

**PREMIERE PHASE DE L'EVALUATION DE LA MISE EN
ŒUVRE DE LA DECLARATION DE PARIS
AU NIVEAU DES SERVICES CENTRAUX.**

Luxembourg

Mars 2008

ABREVIATIONS

APD	Aide Publique au Développement
BF	Burkina Faso
CAD	Comité d'Aide au Développement (OCDE)
CE	Consensus européen
CSP	Document de Stratégie Pays
DP	Déclaration de Paris
FCD	Fonds de la Coopération au Développement
LD	LuxDevelopment
LMDG	Like-Minded-Donor-Group
Ministère	Ministère des Affaires étrangères et de L'Immigration, Direction de la coopération au développement
NU	Nations Unies
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation non gouvernementale
PAP	Plan d'actions prioritaires
PTF	Partenaire technique et financier
PIC	Programme Indicatif de Coopération
RNB	Revenu National Brut

SOMMAIRE

Résumé

1. Introduction	p. 5
2. Méthodologie	p. 8
3. Evaluation de l'impulsion donnée / de l'engagement	p. 11
4. Evaluation du renforcement des capacités	p. 16
5. Evaluation des systèmes d'incitation	p. 24
6. Conclusions	p. 25

RESUME

La participation du Luxembourg à cette 1^{ère} phase de l'évaluation de la Déclaration de Paris confirme le grand intérêt et l'engagement du pays pour les nouveaux principes de la coopération internationale au développement ; principes qui furent adoptés en 2005 lors de la présidence luxembourgeoise de l'Union européenne.

Les données mises en valeur dans l'étude d'évaluation furent collectées dès le début de 2007, par des études, questionnaires et séminaires divers, au Siège de la coopération à Luxembourg, comme sur le terrain dans certains pays-cible dont le Burkina Faso et le Laos.

Comme résultats de cette première phase de l'étude d'évaluation de la DP, et en accord avec les remarques préliminaires en fin de visite de terrain de l'équipe des évaluateurs de la Revue des pairs de la Coopération luxembourgeoise, qui s'est tenue sur le terrain fin 2007/début 2008, on peut conclure qu'en dépit d'une préparation excellente les détails de la mise en œuvre de la DP restent à réaliser en grande partie. Par rapport aux trois questions principales posées dans l'évaluation, il faut dire que :

- Malgré leur ampleur, les impulsions données et les engagements, internationaux et nationaux, n'ont pas encore réussi à traduire la DP dans les textes d'application et l'effort de réorganisation requis.
- Le renforcement des capacités a considérablement augmenté, sur le terrain en particulier, par la mise en place des Bureaux décentralisés de la coopération. Reste néanmoins à faire le rodage de la participation généralisée aux dialogues sectoriels des bureaux dans les pays-cible.
- N'existent pas de systèmes formels d'incitation au Luxembourg pour les agents de l'Etat, à la mise en œuvre d'une politique décidée au niveau compétent. Toutefois, la participation aux dialogues politiques présente des attraits certains pour les agents de terrain. Il faut mentionner aussi les obstacles qui opposent le changement de politique, comme la méconnaissance des nouvelles techniques, les risques comptables et la réorganisation nécessaire.

En conclusion, trois grands chantiers sont présentés comme impératifs à la mise en pratique de la DP, du CE et du Code de conduite européen :

1. *La réorganisation de la collaboration des services*, c'est-à-dire du Ministère et de ses Bureaux de la coopération décentralisés avec LuxDevelopment (LD), sur le terrain et au Siège. Cela dans le but multiple d'une meilleure maîtrise des nouvelles méthodes de mise en œuvre de l'aide, d'une représentation plus compacte vers l'extérieur et d'une gestion plus efficace du fonctionnement.
2. *L'acquisition et la maîtrise des nouvelles techniques* modulaires de mise en œuvre de l'aide, ainsi que des expertises sectorielles. Il s'agit d'un labeur qui se présente différemment pour le Ministère et LD. Le premier a besoin d'une connaissance générale lui permettant de prendre des décisions, éventuellement de contrôler des termes de référence et de comprendre des rapports. Le Ministère avec sa mission principale de responsable politique ne disposera pas des ressources et capacités nécessaires pour dominer les thématiques, secteurs ou modalités. Par contre, ce sera la responsabilité de LD de collecter toutes les expertises et de les mettre dans les meilleurs délais à disposition du Ministère.
3. *L'adaptation des procédures de fonctionnement* du Ministère et de LD, en accord avec les deux tâches précédentes. Il s'agit d'établir un cadre de règles de fonctionnement très flexible, délégrant une grande liberté d'action au personnel de terrain et se basant sur l'expérience propre, ainsi que celle d'autres partenaires.

1. INTRODUCTION

Contexte général de l'évaluation

La communauté internationale se trouve à un tournant dans sa politique de coopération au développement. En effet, depuis l'établissement des OMD en l'an 2000, en passant par la déclaration de Monterrey en 2002, la DP et le CE en 2005, la volonté politique d'agir vers une éradication de la pauvreté n'a jamais été aussi forte et concertée. Pour la première fois, des objectifs précis avec indicateurs et dates de mise en œuvre ont été fixés. En ce qui concerne les donateurs, vers la fin de cette année 2008, en septembre à Accra et en novembre à Doha, seront évalués les efforts des uns et des autres, en quantité monétaire et en qualité. Mais, les pays bénéficiaires aussi seront jugés sur leurs efforts et avancées, en particulier vers une meilleure gestion et gouvernance.

Cette évaluation, qui sert à préparer le rendez-vous d'Accra, entend compléter le suivi annuel au niveau de l'OCDE de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (DP), en se concentrant sur les effets déterminants qui ne sont pas pris en compte par les paramètres des enquêtes comme des questions liées à la théorie du changement et, de mettre en avant des conséquences inattendues du processus de mise en œuvre. Participent à l'évaluation une dizaine de pays donateurs, dont le Luxembourg, et une dizaine de pays bénéficiaires, dont le Mali, le Sénégal et le Vietnam, des pays-cible du Luxembourg. Si la finalité globale de l'évaluation est de fournir des informations sur les actions menées pour accroître l'efficacité de l'aide en accord avec la DP, et de mesurer leurs impacts et effets réels, cette première phase de l'évaluation s'intéressera uniquement à la pertinence et à l'efficacité des actions et moyens mis en œuvre : les donateurs et les gouvernements des pays font-ils réellement ce à quoi ils se sont engagés ? Si non pourquoi ? Toutefois, afin de compléter l'image et de mieux expliquer les conclusions, certains résultats sont présentés.

Au Luxembourg, cette première phase de **l'évaluation** de la mise en œuvre de la DP au niveau des services centraux **s'est réalisée en plusieurs étapes**. En effet, dans un souci de bien saisir l'ampleur des nouveaux développements dans la coopération internationale au développement depuis l'an 2000, la Direction de la coopération au développement, du Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration (appelé Ministère dans la suite) avait lancé au début de 2007 une étude intitulée « Obligations de la Coopération luxembourgeoise aux termes de ses engagements politiques

internationaux ». L'étude fut accompagnée et suivie de visites de terrain au Burkina Faso et au Laos, de séminaires à Luxembourg, ainsi que de l'envoi de questionnaires aux Bureaux de la coopération et aux ONG luxembourgeois du développement, afin de bien cerner leurs positions par rapport à la DP. Toutes ces actions seront présentées plus en détail dans la suite et mises en valeur pour cette évaluation.

Contexte spécifique de l'évaluation au niveau des services centraux luxembourgeois.

L'objectif général de **la coopération luxembourgeoise** est l'éradication de la pauvreté, avec - d'ici 2015 - les Objectifs du Millénaire pour le Développement comme objectifs secondaires principaux. Ainsi, présentement les principaux secteurs d'intervention de la coopération luxembourgeoise relèvent du domaine social : la santé, l'éducation, y compris la formation professionnelle, et le développement local intégré. Comme thématiques transversales il faut citer les droits humains, le genre et l'environnement.

D'un point de vue géographique la politique d'intervention luxembourgeoise se concentre sur des pays-cible, au nombre de 10 à l'heure actuelle, dont 6 se situent en Afrique subsaharienne (Burkina Faso, Cap Vert, Mali, Namibie, Niger et Sénégal), deux en Amérique centrale (El Salvador et Nicaragua) et en Asie (Laos et Vietnam) respectivement. Existe une quinzaine de bénéficiaires supplémentaires, dont le Kosovo et les Territoires Palestiniens.

En 2006 le rapport APD/RNB a atteint 0,84% (0,90% en 2007), correspondant à environ 232 m€ d'aide sous forme de dons. L'APD provient intégralement de crédits du budget de l'Etat, soit de lignes budgétaires spécifiques et annualisées (43%), soit du Fonds de la coopération au développement (FCD) (57%), alimenté annuellement via le budget de l'Etat mais, non soumis au principe de l'annualité du budget. Selon les critères du CAD, l'aide bilatérale a représenté quelque 70% de l'APD en 2006 et l'aide multilatérale 30%. L'aide bilatérale a été mise en œuvre par des projets presque exclusivement, Par pays-cible, l'aide bilatérale en 2006 a varié d'environ 5,5 m€ pour le Laos à 11,5 m€ pour le Sénégal. La même année les contributions aux ONG du développement ont représenté environ 12% de l'APD. Les enveloppes financières et les cadres de la coopération avec les divers pays-cibles sont fixés dans les Programmes Indicatifs de Coopération (PIC's).

La responsabilité de la politique de coopération incombe, au sein du Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration, au Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire et, la gestion est confiée à la Direction de la coopération au développement. La Direction dispose d'un réseau de 6 bureaux régionaux dans les pays partenaires, couvrant en général plusieurs pays. L'agence d'exécution LD, société anonyme dont l'Etat et la Société Nationale de Crédit et d'Investissement sont les actionnaires, est mandatée par le Ministère pour la formulation et la mise en œuvre de quelques 90% des programmes bilatéraux directs et dispose aussi d'un réseau de bureaux régionaux, logés si possible en principe à la même enseigne que ceux du Ministère dans les pays partenaires. La formulation et la mise en œuvre, surtout par projets, de la coopération bilatérale est confiée par mandat du Ministère à LD ; leurs relations sont régies par une convention. En résumé on peut donc dire que l'acteur principal de la coopération au Luxembourg est le Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire, avec à sa disposition la Direction de la coopération du Ministère et, l'agence LuxDevelopment de mise en œuvre.

Une **revue par les pairs du CAD** s'est tenue à partir de décembre 2007, visite à Luxembourg, et février 2008, visite de terrain au Burkina Faso. Les observations préliminaires ont été remises (annexe 3.11) et le rapport final est attendu pour juin 2008.

Comme premières impressions de terrain, depuis la revue précédente –menée en 2003- la mission note comme observations préliminaires, une gestion améliorée et l'existence d'une base pour la mise en œuvre de la DP. La mission estime que certains résultats encourageants méritent d'être renforcés, comme l'engagement pris d'atteindre l'objectif de 1% de l'APD par rapport au RNB ; l'engagement dans les instances internationales ; la prise en compte des recommandations du Code de conduite européen dans le PIC 2007-2013 du Burkina par la reconsidération des secteurs prioritaires et leur limitation à deux, c'est-à-dire la formation professionnelle et l'environnement qui, en accord avec le bénéficiaire sont considérés comme présentant des avantages comparatifs de la coopération luxembourgeoise ; les efforts vers une amélioration du suivi, de l'évaluation, de l'audit et du « reporting », ainsi que de l'élaboration de stratégies. Les défis à relever se rapportent surtout à l'élaboration d'une nouvelle stratégie globale, à la cohérence des politiques au niveau national, à l'élaboration de guides et d'instructions, à la mobilisation des expertises et à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris dont en premier lieu le chapitre sur l'efficacité de l'aide.

