

# Luxembourg – la fin du développement?

## L'IVL à la lumière des critères de la coopération au développement

Marc Bichler

*Le développement économique du Luxembourg se caractérise par sa rapidité et des taux de croissance impressionnants. En quelque 120 ans, le tissu économique a évolué d'une économie de subsistance, essentiellement agraire, à la société de services d'aujourd'hui, en passant par une période de production industrielle florissante. Mais, depuis un certain temps, la même rapidité de développement n'est-elle pas aussi la cause de certains problèmes structurels auxquels nous sommes confrontés aujourd'hui? Une immigration forte (et sans aucun doute indispensable au développement économique), des infrastructures scolaires et sanitaires partiellement insuffisantes, un encombrement mal vécu de nos villes et autoroutes sont autant d'indicateurs qu'au Luxembourg, le développement humain n'a pas tenu le pas avec la forte croissance économique.*

Sommes-nous devenus les victimes de notre propre succès? Si oui, quels critères faudra-t-il appliquer pour redresser la barre? Y aurait-il éventuellement des leçons à tirer de notre coopération au développement internationale? Bref, sommes-nous capables de concevoir le Luxembourg comme un pays qui, à son niveau, doit encore se développer?

Le *Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept* (IVL) que le gouvernement a commandé en 2002 et qui vient d'être présenté au public, fournit une bonne occasion pour mesurer le degré de notre adaptabilité, et probablement même de notre ouverture d'esprit.

On peut dire d'emblée que l'IVL séduit par son approche intégrée et base ses conclusions sur une recherche fouillée et des analyses sérieuses et détaillées. Peut-être qu'une analyse du concept, à travers le prisme de quelques critères de la coopération au développement peut apporter une touche d'originalité à la discussion publique, critique et constructive dont l'IVL mériterait de faire l'objet.

Depuis une quinzaine d'années, l'idée que le développement ne peut pas être mesuré en fonction de la seule croissance économique, a fait du chemin. En 1990, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) publia son premier *Rapport sur le développement humain* (RDH). Au lieu de concentrer l'analyse du progrès d'un pays sur les seuls aspects économiques et financiers, tels que le PIB par tête d'habitant, le développement humain met le bien-être de la personne humaine au centre des efforts et cherche à élargir les choix de l'individu en termes de capacités et d'opportunités.

Les versions successives du RDH sont devenues une lecture annuelle appréciée et un instrument de référence respecté, non seulement dans les capitales du monde en développement, mais aussi au Nord – notamment pour comparer où il fait le mieux vivre. Pour les auteurs du RDH, une réflexion d'Aristote est aujourd'hui plus vraie que jamais: "La richesse n'est manifestement pas le bien que nous recherchons, car elle est simplement utile et existe pour une autre raison."

En effet, si le bien-être de la personne humaine ne tenait qu'à une richesse chiffrée, il faudrait conclure de la lecture de la dernière édition du RDH qu'au Luxembourg, nous avons atteint la fin du développement. Le rapport de 2003 nous certifie en effet un PIB annuel par tête d'habitant de 53.780 dollars, un record mondial!

Mais si ce ratio est sans doute une expression du dynamisme économique du pays, ce n'est certainement pas le prix du bonheur. Tout d'abord, le PIB par habitant n'est qu'un ordre de grandeur qui sert à comparer la richesse d'un pays par rapport à celle des autres; ce n'est pas – comme un rapide coup d'œil sur les fiches de salaire permet de le réaliser – une réalité économique dans les porte-monnaie des citoyens. Ensuite, le bien-être est perçu sous d'autres aspects bien différents, comme par exemple la santé, le niveau d'éducation, les libertés publiques, l'égalité des chances, l'environnement ou encore la

---

*L'auteur est diplomate et a travaillé, entre autres, sur des dossiers bilatéraux et multilatéraux de la coopération au développement.*



possibilité de participer aux décisions qui concernent la collectivité.

