen-Orient et l'Asie ont reçu beaucoup moins d'aide. Par contre l'Amérique est mieux placée avec près d'un cinquième de l'aide bilatérale ventilée en 1996/97. Le changement le plus frappant c'est que l'aide aux pays les moins avancés a chuté fortement en pourcentage entre le début de la décennie et 1996/97, mais est restée néanmoins encore bien supérieure à la moyenne du CAD. Il est aussi à noter que la part de l'aide non ventilée géographiquement a beaucoup diminuée -- elle était très inférieure à la moyenne du CAD en 1997 -- et de ce fait, l'information sur la répartition géographique a beaucoup gagné en précision.

En ce qui concerne la distribution sectorielle de l'aide bilatérale, la santé arrive en tête avec 21 pour cent -- cinq fois plus que la moyenne du CAD -- suivi de l'éducation avec 19 pour cent. Cette situation correspond à la politique du gouvernement qui considère les secteurs de l'éducation et de la santé comme prioritaires pour réduire la pauvreté. Cependant une partie de cette aide ne concerne pas le développement des services sociaux de base. Le fait que la santé occupe la première place parmi les secteurs assistés est en partie dû aux projets hospitaliers coûteux. La santé de base a représenté en 1997 -- il n'y a pas de statistiques détaillées pour les années antérieures -- un peu plus de la moitié de l'aide dans ce secteur. De même l'enseignement de base a absorbé un tiers de l'aide pour l'éducation en 1997. Néanmoins la part des services sociaux de base dans le total de l'aide bilatérale est élevée en comparaison avec d'autres pays donateurs du CAD. Un autre fait marquant est la baisse de l'aide à l'agriculture et la pêche qui a été le deuxième plus important secteur en 1992/93. La répartition sectorielle des engagements bilatéraux est indiquée au tableau II-5.

La répartition sectorielle des activités de Lux-Development diverge dans une certaine mesure de celle indiquée au tableau II-5. Pendant la période 1993-1997, l'éducation et la formation professionnelle représentaient un quart des activités, suivi de la santé (20 pour cent) et le développement rural et l'agriculture (18 pour cent). Seulement 4 pour cent concernaient l'aide humanitaire et alimentaire.

### *Aide multilatérale*

Comme il a été indiqué plus haut, la part de l'aide multilatérale dans l'APD luxembourgeoise a diminué de 40 pour cent en 1991/92 à 30 pour cent en 1997. La contribution aux programmes européens représente la moitié, l'autre moitié est répartie entre l'IDA et les institutions des Nations Unies, dans certaines années, à parts égales. Lors des négociations sur la onzième reconstitution de l'IDA, le Grand-Duché a augmenté sa contribution à 0.1 pour cent. Les contributions aux agences des Nations Unies sont réparties sur un grand nombre d'institutions, environ une vingtaine. La plus grande contribution en 1997 est allée au PNUD (1.7 millions de dollars), à l'UNRWA et l'UNICEF (près d'un million de dollars chacun), suivie de celle à l'UNIFEM (0.8 million de dollars). Les contributions luxembourgeoises ne concernent pas uniquement les budgets de ces agences et fonds, mais aussi des projets multi-bi. Le Grand-Duché cofinance un certain nombre de projets avec les institutions et fonds des Nations Unies et le Fonds international pour le développement agricole.

Le Luxembourg ne fait partie d'aucune banque régionale de développement, sauf la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement avec laquelle il a aussi établi un fonds

fiduciaire (0.5 millions d'ECU). Un autre fonds fiduciaire existe avec la Banque mondiale (1.2 million de dollars).

### **Conditions financières, liaison de l'aide et passation des marchés**

L'aide luxembourgeoise est uniquement versée sous forme de dons et la plus grande partie n'est pas liée à des biens et services luxembourgeois. En l'absence de statistiques dans ce domaine la situation exacte n'est pas connue. Selon le ministère l'achat de biens d'équipement au Luxembourg se chiffrait à moins de 3 millions de dollars par an en 1996 et 1997 soit moins de 5 pour cent de l'aide bilatérale. Cet achat concernait une seule entreprise qui, d'après les autorités luxembourgeoises, est le leader mondial dans sa spécialité. De ce fait, il n'y a pas d'appel d'offre pour ce produit.

L'audit de Lux-Development en 1995 conclut que les procédures d'achat donnent globalement satisfaction mais "pourraient encore être améliorées en ce qui concerne les règles à suivre en matière d'appels d'offre. Il faudra notamment mieux formaliser les seuils de déclenchement de cette procédure." Suite à cette remarque Lux-Development publie depuis septembre 1997 tous les appels d'offres qui dépassent 1.5 million de FLux (42 000 dollars) -- et quelquefois pour des montants inférieurs -- sur son site Internet. Ainsi l'information et l'accès sont pleinement garantis pour tous les fournisseurs et prestataires de services. Il convient de noter que cette procédure est utilisée malgré le fait que selon la directive communautaire dans cette matière, la quasi totalité des projets échappent aux règles de la passation des marchés étant donné que leur envergure financière reste en-deça des seuils rendant nécessaires un appel d'offres.

A prix et à qualité égaux, le Luxembourg accorde en principe une préférence aux services et produits disponibles dans les pays en voie de développement. Ainsi le Luxembourg cofinance avec le gouvernement de Singapour un programme de formation hôtelière pour des stagiaires vietnamiens à Singapour bien que le Luxembourg possède une école hôtelière renommée. Par contre, le Luxembourg subventionne l'emploi de l'expertise luxembourgeoise par des organisations internationales en finançant les consultants luxembourgeois auprès de la Banque Mondiale et de la BERD, un programme mis en oeuvre par le ministère des Finances en concertation notamment avec la Chambre de commerce (voir chapitre 3). En outre, selon le rapport annuel de 1996 du ministère, le choix d'un cofinancement d'un projet avec une organisation internationale dans le cadre de la coopération multi-bi dépend, parmi d'autres critères, de l'expertise des entreprises luxembourgeoises.

En ce qui concerne le cofinancement des projets des ONG, le gouvernement n'intervient d'aucune façon dans le choix des fournisseurs. Cette attitude libérale est facilitée par le fait que la coopération luxembourgeoise en général ne se trouve pas sous la pression d'un lobby commercial.

### **Autres apports du secteur public, apports privés et notification statistique**

Le Luxembourg n'a pas notifié d'autres apports du secteur public aux pays en développement au cours des années 90, et les apports du secteur privé n'ont pu être recensés à ce jour à l'exception des dons privés. Ces derniers s'élevaient à environ 6 millions de dollars par an soit 0.03 pour cent du PNB (voir tableau II-6).

