

La coopération luxembourgeoise au développement

Quelques réflexions personnelles

Raymond
Weber

Remarque préliminaire : le 15 mars aura lieu, à la Chambre des députés, le débat sur la coopération au développement, à l'occasion de la présentation, par le ministre Jean-Louis Schiltz, du rapport 2004 sur la politique luxembourgeoise en la matière. C'est à titre personnel, en tant que citoyen, que je voudrais faire l'une ou l'autre remarque sur la coopération luxembourgeoise au développement, non pour la critiquer – puisque j'y adhère complètement et que j'ai l'honneur d'y participer –, mais pour partager des réflexions personnelles qui, du moins à mes yeux, pourraient encore améliorer la pertinence et l'efficacité de cette politique.

Récemment, notre Premier ministre, de retour d'une mission au Niger et au Mali, a publiquement manifesté non seulement sa satisfaction sur la qualité des projets et programmes de la coopération luxembourgeoise dans ces deux pays, mais aussi sa « fierté », en tant que responsable politique, de l'engagement de l'Etat et du peuple luxembourgeois au service des plus pauvres sur notre planète.

Cette fierté est doublement justifiée. D'une part, par l'engagement tant quantitatif de l'Etat luxembourgeois (le Luxembourg ne fait-il pas partie de ce « club » très restreint des « plus de 0,7 % du revenu national brut consacré à l'aide publique au développement » ?) que par la qualité des prestations fournies (Lux-Development, l'Agence luxembourgeoise pour la coopération au développement, est la seule agence de développement au monde à avoir obtenu la certification ISO 9001-2000, ce qui montre, notamment, sa fiabilité dans ses processus administratifs et financiers et son habilitation à traduire concrètement les valeurs qu'elle s'est données – solidarité, respect, intégrité, efficacité – dans les projets et programmes qu'elle formule et exécute pour le compte de l'Etat luxembourgeois).

D'autre part, parce que les ministres successifs en charge de la coopération au développement, soutenus par le Premier ministre et par le ministre du Budget ainsi que par l'ensemble des partis politiques présents à la Chambre des députés, ont réussi à faire de la coopération luxembourgeoise au développement un enjeu national, politique-



ment consensuel et dont l'acceptation auprès de l'opinion publique est très largement assurée.

Considérons un moment ce **consensualisme politique** et cette **acceptation populaire**. Comment non seulement les préserver, mais peut-être encore les développer, tout en permettant à la coopération luxembourgeoise au développement de s'adapter à de nouveaux enjeux et de mieux affirmer encore la « spécificité » de cette coopération qui apparaît peut-être comme quelque peu « traditionnelle »¹ par rapport à la mode actuelle de l'aide budgétaire, mais qui sait montrer sa pertinence par rapport aux besoins réels de nos 10 pays cibles et son adaptabilité, en adoptant une approche plus programmatique tout en tenant compte des politiques de décentralisation dans les différents pays de notre coopération ?

Trois pistes mériteraient, à mon avis, d'être creusées un peu plus en la matière :

- d'abord, un **renforcement de notre savoir-faire thématique**, tant au niveau de la Direction de la coopération au développement qu'à celui de Lux-Development et du cercle des ONG du développement. Si nous voulons rester pertinents dans nos secteurs prioritaires (eau et assainissement ; éducation, formation et insertion professionnelles ; santé de base et lutte contre le sida ; développement rural et urbain intégré ; microfinance) et dans les « thèmes transversaux » de la coopération luxembourgeoise (démocratie et droits de l'Homme ; genre ; développement durable ; environnement ; bonne gouvernance), si nous voulons par ailleurs renforcer les dimensions « *soft* » dans nos projets et programmes (en termes de *capacity building* et d'appui institutionnel), nous aurons besoin, tant au Luxembourg que sur le terrain, d'agents de la coopération qui ne soient pas seulement de bons généralistes et de bons managers et gestionnaires de projets, mais aussi des *knowledge managers* dans l'un ou l'autre thème prioritaire de notre coopération.

