

# LUXEMBOURG

## 1) VOLUME DE L'AIDE

### 1.1. Performances actuelles/récentes en termes de volume

APD nette (millions de USD)	409
% du RNB	0,92 %

Source : données préliminaires de 2008 du CAD de l'OCDE

En 2000, le Luxembourg a rejoint le groupe de pays qui offrent au moins 0,7 % de leur RNB sous forme d'aide. Depuis, son budget d'aide est resté en hausse et a connu une augmentation de 178% en termes réels (à partir de 147 millions de USD) depuis 2002.

### 1.2. Volume prévu à l'avenir

Il existe un large consensus entre les partis sur l'établissement d'un objectif prévoyant d'accroître la proportion du RNB concédée sous forme d'APD à 1 %. Selon un calendrier officiel, cette augmentation devrait commencer en 2011, et les hausses sensibles du budget d'aide au cours des récentes années suggèrent que cet objectif est entièrement plausible. Le CAD prévoit donc que le Luxembourg concèdera 395 millions de USD d'APD (soit 0,93% de son RNB) d'ici à 2010 (CAD 2009).

## 2) ORGANISMES / MÉCANISMES CLÉS

### 2.1 Structures et organismes bilatéraux

*Ministère des affaires étrangères, du commerce extérieur, de la coopération et de la défense*

Au Luxembourg, la responsabilité générale de la coopération au développement incombe au Ministère des affaires étrangères. Ce ministère gère la coopération bilatérale (notamment le développement de Programmes indicatifs de coopération avec les pays prioritaires), la coopération avec les ONG, l'assistance technique, l'aide humanitaire et la coopération multilatérale avec le système des Nations Unies et le Fonds européen de développement de la CE ; cela équivaut à environ 85 % de l'APD totale en 2006. Au sein du Ministère des affaires étrangères, les activités de coopération au développement sont gérées par la Direction de la coopération au développement, qui compte un total de 33 employés au siège et dans ses six bureaux régionaux. Malgré l'établissement récent des bureaux régionaux, la décentralisation de l'APD luxembourgeoise se trouve à un stade très initial (CAD 2008b).

*Agence luxembourgeoise pour la coopération au développement (Lux-Développement)*

Lux-Développement est l'organisme de mise en œuvre pour la coopération bilatérale au développement du Luxembourg. Travaillant exclusivement sur des projets intergouvernementaux, cet organisme a décaissé 70-80 millions de USD pour des

projets en 2006. Constituée d'environ 55 membres, l'équipe du siège est secondée par 6 bureaux régionaux (3 en Afrique de l'Ouest, 1 en Afrique australe, 1 en Asie du Sud et 1 en Amérique latine), qui totalisent approximativement 135 employés. Ces bureaux régionaux sont chargés de soutenir la mise en œuvre des projets dans les 10 pays cibles du Luxembourg, ainsi que la mise en œuvre des Programmes indicatifs de coopération. Toutefois, le personnel d'exécution des bureaux régionaux des Programmes indicatifs de coopération dispose de très peu de pouvoir de décision, qui relève toujours du siège luxembourgeois (CAD 2008b).

#### *Ministère des finances*

Le Ministère des finances gère la coopération avec les institutions financières internationales (Banque mondiale, FMI, BERD et Banques de développement), par lesquelles environ 11 % de l'APD a été décaissé en 2006 (MAE 2007).

## **2.2 Politiques et législation clés**

### *Loi de 1996 sur la coopération au développement*

Les activités luxembourgeoises de coopération au développement sont régies par la Loi de 1996 en la matière, qui stipule que ces activités doivent contribuer aux aspects suivants :

- développement économique et social durable des pays en développement, et particulièrement des plus défavorisés d'entre eux ;
- intégration harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale ;
- réduction de la pauvreté dans les pays en développement.

Cette loi citait également un vaste éventail de domaines dans lesquels la coopération au développement pourrait être entreprise, notamment : l'action sociale (dont la santé, le logement, l'éducation, la formation professionnelle et la promotion des femmes) ; l'assistance technique ; la coopération économique et industrielle ; la coopération dans le domaine de l'environnement ; la coopération régionale ; la coopération scientifique et culturelle ; les actions liées aux droits de l'homme et à la démocratisation ; l'éducation au développement (MAE 1996).