Le nombre restreint de personnel du Service de la coopération du ministère a eu des répercussions majeures pour la notification statistique. Pendant trois ans jusqu'en 1996 le Secrétariat de l'OCDE a reçu uniquement le questionnaire préliminaire d'une page. La situation s'est améliorée un peu en

1997 avec la soumission d'un nombre limité de tableaux pour 1996. Davantage de tableaux ont été reçus en 1998 concernant les flux en 1997, mais ceux-ci étaient incomplets et quelquefois contradictoires ce qui réduit leur utilité. Il est important d'assurer à l'avenir une certaine continuité dans le recensement et les soumissions à l'OCDE des données statistiques. Pour cela il serait souhaitable que la même personne garde cette responsabilité pendant plusieurs années.

Etant donné le volume et l'envergure du programme luxembourgeois il n'est pas nécessaire de remplir tous les détails de tous les tableaux et le Secrétariat de l'OCDE a fait des propositions dans ce sens. Il est important, par contre, que les données statistiques fournies soient cohérentes.

## ANNEXE I

### PROGRAMME LUXEMBOURGEOIS D'AIDE AU CAP-VERT ET AU SENEGAL

#### A. Cap-Vert

##### *La situation économique et sociale*

Le Cap-Vert est parmi les pays les moins avancés. D'après l'indicateur du développement humain, le pays occupe le 117ème rang sur 175. Le budget de l'Etat et la balance commerciale sont fortement déficitaires. Le Cap-Vert importe environ 90 pour cent des denrées alimentaires d'où l'importance de l'aide alimentaire. L'archipel n'a pratiquement pas de ressources naturelles et la faible activité agricole est sévèrement affectée par de fréquentes sécheresses et la désertification croissante. La croissance du PIB de 3 à 4 pour cent par an depuis 1992 repose essentiellement sur les transferts de fonds de la communauté émigrée qui compte environ 700.000 personnes résidant pour la plupart au Portugal et aux Etats-Unis. On estime que les deux tiers des capverdiens vivent à l'étranger. Ce sont ces transferts et l'aide internationale qui permettent au Cap-Vert de maintenir en état les infrastructures nécessaires.

##### *Les activités luxembourgeoises*

Le Cap-Vert est le plus grand bénéficiaire de l'aide luxembourgeoise. Durant la période 1990 à 1997 ce pays a reçu 28 millions de dollars sous forme de dons. Les versements luxembourgeois ont progressivement augmenté passant de moins de 1 million de dollars en 1990 à 7 millions de dollars en 1997. En dehors de la pauvreté et de la petite taille du pays, la présence d'une forte communauté capverdienne au Luxembourg a contribué à faire de ce pays le principal partenaire de la coopération luxembourgeoise. La dynamique du programme est facilitée par sa concentration géographique sur l'une des îles -- Santo Antao -- où les indicateurs socio-économiques sont parmi les plus bas de l'archipel. Bien que le Luxembourg entreprenne maintenant des activités aussi sur d'autres îles, neuf projets de Lux-Development sur les quinze en portefeuille en 1997 concernent Santo Antao qui reste la destination privilégiée du programme luxembourgeois.

La concentration géographique de l'aide luxembourgeoise sur une île et la permanence de l'engagement ont permis, de part et d'autre, de bien se connaître, de travailler dans un climat de franchise, de confiance et de transparence. Cette concentration de projets facilite aussi grandement le suivi des travaux. Beaucoup de projets concernent la santé et l'éducation mais le projet le plus important en terme de contribution financière est l'électrification rurale. Son exécution qui est menée par des ingénieurs et des techniciens locaux, doit permettre de faire passer le taux de couverture électrique de l'île de 15 pour cent en 1993 à 60 pour cent en 2000, date à laquelle les travaux devraient se terminer. Le projet qui coûte près de 10 millions de dollars prévoit non seulement l'extension du réseau électrique, mais aussi la formation des techniciens pour améliorer la maintenance du réseau des centrales.



Dans le domaine de la santé le Luxembourg a quatre projets au Cap-Vert dont trois sur l'île de Santo Antao : l'hôpital de Ribeira Grande, le centre de santé de Paul et le dispensaire de Ponta do Sol. L'appui au secteur de la santé se situe ainsi à tous les niveaux sanitaires, de l'unité de base à l'hôpital régional.

L'hôpital, construit et équipé pour un montant de 2.4 millions de dollars, a commencé à fonctionner en janvier 1996. L'hôpital auquel est rattachée une pharmacie, un dispensaire et un centre de planification familiale, emploie 80 personnes dont sept médecins et un dentiste. Il dispose de 70 lits. Comme les recettes couvrent seulement une petite part des dépenses de fonctionnement du système de santé de Ribeira Grande, l'hôpital constitue une charge relativement importante pour le budget de l'Etat.

Le Centre de santé de Paul, projet qui a porté sur la réhabilitation, l'agrandissement et l'équipement du centre, a permis de renforcer l'infrastructure médicale de l'île. Il a inclus aussi la rénovation ou la construction de deux dispensaires et de deux unités sanitaires de base. Les nouvelles structures ont incité un médecin à s'installer à Paul. La réhabilitation et l'équipement du dispensaire de Ponta do Sol donnent aux habitants de cette localité accès aux soins de santé dans de meilleures conditions. Les femmes en tirent un bénéfice particulier grâce à la mise en place d'une salle d'accouchement.

Dans le domaine de l'éducation, la coopération luxembourgeoise intervient à travers la construction et l'équipement de deux internats et l'équipement d'un troisième. Etant donné les grandes distances et l'absence de transports en commun, ces internats permettent aux enfants d'avoir accès à un enseignement secondaire ou technique. Soixante dix huit enfants de 12 à 19 ans, dont la moitié sont des filles, sont ainsi hébergés et nourris dans de bonnes conditions à Ribeira Grande depuis 1996. Les critères d'admission sont la situation sociale, la distance du domicile et le succès scolaire. Pendant les vacances scolaires, l'internat est utilisé pour des cours de formation et pour diverses réunions.

L'expérience acquise à Ribeira Grande a conduit à construire et équiper en 1996 une deuxième résidence scolaire à Praia, qui accueille 84 pensionnaires dont la moitié sont des filles. A Mindelo, la deuxième ville du pays, le Luxembourg a meublé et équipé un internat similaire pour 72 élèves (dont 40 filles). Le Luxembourg a aussi pris en charge pour les trois résidences scolaires la formation du personnel technique et la mise en place d'un système de gestion. Comme la plupart des parents ne peuvent pas payer l'internat, le Luxembourg prend en charge une partie des dépenses par le biais du fonds de contrepartie de l'aide alimentaire. Le Luxembourg veut ainsi contribuer au développement des ressources humaines au Cap-Vert.

