

Une évaluation à mi-parcours de la politique de la coopération

◆ Encore deux ans ◆ Un carcan ou une feuille de route ◆ Pistes de réflexion

À la suite des élections législatives du 14 octobre 2018, le formateur Xavier Bettel (DP) et les trois chefs de la délégation Corinne Cahen (DP), Étienne Schneider (LSAP) et Félix Braz (Déi Gréng) ont signé l'« Accord de Coalition » le 3 décembre 2018. Pour la deuxième fois, une coalition « gambienne » a formé un gouvernement centriste qui réunit ces trois partis politiques avec des priorités et attentes différentes.

Le document de l'accord de coalition, qui devrait servir de feuille de route pour le nouveau gouvernement pour la période 2018-2023 avec 246 pages et 35 chapitres, met l'accent sur les différents chantiers comme la réforme fiscale, le problème du marché du logement « en surchauffe » et l'ambition de faire du Luxembourg un des leaders mondiaux du secteur digital.

Si la crise sanitaire au printemps de 2020 peut expliquer la non-réalisation de plusieurs dossiers, elle a néanmoins donné un coup de pouce à l'avance numérique : un volet qui reprend aussi de l'importance dans une nouvelle stratégie pour la politique économique du gouvernement actuel : « Eis Wirtschaft vu muer ».

Cependant, cette crise globale n'a pas remis en question notre modèle économique et les hypothèses générales sur lesquels la politique repose.

Néanmoins, la pandémie a rappelé aux ministres que les prochaines élections sont proches et plusieurs partis politiques se concentrent déjà sur les prochaines échéances au risque de délaissier les grands dossiers en cours.

Les différents articles de cette dépêche, rédigés par le Cercle et son groupe « Forum Politique » (FoPo), exposent les défis pour une politique appropriée de coopération au

développement. Nous souhaiterions que le Gouvernement les prenne en considération avant la fin de la période législative.

Comme le texte de l'accord actuel est très généraliste, cette évaluation ne reprend pas systématiquement tous les points. Elle propose des pistes de réflexion et des recommandations visant à déclencher un débat en vue d'initier ou de renforcer des changements et des actions concrètes au niveau des thèmes de l'aide publique au développement, de l'agriculture, des droits humains, de l'aide multilatérale et de la place des ONG de développement dans la politique de la coopération au développement.

Notre hypothèse est que la politique de coopération au développement doit être cohérente et aller au-delà des acquis pour créer un changement durable et atteindre ses objectifs de développement durable.

Comme indiqué dans l'Accord : « Le contexte international de la coopération au développement est devenu plus complexe et évolue en permanence ». Ce contexte est aujourd'hui marqué par une crise climatique sans retour, des violations croissantes des droits humains, la multiplication de foyers de conflits et une pandémie mondiale qui exacerbe les inégalités.

Plus que jamais, la cohérence des politiques pour le développement et le leadership politique sont cruciaux pour atteindre l'objectif principal que le Gouvernement s'est donné dans sa politique de coopération au développement : l'éradication de la pauvreté extrême à travers le soutien au développement durable sur le plan économique, social et environnemental.

Une première suggestion sera de ne pas attendre 2023 et d'utiliser les deux prochaines années pour revoir leurs positions !

Index

- ▶ Chaises musicales au sein du gouvernement, page 2
- ▶ À quand une stratégie transversale sur les droits humains ? page 2
- ▶ L'agriculture familiale comme pierre angulaire, page 3
- ▶ Le Fonds ABC, page 4
- ▶ L'aide publique au développement : un leadership au-delà des chiffres, page 5
- ▶ Quo vadis, Coopération multilatérale, page 5
- ▶ Les ONG de développement et la politique de coopération, page 7
- ▶ La cohérence des politiques pour le développement, page 8
- ▶ Ne touche pas aux services sociaux de base, page 9
- ▶ Stratégie environnement et changement climatique, page 10
- ▶ En route pour 2023 14 recommandations, page 10

Chaises musicales au sein du gouvernement

Le gouvernement s'était fixé certaines ambitions dans le chapitre « Coopération au développement et action humanitaire » de l'Accord, mais la pandémie et les changements de personnel n'ont certainement pas aidé à repenser et faire évoluer la coopération au développement et l'aide humanitaire au-delà des programmes et stratégies existantes.

Après la circulation de plusieurs noms, c'est finalement Paulette Lenert (LSAP) qui a remplacé Romain Schneider (LSAP) au poste de ministre de la Direction de la Coopération au développement et action humanitaire (ici Direction de la Coopération) dans le nouveau Gouvernement.

Une fonctionnaire plutôt qu'une politicienne a été nommée au poste de ministre sans figurer sur une liste électorale, cette pratique est rarement utilisée au Luxembourg.

Néanmoins, Paulette Lenert a apporté une énergie nouvelle et du pragmatisme à son nouveau poste et a ouvert la porte à une approche multipartite et transversale. Pendant son mandat, le gouvernement s'est doté d'une approche pangouvernementale pour l'élaboration des partenariats avec les pays privilégiés de la coopération - une approche importante pour assurer une meilleure cohérence des politiques pour le développement, qui n'a malheureusement pas perduré.

Au bout d'un an seulement, elle a cédé son mandat à son collègue socialiste Franz Fayot qui a repris en même temps le poste de ministre de l'Économie.

Si Paulette Lenert est arrivée à temps au ministère de la Santé pour gérer l'une des plus grandes crises que le Luxembourg ait connu depuis la dernière guerre, Franz Fayot a lui aussi été confronté à un contexte de mise en œuvre de la politique de coopération au développement complexe à gérer à l'aube d'une pandémie globale qui aura un impact important sur cette politique.

À quand une stratégie transversale sur les droits humains ?

◆ Les OSC ◆ Défenseurs·e-s des droits humains ◆ Devoir de vigilance

« La Coopération luxembourgeoise adoptera une approche multidimensionnelle de l'éradication de la pauvreté et du développement durable, en concentrant ses efforts sur quatre thématiques prioritaires interconnectées pour lesquelles le Luxembourg dispose d'une expertise spécifique : l'accès à des services sociaux de base de qualité, l'intégration socio-économique des femmes et des jeunes, la croissance durable et inclusive, ainsi que la gouvernance inclusive. Par ailleurs, trois priorités transversales seront prises en compte de manière systématique dans les actions de la coopération luxembourgeoise, à savoir les droits de l'homme, l'égalité des genres et la durabilité environnementale. » (Accord de coalition 2018-2023, p. 224.)

L'année 2021 marquant le mi-mandat du gouvernement actuel fut riche en événements en matière de coopération au développement : la Direction de la Coopération a présenté trois nouvelles stratégies transversales, qui sont également inscrites dans la Stratégie générale de la Coopération au développement « En route pour 2030 », dans les domaines de l'égalité des genres, de l'environnement et du climat, et de la finance inclusive et innovante. Une quatrième stratégie sur la coopération avec le secteur privé est en cours de préparation.