### *La Coopération luxembourgeoise au développement – Stratégies et principes (2006)*

En 2006, le gouvernement actuel a publié une déclaration de stratégies et de principes régissant la coopération du Luxembourg au développement. Cette déclaration stipule explicitement que les OMD sont appelés à servir de guide principal pour les activités luxembourgeoises de coopération au développement et que la coopération se concentrerait donc dans le domaine social : santé et éducation (dont la formation) ; ainsi qu'à soutenir un développement rural intégré. En outre, elle souligne l'importance de concentrer la coopération luxembourgeoise sur un nombre limité de pays, via la sélection de 10 pays prioritaires auxquels le Luxembourg offre son soutien par le biais de Programmes indicatifs de coopération pluriannuels (MAE 2006).

## **3) PAYS BÉNÉFICIAIRES ET CRITÈRES D'ALLOCATION**

### **3.1. Pays bénéficiaires**

Le Luxembourg a sélectionné 10 pays prioritaires, qui ont perçu ensemble 37 % de l'APD totale (soit 52 % de l'APD bilatérale) en moyenne pour 2005-2006 et constitué

10 des 11 bénéficiaires les plus importants (la Serbie étant un pays non prioritaire) de l'aide luxembourgeoise, comme résumé dans le tableau ci-dessous :

**Principaux pays bénéficiaires de l'APD luxembourgeoise (moyenne 2005-06)**

Pays	% de décaissements bruts dans l'APD totale	% de décaissements bruts dans l'APD bilatérale	Millions de USD
Cap-Vert	5,6	7,7	15
Sénégal	4,6	6,1	12
Vietnam	4,4	6,1	12
Burkina Faso	3,9	5,6	11
Mali	3,8	5,1	10
Nicaragua	3,4	4,6	9
Niger	3,3	4,6	9
El Salvador	3,1	4,6	9
Laos	2,8	4,1	8
Serbie	2,4	3,6	7
Namibie	2,3	3,6	7

Source : CAD 2007

Suite aux recommandations du CAD (examens par les pairs de 1994 et 2003), le Luxembourg a réduit son nombre de pays prioritaires de 14 à 10 en 1999 et son nombre de pays sous projets de 20 en 2002 à 12 en 2007, tandis qu'il prévoit de ramener ce dernier chiffre à 0 à l'avenir (CAD 2008b).

Bien que d'autres indicateurs suggèrent que la concentration géographique de l'APD luxembourgeoise continue de varier (la proportion de l'APD bilatérale destinée aux 10 pays prioritaires était de 54 % en 2000 ; 43 % en 2001 ; et 52 % en moyenne pour 2005-06), la hausse des apports luxembourgeois à ses pays prioritaires signale que la concentration de l'APD s'accroît actuellement, comme le conclut l'Examen par les pairs effectué par le CAD en 2008 (CAD 2008b).

Ventilation de l'APD luxembourgeoise au sein des différents groupes de pays bénéficiaires (% d'APD spécifique aux pays, 2005/06) :

Pays les moins développés (PMD)	51,8%
Autres pays à faible revenu (APFR)	19,6%
Afrique subsaharienne (ASS)	51,1%
Amérique latine et Caraïbes	12,9%
Asie du Sud et centrale	10,2%
Autres pays d'Asie et d'Océanie	12,7%

Source : CAD 2007

En 2005/06, le Luxembourg a concédé 51,8 % de son APD spécifiquement nationale aux PMD (contre 45,9 % en 1995/06) et 19,6 % aux APFR (15,5 % en 1995/06), tandis qu'il destinait 71,4 % aux PFR (contre 61,4 % en 1995/06).

En termes de régions, en 2005/06, le Luxembourg a destiné 51,1 % de son APD à l'ASS; 12,9 % à l'Amérique latine et aux Caraïbes, 10,2 % à l'Asie du Sud et centrale et 12,7 % à d'autres pays d'Asie et d'Océanie (CAD 2007).

## Critères d'allocation

### 3.2.1. Critères de présélection

Le Luxembourg ne possède aucun critère de présélection pour l'éligibilité des pays.

### 3.2.2. Critères d'allocation

Les Indices de développement humain (IDH) constituent l'outil officiel principal que le Luxembourg emploie pour prendre la décision d'octroyer des fonds, 7 des 20 principaux bénéficiaires de l'APD luxembourgeoise présentant des IDH de 150-176 et 12 de 102-147.

Le Luxembourg entre actuellement dans une phase de transition avec 3 de ses pays prioritaires (El Salvador, Namibie et Vietnam), car ces derniers ont progressé dans l'échelle des IDH. Dans le court à moyen terme, ces pays seront remplacés en tant que pays prioritaires par d'autres pays présentant des niveaux de développement humain inférieurs et plus stagnants.