Dans le domaine productif la coopération vise le soutien aux petites et moyennes entreprises et un projet d'élevage de chèvres. Ce dernier vise à améliorer les revenus des éleveurs de chèvres, à créer des activités économiques dans une partie de l'île particulièrement pauvre, et ainsi à stabiliser la population rurale. Les objectifs du projet sont une augmentation des capacités de production et une amélioration de la qualité des produits de l'élevage par le biais d'une formation des éleveurs, d'une amélioration de la race locale, d'une assistance vétérinaire et d'un perfectionnement des méthodes de production. Le projet vise aussi une diversification et une meilleure commercialisation des produits qui posent problème malgré l'existence d'un marché. En vue d'atteindre ces objectifs, le Luxembourg a construit et équipé un centre d'élevage et un centre de transformation et fourni une assistance technique. Il était prévu que la responsabilité pour le projet serait transférée, fin 1999, à une coopérative d'éleveurs, mais le projet a connu de nombreux retards. Pour l'instant le projet repose essentiellement sur l'appui extérieur. Il est à craindre que des éleveurs ne soient en mesure de prendre en charge les installations et activités à la fin 1999.

Le soutien aux petites et moyennes entreprises se fait par le biais de constructions de halls de production (dits hangars). Le Luxembourg en a construit sept qui sont vendus à des entreprises moyennes à des conditions financières attractives leur permettant l'agrandissement de leur lieu de production. Le produit de la vente alimente un fonds de contrepartie pour le développement industriel géré par l'Institut d'appui aux entreprises. Le Gouvernement du Cap-Vert souhaite une prolongation de ce projet qui jusqu'à maintenant a coûté 1.5 millions de dollars.

Un projet un peu particulier est la construction de deux immeubles d'habitation. Ce projet, d'un coût de 2.1 millions de dollars, poursuit deux buts. Premièrement, il favorise l'installation et le retour sur l'île de cadres capverdiens en leur donnant la possibilité d'accéder à la propriété d'appartements. La présence de ces cadres est indispensable à une politique de développement durable dans des secteurs comme l'éducation et la santé. A cette fin, deux blocs de douze logements sont construits. Deuxièmement, le projet contribue à la construction d'habitations sociales destinées aux catégories les plus défavorisées de la population par la réutilisation du produit de la vente des appartements construits.

Une autre forme de soutien luxembourgeois au Cap-Vert se fait par le biais d'une aide alimentaire. L'aide alimentaire ou humanitaire absorbe 10 pour cent des moyens financiers du programme quinquennal 1993-97. Chaque année le Grand-Duché fournit 2 000 tonnes de froment et environ 20 millions de FLux (560 000 dollars au taux de change de 1997). Cet argent et les recettes de la vente du froment alimentent un fonds de contrepartie qui est utilisé pour financer des projets sociaux. La plupart des projets sont exécutés par les municipalités dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. A ce titre, en cinq années, onze écoles primaires ont été construites ou agrandies pour plus de 3 000 élèves, trois unités sanitaires desservant une population de près de 2 000 personnes ont été réalisées et un hôpital régional agrandi. Vingt-sept logements sociaux abritant une population vulnérable d'environ 200 personnes ont été construits et un petit réseau d'électrification rurale couvrant près de 1 200 personnes a été appuyé.

### ***La coordination de l'aide et les relations avec les autorités du Cap-Vert***

La coordination de l'aide est peu développée bien qu'en amélioration. Ceci concerne aussi bien la coordination entre les donateurs et le gouvernement capverdien qu'entre les donateurs eux-mêmes. Cette situation s'explique en partie par le fait que peu de donateurs ont une ambassade ou un bureau d'aide au Cap-Vert, et que les donateurs concentrent souvent leurs activités sur des îles différentes ce qui réduit un peu la nécessité de coordonner ces activités. La Commission Européenne a contribué à un minimum de coordination par la tenue de trois Tables rondes à Bruxelles. Sur place une première réunion de coordination des donateurs européens représentés au Cap-Vert a eu lieu en octobre 1998.

Au niveau du gouvernement deux services s'occupent, en principe, de la coordination de l'aide, ce qui ne facilite pas la tâche : d'une part la Direction générale de la coopération (DGC) du ministère des Affaires étrangères ; d'autre part le Bureau du Vice-Premier ministre chargé du Plan.

Le Luxembourg est un des rares pays qui a un responsable de l'aide sur place. Depuis 1997 la coopération est grandement facilitée par un appui institutionnel à la DGC. Dans ce contexte, le fonctionnaire responsable de l'aide luxembourgeoise à la DGC a effectué un stage au Luxembourg. A l'issue de sa formation, il avait acquis une bonne connaissance non seulement des méthodes et des procédures de Lux-Development, mais aussi de la nature du programme de coopération entre les deux pays. En outre, il partage un bureau avec le responsable de Lux-Development à Praia qui travaille

comme assistant technique à la DGC, ce qui permet une collaboration étroite et efficace visant à optimiser la gestion des projets, y compris ceux du fonds de contrepartie.

La gestion de l'aide extérieure reste une préoccupation majeure des autorités nationales. Dans la plupart des cas ce sont les autorités locales qui discutent des projets avec le Luxembourg. Le Gouvernement central donne son accord seulement après les discussions. La coopération avec le Grand-Duché est très appréciée par les responsables capverdiens pour son pragmatisme, sa flexibilité et la rapidité de décision et d'exécution. Elle bénéficie d'une bonne compréhension mutuelle. Les responsables capverdiens apprécient en particulier que le Luxembourg demande peu de documentation et de justificatifs en comparaison avec les autres donateurs. Cette attitude très coopérative peut cependant créer certains problèmes. Il semble qu'il y ait peu d'évaluations approfondies aussi bien *ex ante* qu'*ex post* si bien que la pérennité de certains projets sans une aide extérieure ne paraît pas garantie.

## **B. Sénégal**

Le Sénégal est un autre pays cible pour la coopération luxembourgeoise depuis la fin de 1993, mais pour l'instant le montant de l'aide est nettement moins important qu'au Cap-Vert. Pendant la période 1990-97 le Grand-Duché a versé 11 millions de dollars, ce qui correspond à 0.3 pour cent de l'aide des pays du CAD reçue par le Sénégal durant cette période.