A des degrés divers, ce sont là des aspirations que les populations des pays industrialisés et des pays en développement partagent. Le niveau d'avancement des uns et des autres varie bien entendu; par contre, la volonté d'améliorer la situation existante est une constante. Développement se traduirait donc par recherche du "mieux-être" plutôt que du "bien-être" de la personne humaine. Cette définition a d'ailleurs l'avantage de souligner la double nature du développement qui est à la fois résultat et processus.

Quels sont, à Luxembourg, les obstacles au "mieux-être"? L'IVL confirme que la croissance économique, pour nécessaire et souhaitable qu'elle soit, peut être la source de problèmes de plus en plus pesants pour la population, comme, par exemple, les embouteillages endémiques aux heures de pointe dans la capitale et ses alentours. Aussi les questions de transport et d'urbanisation prennent-elles une place centrale - peut-être trop éminente - dans l'IVL.

En 2003, 91,89 pour cent de la population du Luxembourg vivaient dans des centres urbains. Selon une étude de la Division de la population des Nations Unies, cette proportion augmentera à 94,73 pour cent d'ici 2020. Tout au long de cette période qui correspond à celle sur laquelle les auteurs de l'IVL projettent leur étude, nos campagnes risquent de se vider d'avantage encore, et – surtout – les flux migratoires, à l'intérieur et de l'extérieur, en direction des centres urbains du pays, vont encore augmenter. La proposition de créer une "Polyzentrische Stadt im Landschaftsraum und funktionsfähige Regionen" n'est donc pas dépourvue de logique. Est-ce que la démarche suivie résiste

pour autant à un examen selon les critères internationaux du développement?

### Développement durable

D'emblée les concepteurs de l'IVL - comme tout bon développeur qui se respecte - ont enrôlé leur projet sous la bannière du développement durable. Cette décision est sans doute louable, car ce type de développement "répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futu-

**On imagine difficilement que l'IVL soit mis en oeuvre d'ici 2020 sans référence au plan national pour un développement durable que le projet de loi voudrait voir établi tous les quatre ans.**

res de répondre aux leurs" (Rapport Brundtland, 1987)<sup>1</sup> et constitue, dans les pays du Sud, l'un des deux piliers du développement, à côté de l'objectif de réduction de la pauvreté.

Mais les conclusions des sommets de la terre de Rio (1992) et de Johannesburg (2002) comprennent également des obligations de développement durable pour les pays industrialisés. Ainsi, dans son Plan national pour un développement durable de 1999, le gouvernement luxembourgeois avait déclaré l'intention de mettre à l'oeuvre "trois forces motrices": l'efficacité économique, la protection de l'environnement et la solidarité sociale. Si l'on trouve de multiples références aux deux premières dans l'IVL, les efforts à faire dans le domaine social ne sont esquissés

que partiellement et sommairement, par une référence aux plans sectoriels "Lycée" et "Logement", sous-ensembles du plan directeur pour l'aménagement du territoire. Dans ce contexte, une mention de la carte sanitaire du pays, par exemple, n'aurait pas été déplacée.

### Approche stratégique

Mais plus étonnant peut-être est le fait que l'IVL ne tisse pas de lien avec le projet de loi relative à la coordination de la politique nationale de développement durable que le gouvernement a déjà déposé en 2003, à la Chambre des députés. Bien sûr cette future législation n'est actuellement qu'au stade de projet. Mais on imagine difficilement que l'IVL soit mis en oeuvre d'ici 2020 sans référence au plan national pour un développement durable que le projet de loi voudrait voir établi tous les quatre ans. Et cela d'autant plus que ce plan national précisera "les domaines prioritaires du Luxembourg dans la perspective d'un développement durable au niveau national et international, formule des objectifs concrets et propose les actions et instruments nécessaires à leur mise en oeuvre".

En comparaison, les programmes indicatifs de coopération (PIC) que le gouvernement signe avec certains pays bénéficiaires du Sud, visent précisément à "s'assurer que les projets proposés sont cohérents par rapport à la stratégie de développement du pays partenaire". Par souci de cohérence des politiques, il faudra donc veiller à ce qu'au moins la mise en oeuvre des propositions de l'IVL puisse s'intégrer sans faille dans le cadre stratégique plus vaste que le projet de loi définira.