Après la visite de terrain, la mission confirme cette première impression et constate le renforcement du dialogue politique au Burkina Faso avec l'ouverture d'un Bureau de la coopération dans ce pays. Une concentration sectorielle en accord avec les priorités nationales et un renforcement de l'engagement financier, très significatif, marquent la récente signature du 2^{ème} PIC. Le Luxembourg contribue aussi à une meilleure appropriation des objectifs de la DP par le partenaire. Toutefois de grands défis restent à résoudre, se rapportant à l'acquisition des nouvelles modalités de mise en œuvre de l'aide, de la réorganisation des services et de l'élaboration de lignes directrices et de procédures appropriées.

L'enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la DP : Synthèse des résultats, présente au tableau C.22 une déficience particulière du Luxembourg pour les indicateurs 4 (Renforcer le développement des capacités par un soutien coordonné), 5a (Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques) et 5b (Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés).

Les **raisons de la participation du Luxembourg** à cette évaluation de la DP se situent dans le rôle de promoteur des nouveaux développements dans la coopération au développement que le pays aime bien s'attribuer et cela, entre autre, comme suite à sa Présidence de l'UE durant laquelle la DP fut adoptée en 2005. En plus, le Luxembourg recherche des exercices conjoints d'évaluation de l'aide avec d'autres partenaires. D'ailleurs, faute d'opportunité, il se serait lancé probablement de sa propre initiative dans une évaluation de la DP, afin de mieux cerner les entraves à la mise en œuvre des différents objectifs. Comme présenté plus en détail dans la suite, un tel exercice avait débuté déjà en 2007.

2. METHODOLOGIE

Echantillonnage et instruments de collecte des données.

Comme mentionné déjà au chapitre précédent, l'échantillonnage mis en valeur dans cette évaluation provient de plusieurs études, visites de terrain, questionnaires et séminaires, certains réalisés en 2007 et d'autres dans le cadre de cette évaluation même dès 2008. De nombreuses personnes actives dans la coopération furent contactées pour avis au cours de ces actions et les plus représentatives sont citées sur la liste en annexe

2 ; certaines, en particulier du Siège à Luxembourg ont été consultées à plusieurs reprises. Parmi les actions il s'agit d'abord de :

- L'étude « Obligations de la coopération luxembourgeoise aux termes de ses engagements internationaux », qui fut réalisée dans la première moitié de 2007. Après un examen des documents essentiels depuis l'an 2000, en provenance des Nations Unies, de l'OCDE-CAD, de l'Union européenne, c'est-à-dire se rapportant en particulier aux OMD, à la DP, au Consensus européen (CE), au Code de conduite de l'UE, ainsi que des documents y liés, l'étude propose des mesures pour adopter le fonctionnement et la politique de la coopération luxembourgeoise à la nouvelle donne. Une visite de terrain au Burkina Faso a permis des échanges de vue avec les autorités locales et les donateurs présents. Il s'agit donc d'une étude comparative entre d'un côté les documents précités et de l'autre côté les réalités du terrain à l'image de notre coopération au Burkina Faso. Sont considérés en particulier la mise en pratique des objectifs de la DP, du CE et les possibilités d'application du Code de conduite européen. La visite de terrain a permis d'évaluer l'engagement des autorités burkinabé et des donateurs présents envers la DP, ainsi que leurs efforts pour une mise en œuvre des principes.
- Fin mars 2007, le Directeur de la coopération adresse une lettre d'information sur la DP et le CE, avec un questionnaire (en annexe 4), à environ 80 ONG du développement, enregistrées auprès du Ministère, pour collecter leurs opinions et positions sur les objectifs de la DP et du CE en vue d'une éventuelle collaboration volontaire de leur part.
- En avril 2007, la Déclaration annuelle du Ministre sur la politique de coopération au développement, à la Chambre des députés, a permis de récolter l'avis des parlementaires, et des nombreux médias présents, sur le chemin suivi et plus spécialement sur les évolutions aux niveaux internationaux et européens depuis l'an 2000 .
- Au début d'avril 2007, le Directeur de la Coopération adresse un questionnaire (en annexe 4) aux 6 bureaux de la coopération dans les divers pays-cible afin de s'informer sur l'état de la mise en œuvre de la DP et du CE au niveau local, ainsi que des possibilités qui s'offrent à la Coopération luxembourgeoise pour y participer. Les chefs de bureau ont pu s'exprimer sur les perceptions différentes de la DP et du CE dans les pays de leur compétence, de la part des autorités locales comme des donateurs sur place. Ils ont émis des avis sur la faisabilité par rapport

aux caractéristiques locales ainsi que des propositions d'adaptation pour la coopération luxembourgeoise aux objectifs de la DP et du CE.

- En mai 2007, une présentation de la DP et du CE se réalise devant les ONG du développement, suivie d'une discussion dont les résultats sont récoltés.
- En juin 2007, lors d'un voyage en Asie, le consultant effectue une enquête de terrain sur la mise en œuvre de la DP au Laos et prend contact avec les autorités nationales, ainsi que certains donateurs présents. En dehors des avis sur les programmes de la coopération luxembourgeoise, des avis ont été récoltés auprès de la Direction nationale de la coopération et des plus importants donateurs principalement de l'UE sur place, sur le monitoring de la DP et l'évolution de la mise en œuvre du CE.
- En juillet 2007, la Direction du Ministère et la Direction de LD se réunissent pour clarifier les implications pour le Luxembourg des nouveaux développements dans la coopération au développement internationale.
- En septembre 2007, les « Assises de la Coopération luxembourgeoise » rassemblent l'ensemble des acteurs de la coopération luxembourgeoise au développement. Parmi les points les plus importants de l'agenda se trouvent la DP et ses incidences. L'étude « Obligations de la Coopération luxembourgeoise aux termes de ses engagements internationaux » est présentée et discutée. Les avis contradictoires de nombreux acteurs de la coopération sont récoltés. Le Ministre de la coopération et de l'action humanitaire y confirme son engagement pour les nouveaux principes de la DP et du CE.
- Au cours de l'année 2007, des Comités interministériels se tiennent aux dates du 15/2, 5/4, 21/6 et 4/9, avec chaque fois l'efficacité de l'aide et la cohérence des politiques, au centre des débats.
- La première phase de l'évaluation de la DP débute en janvier 2008 avec une consultation des documents CAD correspondants, un réexamen des études et rapports élaborés l'année précédente et une mise à jour par entretiens directs ou téléphoniques sur base de questionnaire (en annexe 4). Furent recontactés surtout des acteurs du Siège, au Ministère et à LD, ainsi que les chefs des bureaux décentralisés couvrant des pays bénéficiaires participant à cette évaluation, c'est-à-dire ceux au Mali, au Sénégal, au Vietnam et aussi au Nicaragua (annexe 2).

Evidemment, les conversations respectives avec les uns et les autres dépassaient largement le cadre du questionnaire général de l'annexe 4, qui néanmoins servait à lancer la conversation. Le rapport de l'étude reflète donc une récente photographie de la mise en œuvre en évolution de la DP et du CE par le Luxembourg.

L'étude **d'évaluation a été réalisée** par le même consultant chargé des enquêtes précédentes, sous surveillance du Ministère. A cause de l'urgence en 2008 et de l'important travail déjà réalisé en 2007, un système très léger de gestion de l'étude s'est imposé.

Comme **limitations** on peut citer le délai relativement court de deux mois pour l'évaluation même, entrecoupé par la Revue par les pairs du CAD ainsi que par la réunion de travail à Khaya Ibhuesi/Afrique du Sud. Aussi, certains interlocuteurs des premières étapes en 2007 dans les pays-cible n'étaient plus disponibles pour une mise à jour en 2008.

3. EVALUATION DE L'IMPULSION DONNEE / DE L'ENGAGEMENT

- Très forte impulsion internationale et forte impulsion nationale au niveau politique
- Fort engagement des deux acteurs principaux de la coopération mais, réserves envers la mise en œuvre pratique. Concernent pour le Ministère la maîtrise des nouvelles techniques, la réorganisation et les déboursements. Pour LD c'est le départ du tout projet vers le dialogue sectoriel.
- Premiers pas prometteurs par l'installation de bureaux décentralisés (en commun avec ceux de LD) et les PICs de 2^{ième} génération, ouverts aux principes de la DP.

Au cours de sa présidence de L'Union européenne, au premier semestre 2005, le Luxembourg fut un acteur clé pour l'adoption de la Déclaration de Paris (DP) par une centaine de pays partenaires, donateurs et bénéficiaires, dans la coopération au développement. Aussi, le Ministre de la coopération et de l'action humanitaire fut-il un moteur pour l'adoption par l'UE dans le CE des 4 objectifs renforcés de la DP :

- Indicateur 4. Tout le développement des capacités par un soutien coordonné.
- Indicateur 5. 50% de l'apport au gouvernement passe par le système national et il y a augmentation de l'appui budgétaire et sectoriel.
- Indicateur 6. Eviter l'établissement de toute nouvelle structure de mise en œuvre parallèle.
- Indicateur 10. Réduire de moitié le nombre des missions non conjointes.

Contrairement à la DP le Consensus européen (CE) fut adopté par le Conseil des Ministres de l'UE et est donc obligatoire.

Cette **position proactive** dans la réforme de la coopération internationale au développement confirme celle **de la politique luxembourgeoise** depuis ses débuts, en passant par le lancement des OMD en 2000, la DP et le Consensus Européen (CE) en 2005, et jusqu'à ce jour, aux fora internationaux et communautaires. Comme exemple additionnel on peut citer l'augmentation à 0,7 % de l'APD en moyenne jusqu'en 2015 des pays de l'UE, comme suite aux efforts de la politique luxembourgeoise en mai 2005. Les diverses déclarations politiques du Ministre depuis l'an 2000 et les documents de stratégie et rapports annuels reprennent les nouvelles orientations.

La Déclaration de Paris, qui définit la méthode adaptée en 2005 par plus d'une centaine de partenaires du développement pour la réalisation des OMD jusqu'en 2015, a reçu une **grande publicité en général** et doit donc être largement connue dans la communauté des acteurs de la coopération au développement. En plus, la connaissance détaillée de la Déclaration, ainsi que les décisions parallèles et renforcées au niveau de l'Union Européenne, ont été promulguées au Luxembourg, comme présenté déjà au chapitre 2, directement auprès du Gouvernement et de la Direction de la coopération du Ministère, des Bureaux décentralisés de la coopération, de LD, des ONG et, lors des Assises 2007 de la coopération à un vaste public. Des réactions et avis ont été récoltés parmi les divers acteurs, entre autre par les questionnaires adressés aux Bureaux décentralisés et aux ONG du développement par le directeur de la coopération au début de 2007, ainsi que parmi les nombreux participants aux séminaires et rencontres énumérés au chapitre deux, comme par des articles de presse et d'autres interventions dans les médias.

