

Une réforme sans idées

Commentaires sur la nouvelle loi de la coopération

Marc Keup

Plus d'un an après le dépôt du premier projet, la Chambre des députés a finalement voté la nouvelle loi de la coopération le 29 mars 2012 avec 48 votes en faveur et 11 abstentions. Si certains changements à la proposition initiale ont été effectués en cours de route, la réforme reste néanmoins très peu ambitieuse.

La première initiative pour une réforme de la loi de la coopération venait de deux députés du LSAP. Au printemps 2009, Lydie Err et Marc Angel avaient mis sur table une proposition de loi qui, certes, était incomplète, mais qui contenait une multitude d'idées intéressantes. Ils proposaient par exemple d'associer le Parlement à la formulation des programmes indicatifs de coopération (PIC), c'est-à-dire aux contrats pluriannuels que le Luxembourg signe avec les pays partenaires. Ils mettaient l'accent sur la nécessité de bien définir les objectifs et les outils pour y arriver, proposaient une meilleure implication des acteurs non étatiques et des municipalités dans la coopération et voulaient inscrire dans la loi un système d'évaluations régulières. Finalement, ils proposaient de renforcer les dispositions concernant la cohérence des politiques, afin de mieux veiller à ce que des décisions dans d'autres domaines politiques ne minent pas les actions dans le domaine de la coopération.

Alors que les organisations non gouvernementales (ONG) saluèrent largement cette initiative, la Direction de la coopération, quant à elle, était plutôt réservée. La nouvelle ministre de la coopération, Marie-Josée Jacobs, qui accéda au poste après les législatives en été 2009, ne semblait pas disposée à s'attaquer à la loi existante, même si dans le programme gouvernemental, une réforme de celle-ci avait été énoncée. Ainsi, la question semblait presque oubliée, lorsqu'elle refit surface de manière inattendue en avril 2010, quand le Conseil d'État publia son avis sur la

proposition Angel-Err. L'institution consultative accueillit elle aussi très favorablement cette initiative et ne laissa aucun doute sur la nécessité d'une réforme, recommandant « au gouvernement de reprendre sur le métier la loi sur la coopération au développement¹ ».

Un projet de loi décevant

Au cours de l'année 2010, la Direction de la coopération s'attela donc en interne à la rédaction d'un projet de loi qui fut déposé à la Chambre des députés au début du mois de mars 2011. Cette démarche n'était pas sans brusquer les ONG regroupées au sein du Cercle de coopération. En effet, celles-ci étaient parties du principe qu'elles pourraient jouer un rôle dans l'élaboration de la loi, mais constatèrent peu à peu que leur avis n'était pas demandé. Informées lors d'un groupe de travail sur les points clés du texte préparé par l'administration, elles découvrirent le projet de loi uniquement après son dépôt au Parlement, se voyant ainsi privées de toute possibilité d'y apporter leurs propres idées.

Mais ce n'était pas seulement sur la forme que le Cercle de coopération désapprouvait le projet. Après une analyse, la plateforme des ONG organisa en mai 2011 une conférence de presse pour exprimer sa déception. Selon le Cercle, le projet de loi était très peu ambitieux : la cohérence des politiques n'y était pas mentionnée, tout comme le rôle des municipalités dans la coopération, les PIC ou les évaluations. Il constatait en outre qu'il n'y avait pas eu d'avancée en matière de transparence ou de participation et que les règles sur les agréments des ONG restaient très floues.

**Les ONG
découvrirent
le projet de loi
uniquement
après son dépôt
au Parlement**

Marc Keup est responsable politique de l'Action solidarité tiers monde (ASTM).

Ce constat peu flatteur fut ensuite partagé par le Conseil d'État, qui publia en juillet 2011 son avis sur le projet de Marie-Josée Jacobs, reprenant la quasi-totalité des arguments du Cercle et déclarant que « [...] l'ambition du Gouvernement s'est limitée à des changements ponctuels devenus nécessaires pour adapter notamment la terminologie aux nécessités du temps. [...] Le Conseil d'État aurait préféré un projet de loi plus ambitieux et une révision de la loi [...] plus fondamentale² ».