### Partenariat et appropriation

Dans le souci de ne pas travailler à côté des besoins des bénéficiaires de la coopération au développement du Luxembourg, les PIC mettent également l'accent sur le dialogue entre les responsables luxembourgeois et leurs interlocuteurs du Sud. De ce point de vue, il faut sans doute saluer la démarche pluridisciplinaire et intersectorielle qui a été choisie pour l'élaboration de l'IVL. La mise en commun des expériences et du savoir-faire n'est pas seulement utile

et enrichissante; à Luxembourg, elle est facile à pratiquer en raison des structures administratives relativement légères et des procédures décisionnelles courtes.

Au cours de la phase conceptuelle de l'IVL, les intérêts locaux par contre n'ont été pris en compte que de manière très limitée. Le syndicat communal Syvicol a été impliqué dans le processus de communication, mais non pas dans le processus de travail de l'IVL. Cependant, même une campagne de communication réussie ne garantit pas automatiquement un sens d'appropriation suffisant chez l'utilisateur ou le bénéficiaire. En général, le succès d'un projet doit beaucoup au sentiment d'avoir eu la possibilité de participer aux décisions, sentiment qui génère, à son tour, dans la population, le degré suffisant d'acceptation pour les innovations et les changements qui en découlent.

On peut donc regretter le caractère quelque peu hermétique - quoique sans

doute très professionnel - de la discussion qui a mené au concept IVL. Et cela d'autant plus que pendant la phase d'élaboration du concept, l'intérêt du public pour les questions de démographie et d'aménagement du territoire fut piqué au vif par l'évocation d'un Grand-Duché à 700.000 habitants. Malheureusement ce débat n'a jamais décollé, et l'aspect purement quantitatif de ce scénario provocateur n'a fait qu'alimenter le réflexe *NIMBY (Not In My Backyard)* dans la majeure partie de la population. L'occasion d'ouvrir à ce moment la discussion sur les questions de fond du développement futur du pays n'a pas été saisie. Pourtant, à moins de vouloir imposer d'en haut des changements aussi substantiels que ceux proposés par l'IVL, il faudra un jour se résoudre à exposer ce concept à la critique - constructive, il faut espérer - du public concerné.

Il ne s'agit pas de remettre en cause les prérogatives du pouvoir réglementaire qui, à Luxembourg - par opposition à

d'autres pays, notamment en développement - est dûment encadré par les mandats définis par le processus démocratique. Mais pour mettre toutes les chances du côté d'un projet qui risque d'avoir des conséquences importantes sur la vie quotidienne des individus à Luxembourg, il est sage de jouer la transparence aussi tôt que possible. La complexité du dossier demandera un certain degré de vulgarisation; mais un exercice de propagande de bas de gamme ne fera pas l'affaire. A défaut d'avoir sollicité leurs cerveaux pendant la phase de conception, il faut à présent gagner les cœurs des citoyens pour le projet par un sérieux effort d'explication.

<sup>1</sup> Le rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement a été nommé d'après le président de la Commission, Mme Gro Harlem Brundtland, ancien Premier Ministre de Norvège. Le rapport a précédé et influencé une série de conventions et de protocoles internationaux subséquents dans le domaine du développement durable.

## Wohlfühlen in den eigenen vier Wänden...



- Naturfarben
- Tapeten und Wandbeläge
- Naturdämmstoffe
- Parkett, Teppichböden
- Türen
- Innenausbau
- Maschinenverleih

### Öffnungszeiten:

Dienstag - Freitag  
9 - 12 Uhr 14 - 18 Uhr  
Samstag 9 - 12 Uhr 14 - 17 Uhr  
Montag geschlossen



98, rue de Bonnevoie L-1260 Luxembourg  
Tel. 49 65 51 Fax 40 23 03 info@biotop.lu www.biotop.lu