Or, une autre priorité transversale de la Direction de la Coopération, les droits

humains, semble avoir disparu de la liste des priorités. En effet, dans l'Accord de coalition, on peut lire que : « trois priorités transversales seront prises en compte de manière systématique dans les actions de la coopération luxembourgeoise, à savoir les droits de l'homme, l'égalité des genres et la durabilité environnementale ». La question qui se pose est pourquoi la Direction de la Coopération s'est dotée de stratégies transversales pour aborder les questions du genre, de l'environnement et du climat de manière systématique, mais ne fait pas de même pour les droits humains ?

Pourtant, les arguments pour se doter d'une telle stratégie le plus rapidement possible ne manquent pas. Si le gouvernement souhaite lutter efficacement contre la pauvreté dans les pays dits en développement, il est indispensable de se focaliser sur les causes qui en sont à l'origine en considérant la pauvreté comme une violation des droits humains. Approcher la pauvreté sous cet angle permet finalement de prendre en compte les droits des personnes en situation de pauvreté qui sont souvent marginalisées et discriminées dans les sociétés et les politiques et qui se trouvent ainsi exclus du « développement ».

Les expériences des ONGD au Luxembourg et de leurs partenaires sur le terrain rappellent sans cesse la nécessité urgente de mettre en place une stratégie en matière de droits humains.

Le champ de travail des organisations de la société civile ?

Fin novembre 2020, la loi sur les transferts d'argent vers l'Inde, « The Foreign Contribution Act » (FCRA) fut modifiée par le gouvernement en Inde. Cet amendement demande entre autres que les fonds versés de l'étranger puissent être reçus uniquement sur des comptes enregistrés chez la « State Bank of India ». L'ouverture d'un tel compte doit faire l'objet d'un enregistrement préliminaire et de l'obtention d'un permis de la part du gouvernement. Des ONGD au Luxembourg ont exprimé à plusieurs reprises leurs préoccupations quant à l'impact de cette nouvelle législation sur les activités de leurs partenaires sur place qui travaillent pour la plupart avec des communautés défavorisées : des paysan·ne·s, des travailleur·euse·s dans des carrières, des éboueurs. Outre les contraintes administratives supplémentaires qu'elle impose aux organisations ici et là-bas, cette loi risque d'impacter négativement le droit à la liberté d'expression en empêchant les OSC de suivre et de critiquer les politiques gouvernementales, notamment à l'égard des pauvres, sous la menace de voir son permis retiré.

En mai cette année, des ONGD au Luxembourg ont été alertées par leurs partenaires au Guatemala de l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi sur les ONG qui, selon le Rapporteur Spécial pour la liberté d'expression de la Commission interaméricaine des droits de l'Homme, Monsieur Pedro Vaca Villarreal, restreindra l'espace civique, mettant en danger les droits à la liberté d'association et à la liberté d'expression, entravant la participation des citoyens et la défense des droits humains.

La loi affecte négativement les associations nationales et internationales et interfère avec la nature de ces organisations en limi-

tant leur champ d'action à des activités telles que les projets de charité, d'éducation, de santé et de développement présentant un avantage social évident, laissant ainsi de côté, par exemple, la formation civique, les droits humains et le soutien organisationnel. Elle comprend également des dispositions qui facilitent la dissolution des organisations ; par exemple, si le gouvernement estime qu'une organisation perturbe l'ordre public, il peut y mettre fin sans procédure administrative légale.

Les législations restreignant le travail d'OSC ne doivent pas être envisagées en tant qu'accidents isolés. De plus en plus d'organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales, par exemple le Conseil des droits de l'Homme, les Rapporteurs spéciaux sur les défenseur·e·s des droits humains et Amnesty International, alertent sur le rétrécissement de l'espace civique partout dans le monde. Un phénomène qui affecte déjà les partenariats des ONGD au Luxembourg et qui doit être approché d'une manière proactive et systématique.

Attaques contre les défenseur·e·s des droits humains

La diminution de l'espace civique se traduit, entre autres, par une augmentation des attaques à l'encontre de défenseur·e·s des droits humains et environnementaux.

Selon le rapport « Last Line of Defense » publié par l'organisation Global Witness en septembre dernier, 2020 fut l'année la plus meurtrière pour les défenseur·e·s environnementaux : 227 personnes ont été assassinées. Les preuves présentées dans le rapport montrent qu'à mesure que la crise climatique s'intensifie, la violence contre celles et ceux qui protègent leurs terres et notre planète augmente également. Cette conclusion rappelle aussi que les questions environnementales et sociales sont fortement liées.

Des ONGD ont alerté la Direction de la Coopération de ce phénomène inquiétant qui touche directement leurs partenaires en appelant le ministre à désigner un référent pour les questions relatives aux défenseur·e·s et aux droits humains. Une proposition qui n'a pas été retenue alors que la Direction a désigné des référent·e·s pour les autres priorités transversales.

Coopération, entreprises et droits humains

Selon les données collectées par Global Witness, plus d'un tiers des attaques contre les défenseur·e·s auraient été liées à l'exploitation des ressources - exploitation forestière, minière et agroalimentaire à grande échelle - aux barrages hydroélectriques et autres infrastructures. Dans le contexte d'un renforcement de la collaboration avec le secteur privé de la coopération luxembourgeoise, il est indispensable de mettre également en place des garanties suffisantes pour s'assurer que le financement public ne contribue pas directement ou indirectement à des violations des droits humains.

Ainsi, il est encourageant de constater que dans le cadre de sa nouvelle édition, le Business Partnership Facility a ajouté une clause dans les contrats avec les acteurs privés. Elle les incite à s'engager à faire la diligence raisonnable en matière de droits humains conformément aux Principes directeurs des Nations Unies sur les entreprises et les droits humains. Cela permet de prévenir d'éventuelles violations des droits humains dans le cadre des projets soutenus. Or, afin que cette mesure soit véritablement efficace, elle devrait être accompagnée de mécanismes de suivi et d'évaluation au niveau de sa mise en œuvre. Compte tenu des risques d'impacts importants des activités économiques sur les populations dans les pays dits en développement, le ministre de la

Coopération et de l'Action humanitaire devrait également s'engager en faveur de l'adoption d'une législation sur le devoir de diligence en matière de droits humains et environnement par le Luxembourg.

Une stratégie sur les droits humains : nécessaire et possible

Le tour d'horizon de la situation dans les pays partenaires soutenus de manière bilatérale par la coopération luxembourgeoise - Burkina Faso, Nicaragua, Niger, Mali, Myanmar, Salvador, Territoires palestiniens occupés, Afghanistan - montre que le non-respect de l'état de droit et le non-respect des droits humains constituent des obstacles majeurs à la réduction de la pauvreté.

Des acteurs de la coopération se disent peut-être qu'exiger le respect des droits humains serait trop difficile en raison de la religion, la culture locale ou certains contextes politiques ; que cela pourrait bloquer les efforts de coopération ; voire qu'on ne pourrait plus rien faire ?

Or, se doter d'une stratégie des droits humains permettrait précisément de sortir de ces blocages. Stratégie ne signifie pas recette universelle ou politique indifférenciée. Il s'agit justement de partir des contextes spécifiques et des relations de pouvoir locales, pour chercher, de manière très concrète et pragmatique, à exercer une influence sur certaines pratiques nuisibles ou discriminatoires ciblées. Dans un processus de ce type, les droits humains représentent l'horizon et la coopération au développement contribue à l'atteindre. Pour cela, elle s'appuie sur des leviers tels que la volonté politique, le personnel formé à l'approche basée sur les droits humains, l'analyse de pratiques existantes par d'autres acteurs de la coopération et la concertation avec la société civile.