La cohérence comme point clé

Un des points centraux qui opposent Marie-Josée Jacobs au Conseil d'État et aux ONG est celui de la cohérence des politiques pour le développement. Ce concept veut qu'on porte une attention particulière à ce que les objectifs qu'on veut atteindre dans la coopération internationale ne soient pas mis en péril par des décisions dans d'autres secteurs politiques. Il s'agit par exemple de faire en sorte que des actions dans notre politique économique ou dans notre politique énergétique n'augmentent pas la pauvreté dans les pays en développement, alors que notre politique de coopération fait tout pour la combattre.

Le Conseil d'État – tout comme les ONG d'ailleurs – attache beaucoup d'importance à cette question. Il estime dans son avis que la tâche de veiller à la cohérence des politiques « devrait incomber aux membres du Gouvernement³ ». Néanmoins, Marie-Josée Jacobs campait sur la position que le comité interministériel en place, composé uniquement de fonctionnaires, suffirait largement pour s'en occuper. Ce refus catégorique du gouvernement luxembourgeois d'élever la cohérence des politiques à un niveau supérieur est symptomatique pour une approche traditionaliste de l'aide au développement qui évite toute interprétation politique : on considère la coopération uniquement comme un processus technique qui consiste à financer des projets et des programmes de développement. Les pays européens les plus avancés en la matière, comme la Suède, mènent aujourd'hui une politique horizontale à l'égard des pays en développement, qui engage tous les ministères.

Des modifications finalement

Mis à part le nombre important de critiques, l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi contenait également une opposition formelle sur un point plutôt marginal, ce qui obligea le ministère à revoir sa copie. C'est ainsi que la Direction de la coopération se remit à l'œuvre en automne 2011 et, cette fois-ci, elle prit le soin de partager le nouveau projet avec les ONG avant de le déposer au Parlement. Même si les modifications étaient plutôt cosmétiques et

n'abordaient pas le fond des critiques du Cercle, celui-ci approuva le nouveau projet, puisque l'administration avait au moins pris en compte deux de ces préoccupations. Dans les passages modifiés, le texte final introduit pour la première fois la notion de la cohérence des politiques, même si c'est de façon marginale. Dorénavant, le rapport annuel sera complété par un chapitre sur les travaux du comité interministériel, « notamment pour ce qui est de la cohérence des politiques pour le développement ». Cette petite référence ne changera probablement en rien la façon du gouvernement de procéder en la matière, mais elle constitue néanmoins un début.

L'autre grand changement dans le nouveau projet concerne les réglementations très floues quant à la collaboration entre le ministère et les ONG, notamment sur la question de l'agrément. À ce sujet, le projet de loi retravaillé fait mention de divers règlements grand-ducaux qui devront donner une base plus objective à cette collaboration. Il est prévu que ces règlements grand-ducaux soient finalisés dans les prochains mois et, ici aussi, le Cercle des ONG sera associé à la rédaction.

La réforme reste peu ambitieuse

Au final, tout le monde peut vivre avec cette réforme, puisqu'elle ne fait rien d'autre que de réconcilier la base légale avec les pratiques actuelles. Mais n'aurait-on pas dû innover dans un secteur politique qui est la vitrine de la politique étrangère du Luxembourg ? Beaucoup d'idées auraient pu être apportées par les différents acteurs, que ce soit les membres du Parlement ou des autres ministères, les ONG, le personnel de Lux-Development, les coopérants sur le terrain et surtout aussi les responsables politiques et les organisations de la société civile des pays partenaires. Mettre toutes ces personnes autour d'une table aurait signifié un processus complexe et périlleux, mais aurait peut-être doté le Grand-Duché d'une législation avant-gardiste en la matière. Vu sous cet angle, la nouvelle loi sur la coopération est donc surtout une occasion ratée. ♦

1 Proposition de loi modifiant la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement. Avis du Conseil d'État (20 avril 2010).

2 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement. Avis du Conseil d'État (5.7.2011).

3 Idem.

N'aurait-on pas dû innover dans un secteur politique qui est la vitrine de la politique étrangère du Luxembourg ?
