

Limites d'un partenariat dans une Europe néolibérale

Un compte-rendu de Laurent Moyse, *Une responsabilité en partage. Trente ans de coopération luxembourgeoise au développement*

Jean Feyder

Selon Marie-Josée Jacobs, ancienne ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire, ce livre, édité par son ministère, retrace l'historique de la mise en place de la politique luxembourgeoise de coopération au développement.

Long de 258 pages, il comprend six chapitres. Chacun précise le contexte politique national, européen et international, y compris celui des pays partenaires. Mis à part le premier, ils présentent les différentes visites ministérielles effectuées dans ces pays, les accords signés à ces occasions, les travaux à la Chambre des députés – discours prononcés, examens de projets de loi, débats, motions adoptées. Est ainsi suivie, étape par étape, la « marche héroïque » vers une aide publique au développement (APD), d'abord de 0,7 % de notre revenu national brut (RNB), réalisé en 2000, puis de 1 %, atteint en 2009. Le livre décrit l'évolution, le contenu et les modalités des différents volets de cette coopération : bilatérale, multilatérale, humanitaire, ainsi que celle menée avec les organisations non gouvernementales (ONG). Il suit l'évolution de l'agence Lux-Development, créée en 1978 en pleine crise de la sidérurgie, pour promouvoir nos exportations. Il mentionne les différents examens au Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et les recommandations que ce comité a formulées.

Cette évolution est éclairée par les entretiens, au contenu en partie anecdotique, que l'auteur a eus

avec les secrétaires d'État et les ministres responsables de cette politique, qui se sont succédé depuis les années 1980.

Le chapitre 1 explique le contexte de l'après-guerre. Il rappelle la mise en place du plan Marshall, l'époque de la décolonisation, les événements du Congo auxquels des Luxembourgeois ont participé, enfin la création de différentes organisations internationales et agences de l'Organisation des Nations unies (ONU). La Communauté économique européenne de l'époque a tissé ses liens avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) à travers les accords de Yaoundé, puis de Lomé. En 1979, la décision est prise de créer un département spécial de la coopération.

Le chapitre 2, « L'aide bilatérale accentuée », décrit les débuts de la coopération marquée par la préférence du gouvernement Thorn (1974-1979) pour des projets bilatéraux tels que la construction d'hôpitaux ou d'écoles, ou encore pour l'aide alimentaire. Une première loi relative à cette politique est introduite en 1978, sur instigation de la société civile, mais adoptée

Laurent Moyse, *Une responsabilité en partage. Trente ans de coopération luxembourgeoise au développement*, 2013. Le livre peut être commandé au ministère des Affaires étrangères, Direction de la coopération au développement.

Ancien représentant permanent du Luxembourg auprès des Organisations Internationales à Genève, Jean Feyder est l'auteur de *Mordshunger*. Il a, de 2006 à 2011, présidé, auprès de l'OMC, le Comité pour les pays les moins avancés. Entre 2009 et 2010, il a été élu Président du Conseil pour le Commerce et le Développement de la CNUCED. De 1998 à 2005, il était Directeur de la Coopération au Développement du Luxembourg.



© Kyra Fischbach

Le Luxembourg compte aujourd'hui une centaine d'ONG auxquelles est réservée une part toujours croissante de l'APD, qui atteint 23,6 %. Nombre excessif, alors que la Belgique francophone en compte à peine 90 ?

seulement en 1982. Elle définit un statut de co-opérant et celui d'agent de la coopération. En 1985, trois autres projets de loi sont déposés, dont la plus importante loi établit un « fonds de la coopération au développement » permettant de soustraire cette aide aux contraintes de l'annualité budgétaire.

Le chapitre 3, « Concilier quantité et qualité », examine la politique menée de 1989 à 1994 et de 1994 à 1999. Le gouvernement de Jacques Santer prend la décision stratégique de porter l'APD à 0,35 % jusqu'en 1995 et à 0,7 % du RNB jusqu'à l'an 2000, décision annoncée en 1992 au Sommet de Rio sur l'environnement et le développement.

À la fin de cette législature, il est décidé de limiter le nombre de pays cibles à dix et de discontinuer la coopération avec des pays à revenu intermédiaire ou se situant dans la première partie du classement des Nations unies sur base de l'indicateur du développement humain. Trois pays – l'île Maurice, la Tunisie, l'Équateur – sont ainsi retirés de cette liste.

Une nouvelle loi – une loi unique – entre en vigueur en 1996. Elle introduit la procédure d'agrément pour les ONG, qui est donné pour une seule année, mais est renouvelable. Elle étend le système de cofinancement de leurs projets jusqu'à 300 % de l'apport initial. Elle crée un Comité interministériel pour la coopération au développement à caractère consultatif, permettant d'associer et de consulter d'autres ministères sur des questions de

coopération au développement. En 1998 est établie une direction spécifique de la coopération au développement.

Le chapitre 4, « Vers un partage des responsabilités », présente les changements qualitatifs importants introduits lors de la législature 1999-2004 sous Charles Goerens, le premier responsable politique portant le titre de « ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire ». L'accord de coalition fait état de la volonté du gouvernement de porter l'APD à 1 % du RNB. La priorité à réserver aux secteurs sociaux – éducation, santé, eau – est confirmée.