L'agriculture familiale comme pierre angulaire

◆ Agroécologie ◆ Quels moyens pour assurer les droits des paysan·ne·s ?

« Dans ce contexte, la Coopération luxembourgeoise entend privilégier les partenariats respectueux des besoins des petites structures agricoles et des méthodes agroécologiques. » (Accord de coalition 2018-2023, p. 224.)

Alors que le secteur agricole est un élément central de l'économie des pays les moins avancés du Sud globalisé, le développement de l'agriculture est la condition préalable pour la réalisation de l'ODD 2 qui a pour

objectifs d'éliminer la faim, d'assurer la sécurité alimentaire, d'améliorer la nutrition et promouvoir une agriculture durable. En Afrique, la situation est particulièrement paradoxale comme l'analyse le ministère de la Coopération allemande dans le rapport « Afrika und Europa – Neue Partnerschaft für Entwicklung, Frieden und Zukunft » (2017) pour un nouveau partenariat pour le développement de ce continent : « ... Alors que l'Afrique pourrait se nourrir elle-même.

À la place, elle dépense 35 milliards de dollars par an pour importer des aliments. Plus de 232 millions de personnes en Afrique subsaharienne souffrent encore de la faim, soit près d'une personne sur quatre. ... Bien qu'environ 70 % de la population africaine travaillent dans le secteur agricole, celui-ci ne contribue qu'à hauteur de 30 % à la valeur ajoutée. » Les enjeux sont donc considérables.

La coopération luxembourgeoise dédie à l'heure actuelle 4,7 % de son budget annuel au secteur de l'agriculture, alors que les ONGD au Luxembourg, en concertation avec les ONG belges, recommandent de consacrer 10 % de ce budget. Ce pourcentage se base sur les engagements pris en 2003 par les chefs d'États et de gouvernements africains membres de l'Union africaine lorsqu'ils ont signé la déclaration de Maputo sur l'agriculture et la sécurité ali-

mentaire, les engageant à allouer au moins 10 % de leur budget national à l'investissement agricole à l'horizon 2008.

En parallèle des volumes d'investissement, se pose également la question du modèle agricole qui doit être promu. Il existe désormais là aussi un consensus pour reconnaître que l'agriculture familiale doit être au cœur des stratégies de développement du secteur agricole : « il n'est plus possible de considérer séparément l'alimentation, les moyens de subsistance, la santé et la gestion des ressources naturelles. Il est nécessaire d'adopter une réflexion systémique par le biais d'approches holistiques pour relever ces défis complexes et interdépendants. Le lien fondamental entre l'homme et la planète, avec des systèmes agricoles et alimentaires durables, est au cœur de l'Agenda 2030 pour le développement durable, qui souligne l'urgence de prendre des mesures concertées et de mener des politiques visant à un changement transformationnel », insiste l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) sur son site web concernant le rôle de l'agroécologie.

De même le Fida, l'agence des Nations unies chargée de financer l'agriculture, « veut pousser un développement de l'agriculture familiale et donner un revenu décent aux agriculteurs qui vont donner une nourriture de qualité pour les urbains et les autres populations à travers des circuits courts et des chaînes de valeurs adaptées », explique Benoît Thierry, représentant du Fida pour l'Afrique de l'Ouest lors d'une interview sur RFI dans une actualité « Le Fida réclame une révolution verte » du 30 septembre 2021.

Enfin, l'agenda 2030 et la Décennie des Nations Unies pour l'agriculture familiale (2019-2028) constituent la toile de fond pour la mise en place de systèmes alimentaires plus territorialisés et plus respectueux des droits des populations rurales et des écosystèmes.

L'agroécologie : clé de la réponse globale de l'insécurité alimentaire et du changement climatique

C'est dans ce contexte que la FAO met en avant l'agroécologie comme un élément clé de la réponse globale à la problématique de l'insécurité alimentaire. Elle la considère également comme un outil incontournable pour atteindre les objectifs de développement durable (ODD). En effet, l'agroécologie est en mesure de répondre à l'augmentation significative des besoins alimentaires futurs tout en veillant à ce que personne ne soit laissé pour compte. En cela, l'Accord de coalition 2018-2023 a visé juste en privilégiant cette approche. Cependant, dans les faits, un engagement déterminé en faveur de l'agroécologie au niveau de la coopération bilatérale ou multilatérale n'est pas assez visible, alors même que les ONGD quant à elles s'engagent de plus en plus au côté de leurs partenaires et des communautés dans les projets de promotions de pratiques agroécologiques.

Vers une approche de l'appui au secteur agricole davantage basée sur les droits

L'adoption de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales (Déclaration UNDROP) par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2018 est le fruit de près de 20 ans de mobilisation de La Via Campesina et de ses alliés et de six années de

négociations au sein de l'ONU. Cette Déclaration vise à répondre aux nombreuses formes de discrimination auxquelles sont confronté-e-s les paysans-ne-s et les autres personnes travaillant dans les zones rurales. Puisque le Luxembourg était, avec le Portugal, parmi les seuls pays de l'UE à soutenir l'adoption de la Déclaration pour les droits des paysans devant l'Assemblée des Nations Unies, un engagement et des initiatives volontaires sont attendus de la part du gouvernement luxembourgeois pour donner corps aux droits reconnus par la Déclaration.

La coopération bilatérale au travers des projets de LuxDev et l'engagement des ONGD dans le secteur agricole témoignent de conserve d'une approche basée sur le soutien aux petits producteurs via l'appui notamment à de petites structures agricoles, à des organisations paysannes ou des coopératives ainsi qu'aux pratiques agroécologiques. On observe cependant des initiatives qui contredisent cet engagement : lancé en 2019, le fonds ABC notamment ne va pas sans soulever quelques questions de cohérence avec ces efforts (voir article sur le fonds ABC).

La mise en avant de l'appui aux petites structures et la promotion des pratiques agroécologiques dans l'Accord de coalition 2018-2023 sont pertinentes. Il serait important que le Gouvernement se donne rapidement les moyens de renforcer la réalisation de cet engagement et mette en cohérence ses politiques avec celui-ci. Des pistes allant dans cette direction seraient de consolider un système de financement valorisant les pratiques durables et respectueux des droits des populations rurales, et permettant de les associer dans les choix qui les concernent, mais aussi de mettre en avant des structures d'entrepreneuriat privé solidaire comme les coopératives.

Le Fond ABC

En 2019 - à l'initiative du Fonds international de développement agricole (FIDA), en collaboration avec les gouvernements du Luxembourg & de la Suisse, et l'Alliance AGRA (Alliance pour une révolution verte en Afrique) - un fonds d'investissement pour promouvoir l'entrepreneuriat agricole en Afrique (ABC Fund - Agri-Business Capital Fund) a été créé sur la place financière de Luxembourg.