C'est d'abord une question de **formation** et de **knowledge management**. Mais on peut penser aussi que la mise en place d'une **cellule d'étude et de recherche en matière de coopération au développement**, rattachée soit au CEPS/Insead, soit à l'Université du Luxembourg, pourrait nous aider à avancer dans ce sens. Une telle cellule pourrait être d'une grande utilité, tant pour les décideurs politiques (ministère et Parlement) que pour les agents d'exécution (et notamment Lux-Development). Le volume budgétaire que nous consacrons désormais à la politique de coopération (et qui va atteindre, je l'espère, bientôt le fameux 1 % du RNB) nous oblige à nous doter des instruments d'évaluation et d'analyse nécessaires tant pour le processus décisionnel politique que pour assurer la pertinence et la durabilité de nos actions sur le terrain ;

- ensuite, la mise en place d'un espace de discussion, d'un **Forum pour le développement**, qui réunirait les différents partenaires de la coopération luxembourgeoise : ministères, Lux-Development, bureaux d'études et entreprises engagées dans la coopération, commerce équitable et finances éthiques (secteur privé) ainsi que les ONG de développement (secteur civil). Certes, le futur Conseil national pour le développement durable va inclure – et c'est une bonne chose – des représentants de la coopération au développement, mais il me semble souhaitable, tant pour le renforcement du consensualisme politique que pour un meilleur enracinement de l'acceptation populaire, d'avoir un espace où l'on puisse échanger des idées et des expériences, développer des projets en commun et créer des synergies entre secteurs public, privé et civil, mieux relier les quatre piliers de la coopération luxembourgeoise (bi- et multilatéral ; ONG ; action humanitaire). Ce forum pourrait être « à la disposition » tant du gouvernement que du Parlement.

L'un des premiers thèmes qu'il pourrait aborder serait celui des liens entre **migrations et développement**, thème qui sera sans doute l'un des sujets majeurs de la réflexion sur le développement dans les années à venir. Autre sujet qui reste pleinement d'actualité : **sécurité et développement**. Par ailleurs, il serait sans doute intéressant de se poser la question de savoir si nous allons suffisamment loin en termes de « **cohérence des politiques** », au niveau national, mais aussi au niveau européen ;

- enfin, un renforcement du rôle du niveau communal dans notre politique de coopération. En termes de renforcement de l'acceptation, c'est – ensemble avec la sensibilisation au sein des écoles (où l'équipe du Service éducation Nord-Sud fait, avec peu de moyens, un travail remarquable) – au niveau des communes que cela se joue, par la proximité avec les citoyens et résidents luxembourgeois. Certes, toutes nos communes n'ont sans doute pas la possibilité financière ou organisationnelle de faire de la « coopération décentralisée », mais l'exemple du Prétzardall (avec son action au Salvador, à San Agustin, en complément d'un projet « officiel » de la coopération luxembourgeoise) nous montre qu'en termes d'échange de savoir-faire, de « jumelage », la solidarité prend un sens concret pour toute une communauté.

Il me semble en tout cas qu'en termes de sensibilisation au développement, le niveau communal doit devenir prioritaire. Si nous voulons conserver et affermir l'acceptation actuelle, nous devons réformer la communication sur la coopération au développement. Et comment mieux sensibiliser l'opinion publique qu'en intégrant les communes dans une démarche collective de solidarité vécue ?

**Si nous voulons
conserver et
affermir
l'acceptation
actuelle, nous
devons réformer
la communication
sur la coopération
au développe-
ment. Et comment
mieux sensibi-
liser l'opinion
publique qu'en
intégrant les com-
munes dans
une démarche
collective de
solidarité vécue ?**

Toujours dans l'idée d'améliorer encore la qualité de notre coopération au développement, on peut se poser deux questions :

- tenons-nous suffisamment compte, dans notre politique de coopération au développement, de la dimension culturelle ?

- ne conviendrait-il pas d'accentuer les droits de l'Homme dans nos projets et programmes de développement ?

Concernant la **prise en compte de la dimension culturelle** dans la coopération luxembourgeoise au développement, il faut d'abord souligner que notre politique de développement, conforme en cela aux Objectifs du millénaire pour le développement que s'est donnée la communauté internationale en l'an 2000, concentre ses projets et programmes sur les secteurs sociaux. Or si l'éducation est considérée comme un secteur social, il n'en est malheureusement pas de même de la culture.

Dans la plupart des pays européens, cette situation a changé radicalement après les événements du 11 septembre 2001. Face aux dangers d'une *clash of civilisations*, les coopérations ont vite (re)trouvé l'intérêt de programmes culturels au service d'un nécessaire « dialogue interculturel »². Par ailleurs, la récente convention de l'Unesco sur la diversité culturelle, que l'UE et ses 25 Etats membres ont vivement soutenue (et que le Luxembourg a signée), précise explicitement que tout développement est illusoire sans la prise en compte de ses dimensions culturelles.