Parmi les autres facteurs ayant influé de façon plus informelle sur les décisions luxembourgeoises d'octroyer des fonds, figurent la taille du pays, la présence historique (notamment via le fonctionnement d'ONG) et l'objectif de maintenir la présence du Luxembourg sur 3 continents (Afrique, Asie et Europe) (CAD 2008b).

## 4) POLITIQUES D'AIDE

### 4.1. Concessionnalité

Le Luxembourg concède son APD uniquement sous forme de dons.

### 4.2. Types d'aide

Répartition des différents types d'APD (décaissements) :

	Millions de USD	% de décaissements bruts d'APD bilatérale
Coopération technique indépendante (décaissements)	5,5	2,7 %
Appui budgétaire général	0	0 %
Projets et programmes sectoriels	134	65,5 %
Activités liées à la dette	0	0 %
Aide alimentaire pour le développement	7,8	3,8 %
Assistance humanitaire	37,2	18,1 %

Source : base de données CRS du CAD de l'OCDE, données de 2006

N. B. : les différents types d'aide détaillés dans ce tableau proviennent de plusieurs sources de données du CAD de l'OCDE. À ce titre, la somme de la dernière colonne n'équivaut pas à 100 %.

Le Luxembourg ne fournit pas d'APD sous forme d'appui budgétaire ni d'approches sectorielles, son APD bilatérale étant majoritairement concédée sous forme de projets. Toutefois, le pays étudie actuellement la possibilité d'apporter un appui budgétaire à une échelle limitée dans certains de ses pays partenaires privilégiés (CAD 2008b).

Le Luxembourg utilise assez peu la coopération technique, 2,7 % seulement de son APD bilatérale étant fournie de cette façon, beaucoup moins que la moyenne du CAD (environ 25 %) (CAD 2007). Sur l'ensemble de la coopération technique

luxembourgeoise rapportée dans l'enquête de Paris 2006 (2 millions de USD – soit environ 35 % de sa coopération technique totale), aucune opération n'était coordonnée avec les programmes de pays.

Le Luxembourg a augmenté progressivement la proportion d'APD totale qu'il concède sous forme d'assistance humanitaire, de 7 % en 2003 à 12 % en 2006, tandis qu'il a décaissé 12 % de son APD totale par le biais d'ONG en 2006 (CAD 2008b).

En 2005 et 2006, le Luxembourg n'a concédé aucune APD sous forme d'allègement de dette.

#### 4.3. Canaux d'assistance

En 2006, le Luxembourg a octroyé 29,6 % de son APD via des organisations multilatérales, dont 30 % à des organismes des Nations Unies, 28 % à la CE, 22 % au Groupe de la Banque mondiale et 13 % à la Banque asiatique de développement (CAD 2007).

L'Enquête de 2006 sur le suivi de la Déclaration de Paris a révélé que sur l'ensemble de l'APD luxembourgeoise destinée au secteur public et rapportée dans l'enquête (33 millions de USD – soit environ 16 % de son APD bilatérale totale), aucune opération n'utilisait les systèmes financiers des pouvoirs publics des pays.

#### 4.4. Secteurs et projets

Secteur	% d'APD bilatérale (engagements)
Infrastructures sociales et administratives	50,2%
Dont : Éducation	16,0%
Santé	15,9%
Population	6,3%
Eau et assainissement	5,4%
Pouvoirs publics et société civile	3,1%
Infrastructures économiques	3,4%
Dont : Transport et communication	1,2%
Énergie	0,2%
Production	4,6%
Dont : Agriculture	2,9%
Industries, mines, travaux publics	1,1%
Commerce et tourisme	0,7%
Activités multisectorielles	9,2%

Source : CAD 2007

Au niveau sectoriel, le Luxembourg ne fixe pas généralement d'objectifs, mais sa récente déclaration de principes et de stratégies met très fortement l'accent sur les secteurs sociaux et le développement rural intégré. En conséquence, le pays a destiné 50,2 % de ses engagements d'APD bilatérale aux infrastructures sociales et administratives en 2006 ; ne réservant que 3,4 % aux infrastructures économiques et 4,6 % à la production (CAD 2007).

Le niveau actuellement élevé de soutien luxembourgeois aux infrastructures sociales et administratives accuse en fait une tendance à la baisse, car la proportion d'APD destinée à ces domaines est passée d'environ 68 % en 2001 à environ 58 % en 2003.