Ce « fonds d'impact innovant vise à catalyser une assistance financière et technique pour les petits exploitants agricoles avec l'objectif principal de contribuer à la réduction de la pauvreté et à assurer la sécurité alimentaire à travers l'accès à des moyens de subsistance plus justes, plus sains et plus inclusifs », explique son site web.

Mobilisant des capitaux mixtes publics-privés pour financer l'entrepreneuriat rural, les ambitions affichées par ce fonds sont tout à fait louables, alors que sa mise en œuvre soulève quelques interrogations.

Première question : selon quels critères les projets sont-ils soutenus ? De fait, le fonds ABC, s'il invoque l'appui aux petits exploitants agricoles, est largement orienté en direction de l'agrobusiness, comme en attestent les divers financements déjà octroyés. Un soutien est offert aux cultures de rente largement destinées à l'exportation et, pour la grande majorité, utilisant un modèle de production agricole intensif.

À titre d'exemples, nous relevons les cas de l'exportateur de mangues, Yaffa et Frères (EYF) du Mali et une société, appelée "Dragon Farming" au Ghana. Le premier est une entreprise qui vise à "...livrer les mangues directement de son centre de conditionnement aux supermarchés par fret aérien. Ses destinations d'exportation comprennent

l'Europe (France, Belgique, Hollande, Suisse et Allemagne), le Maghreb et l'Afrique centrale ». La société « Dragon Farming » développe quant à elle l'industrie du soja au Ghana et produit pour fabriquer et exporter des aliments pour animaux. On cite : « La vision de Dragon est de devenir un leader dans l'industrie de la nutrition animale et une voix dans la construction des industries de la volaille et de l'aquaculture en Afrique ».

À travers ces exemples, force est de constater que le modèle de développement agricole promu est loin de correspondre aux standards de l'agroécologie, alors que l'impact réel des investissements sur la lutte contre la pauvreté rurale reste à démontrer, tandis que les besoins en financement des petites exploitations familiales ne sont pas desservis.

Une seconde question concerne le crédit à accorder au partenariat avec AGRA (Alliance for Green Revolution in Africa) qui est constitutif de ce fonds, alors que cet opérateur est largement décrié par les OSC

ouest-africaines. Ces dernières, qui sont en première ligne pour observer le travail de l'Alliance sur le terrain depuis 10 ans, constatent que les objectifs fixés sont très loin d'être atteints.

Le conseil d'administration du Fonds ABC est composé de directeurs-trices nommés par le FIDA, par le ministère des

Affaires étrangères du Luxembourg, par AGRA et par la Commission européenne en collaboration avec le secrétariat de l'ACP. L'Art. 10.2 de la DDP stipule que « Les États s'emploient à faire en sorte que les paysans et les autres personnes travaillant dans les zones rurales participent, directement ou par le canal de leurs organisations représentatives, aux processus dé-

cisionnels susceptibles d'avoir une incidence sur leur vie, leurs terres et leurs moyens de subsistance [...] ». Avec ses 200 millions d'euros à destination des "petits exploitants agricoles", le Fonds ABC ne devrait pas faire l'impasse sur la représentation des organisations paysannes au sein du conseil d'administration de ce fonds ou dans son comité directeur.

L'aide publique au développement : un leadership au-delà des chiffres

« Afin de consolider ses atouts et de maximiser son impact, le Luxembourg maintiendra son objectif d'allouer 1 % de son revenu national brut à l'aide publique au développement (APD). L'APD sous forme de dons sera privilégiée, tout en renforçant le rôle de la coopération comme acteur-catalyseur pour la mobilisation de ressources supplémentaires. Le Luxembourg continuera d'appliquer l'additionnalité des fonds mobilisés pour le financement climatique international et pour l'accueil de réfugiés au Luxembourg, renforçant ainsi son image de marque et son influence sur la scène internationale en tant que leader du développement. » (Accord de coalition 2018-2023, p. 224-225.)

Le gouvernement luxembourgeois a honoré son engagement de consacrer au moins 1 % de son RNB à l'APD. L'APD luxembourgeoise a atteint 1,02 % du RNB en 2020 - c'est-à-dire environ 376 millions d'euros, l'APD est inférieure d'environ 10,8 % à celle de l'année précédente selon les chiffres du rapport Aidwatch. Cette diminution s'explique par une contraction du RNB et une diminution des subventions bilatérales en raison de la pandémie qui a ralenti la mise en œuvre de nombreux projets. En revanche, le budget consacré aux ONGD et aux agences multilatérales a légèrement augmenté.

Le Luxembourg a réorienté certains fonds de la coopération au développement qui n'ont pas pu être dépensés comme prévu pour soutenir la réponse à la COVID-19, mobilisant 2 à 3 millions d'euros pour chacun de ses pays partenaires et mettant en œuvre cette aide conjointement avec des partenaires européens dans le cadre d'initiatives Team Europe.

Les ONGD au Luxembourg ont eu la possibilité de restructurer leurs projets et de fournir des fonds à leurs partenaires pour les aider à lutter contre la pandémie et ses conséquences.

Le gouvernement confirme à plusieurs reprises que l'APD sous forme de dons est - et sera - toujours privilégiée, tout en utilisant la coopération comme catalyseur pour la mobilisation de ressources supplémentaires. Le Luxembourg continuera à ne pas comptabiliser dans l'APD les fonds mobilisés pour le financement international du climat ou pour l'accueil des réfugiés. Le Luxembourg continue d'orienter ses financements vers les pays les moins avancés comme au Niger, Burkina ou au Mali. Plus de 40 % de l'APD est destinée à ces pays.

À l'avenir, le Luxembourg continuera à promouvoir des mécanismes innovants de financement du développement, notamment par le biais de garanties et d'instruments d'atténuation des risques et de fonds d'investissement à impact social, en partenariat avec les banques multilatérales de développement et le secteur privé. Une nouvelle stratégie sur la finance inclusive a été finalisée et une autre sur le secteur privé est en préparation.

Malgré une baisse en chiffres absolus de l'APD en 2020, le Luxembourg reste l'un des bailleurs de fonds européens les plus généreux. Il respecte ses engagements pour une aide basée sur les dons, orientée vers les pays moins avancés et ne « gonfle » pas les chiffres de l'APD avec des dépenses au Luxembourg telles que, par exemple, les frais pour l'accueil des réfugiés, les bourses pour les étudiants des pays du Sud ou des remises de dettes.

Ce rôle de leader entraîne des responsabilités supplémentaires, ne serait-ce que pour encourager les autres pays européens à suivre le mouvement. Le Luxembourg devrait se faire le champion, auprès des institutions internationales et des États membres de l'UE, d'une approche du développement fondée sur les subventions et non sur les prêts.

Ce texte est basé sur la page Luxembourg du rapport AIDWATCH 2021 (Concord Europe, 2021)



Quo vadis, Coopération multilatérale

◆ Non spécifié ◆ Méthodes différentes de calcul

« La politique de coopération luxembourgeoise s'inscrit dans le cadre des Objectifs de développement durable de l'agenda 2030 et des engagements pris au niveau du financement du développement dans le Plan d'Action d'Addis Abeba. Dans ce contexte, le Luxembourg continuera à promouvoir et à soutenir le multilatéralisme et la coopération internationale. » (Accord de coalition 2018-2023, p. 224.)