Actuellement, la culture n'est pas une priorité pour la coopération luxembourgeoise. Certes, l'une ou l'autre action culturelle s'est faite ces dernières années, tel le projet autour de l'historien burkinabé Joseph Ki-Zerbo ou la participation financière luxembourgeoise, via l'Unesco, à la sauvegarde des manuscrits de Tombouctou. La dimension culturelle est présente, par ailleurs, dans un projet de reboisement (comprenant une « forêt sacrée ») réalisé par Lux-Development à Bobo-Dioulasso (Burkina Faso).

Ne pourrions-nous pas aller plus loin, en adoptant p.ex. la culture comme un thème transversal de notre coopération au développement et en soutenant des projets culturels qui participent à la réalisation des objectifs de notre politique, en termes de droits de l'Homme, de genre, de gouvernance et de démocratie ? Je pense par exemple à ce beau travail que Cheikh Hamidou Kane est en train d'entreprendre autour de la « Charte du Mandé »³ (merveilleux texte sur les droits humains et la démocratie que l'empereur Soundiata Keïta a donné à l'espace soudano-sahélien vers 1222) ou à la mise en place de la Fondation Amadou Hampâté Bâ qui vise à sauver la bibliothèque et les œuvres, souvent encore à l'état de manuscrits,

de ce grand sage africain et de transmettre aux générations futures son message de tolérance qui reste d'une actualité brûlante. Sans même parler de la continuation de notre engagement financier à Tombouctou, où quelque 80 000 manuscrits, souvent d'un intérêt primordial pour l'identité culturelle des peuples africains, restent menacés et attendent non seulement leur sauvegarde, mais aussi leur numérisation et leur « accessibilité » aux chercheurs et aux autres intéressés.

Ce que je dis ici pour l'Afrique (n'oublions pas que la coopération culturelle est expressément prévue dans les conventions de Lomé depuis 1985 – aujourd'hui accords de Cotonou) vaut évidemment aussi pour nos pays cibles en Amérique latine, en Asie du Sud-Est (où nous intervenons par exemple dans des régions à multiples minorités ethniques) et dans les Balkans (la coopération luxembourgeoise est présente en Serbie, au Monténégro, au Kosovo et en Albanie), où aucune stabilisation économique ou politique ne sera possible sans dialogue interculturel soutenu et sans restructuration du tissu social.

Un dernier aspect, qui est aussi « culturel » : pourquoi ne pas renforcer la coopération entre l'Université du Luxembourg et les universités de nos pays cibles, en développant des programmes de recherche communs et en accueillant des étudiants de ces pays au Luxembourg, avec l'idée d'en faire des acteurs privilégiés de « notre » coopération au développement ?

Si je me permets d'insister autant sur la dimension culturelle, c'est que dans la coopération culturelle, nous avons autant à recevoir qu'à donner et que c'est à travers un authentique dialogue interculturel que nous pouvons développer des partenariats et coopérations entre « égaux », qui ne mettent pas l'un des partenaires en situation d'infériorité⁴.

Quant aux **droits de l'Homme**, sans vouloir en faire une conditionnalité à tout prix, ne faudrait-il pas renforcer leur place dans notre politique de coopération, en même temps que dans notre politique des affaires étrangères ?

D'une part, c'est en considérant le droit au développement comme un droit de l'Homme que nous pouvons renforcer notre solidarité avec les plus pauvres, dans un partenariat « à hauteur des yeux ». N'oublions pas que nous parlons, avec raison, de coopération au développement, et d'*empowerment* des acteurs sur place.

D'autre part, c'est au nom même de nos principes (permettre aux peuples de s'autodévelopper, en impliquant autant que possible la société civile et en insistant sur le *capacity building* et le *institution building*) que nous devons faire partager les valeurs, européennes et universelles, auxquelles nous croyons.

La récente convention de l'Unesco sur la diversité culturelle, que l'UE et ses 25 Etats membres ont vivement soutenue, précise explicitement que tout développement est illusoire sans la prise en compte de ses dimensions culturelles.