L'aide luxembourgeoise se concentre sur les secteurs de la santé (environ 40 pour cent), du développement rural et de l'agriculture, mais la plus grande dépense à ce jour (4 millions de dollars) concerne la reconstruction du marché Kermel à Dakar détruit par un incendie en 1993. Ce projet, cofinancé par l'Union Européenne, doit permettre à un grand nombre de commerçants d'exercer leurs activités dans de bonnes conditions. En outre, cette reconstruction à l'identique a permis à la ville de Dakar de retrouver l'un de ses monuments historiques. L'ouverture du marché a été retardée pendant plus d'un an après l'achèvement des travaux, alors que la demande (2 500 commerçants) dépasse largement le nombre de places disponibles (400) à cause d'un désaccord avec la mairie de Dakar concernant la privatisation de la gestion du marché. Le marché a ouvert ses portes fin juillet 1998.

Le deuxième projet visité est le centre hospitalier municipal Abass Ndao à Dakar. L'appui luxembourgeois qui dépasse 2 millions de dollars, inclut la fourniture d'équipements médicaux, le perfectionnement du personnel médical, la mise en place et la formation d'une équipe de maintenance. Il concerne aussi la supervision de la construction du bâtiment du service de maintenance et l'agrandissement du bloc opératoire et de la pédiatrie. En même temps une formation de base en hygiène hospitalière est dispensée au personnel. L'hôpital dispose de 140 lits avec un taux de remplissage de 80 pour cent d'après la direction. Les deux blocs opératoires disposent d'équipements sophistiqués dont le fonctionnement et la maintenance coûteront cher au budget municipal après la fin de l'appui luxembourgeois, d'autant plus que, malgré la présence de six chirurgiens, relativement peu d'opérations ont lieu. Le projet a connu diverses difficultés. En particulier, l'administration de l'hôpital ne connaît pas le coût d'exploitation de l'hôpital. La Communauté urbaine de Dakar paie les salaires de tout le personnel, les frais de téléphone, eau et électricité, l'entretien des infrastructures et du parc automobile. Un premier bilan recettes/dépenses est prévu pour la fin 1998. Bien que les recettes aient plus que doublé, atteignant 25 000 dollars par mois d'après la direction, elles sont certainement insuffisantes pour couvrir les dépenses. Il semble que toutes les implications opérationnelles et financières de ce projet n'ont pas suffisamment été évaluées au départ. Dans ce contexte il faut noter que le gouvernement luxembourgeois a l'intention d'orienter dorénavant sa coopération plutôt vers le développement des ressources humaines au lieu des projets d'infrastructure.

**ANNEXE II**

**TABLEAUX ET GRAPHIQUE**

Tableau II-1. Principaux indicateurs du volume de l'APD

i) Versements et engagements

	Moyennes biennales sur dix ans			1995	1996	1997
	1986/87	1991/92	1996/97			
<i>Versements nets d'APD</i>						
Aux prix et taux de change courants (en millions de dollars)	13	40	88	66	82	95
-- APD bilatérale	4	24	61	43	57	66
-- APD multilatérale	9	16	27	22	26	28
A prix et taux de change constants de 1996 (en millions de dollars)	21	47	95	63	82	107
-- APD bilatérale	6	28	66	41	57	75
-- APD multilatérale	14	19	29	22	26	32
En monnaie nationale (en millions de FLux)	515	1 315	2 964	1 932	2 549	3 379
-- APD bilatérale	159	785	2 060	1 271	1 753	2 367
-- APD multilatérale	356	530	904	661	796	1 012
En pourcentage du PNB	0.17	0.29	0.49	0.36	0.44	0.55
-- APD bilatérale	0.05	0.17	0.34	0.24	0.30	0.38
-- APD multilatérale	0.12	0.12	0.15	0.12	0.14	0.16
<i>Engagements d'APD</i>						
Aux prix et taux de change courants (en millions de dollars)	..	40	88	68	88	88
-- APD bilatérale	..	24	56	46	54	59
-- APD multilatérale	..	16	32	22	35	29
En pourcentage du PNB	..	0.29	0.49	0.38	0.47	0.51
-- APD bilatérale	..	0.17	0.31	0.26	0.29	0.34
-- APD multilatérale	..	0.12	0.18	0.12	0.18	0.17

ii) Taux annuels moyens de croissance des versements nets d'APD en termes réels

				Pour référence : Total CAD		
	1986/87- 1991/92	1991/92- 1996/97	1986/87- 1996/97	1986/87- 1991/92	1991/92- 1996/97	1986/87- 1996/97
<i>En pourcentage</i>						
APD totale	17.9	15.0	16.5	3.3	-4.7	-0.8
-- APD bilatérale	34.5	18.6	26.3	3.6	-5.5	-1.0
-- APD multilatérale	5.8	8.8	7.3	2.6	-2.9	-0.2
<i>Pour mémoire :</i>						
Croissance du PNB en termes réels	5.5	3.8	4.6	3.0	2.5	2.8

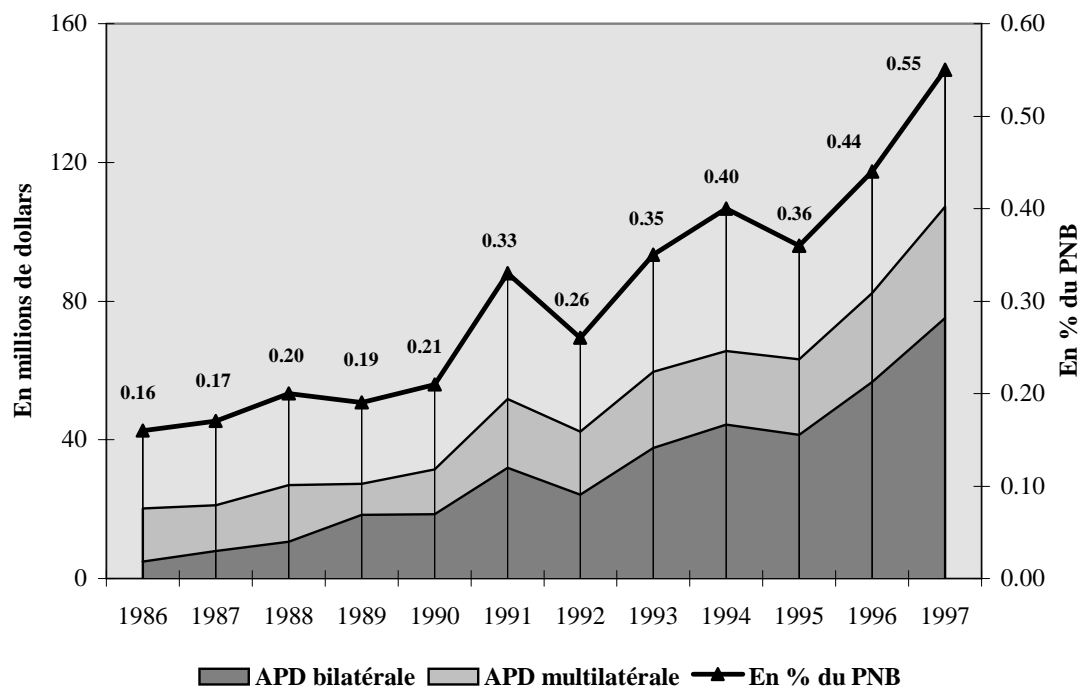
iii) Part dans le total du CAD

	Moyennes biennales sur dix ans			1995	1996	1997
	1986/87	1991/92	1996/97			
<i>En pourcentage</i>						
APD totale	0.0	0.1	0.2	0.1	0.1	0.2
-- APD bilatérale	0.0	0.1	0.2	0.1	0.1	0.2
-- APD multilatérale	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2	0.2
Produit national brut	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1

Source : OCDE.