En conformité avec la « Stratégie générale de la coopération luxembourgeoise - en route pour 2030 », l'aide au développement multilatérale constitue en 2020 environ 30 % de l'aide publique au développement (APD) luxembourgeoise. Elle est en augmentation depuis 2018 où elle représentait 27,95 % de l'APD. C'est ainsi qu'en 2020, un montant de 124,6 millions d'euros a été alloué à des organisations internationales et multilatérales.

Répartition de l'APD multilatérale 2020

	2020			2019		
	APD multilatérale	% DE L'APD multilatérale	% DE L'APD	APD multilatérale	% DE L'APD multilatérale	% DE L'APD
Coopération multilatérale brute	124.618.745,02 €	100,00%	30,80%	119.670.040,93 €	100,00%	28,15%
Organismes des Nations unies	48.769.091,64 €	39,13%	12,05%	41.803.767,41 €	34,93%	9,83%
Institutions de l'Union européenne	43.065.020,12 €	34,56%	10,64%	36.685.820,71 €	30,66%	8,63%
Banque mondiale & FMI	17.721.674,38 €	14,22%	4,38%	20.915.000,00 €	17,48%	4,92%
Banques régionales de développement	8.172.963,26 €	6,56%	2,02%	12.701.601,19 €	10,61%	2,99%
Autres	6.889.995,62 €	5,53%	1,70%	7.563.851,62 €	6,32%	1,78%
APD brute	404.596.867,04 €		100,00%	425.167.485,20 €		100,00%

Ainsi, en 2020, 39 % de l'aide multilatérale a été allouée aux organismes des Nations unies, presque 35 % aux institutions de l'Union européenne, plus de 14 % à la Banque mondiale et au FMI et presque 7 % aux Banques régionales de développement.

Ventilation sectorielle de l'APD multilatérale (rapport annuel de la coopération luxembourgeoise)

	2020		2019	
	APD multilatérale	%	APD multilatérale	%
Infrastructure et services sociaux	5.909.596,38 €	4,74 %	25.009.129,14 €	20,90 %
Éducation			1.100.000,00 €	0,92 %
dont éducation, niveau non spécifié			500.000,00 €	0,42 %
dont éducation de base			600.000,00 €	0,50 %
Santé	3.872.315,00 €	3,11 %	9.270.000,00 €	7,75 %
dont santé, général	1.172.315,00 €	0,94 %	2.220.000,00 €	1,86 %
dont santé de base	2.700.000,00 €	2,17 %	6.650.000,00 €	5,56 %
dont maladies non-transmissibles			400.000,00 €	0,33 %
Politique en matière de population/santé et fertilité			9.000.000,00 €	7,52 %
Distribution d'eau et assainissement			700.000,00 €	0,58 %
Gouvernement et société civile	1.958.577,68 €	1,57 %	4.439.129,14 €	3,71 %
dont gouvernement et société civile - général	235.760,00 €	0,19 %	3.702.200,00 €	3,09 %
dont politique fiscale et soutien à l'administration fiscale			250.000,00 €	0,21 %
Droits de la personne	210.760,00 €	0,17 %	217.200,00 €	0,18 %
Organisations et mouvements de défense des droits des femmes et institutions gouvernementales	25.000,00 €	0,02 %	2.025.000,00 €	1,69 %
dont conflits, paix et sécurité	1.722.817,68 €	1,38 %	736.929,14 €	0,62 %
Infrastructure et services sociaux divers	78.703,70 €	0,06 %	500.000,00 €	0,42 %
Infrastructure et services économiques	41.674,38 €	0,03 %	456.359,00 €	0,38 %
Centrales nucléaires			56.359,00 €	0,05 %
Banques et services financiers			400.000,00 €	0,33 %
Entreprises et autres services	41.674,38 €	0,03 %		0,03 %
Production			304.731,00 €	0,25 %
dont Agriculture, sylviculture et pêche			304.731,00 €	0,25 %
Aide humanitaire	8.150.000,00 €	6,54 %		
Assistance matérielle et services d'urgence	7.900.000,00 €	6,34 %		
Prévention des catastrophes et préparation à leur survenue	250.000,00 €	0,20 %		
Non affecté/non spécifié	110.517.474,27 €	88,68 %	93.899.821,79 €	78,47 %
Total de l'aide multilatérale	124.618.745,02 €	100,00 %	119.670.040,93 €	100,00 %

Malheureusement cette répartition n'a qu'une valeur très limitée, car 88,68 % de l'APD multilatérale en 2020 est classée dans la catégorie « Non affecté/non spécifique ». En 2019, cela concernait 78,47 % de l'APD. Ceci signifie que 27,3 % du total de l'APD ne peut pas être affecté à un secteur

ou domaine spécifique rendant difficile le suivi des objectifs de la coopération de développement.

La situation s'explique par la nature même de l'aide multilatérale qui est constituée de contributions directes, obligatoires ou vo-

lontaires, au budget général des agences.

Néanmoins, il est regrettable que pour plus d'un quart de l'APD, le rapport annuel de la coopération luxembourgeoise ne présente pas de manière transparente l'utilisation de ces fonds.

Les ONG de développement et la politique de coopération

● Acteur important de l'aide bilatérale ● Indépendance ● It's complicated

« L'APD luxembourgeoise se caractérise par ailleurs par l'importance accordée aux ONG de développement. La complémentarité et les partenariats dynamiques et diversifiés avec les ONG internationales, nationales et locales seront maintenus et renforcés, notamment par le biais d'accords de partenariat stratégiques pluriannuels, permettant de renforcer les compétences spécifiques et l'avantage comparatif des ONG au niveau des communautés locales et en matière de promotion de la bonne gouvernance. » (Accord de coalition 2018-2023, p. 225.)

La situation des ONG de développement (ONGD) au Luxembourg est unique avec en 2020, 91 associations disposant d'un agrément auprès du ministère de tutelle et permettant à la société civile de s'engager pour la solidarité internationale. En France, on estime environ 450 organisations avec une population plus de cent fois plus nombreuse.

En termes financiers, l'importance des ONGD semble confirmée avec 20 % de l'aide publique au développement qui leur est destinée. Même dans une année extraordinaire comme 2020, l'année où la pandémie a creusé les budgets de l'État, le budget affecté aux ONGD a progressé (+2,5 millions) alors que le montant total de l'APD a diminué (-23,8 millions).

Comme il est répété au fil des ans dans le rapport annuel de la coopération, la politique de la Coopération luxembourgeoise perçoit les ONGD comme « partenaire dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales et non pas des agents exécutants du gouvernement » et comme « un vecteur complémentaire de l'aide bilatérale permettant d'être actif dans des pays et secteurs où le ministère ne peut intervenir et d'atteindre des parties de la population des pays en développement où la coopération bilatérale n'est pas présente en travaillant au plus près des bénéficiaires. »

Les ONGD sont encouragées à intervenir dans les pays partenaires de la coopération et les pays dits les moins avancés avec des taux de cofinancement plus avantageux par une modification de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement et l'action humanitaire en 2017. Cela crée des tensions voire de la concurrence entre projets et rend difficile la continuité du travail des ONGD dans certains pays où les inégalités perdurent, mais pour lesquels il faut trouver des apports financiers supplémentaires.