Au niveau parlementaire, lors de la présentation en avril 2007 de sa politique de coopération au développement, le Ministre n'a eu de la part des Députés de tous bords

que des approbations. Certains, dans leur réplique au Ministre, ont cité explicitement les nouveaux développements politiques internationaux et communautaires comme des voies à suivre. Dans un but de mieux bénéficier encore de cette disposition favorable, il sera proposé dans la suite au chapitre 6.3 de présenter les nouvelles orientations de manière plus exhaustive, avec y compris tous les risques et désavantages temporaires, à un large auditoire parlementaire. A partir de février 2007, les réunions périodiques du **Comité interministériel** sur la coopération au développement, furent placées sous l'enseigne de la cohérence des politiques et des nouvelles politiques internationales depuis l'an 2000, dont en particulier les OMD, la DP et le CE.

Au niveau du Ministère se perpétue le désir général de garder, comme par le passé, la politique de coopération du Luxembourg à l'avant-garde de celles des pays de l'Union. Toutefois, les implications des décisions apparaissant plus clairement, certaines hésitations ont surgi. Parmi les problèmes qui se posent on peut citer :

- L'accès aux nouvelles expertises et techniques. Le Ministère ne dispose pas d'expérience dans la mise en œuvre de modalités d'aide comme l'appui budgétaire et sectoriel, ni de compétences dans les multiples secteurs à l'appui desquels il devrait éventuellement participer.
- La réorganisation, interne avec les bureaux décentralisés, ainsi qu'avec LD n'est qu'à ses débuts et présente une gageure exceptionnelle pour une équipe du Ministère qui est pratiquement restée pareille en nombre de personnes depuis des années. Cela malgré une augmentation considérable de l'aide (presque 100% en 6 ans)
- Le déboursement des fonds annuels, en augmentation régulière, et le coût de la mise en œuvre de l'aide estimé généralement en augmentation au moins au début de l'application des principes de la DP. Ce dernier point étant sensible vis-à-vis de l'opinion publique luxembourgeoise qui ne veut pas d'une coopération bénéficiant moins directement aux populations de nos pays-cible.

LD, l'agence d'exécution pour environ 90 pour cent de la coopération bilatérale directe luxembourgeoise, est spécialisée dans la mise en œuvre du programme d'aide sous forme de projets ; raison majeure des réticences vis-à-vis de la DP. Il s'agit en partie d'une conséquence des origines de l'agence qui, à ses débuts, fut lancée conjointement par l'Etat et des bureaux d'études actifs dans la coopération au développement. Néanmoins, l'agence est-elle consciente des changements en cours et veut s'adopter.

Elle fait participer son personnel à des séminaires sur des sujets liés à la DP et les « Revues pays », sur les pays-cible et élaborées en 2006/7, réservent un chapitre au suivi de la DP et à la question de l'harmonisation de l'aide. L'agence étudie dans quelle mesure elle pourra dans l'avenir adopter encore d'avantage les systèmes financiers nationaux, même qu'elle le fait déjà dans certains pays. Le schéma très élaboré de mise en œuvre des projets de LD, prévoit des évaluations et des audits systématiques, difficilement accordables avec le principe de la DP sur la responsabilité mutuelle. Le problème principal de l'agence se situe dans la reconversion des expertises : de l'approche du tout projet (certifié ISO) vers une approche multi-modulaire en fonction du dialogue politique, qui inclut aussi entre autre l'appui budgétaire et sectoriel, ainsi que celle de pourvoyeur d'expertise au Ministère. En outre, comme proposé plus en détail au chapitre 6.3, le Ministère pourrait adapter aux nouvelles modalités le cadre de travail fixé à LD. Dans ce but une information préalable et approfondie du Conseil d'administration de LD paraît indispensable.

Ces commentaires doivent se considérer en complément à ceux sur les efforts des bureaux décentralisés pour un renforcement des capacités dans le chapitre 4 suivant.

Les réponses au questionnaire qui leur fut adressé par le Directeur de la coopération en 2007 a clairement montré que **parmi les ONG du développement** au Luxembourg, une grande partie ont une vie éphémère ou une finalité qui ne touche que partiellement à la coopération au développement ; elles ne s'intéressent que très peu à la Déclaration de Paris. Une douzaine par contre et en général parmi les plus grandes ONG s'intéressent fortement aux délibérations internationales et communautaires, tout en considérant qu'elles ne sont pas directement concernées. Des réserves sont exprimées pour la sauvegarde de l'indépendance des ONG mais, un intérêt certain existe pour un flux renforcé de l'information, entre eux et le Ministère à Luxembourg et les Bureaux sur le terrain, ainsi que pour une éventuelle coopération dans les secteurs prioritaires choisis par le Ministère.

Si les nouveaux principes de la coopération au développement ont été repris rapidement dans les déclarations politiques du Ministre de la Coopération et de l'Immigration et des textes officiels comme le Rapport annuel , leur traduction **dans des textes d'application, dans la mise en œuvre et les procédures, tarde à se réaliser** ; cela, sauf pour une augmentation considérable de l'effort financier du Luxembourg, dont l'aide publique au développement atteint 0,90 pour cent du RNB en 2007 et tend vers 1,00 pour cent. Il faut aussi mentionner l'augmentation à 6 du nombre des Bureaux

décentralisés de la coopération, pour le fonctionnement desquels des termes de référence sont en élaboration. Par ailleurs, la capacité de gestion des services centraux est en train d'être renforcée par le système dit « balanced score card », qui optimise le flux d'information, vers les desks en particulier. Au niveau de la mise en œuvre pratique de l'aide les textes n'ont pas encore été adaptés en détail aux nouveaux principes de l'appropriation par le bénéficiaire, l'alignement et l'harmonisation par le donateur, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle.

Par contre, la nouvelle approche de programmation suivie dans les **Programmes Indicatifs de Coopération (PIC') de 2^{ième} génération** innove par une plus grande complémentarité entre actions bilatérales et multi bilatérales (fonds transférés aux organisations spécialisées des NU), ainsi que l'appui à des secteurs bien définis, verticaux et transversaux. L'appui budgétaire n'est pas exclu, même si l'approche projet reste la plus prisée. Les PICs de 2^{ième} génération suivent la meilleure pratique d'autres donateurs, d'établir des secteurs prioritaires d'intervention de commun accord avec le pays cible en se basant sur les expériences antérieures et en s'insérant dans les « Stratégies nationales de lutte contre la pauvreté » des divers pays-cible. La nouvelle méthode de l'UE d'élaborer un document de stratégie pays (CSP), de commun accord entre pays bénéficiaire et donateurs de L'UE mais pas exclusivement, améliore la situation en permettant de couvrir tous les secteurs. La méthode toutefois demande une préparation considérable pour les donateurs, conformément au « Code de conduite de l'UE » et des bénéficiaires, qui doivent disposer de politiques et de stratégies sectorielles. Sont continuées aussi dans les PICs de 2^{ième} génération les revues périodiques avec les divers pays-cible, dans l'esprit d'une responsabilité mutuelle ainsi que l'inclusion dans la programmation pluriannuelle d'enveloppes financières fermes qui représentent le minimum garanti d'apport pendant la période de 4 à 5 années. Les PICs de 3^{ième} génération, en préparation, seront encore plus adaptés aux objectifs de la DP.

Il faut mentionner dans ce cadre aussi les évaluations multi-donateurs auxquelles le Luxembourg participe, par exemple à celle sur l'aide en faveur des sinistrés de la catastrophe du Tsunami dans l'Océan indien et à une autre multisectorielle au Niger.

On peut prendre les PICs de 2^{ième} génération, ainsi que l'établissement des bureaux décentralisés, présentés plus en détail au chapitre 4, pour des résultats de la DP ; toutefois faut-il plus considérer ces nouveaux instruments comme des suites de la Revue des pairs de 2003 de l'OCDE/CAD et des décisions au niveau UE.

4. EVALUATION DU RENFORCEMENT DES CAPACITES

- Le renforcement des capacités au Siège s'est fait principalement dans le cadre des actions présentées au chapitre 2 et 3.
- Sur le terrain les capacités ont été renforcées par le Siège et, par l'apprentissage sur le tas avec les autres partenaires locaux. Il s'agit d'un début qui doit se poursuivre dans un cadre plus élaboré comme esquissé au chapitre 6.
- Les résultats des enquêtes indiquent sur le terrain une perception variable des objectifs 4 et 5 de la DP ; cela en fonction du pays-cible, du niveau de l'autorité locale et du secteur d'intervention.
- Pour la division des tâches au niveau des donateurs, les enquêtes reflètent une nette préférence du terrain (bureaux et bénéficiaires) pour les secteurs de la formation professionnelle et du financier à l'appui du développement économique.

Dans les chapitres 2 et 3 ont été présentées les nombreuses actions depuis le début de 2007 montrant l'impulsion donnée pour une mise en œuvre de la DP par les divers agents actifs dans la coopération ; ces actions ont servi aussi au renforcement des capacités au Siège et sur le terrain.

La coopération luxembourgeoise est en train de s'adapter à la nouvelle situation. Six Bureaux décentralisés du Ministère se sont installés dans les pays cible, ensemble avec les bureaux correspondants de LD. Des ambassadeurs (non résidents) sont entrain d'être nommés pour les transformer officiellement en **Ambassades du Luxembourg** ; en fait, même avant cette mise à niveau diplomatique les bureaux ont pu être amenés, à titre exceptionnel, à prêter des services dépassant le cadre strict de la coopération au développement. Les Bureaux décentralisés, installés depuis plus ou moins longtemps, se composent de deux expatriés et d'un personnel local d'appui limité. Ils sont soutenus par

une équipe équivalente de LD spécialisé dans la mise en œuvre de projets. Dans le système de coopération au développement traditionnel, l'agence LD reçoit un mandat pour exécuter un projet décidé au niveau politique du Ministère sur base d'une demande du pays-cible. La machine quasi parfaite se met en route et accomplit sa tâche dans les règles de l'art (Certification ISO 9001-2000 en 2005).

Les Bureaux couvrent souvent plusieurs pays, ce qui empêche une participation assidue et efficace aux dialogues politiques et sectoriels de tous les partenaires. Ces dialogues nécessitent des capacités et expertises qui toutes ne sont pas disponibles dans les bureaux. D'un autre côté, les chefs de bureaux et leur équipe, si bien organisés et compétents, trouvent une satisfaction certaine et une nouvelle manière de se profiler dans ces dialogues politiques et sectoriels.

Les 6 ensembles Bureaux/LD se trouvent dans une période de rodage, individuellement le Bureau et la représentation de LD, et surtout l'ensemble des deux, vers une application plus efficace des principes de la DP. Aux chapitres 6.2 et 6.3 sont proposés un certain nombre de mesures nécessaires pour faciliter l'adaptation des capacités et le fonctionnement en commun. La DP exige la délégation d'autorité vers le terrain, qui existe pour l'identification des actions et les relations avec les autorités nationales. Une proposition appropriée d'appui à un pays-cible par le Bureau y implanté sera acceptée en général par le Ministère mais, l'ordonnancement des paiements restera une prérogative de ce dernier.