### Graphique II-1. Versements nets d'APD

A prix et taux de change constants de 1996 et en % du PNB



Source : OCDE.

Tableau II-2. Versements nets d'APD par grandes catégories

	Millions de dollars à prix et taux de change constants de 1996				En pourcentage de l'APD totale nette				Pour référence : Total CAD en pourcentage de l'APD totale nette			
	1991/92	1995	1996	1997	1991/92	1995	1996	1997	1991/92	1995	1996	1997
<b>APD bilatérale</b>	<b>28</b>	<b>41</b>	<b>57</b>	<b>75</b>	<b>59.7</b>	<b>65.8</b>	<b>68.8</b>	<b>70.1</b>	<b>71.1</b>	<b>68.9</b>	<b>70.5</b>	<b>66.4</b>
Dons	28	41	57	75	59.7	65.8	68.8	70.1	58.8	61.4	65.9	64.5
-- Projets et programmes de développement	14	25	30	58	29.0	39.1	36.8	54.4	16.2	14.2	17.9	...
-- Coopération technique	1	2	2	2	1.4	3.5	2.2	2.0	21.3	24.3	25.5	15.0
-- Aide alimentaire	1	1	1	1	3.1	2.3	0.7	1.1	2.8	2.3	1.5	1.5
-- Secours d'urgence (à l'exception de l'aide alimentaire)	10	7	9	9	22.2	10.7	11.1	8.6	4.1	5.2	4.9	3.7
-- Allégement de la dette	-	-	-	-	-	-	-	-	7.4	6.4	6.3	...
-- Soutien aux ONG	0	6	12	1	0.8	10.2	14.6	0.8	1.8	2.1	2.5	...
-- Dépenses administratives	-	-	2	3	-	-	2.7	2.9	3.8	4.9	5.2	...
-- Autres dons	1	-	1	0	3.2	-	0.9	0.3	1.3	1.5	2.2	...
Prêts	-	-	-	-	-	-	-	-	12.3	7.5	4.7	1.9
<i>Pour mémoire :</i>												
Financements mixtes	-	-	-	-	-	-	-	-	0.9	0.7	0.7	...
<b>APD multilatérale</b>	<b>19</b>	<b>22</b>	<b>26</b>	<b>32</b>	<b>40.3</b>	<b>34.2</b>	<b>31.2</b>	<b>29.9</b>	<b>28.9</b>	<b>31.1</b>	<b>29.5</b>	<b>33.6</b>
-- Institutions des Nations Unies	2	5	6	10	4.5	7.5	7.2	9.4	7.5	7.2	7.9	7.1
dont : PAM	-	...	...	...	...	...	...	...	1.3	1.4	1.0	...
PNUD	0	...	1	2	0.8	...	0.7	1.8	1.7	1.5	1.6	...
UNICEF	0	...	1	1	0.1	...	0.9	1.0	0.7	0.6	0.7	...
FNUAP	0	...	...	...	0.1	...	...	...	0.4	0.5	0.6	...
-- Groupe de la Banque mondiale	4	5	6	5	9.5	7.5	6.8	5.0	9.9	9.5	7.8	...
dont : IDA	4	5	5	5	7.9	7.5	5.8	5.0	9.1	9.2	7.2	...
-- Banques régionales de développement	-	-	-	...	...	...	...	...	2.5	2.2	2.8	2.2
-- CE	11	12	14	16	23.1	18.8	17.1	15.1	7.2	9.1	8.3	10.0
-- Autres	2	0	-	1	3.5	0.6	...	0.5	1.9	3.0	2.6	...
<b>Total des versements nets d'APD</b>	<b>47</b>	<b>63</b>	<b>82</b>	<b>107</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
dont : Aide alimentaire	1	1	1	1	3.1	2.3	0.7	1.1	5.8	4.5	3.1	...

Source : OCDE.

Tableau II-3. Principaux bénéficiaires des versements nets d'APD bilatérale

Rang	Bénéficiaire	1991/92	% de	% cumulé	Bénéficiaire	1996/97	% de	% cumulé
		Millions de \$ constants de 1996	l'aide bilatérale ventilable	de l'aide bilatérale ventilable		Millions de \$ constants de 1996	l'aide bilatérale ventilable	de l'aide bilatérale ventilable
1	Cap-Vert	2.3	10.4	10.4	Cap-Vert	7.0	12.0	12.0
2	Chili	1.1	5.3	15.7	Namibie	3.7	6.3	18.3
3	Rwanda	1.1	5.2	21.0	Tunisie	3.6	6.0	24.3
4	États de l'ex-Yougoslavie	1.1	5.0	26.0	Niger	2.8	4.8	29.2
5	Burundi	1.1	5.0	30.9	Viet Nam	2.8	4.8	34.0
6	Somalie	1.0	4.7	35.6	Nicaragua	2.8	4.7	38.7
7	Burkina Faso	0.8	3.8	39.5	Sénégal	2.5	4.3	43.1
8	Gambie	0.8	3.7	43.2	Inde	2.3	4.0	47.0
9	Pérou	0.8	3.7	46.9	Rwanda	2.1	3.5	50.6
10	Sénégal	0.7	3.4	50.3	Chili	2.1	3.5	54.0
11	Namibie	0.7	3.3	53.6	Maurice	2.0	3.3	57.4
12	Colombie	0.7	3.1	56.7	Congo, Dém. Rép.	1.6	2.7	60.1
13	Inde	0.7	3.0	59.7	Burkina Faso	1.4	2.5	62.5
14	Niger	0.6	3.0	62.7	El Salvador	1.4	2.4	64.9
15	Djibouti	0.5	2.5	65.2	Bosnie-Herzégovine	1.2	2.1	67.0
16	Congo, Dém. Rép.	0.5	2.3	67.5	Mali	1.2	2.0	68.9
17	Guinée	0.4	1.9	69.4	Pérou	1.0	1.8	70.7
18	Philippines	0.4	1.8	71.2	Zones s/adm. palest.	1.0	1.7	72.4
19	Ethiopie	0.4	1.8	73.0	États de l'ex-Yougoslavie	0.9	1.5	73.9
20	Bangladesh	0.4	1.7	74.7	Brésil	0.8	1.4	75.3
	<b>Total de l'aide bilatérale ventilable</b>	<b>21.7</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>Total de l'aide bilatérale ventilable</b>	<b>58.8</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
	Aide non affectée (s'ajoute au total indiqué)	5.7	26.5		Aide non affectée (s'ajoute au total indiqué)	7.0	11.9	
	<i>Pour mémoire :</i> Nombre total de bénéficiaires	76			<i>Pour mémoire :</i> Nombre total de bénéficiaires	86		

Source : OCDE.



