

# Résumé

Lux-Development (LuxDev) est le bras opératif de l'aide bilatérale de Luxembourg. En 2009, LuxDev a déboursé et géré plus de €70 millions dans les dix pays partenaires du Luxembourg pour l'aide bilatérale. A l'intérieur du cadre établi par la Convention entre l'État luxembourgeois et LuxDev, l'Agence jouit d'une certaine autonomie dans le choix des modalités d'octroi d'aide pour chaque intervention. Elle est également autorisée à proposer des nouveaux dispositifs. C'est sur cette base et en vue du renouvellement des pratiques et du respect des engagements pris à l'international par le Luxembourg que le dispositif « accord de partenariat opérationnel » (APO) a été introduit en 2009.

Le dispositif APO s'inscrit dans la famille des modalités d'octroi de l'aide sur la base de la gestion déléguée au sein de l'approche projet. Par le transfert de la responsabilité pour la mise en œuvre d'un ou de plusieurs volets des projets aux partenaires des pays d'intervention, l'APO poursuit des objectifs multiples : le renforcement des capacités des partenaires; la responsabilité mutuelle ; l'amélioration de l'appropriation de l'aide et l'alignement de l'aide luxembourgeoise aux procédures et systèmes des pays partenaires.

L'APO prend la forme d'une convention de partenariat, instrument déjà utilisé par LuxDev avant 2009. Deux éléments principaux distinguent ce dispositif de ses prédécesseurs :

- l'attention accrue à l'analyse des risques associés avec la délégation des responsabilités (entre autre par l'intermédiaire d'une étude préalable) et ;
- la façon plus systématique de traitement des cas similaires (selon les lignes directrices spécifiques incluses dans le Manuel de Qualité de l'Agence).

Le défi que le dispositif lance aux collaborateurs LuxDev est de trouver le juste équilibre entre la délégation des responsabilités envers les partenaires, tout en gardant suffisamment de contrôle pour répondre aux obligations de redevabilité envers son propre mandant, l'État luxembourgeois.

Un APO est censé être mis en place quand certaines conditions minimales sont réunies, notamment concernant le statut juridique du partenaire, sa capacité de gestion administrative et financière, ses systèmes de contrôle, d'évaluation et de gestion de la qualité, etc. A cet effet une étude préalable est agencée, qui sert à la fois à déterminer si l'APO est une solution envisageable dans le cas en question et à identifier les mesures d'accompagnement et de contrôle nécessaires. L'étude est plus ou moins approfondie selon le montant envisagé pour l'APO, le seuil entre les deux catégories présentement définies se situant à € 50 000. La validation des études et des textes des accords se fait en petit comité au siège (Luxembourg) – pour les APO au-dessus du seuil – ou aux bureaux régionaux de LuxDev - pour les APO de moindre taille.

En principe, l'étude préalable et la conception des APO devraient intervenir dans la phase de formulation d'un projet. Ceci permettrait d'intégrer l'APO comme outil à part entière de la logique d'intervention et établir dès le début le niveau d'implication des différents acteurs, afin de leur permettre de mieux s'organiser. Ceci étant dit, depuis son introduction cela fait presque deux ans, l'instrument a été utilisé dans des projets qui se trouvaient déjà en phase d'exécution. Ceci a demandé beaucoup de créativité et de flexibilité de la part des collaborateurs et des partenaires de LuxDev et a eu des conséquences importantes pour le fonctionnement et les premiers résultats du dispositif. Sur la période 2009 – 2010, plus d'une centaine d'APO ont été signés, dans presque tous les pays où LuxDev est actif et couvrant un montant de près de €29 million. Ceci suggère que

le dispositif a vite gagné une place importante parmi les autres modalités disponibles dans la « boîte à outils » de LuxDev.

Sur la base d'un grand nombre d'entretiens avec des collaborateurs et des partenaires de LuxDev, d'une étude documentaire et d'un échantillon d'une vingtaine d'APO et autres types de conventions, l'équipe d'évaluation a fait les constats suivants quant à la faisabilité, la conformité, l'efficacité, l'efficience, la pertinence et la gestion des risques des APO :

### **Les instruments et les étapes des APO : faisabilité et conformité**

Les phases de mise en place d'un APO sont généralement bien respectées et la logique du dispositif est bien comprise, même si l'interprétation des lignes directrices du Manuel de Qualité et l'utilisation des formulaires ne sont pas tout à fait uniforme dans l'organisation. La faisabilité du dispositif a été jugée satisfaisante en ligne générale.