C'est une question de formation (le Luxembourg mène un programme en ce sens dans nos pays cibles en Afrique de l'Ouest, ensemble avec l'Unesco). C'est aussi une question de partage, non seulement de savoirs, mais de compétences (suite à une récente mission de notre médiateur Marc Fischbach au Mali, le Luxembourg va réaliser un projet avec la médiatrice malienne). C'est enfin une affaire de pédagogie autour de l'établissement de certains indicateurs en la matière, avec évaluation périodique et mesures à prendre pour améliorer les performances dans ce domaine. La Commission luxembourgeoise pour les droits de l'homme ne pourrait-elle pas jouer un rôle dans la définition des indicateurs et dans un monitoring périodique ?

Pour conclure : la coopération luxembourgeoise au développement mérite pleinement le consensus politique et l'acceptation populaire dont elle fait l'objet. Mais ce consensus et cette acceptation, s'ils sont des « acquis » mérités, restent fragiles. C'est par une sensibilisation permanente et une communication régulière sur le pourquoi et le comment de nos projets et programmes de coopération que nous pouvons les conforter.

La politique luxembourgeoise de coopération n'a donc pas besoin de changer de paradigme, mais elle pourrait viser, dans les années à venir, non seulement à atteindre le fameux 1 % du RNB consacré à l'APD, mais aussi à améliorer encore la qualité de ses programmes et actions.

Je suis personnellement convaincu que l'inclusion de la culture et un renforcement des droits de l'Homme ainsi que la mise en place d'un forum et d'une cellule d'étude et de recherche pourraient nous aider à faire ce saut qualitatif.

¹ En Belgique, on parle de « new style projects »

² Signalons, dans ce contexte, que l'Union européenne veut proclamer l'année 2008 Année européenne du dialogue interculturel

³ Appelée aussi la Charte de Kouroukan Fouga

⁴ J'ai été très marqué par une phrase d'Amadou Hampâté Bâ : « la main qui donne est toujours au-dessus de la main qui reçoit »

Le Rapport annuel 2004 de la coopération luxembourgeoise au développement

Un extrait :

« la coopération au développement naît de la rencontre des besoins impérieux des hommes, des femmes et des enfants vivant dans le monde en développement et du sens de solidarité de la communauté internationale pour venir en aide aux plus démunis. Il s'agit de contribuer à façonner un monde plus juste et plus équitable, un monde qui offre des perspectives d'avenir à tous et qui permet d'ouvrir de nouveaux horizons dans un climat empreint de dignité et de paix »

Préface du ministre Jean-Louis Schiltz

Quelques chiffres :

En 2004, l'aide publique luxembourgeoise au développement (APD) a atteint un montant de 188 981 534 EUR, soit 0,831 du revenu national brut (RNB). A titre de comparaison : l'APD en % de RNB était de 0,328 en 1995 : le Luxembourg continue donc sa progression régulière vers l'objectif du 1 %.

L'aide humanitaire, en 2004, s'est chiffrée à 19 928 110 EUR (soit une augmentation de quelque 44,59 % par rapport à 2003).

La coopération multilatérale a été de 27 244 575 EUR.

En 2004, un montant total de 108 499 799 EUR a été déboursé à charge du Fonds de la coopération au développement (FCD), dont :

68 471 473 EUR (soit 63,40 %) pour la coopération bilatérale ;
(dont 62 428 016 EUR [soit 57,80 %] mis en œuvre par Lux-Development)
22 544 394 EUR (soit 20,87 %) pour la coopération avec les ONG.

La répartition sectorielle de l'aide bilatérale :

Santé : 27,17 % ;
Population et santé reproductive : 4,21 % ;
Education : 22,09 % ;
Eau et assainissement : 12,98 % ;
Développement intégré : 11,75 % ;
Secteurs de production : 13,01 % ;
Infrastructures et services économiques : 3,76 % ;
Gouvernance et société civile : 0,52 % ;
Protection de l'environnement : 0,03 % ;
Femmes et développement : 0,01 % ;
Autres : 4,47 %.

La coopération bilatérale par pays cible :

Cap-Vert : 10 625 241 EUR ;
Vietnam : 8 718 914 EUR ;
Sénégal : 7 310 752 EUR ;
Mali : 6 125 308 EUR ;
Niger : 5 961 332 EUR ;
Burkina Faso : 5 955 275 EUR ;
Namibie : 5 805 153 EUR ;
El Salvador : 5 584 801 EUR ;
Laos : 5 575 579 EUR ;
Nicaragua : 5 559 013 EUR ;
Palestine : 3 778 973 EUR ;
Balkans (Albanie, Serbie-Monténégro, Kosovo) : 5 347 176 EUR.