Les bureaux sont influencés par la perception sur place des nouveaux principes de la coopération au développement, de l'acceptation par les autres donateurs, les bénéficiaires et, la préparation et les caractéristiques des pays de leur responsabilité. Ainsi, la situation se présente différemment en Afrique de l'Ouest, avec une forte présence de l'Union Européenne souvent meneur, par rapport à l'Asie, avec une présence plus internationale des donateurs. S'impose donc une application spécifique de la DP et du CE en fonction des caractéristiques du pays-cible, dont l'appropriation en particulier. Ainsi, la continuation des unités de gestion de projet et l'utilisation des procédures du bailleur est parfois demandé par les bénéficiaires, en particulier au niveau local, pour des raisons diverses, qui vont de la rapidité de la mise en œuvre aux possibilités de formation et d'emploi

Dans la suite quelques **exemples pratiques des efforts de capacitation sur le terrain** auxquels participe la coopération luxembourgeoise dans ses divers pays-cible. En Afrique de l'Ouest, le **Burkina Faso** se montre très proactif pour la mise en pratique de

la DP. Les Autorités nationales ont présenté et discuté avec leurs partenaires sur place un Plan national d'actions sur l'efficacité de l'aide au développement, avec une cinquantaine d'actions spécifiques pour le renforcement de l'ensemble des objectifs de la DP. Les actions sont liées à des indicateurs, à des échéances jusqu'en 2010, et les responsabilités pour les diverses actions sont réparties entre bénéficiaire et donateurs. Même s'il y a des doutes sur la faisabilité de certaines actions, l'ensemble du plan est accepté par les donateurs. Le Luxembourg participe à ce dialogue par l'intermédiaire de l'équipe sur place du Bureau décentralisé de la coopération, récemment établi. Un premier pas vers une plus grande conformité avec la DP fut la signature en décembre dernier du nouveau PIC de 2^{ième} génération avec le Burkina Faso (2008-2012). Ce document se réfère explicitement au Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) et de son Plan d'actions prioritaires triennal glissant, aux OMD, à l'importance du dialogue politique, à deux secteurs de concentration et à l'appui budgétaire comme modalité possible de mise en œuvre, à la DP et au plan national de mise en pratique.

Une liste d'actions est en élaboration au niveau local du Burkina Faso par l'ambassade fraîchement créée et la représentation de LD, pour se rapprocher par des initiatives ciblées de la mise en œuvre des 12 objectifs de la DP. Ces initiatives sont présentées dans la suite dans leur état actuel. La colonne risques/effets secondaires liés n'est pas encore préparée :

Note interne du Bureau de la coopération à Ouagadougou illustrant les réflexions en cours sur une meilleure mise en œuvre des principes de la DP dans les opérations de la Coopération luxembourgeoise au Burkina Faso

« Le PIC 2008 – 2012 représente une nouvelle étape de la coopération entre le Burkina Faso et le Luxembourg, non seulement en ce qui concerne les montants financiers mis à disposition, mais aussi en ce qui concerne l'approche choisie.

Se référant à la fois de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et au Plan d'Actions national de l'efficacité de l'aide au développement (PANEA) 2007 – 2010 du Burkina Faso, la coopération entre le Luxembourg et le Burkina Faso tient compte des principes d'appropriation, d'alignement, d'harmonisation, de la gestion axée sur les résultats et de la responsabilité mutuelle.

La Coopération luxembourgeoise au Burkina Faso se voit aussi confronté à une enveloppe beaucoup plus importante exigeant des décaissements plus importants afin de maintenir les promesses faites dans le cadre du PIC 2008 – 2012.

Soucieux d'atteindre les 2 objectifs dans les années à venir, le Représentant Régional de Lux-Dev et le Chef du Bureau de la Coopération à Ouagadougou ont réuni ci-dessous un certain nombre de réflexions visant, d'un côté, à prendre davantage en compte les principes de la Déclaration de Paris, notamment en vue de l'évaluation des pairs de la Coopération luxembourgeoise par le CAD/OCDE, et de l'autre côté, à atteindre les objectifs de décaissements prévu dans le PIC 2008 – 2012.

La présente réflexion commune devrait donc permettre de :

- *Faire un état des lieux de l'application des principes de la Déclaration de Paris au Burkina Faso*
- *Montrer des pistes pour éventuellement renforcer l'application de ces principes*
- *Montrer les risques associés à une application de ces principes*

Quant aux risques associés à la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris, il est à signaler que ces risques sont essentiellement liés au choix des modalités de mise en œuvre. Le choix des systèmes nationaux de gestion de l'aide et de passation des marchés peut notamment influencer sur la vitesse de décaissement et de mise en œuvre des projets/programmes.

L'analyse faite par plusieurs PTF des procédures de passation des marchés au BF conclue que les procédures nationales, qui sont proches de celles de la Banque Mondiale, sont assez bonnes. Des problèmes persistent cependant avec l'application de ces procédures (manque de capacités, mauvaise compréhension des procédures, etc.).

Il serait donc important que les futurs appuis de la Coopération luxembourgeoise prennent spécifiquement en compte la nécessité d'un renforcement des capacités. »

Annexe : tableaux

État de mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris et du PANEA au sein de la Coopération luxembourgeoise au Burkina Faso

Principe Mesure	Etat de mise en œuvre actuel	Mesures possibles à prendre	Risques / Effets secondaires liés
Alignement			
Alignement de l'aide sur les priorités nationales	<p>Presque toutes les interventions du PIC 2008 - 2012 sont inscrites dans le PAP</p> <p>Pas tous les appuis ne sont inscrits dans le budget</p>	Faire inscrire les appuis dans le budget (prise en compte dans la comptabilité nationale)	
Renforcement des capacités nationales	<p>L'objectif global même du PIC 2008 – 2012 est de contribuer au renforcement des capacités</p> <p>Dans les secteurs de concentration, le renforcement des capacités est une composante importante</p>	Mettre en œuvre les mesures appropriées de manière conséquente	
Utilisation des systèmes nationaux de gestion de l'aide	Les systèmes nationaux de gestion de l'aide ne sont pas utilisés actuellement	<p>Etablir une feuille de route avec les autres PTF pour aller progressivement vers l'utilisation des systèmes nationaux de gestion de l'aide (p.ex. paniers communs sectoriels) dans les 2 secteurs de concentration d'ici la fin du PIC</p> <p>Prendre spécifiquement en compte le renforcement des capacités dès la formulation</p>	
Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés	Les systèmes nationaux de passation des marchés ne sont pas utilisés pour l'instant	<p>Selon les capacités dans les secteurs de concentration, aller progressivement vers une passation des marchés à travers les systèmes nationaux</p> <p>Prendre spécifiquement en compte le renforcement des capacités dès la formulation</p>	
Réduction du nombre des unités de gestion parallèles	Quasiment tous les projets bilatéraux actuels disposent d'une unité de gestion parallèle	<p>Essayer, dès la formulation, de donner un rôle plus important aux directeurs nationaux des futures opérations</p> <p>Essayer, dans la mesure du possible, d'intégrer l'Assistance</p>	

		technique fournie dans les administrations Envisager des financements conjoints avec d'autres PTF dans les 2 secteurs de concentration	
L'aide est davantage prévisible	L'instrument du PIC contribue à la prévisibilité de l'aide (5 ans)	Pas mesures spécifiques à prendre	
L'aide est non liée	La totalité de l'APD luxembourgeoise consiste de dons non liés	Pas mesures spécifiques à prendre	
Harmonisation			
Promouvoir le partenariat en vue d'une complémentarité des actions	Le choix des secteurs de concentration du PIC est fait selon une logique de « division du travail » Engagement vers une approche « programme » à l'intérieur des secteurs de concentration retenus	Envisager des financements conjoints avec d'autres PTF dans les 2 secteurs de concentration pour amorcer un développement vers une approche « programme »	
Promouvoir des modalités de financements communs (paniers communs, etc.)	Dans les secteurs de concentration, aucune modalité de financement commun n'existe à ce stade	Etablir une feuille de route par secteur avec les autres PTF pour aller progressivement vers modalités de financements communs (p.ex. paniers communs sectoriels) d'ici la fin du PIC	
Encourager les missions et analyses conjointes	Tant qu'il n'y a pas de modalité de financement commun, des missions et analyses de suivi sont plus difficiles	Promouvoir la transparence et l'échange d'expérience avec tous les intervenants dans les 2 secteurs de concentration retenus (participation active aux groupes sectoriels, comités de suivis, identification, formulation, évaluations, etc.)	
Gestion axée sur les résultats			
Mettre en place des cadres d'évaluation et de suivi transparents	Actuellement le suivi – évaluation est réalisé au sein des projets mis en œuvre et non par l'administration de tutelle	Contribuer au renforcement des capacités des administrations de tutelle en vue de l'organisation du suivi – évaluation par celles-ci	

Pareillement, dans ses autres pays-cible, la Coopération luxembourgeoise s'efforce d'atteindre les objectifs de la DP, en fonction du programme d'aide et de la dynamique locale, qui des fois opposent le départ des UMP et l'utilisation par le donateur du système financier du pays-cible. Ainsi, les « programmes de développement local » sont très prisés au **Sénégal** et indispensables pour atteindre l'objectif de base de « l'éradication de la pauvreté » mais, se gèrent difficilement sans Unités de projet (PIU's), par le système national administratif et financier. Néanmoins, comme au **Mali**, des parties du programme sont confiées aux autorités locales. Au **Vietnam et au Laos**, la Coopération luxembourgeoise supporte les « Core Statements » respectifs dans ces deux pays, qui correspondent à la DP. Les programmes sont mis en œuvre dans le cadre de la législation nationale mais, hors d'une application à la lettre des objectifs 4, 5 et 6 de la DP ; même qu'en suivant les résultats de diverses conférences et séminaires, il faut constater que de nombreux objectifs de la DP sont compris de manière différente au niveau des pays partenaires comme à l'intérieur des pays, aux niveaux régionaux et locaux. Souvent, les autorités nationales, au niveau régional et pour des raisons diverses préfèrent une mise en œuvre des programmes par des Unités de projet et par le système financier du donateur. Cette situation s'améliore à petits pas par une participation luxembourgeoise à des fonds communs, en fonction des opportunités qui s'offrent et peut inclure la participation à des appuis budgétaires avec d'autres donateurs. Finalement, le type de modalité de mise en œuvre doit se décider sur base du dialogue politique et sectoriel entre partenaires, sans appréhensions préalables. Par ailleurs, les évaluations des appuis budgétaires concluent en général qu'ils doivent s'accompagner d'autres modalités de l'aide, afin de ne pas rater les OMD en 2015. Aussi, les Unités de projet intégrées dans les administrations nationales des partenaires en développement semblent acceptables. Sur base des réponses des équipes de terrain aux divers questionnaires et entretiens il faut donc conclure que la réalisation des objectifs de la DP dépend d'un côté du zèle de la coopération luxembourgeoise mais, d'un autre côté aussi de l'engagement et des convictions, en particulier au niveau local, des autorités nationales des pays bénéficiaires.

Un résultat inattendu et remarquable du questionnaire adressé par le Directeur de la coopération en 2007 aux Bureaux décentralisés, est le consensus des Bureaux sur la formation professionnelle comme secteur de choix pour donner une valeur ajoutée à notre coopération. Dans certains pays cible ce secteur est cité en connotation générale tandis que dans d'autres il doit se comprendre lié à des secteurs comme la santé ou le tourisme. Sans vouloir préjuger d'études plus approfondies et, de considérations politiques importantes et inévitables, on pourrait donc s'imaginer **deux secteurs clés pour une future Coopération luxembourgeoise**, spécialisée dans le cadre de la Politique de coopération de l'UE et des autres donateurs : **La formation professionnelle et, les secteurs financiers à l'appui du développement économique (y inclus la micro-finance)**. Comme résultat de sa participation au dialogue sectoriel, le Luxembourg est chef de file des donateurs au Cap Vert pour la formation professionnelle, un secteur propice à valeur ajoutée en général pour la Coopération luxembourgeoise. L'appui au développement par le renforcement du secteur financier des pays-cible est demandé souvent par leurs autorités nationales ; récemment en particulier par le Laos et le Cap Vert. Le Luxembourg est considéré par les pays bénéficiaires, comme par des donateurs, comme ayant une expertise particulière dans ces domaines, en général et plus spécialement dans la micro-finance/micro-assurance. Finalement il faut dire que le choix des secteurs de la formation professionnelle et du financier à l'appui du développement n'est nullement dicté par le Siège mais, résulte des questionnaires au personnel de terrain et des entretiens avec d'autres donateurs, et des demandes de la part des autorités des pays –cible.