Cette évolution est en petite partie due au fait que la proportion d'APD destinée aux infrastructures économiques a connu des hausses de 1,7 % en 2001 à 3 % en 2006 ; et que la proportion d'aide destinée à la production a augmenté de 1,6 % en 2001 à 12,2 % en 2003, avant de retomber à 8,5 % en 2004 et à 4 % en 2006 (base de données CRS du CAD de l'OCDE).

En accord avec ses engagements au titre du Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail, le Luxembourg s'efforce de réduire le nombre de secteurs dans lesquels il intervient dans chaque pays, bien que cela ne soit pas encore manifeste dans les stratégies de programmes en raison des difficultés rencontrées pour éliminer progressivement les projets (CAD 2008b).

#### **4.5. Flexibilité**

Le Luxembourg ne recourt pas à des critères officiels d'évaluation de la vulnérabilité pour l'aider dans ses décisions d'octroyer des fonds. Toutefois, l'approche majoritairement informelle que le Luxembourg adopte lui permet de tenir compte de ces critères pour décider d'octroyer des fonds. Par exemple, bien que le Cap-Vert ait quitté le statut de PMD, le Luxembourg prévoit de le maintenir en tant que pays prioritaire, en partie en raison de sa vulnérabilité aux chocs extérieurs (MAE 2008).

#### **4.6. Prévisibilité**

Les opérations du Luxembourg dans ses 10 pays prioritaires sont régies par les Programmes indicatifs de coopération (PIC), qui sont des accords officiels signés avec les pays. Ces PIC établissent les priorités du programme et les engagements de financement minimums pour une période fixe de 3 à 6 ans (leur durée varie selon les pays partenaires), tandis que les PIC du Mali et du Sénégal comprennent également des engagements annuels de fonds.

Dans le cadre des PIC, des commissions annuelles de partenariat sont tenues alternativement au Luxembourg et dans chaque pays partenaire. Au cours de ces commissions, une évaluation des décaissements est menée par rapport aux budgets indicatifs.

L'Enquête de 2006 sur le suivi de la Déclaration de Paris a révélé que 57 % des décaissements programmés par le Luxembourg en 2005 et rapportés dans l'enquête (l'équivalent de 17 % de l'APD luxembourgeoise totale) étaient réellement consignés aux budgets des pays bénéficiaires.

#### **4.7. Conditionnalité**

Étant donné que l'aide luxembourgeoise est majoritairement fondée sur des projets et que le Luxembourg ne fournit pas d'appui budgétaire, il n'associe aucune conditionnalité macroéconomique ni sectorielle à son APD bilatérale.

#### **4.8. Dialogue politique**

En raison de son manque de participation aux programmes d'appui budgétaire et sectoriel, le Luxembourg n'a pas joué de rôle significatif dans le dialogue sur la politique macroéconomique et sectorielle avec ses pays partenaires.

Les PIC régissant la coopération avec les pays sont établis en partenariat avec les autorités de ces derniers et visent à répondre aux stratégies et priorités des pays. En

développant et mettant en œuvre ces PIC, le Luxembourg entreprend donc un dialogue politique informel concernant les secteurs dans lesquels il apporte son soutien, une dynamique relancée par l'établissement de 6 bureaux régionaux dans les récentes années.

## **5) PROCÉDURES D'AIDE**

### **5.1 Conditions préalables**

Les cycles de programmation du Luxembourg tournent autour des PIC convenus avec les pays partenaires.

Le Luxembourg concède son assistance bilatérale à travers des projets. Il arrive que le document du projet stipule des conditions à remplir avant que les activités ne puissent commencer. Il peut s'agir d'aspects politiques (adoption d'une nouvelle loi, par exemple) ou techniques.

### **5.2 Méthodes de décaissement**

Étant donné que le Luxembourg n'assure pas actuellement d'appui budgétaire ou sectoriel, les fonds qu'il destine aux programmes bilatéraux sont transférés directement à l'agence de mise en œuvre bilatérale, Lux-Développement, sur la base de trois appels de fonds par an. L'agence procède alors à distribuer les fonds aux programmes de pays, par le biais d'unités d'exécution de projets.

L'Enquête de 2006 sur le suivi de la Déclaration de Paris a révélé que le Luxembourg exploitait une Unité d'exécution parallèle dans les 3 pays où son aide était examinée.