À travers le soutien du gouvernement aux projets de développement ou aux projets de sensibilisation et d'éducation au développement des ONGD qui, elles, regroupent une large partie de la société civile, l'acceptation du grand public pour une APD autour

de 1 % du revenu national brut (RNB) est relativement grande.

Sachant que les ONGD au Luxembourg doivent compléter le budget annuel de 20 % ou 40 % (selon pays d'intervention ou type de projet) à travers des collectes de fonds autres que ceux de la Direction de la Coopération, on peut estimer que les ONGD mobilisent autour de 16,5 millions du public au Luxembourg en plus de l'APD.

Selon le rapport Aidwatch 2021, les ONGD dans les 27 pays de l'Union européenne reçoivent environ 20 % de financement de base. Ce financement est un élément important en vue de la capacité d'une ONGD d'investir dans le renforcement des capacités et de pouvoir se développer pour faire face aux défis prochains.

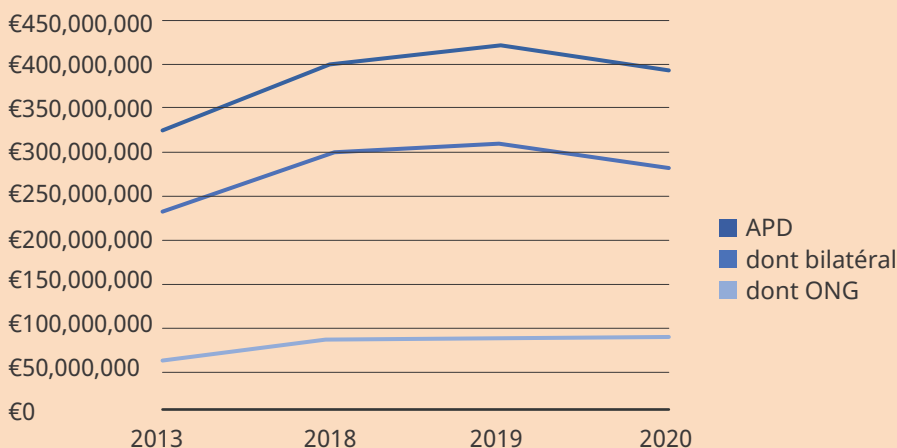
La plupart des ONGD sont regroupées au sein de la fédération Cercle de Coopération qui représente les intérêts des ONGD auprès du gouvernement. La société civile organisée joue un rôle de contrepoids démocratique, d'observateur et de veille et critique de la mise en œuvre des politiques gouvernementales.

Les ONGD luxembourgeoises reçoivent plus de 17 % de l'APD luxembourgeois. Au fil des ans, elles ont développé leurs capacités et sont devenues des acteurs importants de la coopération au développement.

Le Cercle de Coopération et les ONGD sont consultés régulièrement à travers plusieurs processus de réflexion stratégique concernant la politique de coopération au développement. L'échange entre le Cercle et le ministère de tutelle est formalisé à travers le Groupe de travail MAEE-ONG, qui se réunit environ cinq fois dans l'année. Le Cercle de Coopération est aussi observateur actif au Comité Interministériel pour la Coopération au Développement (CID) pour tous les points en relation avec le sujet de la cohérence des politiques pour le développement.

Cependant, une réelle participation politique des organisations de la société civile impliquerait également la possibilité de co-construire les stratégies et documents de ré-

APD et ONGD



férence pour la mise en œuvre des politiques gouvernementales. Ce rôle de coordination et de mise en commun des intelligences collectives des acteurs de la société civile et étatiques se doit d'être au centre de la participation politique de nos démocraties.

De même, dans les pays partenaires, il est important de pouvoir faire participer de manière constructive tous les acteurs à la programmation de l'APD. Vu l'impact de ces réflexions sur le travail des ONGD, une concertation en amont et sur davantage de sujets serait appréciée, notamment au niveau des Programmes indicatifs de coopération (PIC). En effet, les ONGD actives dans un pays spécifique et les organisations de la société civile locales ne sont pas consultées lors du développement et de l'évaluation de ces accords généraux avec les pays partenaires de la coopération. Or, une telle démarche permettrait non seulement de faire connaître les préoccupations de la société civile, mais permettrait aussi une réelle coordination des différents acteurs en tant que partenaires effectifs de la coopération.

Il en va de même pour la programmation de l'aide européenne. Dans le cadre des initiatives Team Europe auxquelles il participe, le Luxembourg devrait se faire, au travers de ses délégations, le porte-parole d'une participation de qualité des acteurs de la société civile locale au processus de conception et planification des actions européennes.

La prédécesseuse du ministre actuel, Paulette Lenert, avait initié un processus d'élaboration des PIC basé sur une approche pan-gouvernementale. Lors d'une session de préparation pour le PIC du Cap Vert à laquelle il avait été convié, le Cercle de Coopération avait plaidé pour une meilleure cohérence des politiques pour le développement. Cet avis est malheureusement resté sans suite. Depuis, le Cercle de Coopération n'a plus été invité à partager son expérience et ses suggestions sur les PIC.

La politique de coopération au développement accorde une grande importance aux actions de sensibilisation et d'éducation au dé-

veloppement. Cela se matérialise par l'engagement de personnels formés qui créent et organisent des activités dans les écoles et lycées, des formations pour des personnes relais, des campagnes publiques, des mobilisations de différents publics et des échanges réguliers avec les décideurs politiques.

En 2020, le pourcentage de l'APD consacré à l'éducation au développement se situait à 0,62 %. Ceci est substantiellement inférieur aux recommandations du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) depuis le milieu des années 90. « On pourrait consacrer jusqu'à 3 % des dépenses engagées au titre de l'aide accordée par les pays donateurs pour sensibiliser leur opinion publique aux réalités de l'après-guerre froide et de l'interdépendance Nord-Sud » (Rapport Mondial sur le Développement 1993 du PNUD). Face à l'importance de ces actions pour sensibiliser et engager la population, le Luxembourg devrait investir au moins 2 % de son APD dans l'éducation au développement et à la citoyenneté mondiale et solidaire.

La cohérence des politiques pour le développement

◆ Le CID ◆ Un avis n'en cache pas un autre ◆ Des sujets tabous ?

« Le comité interministériel pour la coopération au développement (CID), présidé par le ministre ayant la coopération au développement dans ses attributions, assurera la coordination et la cohérence de la politique pour la coopération au développement. Il fournit le forum pour des échanges de vues réguliers entre ministères et veillera à promouvoir pour le compte du Gouvernement le dialogue avec notamment la société civile sur les questions de politique de coopération au développement. » (Accord de coalition 2018- 2023, p. 226.)

La cohérence des politiques pour le développement (CPD) est au cœur des ambitions gouvernementales luxembourgeoises et se retrouve confirmée dans la loi modifiée sur la coopération au développement du 9 mai 2012.

Un Comité Interministériel pour la coopération au développement (CID) « est appelé à donner son avis sur les grandes orientations de la politique de coopération au développement, sur la cohérence des politiques pour le développement ainsi que sur les matières indiquées par la présente loi. (...) » (loi du 9 mai 2021, modifiant la loi modifiée du 6 janvier 1996).