La limitation du nombre des secteurs d'activité, à deux de préférence, se poursuit par des **contacts au niveau des Directeurs de la coopération**. Les confrères luxembourgeois et belges ont adressé fin 2007 une lettre commune à leurs collègues sur le terrain, pour leur demander de renforcer leur collaboration en vue d'une plus grande efficacité de leurs aides, notamment par la recherche active d'opportunités concrètes pour une plus grande complémentarité de leurs activités et pour une division de travail efficace. Cet appel s'adressait aussi à leurs collègues aux Sièges à Luxembourg et Bruxelles, comme à ceux des agences respectives, c'est-à-dire le BTC et LD. Avant, la Belgique avait déjà repris les activités du Luxembourg en Equateur, lors du départ de ce pays cible.

En plus le Luxembourg joue un **rôle actif dans les enceintes européennes** et internationales sur la division des tâches, cela en particulier au niveau de l'UE dans le cadre des réunions sur le Code de conduite, du Like-Minded-Donors-Group, et de l'OCDE/DAC

5. EVALUATION DES SYSTEMES D'INCITATION

La fonction publique luxembourgeoise ne connaît **pas de systèmes d'incitation (monétaire, de développement de carrière ou autre)** pour promouvoir de nouvelles politiques décidées au niveau compétent ; l'incitation ne peut être qu'indirecte, par l'intérêt et l'enthousiasme qu'elle provoque. Or, surtout parmi les gens de terrain, la perspective de participer avec les très grands donateurs et argentiers de ce monde dans les dialogues politiques avec nos pays-cible doit être considérée comme incitative.

Faute de système officiel d'incitation pour l'application de la DP, il faut toutefois citer **un certain nombre de freins** biens réels et d'envergure présentés antérieurement, dont :

- le risque fiduciaire perçu à tort ou à raison ;
- l'acquisition et la maîtrise de nouvelles techniques ;
- la nécessaire réorganisation interne des services.

En plus, les différents Bureaux de la coopération suivent, dans la mesure de leurs possibilités, les initiatives des gouvernements et des autres donateurs dans les pays de leur compétence. Ainsi, par exemple, l'appui à des programmes de capacitation présuppose l'existence de politiques nationales, faute de quoi les donateurs se limitent à inclure dans leurs projets des actions qui, dans le cas du Luxembourg, sont des programmes de formation spécifique adaptée au projet.

6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les chapitres précédents indiquent une situation mitigée de la mise en œuvre de la DP et du CE par le Luxembourg. D'un côté une forte volonté politique de se situer parmi les pionniers de l'efficacité de l'aide et de l'effort financier pour l'éradication de la pauvreté dans les pays en voie développement. De l'autre côté une mise en œuvre pratique des principes de la DP qui paraît tâtonnante et de moindre effort. Si, à la date actuelle des observateurs, comme en particulier l'équipe des évaluateurs des Pairs du CAD/OCDE par leurs remarques préliminaires, applaudissent l'excellente préparation de la Coopération luxembourgeoise, ils constatent néanmoins aussi que la mise en pratique des objectifs de la DP reste à réaliser dans presque son entièreté. Une prudence excessive (ou un manque de courage ?) semble empêcher la Coopération luxembourgeoise d'embrasser finalement ce à quoi elle s'est formellement engagée depuis mai 2005.

« Ou, ne s'agit-il pas plutôt de la manière typique à notre pays d'avancer doucement et assidûment, sans déclaration fracassante sur une nouvelle stratégie, vers des buts bien précis qui dans ce cas sont la DP et la CE (une décision du Conseil) ? » (Citation d'un entretien)

Néanmoins, et même sans passer par l'élaboration d'une nouvelle stratégie générale de la Coopération luxembourgeoise comme semblent le suggérer les remarques préliminaires par la Revue des pairs, certaines tâches urgentes de finalisation des réformes récemment entreprises, dont les Bureaux décentralisés et les PICs de 2^{ième} génération (et de 3^{ième} génération à venir), attendent leur accomplissement. Ces tâches, qui sont fortement inter liées et dépendantes, ont rapport à l'intégration et au fonctionnement des services, ainsi qu'à la formation du personnel et, à l'acquisition des nouvelles expertises thématiques et de mise en œuvre de l'aide.

1. Optimisation de la coordination entre la Direction de la coopération du Ministère, de ses Bureaux décentralisés et de LuxDevelopment.

Aujourd'hui, **le dialogue politique et sectoriel, au niveau du pays bénéficiaire même, est au centre de la coopération.** Parmi les modalités de mise en œuvre de l'aide se trouvent : le projet classique mais, aussi l'appui budgétaire et d'autres méthodes, en fonction des besoins identifiés conjointement entre le bénéficiaire (ou les bénéficiaires dans le cas de la coopération régionale) et les donateurs sur place.

. Il est donc judicieux de fixer sans équivoque les responsabilités des uns et des autres agents en poste dans le même port d'attache pour créer sur place une coopération efficace. Ceci peut se réaliser par des termes de référence (en voie de finalisation) octroyés au Bureau et chef de poste, et des descriptions des tâches pour tous les agents, y inclus à ceux de LD. La chaîne de commandement doit être claire. Les termes de référence devraient être les mêmes, dans les grandes lignes, pour tous les Bureaux, couvrant en général les relations du Luxembourg avec le pays-cible. Pour la partie coopération le chef de Bureau, comme représentant du Ministre, aurait à sa disposition comme interlocuteur privilégié le représentant de LD avec son équipe. Souvent les deux entités logent déjà à la même enseigne ; devrait s'en suivre une coordination complète des moyens en ressources humaines, notamment des ressources humaines locales et de la logistique ; une administration complémentaire. Cela dans un double but de meilleur fonctionnement et d'économies certaines ; l'Etat paie de toute façon l'entièreté du fonctionnement.

Evidemment, cette structure des Bureaux de la coopération décentralisée, ne correspond pas du tout à la présente relation entre d'un côté le Ministère et de l'autre LD. Pour parvenir à une coordination encore plus proche il faudrait **adapter la convention entre l'Etat et LD**, pour finalement lier LD au Ministère, dans un organigramme de type matriciel. D'autres administrations nationales de la coopération au développement ont procédé dans cette voie depuis des années et se considèrent aujourd'hui en position de force pour mettre en œuvre la DP. Il s'agit en particulier de pays du groupe « Nordic », dont les pays scandinaves et les Pays-Bas, et aussi l'Irlande. Pour le Luxembourg cette configuration administrative sur le terrain aurait en outre le grand avantage d'éliminer les inévitables contradictions, double emplois et l'esprit de

concurrence (et de double représentation) qui résulte naturellement de deux bureaux sur place, soient-ils logés à la même enseigne.

La Déclaration de Paris et les textes communautaires demandent une grande **liberté d'action pour les bureaux décentralisés** ; cela afin de leur permettre de collaborer efficacement au dialogue politique et sectoriel qui a lieu dans les pays cible. Mais, cela exige aussi un flux d'information efficace dans les deux sens, entre le Siège à Luxembourg et les bureaux. Le flux d'information doit être rapide, unique (il faut associer LuxDevelopment au départ et à l'arrivée), et sécurisé.

Le dialogue politique et sectoriel efficace étant au cœur de la coopération au développement, **la délégation du pouvoir décisionnel vers le terrain** est nécessaire, tout comme la présence permanente dans les pays-cible. Il faut donc répéter que la désignation comme pays-cible d'un partenaire équivaut à une présence permanente et efficace dans ce pays, de la Coopération luxembourgeoise. Dans l'impossibilité d'établir une présence efficace, mieux vaut procéder à une coopération déléguée et se retirer du pays.

Au niveau du Siège à Luxembourg, une collaboration étroite entre le Ministère et LD s'impose aussi, le Ministère étant responsable en général et de toutes questions politiques et diplomatiques, tandis que **LD, tout en sortant de sa limitation au projet, prendrait un rôle d'expert** en modalités et domaines d'intervention, sachant mobiliser les expertises nécessaires à court terme. Dès le départ on pourrait éventuellement charger LD d'un rôle d'accompagnateur des représentants du Ministère aux réunions techniques à Bruxelles, Paris et ailleurs, afin de lui permettre de prendre plus rapidement possession de ses nouvelles responsabilités.

L'agence pourrait être chargée de toutes tâches techniques tandis que le pouvoir politique et décisionnel resterait entièrement avec le Ministère. La collaboration étroite aurait en plus le très grand bénéfice d'un **échange intense d'information** entre les deux entités et d'une compréhension mutuelle encore meilleure. A terme on pourrait se diriger vers une organisation matricielle permettant de faire travailler, les uns à côté des autres, des agents de statuts et de contrats différents.

L'équipe du **Ministère sera toujours limitée en nombre de personnels**, surtout diplomatiques, et devra se concentrer sur ses responsabilités politiques en relations internationales, la coopération au développement prenant toujours

plus d'importance. Il ne sera donc pas possible pour le Ministère de former et de garder dans son sein des spécialistes suffisamment qualifiés en genre, environnement, statistiques, appui budgétaire et sectoriel, macroéconomie et autres. Ce sont des rôles pour lesquels LD de par son caractère organisationnel paraît prédestiné.

Une autre panoplie de tâches techniques peut être remplie par l'agence à cause de sa plus grande flexibilité par rapport au Ministère pour l'engagement de personnels. Prenons **l'exemple de la gestion de l'important dossier des contrats de subvention aux ONG, qui éventuellement pourrait prendre la forme suivante :**

« Sur fond d'un mandat et de lignes directrices établies par le Ministère, LD prépare les demandes des cofinancements pour décision par les responsables du Ministère. Les dossiers ainsi préparés par LD sont examinés dans des réunions périodiques au Ministère et les décisions sont prises par le Ministère. L'engagement financier éventuel est préparé par LD, ensuite le Ministère procède à l'engagement même. Une simplification supplémentaire par rapport à cette dernière étape est possible en passant par des appels à intérêt périodiques lancés par LD pour un montant total fixe et des demandes individuelles comprises dans une fourchette. Dans la suite LD est chargé sur base de lignes directrices précises du suivi et de l'examen des rapports de projet, du monitoring du programme et, après accord du Ministère, de la préparation des paiements. Finalement, LD est chargé des audits et évaluations, ainsi que de la mise en valeur des expériences, toujours sous contrôle et accord du Ministère. »

Il s'agit là d'une suggestion dont la faisabilité dans le contexte luxembourgeois, politique notamment, reste à démontrer. Toutefois faudrait-il lancer le fonctionnement coordonné entre Ministère, Bureaux décentralisés et LD par des actions bénéfiques à chacun.