### **5.3 Procédures de décaissement**

Les fonds bilatéraux du Luxembourg dans les pays sont gérés par Lux-Développement, et non par les institutions des pays partenaires. L'autorité relative aux engagements contractuels et aux paiements relève toujours du personnel de Lux-Développement.

### **5.4 Procédures de passation de marchés**

L'APD luxembourgeoise est entièrement concédée sous forme de dons non liés. L'utilisation des procédures de passation de marchés des pays partenaires dépend de la situation de chaque pays. Si elle juge leur utilisation impossible, Lux-Développement s'aligne sur les procédures utilisées par la CE dans le cadre du FED (CAD 2008b).

L'Enquête de 2006 sur le suivi de la Déclaration de Paris a révélé qu'aucune opération de l'APD luxembourgeoise couverte par l'enquête (environ 17 % de son APD totale) n'employait les procédures de marché public des pays.

### **5.5 Coordination**

Le Luxembourg a souscrit à la Déclaration de Paris de 2005 et s'est engagé envers les objectifs Paris + en sa qualité de membre de l'UE, tandis qu'il a signé séparément le Plan d'action de l'UE sur l'harmonisation en 2004. Le Luxembourg ne compte toutefois pas de plan à moyen-long terme pour la mise en œuvre des réformes impliquées par ces engagements, bien qu'en 2007 le pays ait commandé un rapport majeur afin d'explorer les réformes à entreprendre dans ce but (CAD 2008b).

La participation du Luxembourg aux activités de coopération avec les donateurs passe par son rôle de donateur principal dans le secteur éducatif au Cap-Vert, par sa contribution aux fonds multidonateurs au Niger (santé) et au Burundi (éducation), ainsi que par ses activités de coopération déléguée en Équateur, approche que le Luxembourg souhaite adopter ailleurs. Il semblerait que la présence permanente du Luxembourg dans les pays à travers les antennes nationales de Lux-Développement stimulerait la coopération luxembourgeoise avec les autres donateurs dans ces pays, ainsi que dans certains pays voisins.

L'Enquête de 2006 sur le suivi de la Déclaration de Paris a révélé que pour les 3 pays dans lesquels l'APD luxembourgeoise a été examinée (l'équivalent de 17 % de son APD bilatérale totale), le Luxembourg possédait une UEP, tandis que ce pays coordonnait avec d'autres donateurs 20 % (2 sur 10) de ses missions et 67 % (2 sur 3) de ses analyses de pays.

**Principales sources** (*toutes les sources Internet ont été consultées le 29 juin 2008*)

CAD (2006) « Enquête de 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris – Synthèse des résultats », Comité d'aide au développement de l'OCDE, consulté sur :

[www.oecd.org/dataoecd/1/19/39613633.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/1/19/39613633.pdf)

CAD (2007) « Development Cooperation report 2007 », Comité d'aide au développement de l'OCDE, consulté sur :

<http://titania.sourceoecd.org/vl=17101592/cl=12/nw=1/rpsv/dac/index.htm>

CAD (2008a) « Press release: initial 2007 ODA figures », Comité d'aide au développement de l'OCDE, consulté sur :

[http://www.oecd.org/document/8/0,3343,en\\_2649\\_33721\\_40381960\\_1\\_1\\_1\\_1,00.htm](http://www.oecd.org/document/8/0,3343,en_2649_33721_40381960_1_1_1_1,00.htm)

1

CAD (2008b) « Examen du CAD par les pairs - Luxembourg », Comité d'aide au développement de l'OCDE, consulté sur :

<http://www.oecd.org/cad/examenspaires/luxembourg>

MAE (1996), « Loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement », Ministère des affaires étrangères, Luxembourg, consulté sur :

<http://www.mae.lu/images/biblio/biblio-140-603.pdf>

MAE (2006) « La coopération luxembourgeoise – Stratégies et principes », Ministère des affaires étrangères, Luxembourg, consulté sur :

<http://www.mae.lu/mae.taf?IdNav=393>

MAE (2007) « La coopération luxembourgeoise au développement – Rapport annuel 2006 », Ministère des affaires étrangères, Luxembourg, consulté sur :

[https://www.mae.lu/images/biblio/biblio-250-50\\_rtqtb\\_998\\_2462\\_5735.pdf](https://www.mae.lu/images/biblio/biblio-250-50_rtqtb_998_2462_5735.pdf)

MAE (2008) – Communication privée avec des fonctionnaires du Ministère des affaires étrangères du Luxembourg