Tableau II-4. Versements nets d'APD ventilable par grands groupes de pays et par régions

	Versements d'APD à prix et taux de change constants de 1996			Variation annuelle moyenne en termes réels	Part de l'APD bilatérale			<i>Pour référence :</i> Total CAD : part de l'APD bilatérale		
	<i>Millions de dollars</i>			<i>Pourcentage</i>	<i>Pourcentage</i>			<i>Pourcentage</i>		
	1991/92	1996	1997	1991/92-1996/97	1991/92	1996	1997	1991/92	1996	1997
Afrique subsaharienne	13	26	34	18.2	60.7	53.2	50.1	30.0	30.6	..
-- Pays à faible revenu	12	21	27	14.1	56.7	41.9	39.4	28.6	28.0	..
-- Autres pays	1	6	7	49.9	3.9	11.3	10.7	1.4	2.6	..
Afrique du Nord et Moyen-Orient	1	3	8	44.4	4.1	7.1	11.2	22.7	20.5	..
-- Pays à faible revenu	-	-	-	n.a.	-	-	-	0.5	0.4	..
-- Autres pays	1	3	8	44.4	4.1	7.1	11.2	22.1	20.1	..
Asie	2	7	12	33.3	10.7	14.6	18.1	28.1	26.6	..
-- Pays à faible revenu	2	6	10	34.9	8.6	13.0	14.9	16.6	19.2	..
-- Autres pays	0	1	2	25.9	2.1	1.6	3.2	11.5	7.4	..
Amérique	4	9	12	22.1	17.8	19.3	16.7	11.8	13.3	..
-- Pays à faible revenu	0	4	3	52.0	1.9	7.3	4.3	2.7	3.7	..
-- Autres pays	3	6	9	15.8	15.9	11.9	12.4	9.2	9.6	..
Océanie	-	-	-	n.a.	-	-	-	3.4	5.3	..
Europe	1	3	3	13.6	6.7	5.8	3.9	4.0	3.6	..
<b>Total des versements bilatéraux ventilables</b>	<b>22</b>	<b>49</b>	<b>69</b>	<b>22.1</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>..</b>
<i>Pour mémoire :</i>										
-- Pays les moins avancés	12	18	27	13.4	56.0	37.8	39.3	25.4	25.7	..
-- Autres pays à faible revenu	3	14	15	41.9	11.6	27.9	22.1	24.1	28.3	..
-- Pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure	5	12	20	26.1	23.1	23.9	29.5	39.4	31.9	..
tranche supérieure	2	5	6	26.9	7.9	10.4	8.9	3.5	3.9	..
-- Pays à revenu élevé	0	-	0	-27.1	1.4	-	0.2	7.6	10.1	..
-- APD non affectée (s'ajoute au total indiqué)	6	8	6	4.1	26.5	15.7	9.2	22.1	29.9	..

Source : OCDE.

Tableau II-5. Ventilation par objet principal des engagements d'APD bilatérale

	1992/93		1996/97		Pour réf :
	En millions de dollars	En % du total	En millions de dollars	En % du total	Total CAD 1995/96 En % du total
<b>Infrastructure sociale et services</b>	<b>8.5</b>	<b>36.4</b>	<b>31.3</b>	<b>51.0</b>	<b>28.9</b>
Education	0.9	3.9	11.4	18.6	9.8
Santé	4.5	19.1	12.9	20.9	4.4
Programmes en matière de population	-	-	-	-	1.5
Distribution d'eau et assainissement	0.6	2.4	1.4	2.3	6.1
Gouvernement et société civile	-	-	0.5	0.8	3.1
Infrastructure et services sociaux divers	2.6	11.1	5.1	8.3	4.1
<b>Infrastructure et services économiques</b>	<b>1.3</b>	<b>5.4</b>	<b>2.4</b>	<b>3.8</b>	<b>24.1</b>
Transports et stockage	0.1	0.2	0.4	0.7	11.5
Communications	-	-	0.2	0.3	1.6
Energie	1.2	4.9	0.6	0.9	9.0
Banques et services financiers	-	-	0.3	0.4	0.9
Entreprises et autres services	0.1	0.2	1.0	1.5	1.3
<b>Production</b>	<b>3.8</b>	<b>16.1</b>	<b>6.1</b>	<b>9.9</b>	<b>12.0</b>
Agriculture, sylviculture et pêche	2.7	11.6	4.3	7.0	8.5
Industries manufacturières et extractives, et construction	-	-	0.4	0.6	1.9
-- Industries manufacturières	-	-	0.2	0.3	1.2
-- Industries extractives	-	-	-	-	0.1
-- Construction	-	-	-	-	0.1
Commerce et tourisme	0.7	2.8	1.5	2.4	1.5
-- Commerce	0.5	2.1	1.4	2.2	0.2
-- Tourisme	-	-	0.1	0.2	0.0
Autres	0.4	1.7	0.0	0.0	0.1
<b>Destination plurisectorielle</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>2.1</b>	<b>3.3</b>	<b>5.2</b>
<b>Total ventilable par secteur</b>	<b>13.5</b>	<b>57.8</b>	<b>41.8</b>	<b>68.0</b>	<b>70.3</b>
Aide-programme et aide sous forme de produits	1.4	5.8	0.8	1.3	5.1
Actions se rapportant à la dette	-	-	-	-	6.7
Aide d'urgence	7.9	33.6	8.6	14.0	5.4
Frais administratifs des donateurs	-	-	2.5	4.0	4.8
Concours fournis aux ONG	0.2	0.6	6.4	10.4	0.9
Non affecté	0.5	2.1	1.5	2.4	6.8
<b>Total</b>	<b>23.4</b>	<b>100.0</b>	<b>61.4</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Source : OCDE.