2. L'acquisition de l'expertise et la formation.

Il s'agit de **réorienter et de renforcer le savoir faire de tous les agents de la Coopération** au développement luxembourgeoise afin de leur permettre une participation efficace aux nouvelles méthodes de mise en œuvre de l'aide pour une éradication de la pauvreté et des OMD, conforme à la DP, le CE et le Code

de conduite européen. Au centre se trouve le dialogue politique et sectoriel qui se déroule sur le terrain, entre le pays bénéficiaire et les donateurs. Du résultat de ce dialogue découle l'engagement du donateur dans des secteurs spécifiques de la coopération ainsi que les modalités de mise en œuvre de l'aide. Il faut donc que les agents de la coopération luxembourgeoise complètent leur expertise dans les secteurs choisis comme prioritaires et dans les modalités de mise en œuvre de l'aide, sauf le projet.

Sous réserve d'une analyse plus complète des besoins on peut citer comme **secteurs importants** : le genre, les droits humains, l'environnement ainsi que la formation professionnelle, l'économie et les finances publiques. Comme modalités de mise en œuvre il faut penser à l'appui budgétaire et sectoriel, les fonds communs, entre autre. Une place de choix doit évidemment revenir aux secteurs qui ont un grand potentiel de valeur ajoutée pour le Luxembourg, comme la formation professionnelle et les secteurs financiers dans leurs facettes multiples au service du développement économique, y inclus la micro-finance et la micro-assurance.

A l'image d'institutions comme la Commission européenne, une demi-douzaine de formations de deux jours en moyenne serait suffisante pour lancer l'acquisition des nouvelles expertises au niveau du Ministère, du personnel des Bureaux décentralisés et de LD; cela pour leur permettre de mieux communiquer entre eux dans la suite.

LD aurait la tâche d'approfondir et de mettre à disposition l'expertise plus poussée nécessaire dans les modalités et secteurs choisis par la politique luxembourgeoise de coopération au développement. Une partie de cette expertise pourrait être interne à LD et une autre, plus rarement demandée, mise à disposition par des consultants rapidement mobilisables. La formation annuelle obligatoire des agents permanents (comme par exemple 8-10 jours par an à la Commission européenne) et la formation sur le tas, ainsi que les réunions d'experts, feraient le reste. LD en particulier serait bien placé de suivre la multitude de réunions techniques au niveau de l'UE, de l'OCDE/CAD et des NU avec comme mission de mettre l'expertise résultante à disposition du Ministère.

Plusieurs voies se présentent pour suivre les **formations initiales et annuelles** de perfectionnement.

- Tout d'abord paraît-il judicieux que la Coopération luxembourgeoise rejoigne le **réseau Train4Dev** (Joint Donors 'Competence Development Network)' établi en 2003 et qui aujourd'hui inclut une vingtaine de membres de L'UE et apartés, ainsi que d'organisations internationales. Le réseau vise la promotion de l'efficacité de l'aide par une meilleure coopération des donateurs dans le développement des compétences et des formations. Dans ses statuts le réseau exige que les membres acceptent de non seulement bénéficier des formations des autres mais, de contribuer aussi par leur expertises propre, ce qui pour le Luxembourg pourrait être par exemple le domaine de la micro-finance. Les actions de formation organisées par le réseau sont financées par l'ensemble des donateurs qui participent. Pour le Luxembourg, un avantage éventuel supplémentaire de participer au réseau est l'accès aux formations d'autres membres bien placés, dont celles de la Commission européenne, à Bruxelles et sur le terrain (www.train4dev.net).
- On pourrait chercher une **coopération plus étroite avec certains donateurs alliés** ayant des structures internes similaires, se composant d'une entité de niveau ministériel et d'une autre de type agence. Se trouvent dans ce cas des pays voisins comme la Belgique et l'Allemagne, ou l'Autriche et d'autres, qui disposent déjà de formations taillées au besoin du Luxembourg.
- Finalement et surtout au début, pour intégrer rapidement la nouvelle manière de procéder, des cours pourraient s'organiser pour toute l'équipe du Ministère et de LD, par des **formateurs expérimentés ayant démontré leurs capacités** auprès d'autres donateurs dont la Commission européenne (www.itad.com/newweb/aid/aid.aspx) et la Banque Mondiale.

3. L'adaptation des procédures de mise en œuvre de l'aide.

De nouvelles procédures de mise en œuvre de l'aide et d'organisation interne sont toujours source d'incompréhensions et de tensions de rodage au début ; évidemment, comme tout changement qui exige des transformations douloureuses, même si les principes et la nécessité sont acceptés. Pour limiter ces inconvénients une acception au préalable très large de la DP et du CE sont utiles. On pourrait procéder par les étapes suivantes :

Des **présentations au haut niveau** (à la Chambre des Députés, au Conseil d'administration de LD) des avantages mais aussi des désavantages pour le Luxembourg, des nouveaux principes de la coopération au développement. Cela aussi pour parer d'avance à des critiques probables comme suite, par exemple, à un ralentissement des déboursements, de coûts additionnels de mise en œuvre et des inévitables problèmes de réorganisation de notre coopération au développement. Les nouvelles lignes directrices et procédures internes auraient une plus grande acceptation au démarrage. A cette fin un solide argumentaire peut être préparé.

- **Révision des procédures au niveau interne** du Ministère et de ses relations avec les Bureaux (de plus en plus) décentralisés. Viser la collaboration rapprochée des services, en particulier pour en ce qui concerne les fonctions d'audit, d'évaluation des politiques, de capitalisation des évaluations et des leçons tirées. Cela dans un souci d'éviter le double emploi.
- Les actions sont mises en œuvre sur le terrain sous forme de projets par l'agence LD, conformément à une **Convention entre l'Etat et l'agence**, qui fut signée en juin 2004. A première vue ce cadre peut servir aussi bien à la mise en œuvre de la DP ; il prévoit à son article 3 : « une plus grande appropriation de la coopération par les pays partenaires ». A l'article 14, «L'Agence assiste l'Etat pour participer en qualité d'expert à des réunions ; L'Agence contribue à la formation de personnel ». Article 16, « L'Agence respecte, en matière de passation des marchés, les prescriptions de la législation communautaire ; les normes internationales communément admises dans ces pays sont d'application ». Le financement des frais de fonctionnement de l'agence nécessiterait des

adaptations, comme prévu entre autre à l'article 25. Il serait donc suffisant que le Ministre adapte, sur base des nouvelles politiques, le cadre d'action de son Agence d'exécution, donnant ainsi à l'agence une incitation supplémentaire pour intégrer son nouveau rôle. LD devra revoir ses notes d'instructions internes, en conséquence, préparer les guides techniques nécessaires et suivre de manière indépendante les réunions techniques à Bruxelles ou ailleurs. Une délégation interne des tâches de Lux-Development, du Siège vers le terrain, sera nécessaire.

- **Révision de ses procédures par LD** et élaboration de lignes directrices et de guides sectoriels dont en particulier sur les thèmes transversaux (genre, environnement), les modalités de mise en œuvre de l'aide (appui sectoriel et budgétaire, paniers communs, intégration dans les systèmes nationaux de gestion), comme proposé dans les remarques préliminaires de la Revue par les pairs. Conformément à la nouvelle donne qui se concentre sur le dialogue sectoriel et politique du terrain, les nouvelles procédures de mise en œuvre de l'aide se doivent flexibles avec beaucoup de liberté pour les agents sur place. Ces procédures découleraient d'expériences de terrain et d'échanges d'information avec d'autres donateurs.
- Un effort particulier est nécessaire aux niveaux du Ministère et de LD pour l'institution d'évaluations indépendantes et conjointes avec les pays-cible, qu'il s'agisse d'évaluations de programmes ou de politiques. Un **service « Efficacité de l'aide et contrôle de la qualité » à établir** pourrait cumuler les fonctions d'évaluateur interne avec celles de conseiller des Bureaux. Le retour et la mise en valeur des expériences de terrain, comme la collaboration dans des groupes de travail thématiques avec d'autres pays feraient partie des tâches.
- Comme suite à l'évaluation du questionnaire aux ONG du développement, il serait important d'institutionnaliser les relations sur le terrain entre les ONG présents dans les pays-cible et les Bureaux décentralisés de la coopération. Il pourrait y avoir au minimum un flux d'information mutuel régulier et dans certains cas une coopération dans des actions de développement (et bien sûr en cas de besoin d'aide). En effet, étant donné les contributions exceptionnellement importantes sous forme de subventions que l'Etat luxembourgeois octroie aux ONG pour

leurs activités, il serait utile de penser là aussi à une plus forte collaboration.

Annexe 1: Termes de référence

Première phase de l'Evaluation conjointe de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Termes de référence pour l'évaluation de la Coopération luxembourgeoise au niveau des services centraux

1. Contexte général : la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide

La Déclaration de Paris propose un défi majeur, tant en termes de coopération au développement qu'en termes d'évaluation du développement. Par rapport à d'autres déclarations conjointes sur l'harmonisation de l'aide et l'alignement, elle constitue une feuille de route pratique, orientée sur l'action, proposant des objectifs bien précis à atteindre avant 2010 et différentes étapes d'évaluation d'ici là. Le nombre de pays et d'organisations internationales participant au Forum de haut niveau ayant apposé leur signature sur les engagements conjoints de la Déclaration est sans précédent, ce qui reflète un élargissement progressif du type d'intervenants participant aux grandes rencontres organisées par le CAD de l'OCDE.

Le diagramme présenté ci-dessous a été largement diffusé sous différentes formes, afin de fournir une définition claire et accessible des concepts clés : appropriation par les pays, alignement des politiques et des systèmes, harmonisation, ainsi que la façon dont ces différentes notions sont reliées entre elles et avec le thème plus vaste de la gestion axée sur les résultats.

Schéma 1 : les concepts de la Déclaration de Paris

Appropriation	Les partenaires fixent les objectifs	
Alignement	Alignement sur les objectifs fixés par	Utilisation des systèmes des pays partenaires

	les partenaires		
Harmonisation	Mise en place des dispositifs communs	Simplification des procédures	Partage de l'information

2. Contexte de cette évaluation

Outre son ambition affichée d'amélioration du suivi de l'aide, la Déclaration de Paris souligne l'importance d'un processus indépendant d'évaluation à l'échelle internationale. La Déclaration précise que ce processus permettra de réunir des informations plus complètes sur la contribution qu'apporte l'amélioration de l'efficacité de l'aide à la réalisation des objectifs de développement, sans pour autant imposer une charge de travail supplémentaire aux partenaires.

Pour faire face à cet engagement, le Réseau sur l'évaluation du développement du Comité d'aide au développement (CAD) a étudié différentes approches possibles et proposé une évaluation en deux phases. La première portera sur le niveau des ressources et des extrants, au travers d'une série d'évaluations au niveau des pays partenaires et des services centraux des partenaires au développement, et de différentes évaluations thématiques. La seconde phase de l'évaluation (jusqu'en 2010) sera consacrée aux résultats et à l'impact de l'aide. Cette évaluation sera destinée à compléter le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (DP).

Le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide (GT-EFF) et le Réseau du CAD sur l'évaluation ont apporté leur soutien à la démarche d'évaluation proposée. Un Groupe de référence international a été constitué pour mandater et piloter l'évaluation. Il réunit des pays participant au GT-EFF, des membres du Réseau du CAD sur l'évaluation de l'aide, ainsi que des représentants de la société civile.