Au sein de l'échantillon étudié, la qualité des études préalables varie par rapport au niveau de détail dans l'information présentée et dans son analyse, ainsi que par rapport au lien entre cette information et les conclusions et les recommandations des études. Un facteur explicatif important de ces variations est le niveau de compétence des collaborateurs (internes ou externes) de LuxDev qui mettent en œuvre ces études. La qualité des études dépend aussi de la capacité des partenaires à fournir l'information nécessaire pour l'exécution des études.

Les modèles de document d'accord sont souvent utilisés malgré leur statut facultatif. Ceci s'explique en partie par le niveau (souvent faible) des connaissances juridiques des collaborateurs de LuxDev qui préfèrent s'attacher au modèle développé par les spécialistes. Le modèle inclut des parties de texte « standard » ainsi que des clauses à personnaliser selon la spécificité de chaque accord. Ceci ne ressort pas clairement du modèle (même si c'est précisé dans le Guide) et donne lieu à de la confusion et à une lecture peu aisée des documents.

La mise en place des APO prévoit deux moments de validation interne en comité : d'abord la validation de l'étude préalable, ensuite la validation des textes d'accord. Ces validations ont été systématiques notamment pour les APO de plus de € 50 000 et, selon les récits des interlocuteurs clés, ont donné lieu à des discussions constructives. L'enregistrement des éléments clés de ces débats qui façonnent la décision finale reste à améliorer.

La mise en œuvre et le suivi des APO est la responsabilité des collaborateurs de terrain de LuxDev et n'a pas fait l'objet d'efforts de systématisation soutenus dans la première phase de développement. Certains bureaux régionaux qui utilisent davantage le dispositif, ont développé des instruments de suivi (notamment administratif), mais cet aspect des APO reste encore à mieux cadrer.

### **Efficacité**

La capacité du dispositif d'atteindre les objectifs ciblés varie selon l'objectif considéré. S'agissant d'appropriation, l'équipe a constaté que, dans les contextes où cet aspect faisait défaut, la délégation des responsabilités pour certaines activités des projets a été bénéfique. On parle d'une vraie mini-révolution au niveau de la mentalité suite au fait que les partenaires se sont rendu compte que le succès des activités dépend d'eux et non plus des unités de gestion de projet. La taille et l'importance des activités déléguées est seulement un des aspects qui détermine l'ampleur de l'effet d'appropriation. La capacité du partenaire à assumer les nouvelles responsabilités, la confiance des collaborateurs de LuxDev à céder le contrôle, et le contexte national en sont d'autres.

L'alignement des projets aux procédures et systèmes du pays partenaire est un autre objectif des APO. Là encore, les exemples étudiés montrent un degré important de variabilité, à partir des APO où les règles de LuxDev sont d'application, jusqu'à l'utilisation presque exclusive des systèmes et procédures nationaux. La plupart des APO proposent des procédures hybrides de gestion qui répondent à la fois aux besoins de LuxDev et des partenaires. Cette situation reflète entre autres l'arbitrage dans la prise de risque de LuxDev dans des contextes et des systèmes parfois flous ou dont la pratique diffère de la théorie.

La contribution des APO au renforcement des capacités des partenaires est difficile à cerner sur la base d'une étude documentaire, d'autant plus que très peu de temps s'est écoulé depuis le démarrage du dispositif. Conscient du fait que le transfert de responsabilité ne peut pas se faire sans renforcement des compétences, LuxDev a mis en place des dispositifs d'accompagnements spécifiques au sein des APO. Ces dispositifs sont rarement décrits en détail dans le texte des APO, et impliquent souvent des mesures ad-hoc selon les faiblesses constatées « en cours de route ». Cela a l'avantage de fournir un accompagnement pertinent et ciblé, à l'aide de moyens variés, mais n'aide pas à la prévisibilité des appuis et représente une opportunité manquée de bien exploiter les constats fait dans les études préalables. Les premiers constats empiriques des collaborateurs de terrain de LuxDev indiquent qu'une différence de performance peut être observée entre les APO selon l'intensité du dispositif d'accompagnement mis en place.