Tableau II-6. **Apports totaux**

*Versements nets en millions de dollars à prix et taux de change de 1996*

	1986/87	1991/92	1995	1996	1997
<b>Aide publique au développement</b>	<b>21</b>	<b>47</b>	<b>63</b>	<b>82</b>	<b>107</b>
<b>Autres apports du secteur public</b>	<b>2</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
-- Crédits publics à l'exportation	-	-	-	-	-
-- Participations et autres éléments d'actifs bilatéraux	2	-	-	-	-
-- Apports multilatéraux	-	-	-	-	-
<b>Apports du secteur privé aux conditions du marché</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
-- Investissements directs	-	-	-	-	-
-- Investissements bilatéraux de portefeuille	-	-	-	-	-
-- Investissements multilatéraux de portefeuille	-	-	-	-	-
-- Crédits privés à l'exportation	-	-	-	-	-
<b>Dons du secteur privé</b>	<b>-</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>6</b>
<b>Total des apports autres que l'APD</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>6</b>
En pourcentage du PNB	0.02	0.03	0.04	0.04	0.03
<b>Apports totaux</b>	<b>23</b>	<b>52</b>	<b>69</b>	<b>89</b>	<b>114</b>
En pourcentage du PNB	0.19	0.33	0.40	0.47	0.58

Source : OCDE.

## COMMUNIQUE DE PRESSE PUBLIÉ SUR L'EXAMEN DE L'AIDE DU LUXEMBOURG PAR LE CAD

Le programme d'aide du Luxembourg a fait de grands progrès depuis le premier examen par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE en 1993. Le gouvernement a mis en oeuvre la plupart des recommandations émises par le CAD lors de cet examen. Les mesures prises par le gouvernement comprennent entre autres :

- une nouvelle loi sur la coopération définissant les objectifs de la coopération ;
- la sélection de pays cibles ;
- une augmentation du personnel chargé du programme d'aide ;
- une convention réglant les relations entre le ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération (MAE) et Lux-Development, l'institution d'exécution.

Au cours des cinq dernières années, le volume de l'aide publique au développement (APD) consentie par le Luxembourg a augmenté en moyenne de 15 pour cent par an en termes réels. Par rapport au produit national brut (PNB), l'aide luxembourgeoise a atteint 0.55 pour cent en 1997.

Ce sont surtout ces évolutions, signes de l'expansion du programme de coopération pour le développement et de l'intérêt grandissant que lui portent les pouvoirs publics, qui ont retenu l'attention à l'occasion de ce deuxième examen par le CAD, de même que les conséquences qui en découlent pour l'orientation de l'action publique et la gestion du programme. C'est lors d'une réunion tenue le 8 décembre 1998 qu'a eu lieu l'examen par le CAD du programme du Luxembourg en matière de coopération pour le développement. La Délégation luxembourgeoise y était conduite par Madame Lydie Err, Secrétaire d'Etat au ministère des Affaires étrangères. Les pays examinateurs étaient la Nouvelle-Zélande et le Portugal. Le Président du CAD, M. James Michel, qui dirigeait les débats, a résumé comme suit les conclusions du Comité :

Le Comité a noté avec satisfaction l'accroissement du volume de l'APD luxembourgeoise et l'engagement du gouvernement luxembourgeois de poursuivre dans cette voie pour atteindre l'objectif de 0.70 pour cent du PNB en l'an 2000. Ce progrès est rendu possible par le soutien unanime des partis politiques et de l'opinion publique. Le Comité a également félicité les autorités luxembourgeoises de dispenser leur aide entièrement sous forme de dons, pour la plupart non liés.

Depuis 1994, le Luxembourg a sélectionné un certain nombre de pays cibles sur lesquels il entend concentrer son effort d'aide. (Ceux-ci sont au nombre de 14 et se répartissent 70 pour cent de l'aide Luxembourgeoise.) Cependant, 86 pays au total se partagent encore l'aide émanant du Luxembourg en raison notamment du soutien dont bénéficient les projets des ONG. Le Ministère a encore établi peu de stratégies par pays et ne dispose de représentants locaux que dans quelques pays partenaires.