Le CID se réunit en principe tous les deux mois sous la présidence du Directeur de la Coopération au développement. Depuis 2016, le Cercle de Coopération est invité à participer aux réunions en tant qu'observateur actif pour les points concernant la cohérence des poli-

tiques pour le développement et organise une réunion annuelle avec un sujet sélectionné par lui-même. Ceci permet de s'assurer que la société civile est représentée et que son point de vue et son expertise sur les questions de politique de coopération au développement sont pris en compte.

Néanmoins, le Cercle est invité uniquement lorsque le concept de la CPD est discuté et non pour les sujets où les enjeux de cohérence sont cruciaux et pourraient avoir un réel impact. Par exemple, les thématiques générales du programme de travail 2021 et notamment les stratégies sectorielles de la Coopération luxembourgeoise sur la finance inclusive et secteur privé, la digitalisation, le climat, le genre et l'action humanitaire ne sont pas considérés comme des sujets de la CPD. Mais le Cercle pourra participer à une présentation du PCSD toolkit de l'OCDE, une réunion avec le Center for Global Development Policy (CDG), et, s'il est prêt, du « Nohaltegeektscheck », un instrument de contrôle des effets de la politique luxembourgeoise que la société civile revendique depuis plusieurs années et qui devrait inclure l'impact sur les populations du sud globalisé pour veiller à la CPD.

Cela laisse l'impression que le CID ne remplit pas sa mission d'être un réel forum facilitant les échanges de vues réguliers entre les différents ministères et la société civile représentée par le Cercle. Le CID est

devenu une plateforme qui permet à la Direction de la Coopération de présenter et de valoriser son travail au sein du gouvernement, n'utilisant pas son potentiel de plateforme multi-acteurs ni multisectoriels.

Il s'agit certainement d'une contribution importante pour s'assurer que l'aide au développement conserve la place qui lui revient dans le paysage politique luxembourgeois. Cependant, si la CPD ne conduit plus à des discussions et à des apprentissages significatifs, la politique de coopération au développement n'atteindra pas ses objectifs, car les impacts des incohérences saperont les efforts et progrès réalisés.

Ce point de vue a été confirmé par la revue mi-parcours du comité d'aide au développement (CAD) fin novembre 2020, avec sa recommandation de considérer davantage le rôle important de la société civile dans la CPD : « Nous avons également encouragé les réflexions sur la manière dont le Luxembourg pourrait permettre à la société civile de contribuer davantage aux débats d'actualité, au-delà des échanges utiles au sein du comité interministériel ».

Le CAD continue de noter que l'une des bonnes pratiques de la CPD est d'élaborer des avis sur les politiques différentes. Or, le dernier avis de ce comité date du 2 juin 2017 et porte sur la cohérence de la politique agricole commune (PAC) au regard des politiques pour le développement. Depuis son existence, le CID a émis trois avis qui ont été transmis aux ministres respectifs. Considérant les défis grandissants de la cohérence des politiques pour le développement, les avis ne devraient pas manquer.

Ne touche pas aux services sociaux de base

• 10 bonnes raisons

« Il veillera à ne pas contribuer via ces partenariats publics-privés à la privatisation de services sociaux de base dans les pays partenaires. » (Accord de coalition 2018-2023, p. 225.)

Les services publics sont importants pour répondre aux besoins fondamentaux de chacun, afin que nous puissions tous faire partie de la communauté. Ils sont alors un élément important d'une société égalitaire et inclusive.

Alors que les contributions du secteur privé semblent amenées à jouer un rôle plus important dans le secteur de la coopération au développement, il semble opportun de réitérer 10 raisons pour lesquelles la privatisation des services publics n'est pas la meilleure idée et surtout pas dans le contexte de l'aide publique au développement.

1 Les services se dégradent : les services publics consistent à s'occuper des gens. Il y a un conflit entre faire des bénéfices et prendre le temps de s'occuper des gens.

2 La privatisation coûte plus cher : dans un service privatisé, les bénéfices doivent être versés aux actionnaires, et non réinvestis dans de meilleurs services. Les taux d'intérêt sont plus élevés pour les entreprises privées que pour le gouvernement.

3 Vous ne pouvez pas demander des comptes aux entreprises privées : si une entreprise privée gère un service, elle n'est pas démocratiquement responsable devant vous. Lorsque les entreprises privées ne respectent pas leurs engagements, le public n'a aucun pouvoir d'intervention.

4 Vous ne disposez pas d'une voix démocratique : les services publics nous donnent l'occasion de nous rassembler pour décider du type de société dans laquelle nous voulons vivre.

5 La privatisation crée une société divisée : la privatisation va souvent de pair avec l'encouragement des plus riches à payer plus et à se retirer des services que nous utilisons tous. Cela conduit à la division, ce qui rend plus difficile la fourniture d'excellents services publics pour tous et toutes.

6 Les services publics sont des monopoles naturels : la privatisation a été introduite parce que l'on croit au libre marché et au choix du consommateur. Mais les services publics sont souvent ce que les économistes appellent des « monopoles naturels », comme les chemins de fer qui n'ont pas de véritable concurrence.

7 La privatisation est synonyme de fragmentation : lorsque de nombreuses entreprises privées sont impliquées dans la fourniture d'un service public, cela peut créer un système compliqué et fragmenté où l'on ne sait pas toujours qui fait quoi.

8 Les entreprises privées sélectionnent les services : les entreprises privées choisissent les éléments rentables d'un service afin de gagner le plus d'argent possible, tandis que l'État continue d'assumer la responsabilité d'offrir un service complet avec tous les éléments.

9 La privatisation signifie moins de flexibilité : les conseils et les services gouvernementaux sont chargés de répondre aux besoins du public - mais la privatisation signifie moins de flexibilité pour s'adapter aux changements de circonstances.

10 La privatisation est risquée : si des entreprises privées gèrent les services publics et sont trop grandes pour faire faillite, le public doit ramasser les morceaux quand les choses tournent mal.

Ce texte est adapté d'un texte de l'organisation britannique « We Own It », qui mène une campagne pour que les services publics restent dans la propriété publique (source : <https://weownit.org.uk/privatisation>)

Stratégie environnement et changement climatique

• Une stratégie peut en cacher deux autres

« Le Luxembourg continuera d'appliquer l'additionnalité des fonds mobilisés pour le financement climatique international et pour l'accueil de réfugiés au Luxembourg, renforçant ainsi son image de marque et son influence sur la scène internationale en tant que leader du développement. » (Accord de Coalition, p. 224-225.)

Le fait que le Luxembourg maintient le principe d'additionnalité est très positif. De nombreuses ONGD ont des projets climatiques financés par le Fonds International pour le Climat, géré par le ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable (MECDD).

D'ailleurs, la crise climatique a été identifiée comme un sujet transversal dans la stra-

tégie de la coopération au développement. Ainsi, une stratégie a été élaborée en 2021 en reconnaissance du fait que la crise climatique a un impact sur tous les projets d'aide au développement.