Il est également difficile d'appréhender l'effet des APO sur l'atteinte des objectifs de développement visés par les projets. Un des raisons les plus importants est qu'aucun projet dont une partie a été exécutée par l'intermédiaire d'un APO n'a pas encore été clôturé.

### **Efficiences**

Dans ses premières années d'existence, l'efficacité n'a pas été un point fort des APO, car la maîtrise de cet aspect n'a pas été une priorité pour LuxDev. Les ressources (notamment humains) investies dans la mise en place d'APO ont été parfois importantes. Ceci s'explique en partie par le fait que pendant la période investiguée, l'APO était un dispositif en phase de démarrage et d'expérimentation.

La mise en œuvre des APO semble avoir entraîné des gains d'efficacité dans certains contextes, mais aussi des ralentissements dans la mise en œuvre des activités dans d'autres contextes. S'agissant de l'efficacité interne des APO, la contrainte majeure sur l'efficacité semble être la complexité du dispositif de contrôle (rapportage et audit). L'efficacité est surtout un point faible des APO de petite taille.

### **Pertinence**

Le dispositif APO représente un pas en avant pour la coopération luxembourgeoise sur le chemin du respect des obligations prises à l'international, notamment la responsabilité mutuelle, l'appropriation et l'alignement de l'aide. La modalité est moins bien équipée pour promouvoir l'harmonisation avec d'autres bailleurs. L'APO reste intrinsèquement lié à l'approche projet en général et aux projets de la coopération luxembourgeoise en particulier. Dans la mesure où l'APO est une modalité sur mesure, le potentiel pour l'harmonisation reste également limité.

L'introduction du dispositif APO vient à enrichir la « boîte à outils » que LuxDev se donne pour gérer son portefeuille d'interventions. L'APO présente des avantages notables par rapport aux outils déjà existants tels : la systématisation du processus de mise en œuvre d'une convention avec des partenaires du Sud au sein des projets ; l'institutionnalisation d'une étude préalable pour fonder les décisions et mesures prises ; la meilleure articulation des niveaux opérationnel avec les

objectives et principes généraux de la coopération luxembourgeoise, etc. Le risque associé avec l'introduction du dispositif est lié à la confusion possible due à la prolifération des outils disponibles.

### La gestion des risques

La gestion des risques est un aspect fondamental de l'activité de LuxDev. Si les relations entre l'Agence et son mandant (le Ministère des Affaires étrangères luxembourgeois - MAE) sont étroites et constructives, le document formel liant ces deux parties (la Convention) exige que LuxDev assure la gestion des moyens financiers mis à sa disposition par l'État, et dont il est entièrement redevable, « en bon père de famille ». Par l'APO, LuxDev délègue la responsabilité pour la mise en œuvre des activités (y compris les moyens financiers connexes) aux partenaires du Sud, donc il perd automatiquement une partie du contrôle qu'il pouvait exercer dans le mode d'exécution en régie. Ainsi, le dispositif APO, auquel l'MAE a donné son aval, expose certaines limites de la Convention.

Au sein des APO, le risque fiduciaire et sa maîtrise occupent la place la plus importante. L'étude préalable joue un rôle important dans l'identification des risques, mais plus d'attention doit être accordée aux résultats de la phase d'analyse de ces risques. À présent, la bonne connaissance du terrain des collaborateurs LuxDev ainsi que leur bonne intuition des risques représentent une valeur ajoutée importante dans la décision des mécanismes de gestion des risques à mettre en place. Cependant, à terme des critères plus standard devraient être envisagés pour améliorer la cohérence et la transparence des paquets de mesures envisagés et envisageables pour certains partenaires.

Les risques opérationnels et politiques ont reçu relativement moins d'attention jusqu'à présent. Le risque opérationnel fait référence à la probabilité que le partenaire n'aboutisse pas à mettre en œuvre les activités lui ayant été déléguées ou à atteindre les résultats escomptés. Les outils à disposition de LuxDev pour remédier à cette situation, hypothétique pour l'instant, sont très limités, notamment quand on prend en compte la démarche profondément partenariale du dispositif qui rend l'utilisation des clauses punitives des accords très problématiques. Ce dernier aspect est étroitement lié aux risques politique et réputationnel.