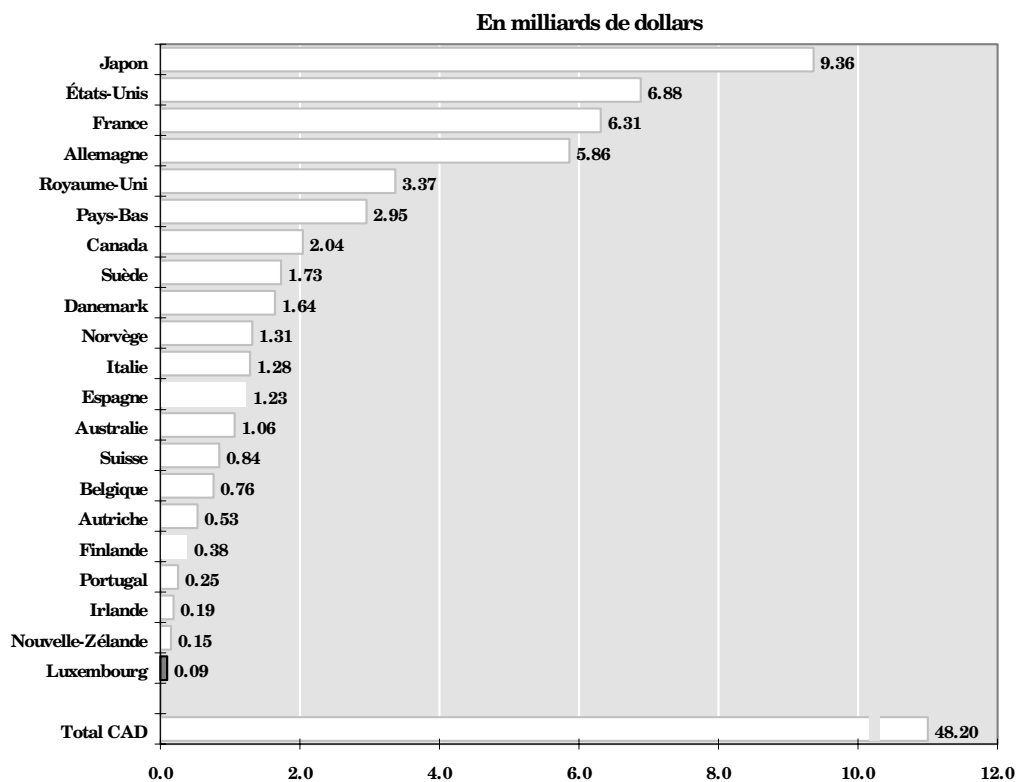
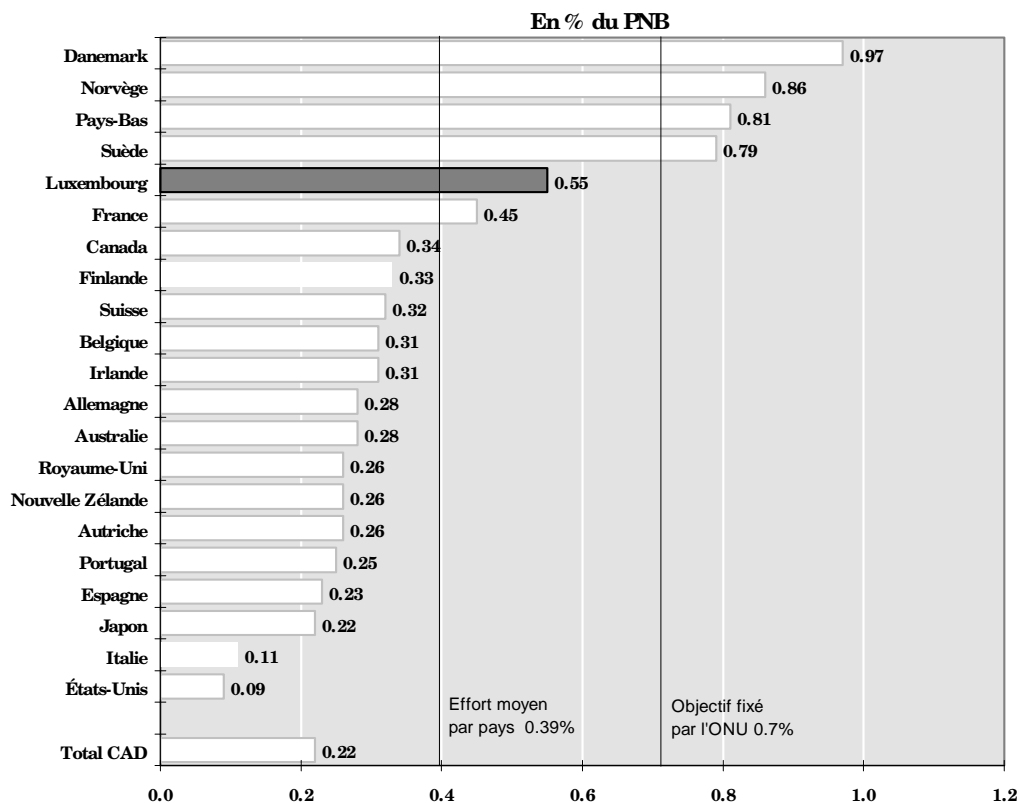
Etant donné la forte augmentation du volume de l'aide, il devient important de surveiller et renforcer la qualité des projets et programmes par une plus grande sélectivité, par un suivi accru des projets et par des évaluations systématiques *ex ante* et *ex post*. A ce jour cinq projets bilatéraux, et 12 projets émanant d'ONG, ont été évalués *ex post* par des experts indépendants.

Le Comité a noté le nombre important d'ONG et la contribution positive qu'elles apportent au programme d'aide luxembourgeois. D'un autre côté, il a constaté que la charge administrative pour le MAE résultant de la coopération avec un si grand nombre d'ONG était lourde et a invité les autorités luxembourgeoises à continuer à rechercher des solutions pour réduire cette charge.

Le CAD a considéré que le défi consiste maintenant à s'assurer que la qualité de l'aide augmente autant que le volume. Pour cela il serait utile :

- d'augmenter et renforcer les évaluations ;
- de réduire le nombre de pays bénéficiaires ;
- de renforcer encore les ressources humaines affectées à l'élaboration de la politique d'aide et d'accroître la formation du personnel de coopération ;
- de consolider les mécanismes encourageant le resserrement des partenariats ;
- de simplifier la coopération avec les ONG.

## APD nette en provenance des pays du CAD en 1997



## DEFINITIONS DES PRINCIPAUX TERMES

*Ci-dessous se trouvent de brèves définitions des principaux termes utilisés dans ce volume, fournies à titre informatif. Pour les définitions plus complètes, veuillez consulter le “Glossaire des principaux termes et concepts” publié dans le Rapport annuel du CAD, Coopération pour le Développement*

**AIDE LIÉE :** Prêts ou crédits 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 en développement.

**AIDE NON LIÉE :** Aide publique au développement 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 biens et services qui doivent être achetés soit dans le pays donneur soit parmi un groupe restreint d’autres pays, lequel doit toutefois comprendre la quasi-totalité des pays bénéficiaires.

**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 :** 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 pour cent).

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

**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 (voir PAYS ET TERRITOIRES BÉNÉFICIAIRES). Dans la pratique, il correspond à 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.

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

**Investissements multilatéraux de portefeuille :** Il s’agit des investissements du secteur privé bancaire et non bancaire dans des titres émis par des institutions multilatérales.

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

**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 définition de l'aide publique au développement ou de 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 subventions 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 crédits sont fréquemment assortis d'un taux d'intérêt bonifié par le gouvernement du pays créancier en vue d'encourager les exportations.

**DONS :** Transferts effectués en espèces ou en nature et 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 pour cent ; il est de 100 pour cent pour un don ; pour un prêt à des conditions libérales, il se situe entre ces deux extrêmes.

**FINANCEMENT MIXTE :** Conjugaison d'aide publique au développement, sous forme de dons ou de prêts, avec tout autre financement pour constituer une enveloppe financière.

**LISTE DU CAD :** En janvier 1994 le CAD a établi 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" comprend les territoires) :

**PMA :** Pays les moins avancés. Groupe défini par les Nations Unies. Pour être classés dans ce groupe, les pays doivent se situer en dessous de seuils fixés pour le revenu, la diversification économique et le 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 PNB par habitant était inférieur à 765 dollars en 1995 (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 PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 766 et 3 035 dollars en 1995. En sont exclus les pays qui appartiennent à la fois aux PMA et aux PRITI.



**PRITS** : Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Ce sont les pays dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 3 036 et 9 385 dollars en 1995.

**PRÉ** : Pays à revenu élevé. Ce sont les pays en développement dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) était supérieur à 9 385 dollars en 1995.

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 nouveaux Etats indépendants de l'ex-Union soviétique ; et ii) les pays en développement les plus avancés. Voir aussi AIDE PUBLIQUE.

**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.

**RÉAMENAGEMENT (ou RESTRUCTURATION) DE LA 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 de la dette, d'un rééchelonnement ou d'un prêt de 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 (termes réels)** : Sauf quand c'est précisé, les chiffres sur les apports fournis dans la présente publication sont exprimés en dollars des EU. 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.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(43 1999 04 2 P) ISBN 92-64-27017-5 – n° 50530 1999