La première phase se déroulera de mars 2007 à juillet 2008 et visera à fournir des informations sur les motivations et les méthodes du processus de mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Elle permettra de tirer des enseignements pratiques et contribuera à faire le point sur la performance lors du 3e Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui se tiendra au Ghana (septembre 2008).

La seconde phase de l'évaluation, à partir du Forum de haut niveau organisé au Ghana en 2008 et jusqu'à la 4e réunion de ce Forum en 2010, s'attachera à déterminer si les effets à long terme attendus de la Déclaration de Paris ont été obtenus.

3. Finalité et objectifs

Si la finalité globale de l'évaluation est de fournir des informations sur les impacts et effets réels des actions menées pour accroître l'efficacité de l'aide, la première phase de l'évaluation s'intéressera uniquement à la pertinence et à l'efficacité des ressources.

La finalité spécifique de l'évaluation est d'identifier les meilleures pratiques au niveau des services centraux des partenaires au développement pour la mise en œuvre de leurs engagements, pris dans le cadre de la Déclaration de Paris, afin de contribuer à accroître l'efficacité de l'aide. L'accent sera mis sur l'apprentissage, en posant une double question: « Faisons-nous ce qu'il faut ? » et « Faisons-nous les choses comme il le faut? ».

Les objectifs de l'évaluation au niveau des partenaires au développement¹ sont les suivants :

- Mieux comprendre les enseignements tirés de l'enquête de référence sur le suivi de la DP ;
- Faciliter l'apprentissage global sur l'efficacité de l'aide grâce aux processus d'évaluation et favoriser une mise en œuvre plus efficiente de la Déclaration de Paris ;
- Formuler des recommandations spécifiques aux partenaires au développement évalués ainsi qu'à la communauté internationale pour améliorer l'efficacité de l'aide ;
- Établir les bases de la seconde phase de l'évaluation.

4. Périmètre de l'évaluation

¹ Le concept de partenaires au développement englobe les donateurs, les organismes multilatéraux, les IFI et autres organisations impliquées dans l'assistance au développement.

Depuis l'adoption de la Déclaration de Paris en mars 2005, la plupart des partenaires au développement se sont attachés à entamer la mise en œuvre de la DP au sein de leurs organisations et à en communiquer l'importance auprès de leur personnel. Un grand nombre de membres du CAD, par exemple, a élaboré des plans d'action pour mettre en œuvre la Déclaration de Paris et cinq d'entre eux les ont présentés à leurs parlements nationaux. Cependant, le rapport final² synthétisant les principales constatations de l'enquête, ainsi que différentes études sur des expériences de mise en œuvre spécifiques à certains pays soulignent que ces engagements des services centraux ne sont pas toujours relayés dans la pratique. Trois grandes dimensions contribuant à l'évolution du comportement des partenaires au développement ont été identifiées : (a) la motivation, (b) le renforcement des capacités et (c) les systèmes d'incitation et leur conformité à la Déclaration de Paris. Ces trois dimensions délimiteront le périmètre principal de l'évaluation.

a. Motivation : La Déclaration de Paris milite pour une modification radicale des démarches d'aide. A cet égard, les stratégies des pays ne doivent plus être dictées par l'un ou l'autre des partenaires au développement. Au contraire, l'accent étant mis sur l'appropriation par les pays partenaires, les stratégies de coopération des partenaires au développement doivent être guidées par les demandes, fondées sur des besoins et exprimées par les gouvernements des pays, dans un souci d'alignement et d'harmonisation. Ceci explique sans doute pourquoi le rapport d'enquête, conformément aux bonnes pratiques de réforme institutionnelle, a identifié l'impulsion devant être donnée par les partenaires au développement comme le facteur essentiel d'atteinte des objectifs de la DP. Néanmoins, la façon dont cette impulsion doit être donnée est moins évidente car la priorité donnée aux coopérations orientées sur la demande s'oppose à la réalité actuelle des politiques, programmes et procédures définis par les services centraux, généralement guidées par les préoccupations administratives et politiques des partenaires au développement.

En Zambie par exemple, la mise en place par le gouvernement d'une division du travail attribuant des secteurs d'intervention déterminés aux différents partenaires au développement a été bien accueillie par la vingtaine d'organismes bilatéraux et multilatéraux apportant leur assistance à ce pays. Toutefois, certains partenaires ont fait part de leur préoccupation sur cette nouvelle répartition sectorielle, notamment lorsqu'elle leur impose de s'éloigner des objectifs sociaux (orientés sur l'atteinte des OMD), souvent largement soutenus par les opinions des donateurs et relayés par les engagements publics des États de ces partenaires au développement.

Le concept d'appropriation remet également en question l'usage de la conditionnalité en tant qu'instrument de réforme. D'ailleurs, les partenaires au développement élaborent maintenant des programmes (davantage) fondés sur le dialogue politique pour soutenir des leviers du changement identifiés comme tels par les pays partenaires. Pourtant, l'usage d'indicateurs de processus pour, par exemple, attribuer le soutien budgétaire général est encore largement répandu, en application des

² Le rapport d'enquête devrait être publié en mars/avril 2007.

cadres d'évaluation des performances. C'est peut-être là une explication de la faible corrélation entre la qualité du système de gestion des finances publiques d'un pays partenaire et le niveau d'alignement relevé dans le rapport d'enquête : « d'autres facteurs que la qualité des systèmes freinent la volonté des partenaires au développement à les utiliser. »

Enfin, outre le schisme partenaire au développement/pays partenaire, des divergences ont été observées entre les politiques définies par les services centraux et leur mise en pratique dans les pays. Pour certains partenaires au développement, il semble que la DP doive être pilotée par les décideurs politiques du siège, le personnel en place dans les pays veillant à l'harmonisation des actions ; selon eux, c'est là le meilleur moyen d'obtenir des résultats tangibles en matière de développement. D'autres en revanche (généralement ceux travaillant par projets) adoptent la démarche inverse, les équipes de terrain se heurtant à des difficultés pour mettre en œuvre des collaborations, compte tenu des préoccupations en matière de responsabilité légale et des contrôles financiers imposés par les services centraux. Dans certains cas, les questions de responsabilité légale soulevées par ces derniers ont d'ailleurs pu ralentir les premières actions concrétisant les engagements de la DP sur le terrain. A cet égard, le rapport d'enquête recommande³ que les partenaires au développement s'attachent à revoir leurs procédures et cadres légaux afin de définir des règles, des procédures ou des pratiques conformes aux engagements de la Déclaration de Paris.

b. Capacités : Que ce soit au niveau des services centraux des partenaires au développement ou de leurs bureaux de terrain, il semble que le niveau de motivation pour la mise en œuvre de la DP est inégal, ce qui démontre que la concrétisation des engagements de la DP repose avant tout sur la motivation/l'appropriation des membres du personnel, et qu'il existe une différence de capacités entre les différentes personnes employées par un même partenaire au développement. En effet, des approches très variées de l'efficacité de l'aide chez un même partenaire au développement ont été observées. C'est pourquoi les partenaires au développement et les coordinateurs nationaux ont appelé à une communication plus efficace sur les enjeux de la DP entre les conseillers politiques des sièges et les équipes opérationnelles. Cette recommandation est d'autant plus importante dans les pays où le programme de mise en œuvre a été lancé récemment.

La question des coûts de transaction et du redéploiement des ressources est intimement liée au problème de la délégation de pouvoir vers le terrain. Le rapport d'enquête souligne qu'une aide plus efficace n'est pas obligatoirement une aide qui coûte moins cher. En effet, selon la Banque Mondiale, la préparation de programmes d'aide coordonnée entre plusieurs partenaires au développement nécessite généralement 15-20% de personnel et de budget supplémentaires que les projets isolés classiques. Ces coûts constituent un investissement de départ pour pouvoir agir conformément à la Déclaration de Paris (partant du principe que l'aide coordonnée est plus efficace) et devraient être prévus dans les budgets opérationnels et les plans de mise à disposition de personnel. Certains

³ Rapport d'enquête (Projet final du 20 mars 2007), p. 46.

donneurs ont commencé à décentraliser des moyens humains dans le cadre du nouveau programme d'amélioration de l'efficacité de l'aide mais, jusqu'à présent, les budgets opérationnels n'ont pas été augmentés. De nombreux pays partenaires ont exprimé leur inquiétude par rapport aux coûts d'acheminement de l'aide et se demandent s'ils sont réellement utilisés pour atteindre les populations les plus pauvres à qui l'aide est destinée ou s'ils servent surtout à couvrir les coûts administratifs des partenaires au développement. Cette préoccupation est légitime et devra faire l'objet d'une évaluation de sa perception lors de la phase 1.

c. Les systèmes d'incitation des partenaires au développement ont été identifiés comme des facteurs essentiels d'efficacité de leur comportement. Or, l'enquête de référence indique que la capacité des partenaires au développement à respecter les engagements pris à Paris se heurte à de nombreux obstacles. Peuvent ainsi être cités des pressions excessives pour assurer les versements, le manque de flexibilité des personnels en termes d'horaires de travail et la rotation très importante du personnel : l'ensemble de ces facteurs aboutit à des incitations favorisant les bénéfices à court terme au détriment du long terme et des gains collectifs.

En outre, le souci de visibilité et d'influence des partenaires au développement prend parfois le pas sur la volonté d'harmoniser les approches. Cette tendance a notamment été observée dans des domaines d'intervention tels que la décentralisation, car les modèles de développement mis en œuvre sont considérés comme des « moyens d'exporter » différents systèmes propres aux partenaires au développement. De même, ce souci de visibilité limite l'efficacité de la délégation, y compris lorsque les partenaires au développement travaillent réellement à l'harmonisation et à l'alignement. En témoignent la multiplication des « groupes des partenaires au développement », ainsi que du nombre de membres de ces groupes. Il semble que les perspectives de carrière du personnel⁴ peuvent être améliorées par la préservation d'une bonne image des partenaires au développement, grâce à une participation active à la coordination de l'action des différents acteurs. Enfin, de telles incitations risquent de pérenniser des coûts de transaction élevés.

5. But de l'évaluation

L'évaluation a pour but d'étudier les ressources affectées au travers de l'analyse des trois dimensions (motivation, renforcement des capacités et systèmes d'incitation) et de leur cohérence avec les engagements de la DP. Les extrants seront identifiés par les évaluations au niveau des pays, sur la base du comportement des bureaux de terrain. De ce fait, la première phase de l'évaluation ne portera pas sur les hypothèses sous-tendant la DP, notamment le postulat selon lequel l'efficacité accrue de l'aide produit des effets plus importants sur le développement. Cette hypothèse sera donc examinée, si possible, pendant la seconde phase de l'évaluation.

⁴ Ole Winkler Andersen et Ole Therkildsen. Harmonization and Alignment: the double-edged swords of budget support and decentralized aid administration. Danish Institute for International Studies. 2007.

L'évaluation débutera par une analyse documentaire (politiques, directives, orientations, plans annuels) suivie d'une enquête à partir d'entretiens avec les bureaux régionaux du Ministère et de l'Agence Lux-Development concernés. Cette phase de recueil de données devra être complétée par des entretiens structurés avec les principaux responsables des services centraux.