Le risque politique est normalement acceptable si les acteurs concernés (notamment le MAE luxembourgeois) sont suffisamment informés et ont le pouvoir et la volonté d'intervenir pour résoudre des situations et aplanir les éventuelles tensions. Sur le volet « information », le MAE semble avoir une bonne vue d'ensemble sur le dispositif. Sur le volet « intervention », la récente vague d'audits dont les résultats deviendront bientôt disponibles représentera un bon terrain d'essai.

### Recommandations

Sur la base des constats et des conclusions de l'étude, l'équipe d'évaluation a distillé 23 recommandations. Les recommandations s'efforcent à être aussi pratiques et précises que possible sans empiéter sur l'espace politique du système de coopération luxembourgeoise (LuxDev et MAE). *In fine*, les décisions sur l'ajustement futur du dispositif doivent être endogènes et profondément ancrés dans l'organisation. Ci-dessous, nous reprendrons l'essence de ces recommandations (entre parenthèses nous faisons référence à la numérotation des recommandations dans le Chapitre 6 de la présente étude):

#### L'APO et ses instruments

- Recadrer « la norme » des APO et l'appliquer de la façon dont elle a été initialement envisagée (R.1);

- Préciser d'avantage certains aspects abordés dans le Guide des APO, y compris par l'utilisation d'exemples de bonnes pratiques et des « astuces » sur la base de premières expériences sur le terrain. Un des points d'attention spécifique devrait être la mise en œuvre de l'étude préalable avec des partenaires « manifestement faibles »(R.2, 3, 4) ;
- S'assurer que ceux appelés à entreprendre des études préalables ont les compétences nécessaires pour les mener à bien (R4) ;
- Expérimenter avec un format plus strict des questionnaires pour les études préalables qui mette en évidence le lien entre les faiblesses des partenaires et le dispositif de maîtrise du risque proposé, ainsi qu'avec une version interactive et annotée des modèles d'accord (R.6, 7) ;
- Accélérer la mise en place d'un instrument commun de suivi des aspects financiers, administratifs et opérationnels des APO (R.8).

#### *Efficacité*

- Pour améliorer davantage l'appropriation, songer à toujours déléguer le maximum d'activités possible (R.9) ;
- Porter plus d'attention à la justification des mesures de gestion des risques proposées et exposer plus clairement ces mesures dans l'accord (notamment les mesures d'accompagnement). (R.10, 12) ;
- Entamer un dialogue avec l'MAE sur la modification des textes régissant la relation (la Convention) afin de pouvoir mieux cerner et redéfinir, si nécessaire, les limites acceptable de la prise des risques (R.11).

#### *Efficiency*

- Définir des standards d'efficacité minimum, articulés autour du concept de proportionnalité et prendre en compte dans ce calcul les coûts des mesures d'accompagnement et du système de contrôle (R.14, 16) ;
- Considérer d'augmenter le seuil de €50 000 entre les APO avec une procédure légère et les APO avec une procédure plus avancée, tout en allégeant la procédure en dessous de ce seuil (R.15) ;
- Explorer la possibilité de grouper le maximum d'activités aptes à être déléguées à un partenaire, voire de déléguer l'exécution du projet dans sa totalité. (R.17,18) ;
- Adopter une approche « chemin critique » dans la mise en œuvre des études préalables, en mettant l'accent sur les facteurs déterminants dans la prise de décision (R.19).

#### *Pertinence*

- Garder à l'esprit le potentiel mais aussi les limitations de la modalité en tant qu'instrument pour faire avancer les principes d'efficacité de l'aide (R.20) ;
- Envisager des formations et d'échanges d'expérience pour le personnel LuxDev pour améliorer la compréhension et la maîtrise de l'outil (R.21).

#### *Gestion des risques*

- Développer davantage l'analyse des risques, éventuellement en s'inspirant à des modèles déjà existants
- Accorder plus d'attention aux risques opérationnels et politiques tout au long du processus de mise en place et de mise en œuvre des APO.