Cette stratégie traite surtout les enjeux, cadres politiques, objectifs, approche stratégique et des thématiques prioritaires. Le lecteur ou la lectrice y trouvera tous les objectifs et les termes que l'on peut attendre d'une stratégie de la Direction de la Coopération sur le thème « environnement et changement climatique » - résilience, intégration transversale, cohérence, inclusion, groupes autochtones - à travers les différents niveaux d'action politique et les accords internationaux.

Dans le domaine de la « Gestion durable des ressources naturelles », l'approvisionnement en eau, la prise en compte du rôle des femmes et des groupes de population les plus vulnérables et autochtones sont mis en avant comme priorités thématiques.

Tout cela devient plus tangible dans le chapitre « Mise en Œuvre ». Ici, l'importance des partenaires techniques et financiers (PTF) est mentionnée : les PIC devraient non seulement être en ligne avec les « contributions déterminées au niveau national » respectives des États hôtes, mais aussi « s'inscrire en étroite coordination avec la programmation des activités des autres PTF engagés sur ces questions ».

Ensuite, la stratégie parle des « instruments financiers et non financiers », car la Direction de la Coopération vise à mobiliser davantage de fonds du secteur privé pour la réalisation des objectifs de développement durable (ODD) de l'agenda 2030 sans trop élaborer l'intention et l'impact attendu. Des instruments élargis peuvent également servir cet objectif : « les garanties, les prêts concessionnels, les investissements à

impact, les financements mixtes (« blended finance ») et les systèmes de cofinancement, de même que les obligations à impact et les assurances ».

En association avec « finance durable » et notamment la « Luxembourg Sustainable Finance Initiative (LSFI) », la Direction de la Coopération permettra non seulement d'accroître son impact sur le terrain, mais aussi « la reconnaissance au niveau international du Luxembourg comme centre d'excellence en finance durable : verte, sociale, innovante, inclusive et responsable ».

La stratégie porte également sur les transferts de technologies dans les domaines des technologies financières, des énergies renouvelables et des technologies de l'information et de la communication. Lié à la future stratégie « Digital for Development » (D4D) du Luxembourg, il bénéficiera des offres des développements numériques au profit de la protection de l'environnement et du climat.

Avec le Hub D4D, l'UE initie une coopération numérique entre les États (dont le Luxembourg), les entreprises, les universités et la société civile. Première composante régionale opérationnelle, le « Hub D4D UA-UE » promet depuis janvier 2021 de nouveaux partenariats et investissements numériques « pour une économie numérique africaine équitable et inclusive ». Ses partenaires comprennent de nombreuses entreprises technologiques européennes et, en tant que représentants de la société civile, la Fondation Mozilla, l'« Afrika-Verein der deutschen Wirtschaft » et la Fondation Bill & Melinda Gates, entre autres.

La question se pose ici de savoir pourquoi les deux secteurs de la finance et du numérique apparaissent de manière si importante dans la stratégie sur l'environnement et le climat – et non, par exemple, l'agriculture ou les infrastructures.

Il sera essentiel de ne pas encourager l'endettement supplémentaire par le biais de la « finance durable », mais d'abord rembourser sa propre dette climatique aux pays cibles résultant de décennies d'émissions beaucoup trop élevées, en remboursant sa juste part de leurs pertes et dommages causés par la crise climatique, sans intérêt, selon le principe du « pollueur payeur » – un principe à nouveau revendiqué par les Pays du Sud globalisé lors de la COP26.

Du côté positif, dans le dernier chapitre « Cohérence et Coordination », la coopération s'engage à veiller à ce que les autres domaines de la politique étrangère n'aient pas d'effets contre-productifs vis-à-vis de la politique de coopération au développement, par exemple dans les accords de commerce extérieur.

Il sera intéressant de voir comment le point de la cohérence sera géré pendant la mise en œuvre de cette stratégie, notamment en ce qui concerne la cohérence de la politique financière et de la politique de numérisation par rapport aux objectifs de développement.

En route pour 2023

◆ 14 recommandations

Les défis sont complexes. Il sera important d'utiliser le temps qui reste pour changer l'aiguillage et aller au-delà des acquis. Les actions suivantes, qui ne sont pas dans un ordre particulier, devraient être des priorités pour le gouvernement en général et la Direction de la Coopération en particulier pour les deux prochaines années :

1 Développer une stratégie transverse sur les droits humains en collaboration avec les organisations de la société civile et désigner une personne référente, au sein de la Direction de la Coopération, qui traite les questions relatives aux droits humains, aux défenseur·e·s ainsi qu'aux droits des paysans.

2 S'engager en faveur de l'adoption d'une législation sur le devoir de diligence en matière de droits humains et environnement par le Luxembourg.

3 Investir davantage dans le secteur agricole, en visant à moyen terme 10 % de l'APD et en donnant priorité absolue à l'agriculture familiale sur le développement de l'agrobusiness.

4 Appuyer directement des projets ou des fonds orientés vers la promotion de l'agroécologie, dont les critères de sélection des bénéficiaires sont nettement axés sur l'agroécologie et le développement de chaînes de valeurs à destination de la consommation locale et nationale.

5 Continuer à consacrer au moins 1 % du RNB à la coopération au développement tout en réfléchissant à un plafond minimal en chiffres absolus qui sera activé dans le cas où le RNB diminuerait encore une fois.

6 Rendre transparent le volume de l'APD fournie pour soutenir le secteur privé - ainsi que le volume de l'argent privé mobilisé par les efforts de la coopération au développement en tant que catalyseur.

7 Spécifier au plus que possible les dépenses liées à l'aide multilatérale dans le cadre du reporting pour pouvoir faire une vraie évaluation qualitative de l'APD luxembourgeoise.

8 Cibler les standards européens pour le financement de base des ONGD afin de permettre un meilleur renforcement des capacités.

9 Renforcer le droit de participation des ONGD à la formulation des politiques et programmes de coopération.

10 Investir au moins 2 % de l'APD dans des actions d'éducation au développement et à la citoyenneté mondiale et solidaire.

11 Mettre en place une instance multi-acteurs qui est mandatée de traiter les questions et les enjeux de la CPD et en tirer des conclusions.

12 Concevoir une stratégie d'engagement avec le secteur privé avec des définitions claires et des garanties pour protéger les objectifs de développement, les droits humains et l'environnement.

13 Au niveau du développement des services sociaux, il faudrait éviter de privatiser, car il s'agit de biens publics.

14 Éviter un endettement supplémentaire par le biais de la « finance durable » dans le contexte de la stratégie climatique et maintenir le principe de « pollueur-payeur ».

Impressum

Rédaction : Antoniya Argirova (ASTM), François-Xavier Dupret (Cercle), Véronique Faber (Cercle), Marine Lefebvre (SOS Faim), Dietmar Mirkes (indépendant), Raymond Wagoner (ASTM) avec l'input des membres du groupe « Forum Politique » (FoPo) du Cercle de Coopération.

Copyright 2021, Cercle de Coopération

Contact : Véronique Faber, Responsable travail politique, Cercle de Coopération, veronique.faber@cercle.lu

Mise en page : Camille Lassignardie, Cercle de Coopération

Relecture : Irène Giroux, Redige.fr