6. Limites de l'évaluation

Le choix des partenaires au développement pour l'évaluation se fonde sur un processus d'auto-sélection qui ne permet pas de dégager un échantillon à proprement parler représentatif. Pour assurer une cohérence avec les évaluations au niveau des pays (10 au total), il est souhaitable de conduire un nombre similaire d'évaluations au niveau des partenaires au développement. Dix évaluations de ce type seront suffisamment représentatives à condition que l'échantillon rassemble à la fois de grands partenaires au développement bilatéraux et multilatéraux ainsi que de petits organismes donateurs bilatéraux.

7. Questions pour l'évaluation⁵

Comme indiqué plus haut, l'évaluation mettra l'accent sur l'apprentissage, en posant une double question : « faisons-nous ce qu'il faut ? » (Pertinence) et « faisons-nous les choses comme il le faut ? » (Efficacité). Elle s'attachera notamment à mettre en lumière les éventuels obstacles identifiés à la mise en œuvre de la DP, la façon dont ils ont été levés et les résultats obtenus. Par conséquent, les questions ci-dessous doivent avant tout être considérées comme des « ouvertures », des points de départ de l'évaluation.

Évaluation de l'impulsion donnée

- Comment l'accent mis par la Déclaration de Paris sur la coopération fondée sur la demande a-t-elle été intégrée dans les politiques, programmes et procédures des partenaires au développement ? La mise en œuvre de la DP a-t-elle modifié leur démarche de fixation des priorités de coopération pour le développement ? Le rôle des services centraux/bureaux de terrain des partenaires au développement a-t-il été adapté aux objectifs d'efficacité de l'aide ? Sinon, pourquoi ?

⁵ Les questions pour l'évaluation sont en partie inspirées du Guide sur les questions à prendre en compte dans les examens par les pairs réalisés par le CAD: chapitres un à cinq. Février 2007.

- Quel est le degré d'appropriation de la DP au niveau des services centraux du partenaire au développement ? Comment la DP a-t-elle été accueillie par les parlementaires du pays donneur et la société civile ? Quels sont les conflits potentiels avec d'autres systèmes politiques/administratifs, et quelles mesures sont prises pour les résoudre ?

- Les donateurs sont-ils satisfaits de la façon dont ils mettent en œuvre la DP, notamment en ce qui concerne les principes du CAD pour un engagement adapté dans les États fragiles ? En cas d'insatisfaction, quelles en sont les raisons ? Leurs préoccupations sont-elles liées à la pertinence et à la cohérence des engagements et indicateurs de la DP ? Des moyens permettant d'aplanir ces préoccupations sont-ils identifiés ?

Évaluation du renforcement des capacités

- Quel est le niveau de sensibilisation et d'adhésion du personnel – particulièrement le personnel de terrain – à l'efficacité de l'aide et à ses implications opérationnelles ?

- Des directives, orientations, guides et critères d'évaluation des opérations ont-ils été diffusés au personnel afin de stimuler l'application du programme de mise en œuvre de la DP ?

- Comment s'organise la délégation de pouvoir et dans quels domaines ? Des modifications ont-elles été apportées aux procédures pour respecter les engagements de la DP ? Les organisations/agences de coopération pour le développement sont-elles suffisamment décentralisées (personnel, ressources, délégation de pouvoir) pour assurer que la gestion de l'aide sur le terrain est conforme à la Déclaration de Paris ?

Évaluation des systèmes d'incitation

- L'organisme a-t-il mis en place des systèmes pour inciter ses dirigeants et personnels de terrain à œuvrer en faveur des objectifs de la DP (appropriation, harmonisation, alignement, orientation sur les résultats), par exemple dans les domaines du recrutement, de l'évaluation des performances et de la formation ?

- Des freins à cette mise en œuvre sont-ils ressentis, compte tenu d'autres priorités de l'organisme ?

8. Organisation des travaux

L'évaluation sera composée de trois phases :

a. collecte de données

Se basant sur les informations pertinentes déjà recueillies par ailleurs (Résultats préliminaires de l'examen par les pairs du CAD, étude sur les Engagements internationaux contractés par la Coopération luxembourgeoise, parmi d'autres), le consultant préparera un cadre de questionnement à utiliser dans les entretiens au niveau des services centraux et des bureaux régionaux.

b. participation à la réunion du Groupe de pilotage de l'évaluation conjointe et rapport intermédiaire

Le consultant participera à une réunion du Groupe de pilotage de l'évaluation conjointe qui se tiendra les 31 janvier et 1^{er} février 2008 en Afrique du Sud. Il s'agira de faire l'état des lieux des opérations individuelles d'évaluation et de tenir un premier échange de vues sur les résultats intermédiaires identifiés par chacun des pays et organisations participants.

Le consultant préparera cette mission en étroite concertation avec les services de la Direction de la Coopération concernés.

A son retour de mission, le consultant rédigera un rapport intermédiaire, tenant compte des discussions du Groupe de pilotage.

c. Rapport final

Le rapport final devra être remis au Ministère au plus tard le 29 février 2008, étant entendu que, pour tenir compte des délais nécessaires aux rédacteurs de l'étude de synthèse pour terminer leurs travaux, le rapport pourra être remis au Ministère avant cette date.

Annexe 2: Personnes rencontrées

Organisation	Nom	Fonction	Date
Min. Aff. Etrang. Dir. de la Coopér.	M. Marc Bichler M. Oliver Maes M. Jacques Flies M. Georges Ternes M. Leo Faber M. Marc Franck M. René Lauer M. Rol Reiland	Directeur/Amb. Directeur adjoint Coord. Opérations Coord. Qualité et Contrôle Chef Bureau Vietnam/Laos Ch. B. Sénégal./Mali Ch. B. Nic./Salv. Ch. B. Burk./Nig.	Tous janvier/février 2008 et avant.
LuxDevelopment	M. Gaston Schwartz M. Bob De Waha Mme Alice Risch	Directeur général Directeur gén. adj. Qualité/Evaluation	Tous janvier/février 2008 et avant
Cercle de coopération des ONG du développement	M. Mike Mathias	Secrétaire	20 mars 2007 et après

Gouv. Burkina Faso	M. Léné SEGBO	Direct. général	Semaine du 6 au 12 mai 2007
Dir. Gén. Coop.	M. A. K. YANOGO	Dir. Cooper. Bilat.	
DGRE	M. F. BOUGAIRE	Directeur général	
AETS	M. B. Ouattara	Economiste	
Ambass. Allemagne Burkina Faso	Mme A. Coly Mme M. Mdaihli	Conseiller Dir. GTZ	
Ambass. Autriche Burkina Faso	M. G. Doujak M. H. Hauser	Ambassadeur Dir. Coopération	
Ambass. Belgique Burkina Faso	Mme Marie-Goretti NYIRARUKUNDO	Attachée Coopér. au développement	
Ambass. Danemark Burkina Faso	M. M. Petersen Mme M. Kress	Ambassadeur Chef coopération	
Ambass. Pays-Bas Burkina Faso	Mme R. van der Waals	Chef de coopération	
Ambass. Suède Burkina Faso	Mme C. Gjerdrum	Chef de coopération	
Rep. AFD Burkina Faso	M. L. L'Aot	Chef de mission	

Gouv. Laos Dir. Gén. Coop.	M. BOUNTHEUANG	Directeur général	Semaines du 18 et du 25 juin 2007
Ambass. Allemagne Laos	Dr. P. Wienand	Ambassadeur	
Ambass. Comm. Européenne/Laos	Mme J. Kalinauckas	Conseiller	
Ambass. Suède Laos	M. J. C. Persson	Conseiller	
Cabinet EMAP/Dakar	M. Amacodou NDIAYE	Directeur Général/Economiste	1 ^{er} février 2008

Cette liste n'est pas complète. Manquent les noms de nombreuses personnes, en particulier d'ONG, rencontrées à Luxembourg et d'autres acteurs de la coopération lors des visites de terrain.

Annexe 3: Références

LISTE DE DOCUMENTS ANALYSES.

- Première phase de l'Évaluation conjointe de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Termes de référence pour l'évaluation de la Coopération luxembourgeoise au niveau des services centraux.
- Revue du Luxembourg par les pairs du CAD, 3-6 décembre 2007, observations préliminaires.
- ETUDE : Obligations de la Coopération luxembourgeoise aux termes de ses engagements politiques internationaux. (R. Kremer/22.5.2007)
- Evaluation des réponses des bureaux décentralisés de la coopération luxembourgeoise au questionnaire du directeur de la coopération, du 6 avril 2007.
- Evaluation des réponses des ONG à la lettre qui leur fut adressée le 26 mars 2007 (5-ONG 2007-1040), par le directeur de la coopération.
- Mémoire du Luxembourg, présenté dans le cadre de l'examen par les pairs 2007, du Comité d'aide au développement de l'OCDE.
- Guide sur les questions à prendre en compte dans les examens par les pairs réalisés par le CAD (21-Aug-2007).
- Rapport annuel 2006. La coopération luxembourgeoise au développement. Letzeburger Entwécklungszesummenaarbecht.
- Implementation at Headquarter Level of the Paris Declaration. Case study The Netherlands. TOR (draft 23.5.2007).
- The 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration, OCDE, 9 May 2007.
- Revue du Luxembourg par les pairs du CAD. Impressions générales de la mission au Burkina Faso, 2 février 2008.

Annexe 4 Questionnaires

Questions spécifiques pour la première phase de l'évaluation de la DP

Evaluation de l'impulsion donnée.

- Comment l'accent mis sur la coopération fondée sur la demande a-t-il été inclus dans les politiques, les programmes et procédures de la coopération luxembourgeoise ; la mise en œuvre de la DP, a-elle eu un impact sur les priorités et stratégies ? Les objectifs de l'efficacité de l'aide ont-ils changé les responsabilités et missions des services centraux et déconcentrés de la coopération luxembourgeoise ? Sinon pourquoi ?
- Comment la DP fut-elle accueillie par la Chambre des Députés et les ONG luxembourgeois ? Quel est le niveau d'appropriation au niveau Siège de la coopération, du Ministère et de Lux-Development ? Y a-t-il des conflits potentiels avec d'autres institutions et lesquels ?
- Les responsables de la coopération luxembourgeoise, sont-ils satisfaits des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la DP ? Sinon pour quelles raisons, à cause de quelles contraintes ou obstacles. Les préoccupations sont-elles liées à la pertinence et à la cohérence des engagements et indicateurs de la DP. Des moyens permettant de surmonter ces obstacles sont-ils identifiés ?
- Y a-t-il un cadre de dialogue approprié pour la gestion de l'aide, entre la coopération luxembourgeoise et ses pays-cible.

Evaluation du renforcement des capacités.

- Le personnel, au Siège et sur le terrain, est-il sensibilisé et mobilisé à l'agenda sur l'efficacité de l'aide et à ses implications ? Des lignes directrices, critères d'évaluation, ont-ils été diffusés au personnel pour stimuler l'application du programme de la DP.
- Comment s'organise la délégation de pouvoir et dans quels domaines ? Les procédures ont-elles été modifiées et les acteurs de terrain ont-ils des moyens suffisants en personnel, logistique et délégation de pouvoir, pour assurer la conformité de la gestion de l'aide dans les pays –cible aux principes de la DP ?

Evaluation des systèmes d'incitation.

- Le Ministère et Lux-Development ont-ils mis en place des systèmes pour inviter leurs responsables et personnels de terrain à œuvrer en faveur des objectifs de la DP, par exemple dans le domaine du recrutement, de la formation et de l'évaluation des performances ?
- Des freins à la mise en œuvre de la DP sont-ils ressentis, compte tenu d'autres priorités que ces organismes peuvent avoir ?