Des programmes indicatifs de coopération (PIC) sont établis, créant une Commission de partenariat avec le pays partenaire, qui doit se réunir une fois par an pour procéder à un examen des relations bilatérales. Introduisant une approche participative, transparente et stratégique, ces PIC doivent conduire d'une approche projet, basée sur des projets individuels, à une approche programme, donc plus globale et plus cohérente. Aujourd'hui, ils sont à leur troisième génération. La coopération se rapproche du terrain par l'ouverture d'une mission de la coopération à Dakar d'abord, plus tard également à Praia, Ouagadougou, Hanoï, Managua et Pristina. En 2008, celles de Dakar, Ouagadougou et Managua sont élevées au niveau d'ambassades. L'évaluation des projets gouvernementaux et celle des ONG est systématisée et financée à partir d'une nouvelle ligne budgétaire.



Les responsables de la politique de coopération au développement avec l'auteur Laurent Moise (tout à gauche) lors de la présentation du livre au Premier ministre (© MAE-COOP)

Pour la première fois, le ministère mène lui-même une campagne de sensibilisation de l'opinion publique. Une nouvelle convention est signée avec Lux-Development ainsi qu'un protocole d'accord précisant les responsabilités de chaque partie, tout comme les modalités de coopération. L'État devient le seul actionnaire de l'agence. Des accords-cadres sont signés avec plusieurs partenaires multilatéraux, comme l'Unicef, le Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP) et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), qui comprennent des engagements de cinq ans et assurent ainsi à ces agences une plus grande prévisibilité.

Le chapitre 5, « Une aide plus efficace », met en lumière le succès remporté lors de la présidence de l'Union européenne (UE) en mai 2005, à savoir l'engagement des États membres de l'UE de porter leur APD à 0,56 % en 2010 et à 0,7 % d'ici à 2015, et cela en amont du sommet de l'ONU en septembre de cette année sur les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). L'auteur aurait pu ajouter que, hélas, et mis à part les quatre États – Suède, Danemark, Pays-Bas et Luxembourg – ayant atteint l'objectif d'une APD de 0,7 %, ces engagements ne seront pas respectés par la suite sous prétexte de crise.

Ce chapitre met aussi en lumière les nouvelles initiatives prises en matière de microfinance et d'aide humanitaire. En 2006 sont créées les Assises de la coopération luxembourgeoise.

Une nouvelle loi est adoptée en 2012 qui, en fait, a eu comme origine une proposition de loi des députés

Err et Angel (LSAP). Elle introduit le concept d'action humanitaire. Je note qu'elle ajoute l'agriculture et la sécurité alimentaire, l'eau et l'assainissement parmi les secteurs d'intervention. Elle porte la durée de l'agrément pour les ONG à deux ans et relève le plafond de cofinancement au titre de l'accord-cadre jusqu'à 400 %. Suite à un débat sur la question, la loi donne compétence en matière de cohérence des politiques au Comité interministériel.

Dans le chapitre 6, « Perspectives », l'auteur conclut, non sans raisons, sur une évolution fondamentale de la politique de coopération luxembourgeoise en volume (avec une APD qui s'élève aujourd'hui à un peu moins de 300 millions d'euros) et en termes qualitatifs. Il présente les réflexions des différents responsables politiques de cette coopération, avant d'ajouter des critiques « radicales » de certains auteurs.

Commentaires

Ce livre a le mérite de montrer le chemin qui, selon les mots de Jean-Claude Juncker dans sa préface, est allé d'un « amateurisme éclairé, au sens noble du terme, à une professionnalisation progressive ». Il comprend une somme importante d'informations utiles expliquant le devenir et les divers aspects de cette politique.

Or à quoi sert cette politique ? Quels en sont les résultats sur le terrain ? Les projets et programmes financés sont-ils durables sur les plans économique, écologique et social ? Dès l'introduction à son livre, l'auteur fait lui-même aveu d'une faiblesse importante : le regard rétrospectif est porté à partir du Luxembourg et il n'intègre ni la perspective des acteurs sur le terrain, ni celle des bénéficiaires. Les efforts fournis en matière d'évaluation tant des projets gouvernementaux que de ceux des ONG sont certes mentionnés, mais le lecteur aurait souhaité en savoir plus sur le contenu et les recommandations de ces évaluations.

Peu d'indications sont données sur certains acteurs-clés de la coopération multilatérale, comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), dont le Luxembourg est membre. Or, c'est la politique de ces organisations qui, par le biais des programmes d'ajustement structurel, a transformé en profondeur les structures des économies d'un grand nombre de pays en développement et notamment des plus pauvres. Sous la bannière du triptyque privatisation, dérégulation et libéralisation, ces programmes ont gravement appauvri ces pays. Ils ont anéanti des pans entiers de leurs économies, comme Bill Clinton l'a reconnu dans le cas de Haïti (« this policy was a mistake ») et de l'agriculture africaine

(« We blew it »). En même temps, ces politiques ont largement marginalisé les agences des Nations unies actives sur le terrain économique et social.

L'auteur laisse s'exprimer les différents responsables politiques, mais aucun représentant des ONG. Il leur reconnaît pourtant un engagement « intense » et Jean-Claude Juncker relève leur « rôle central » parmi les deux aspects les plus frappants de cette politique à côté du « très large consensus politique ».

Le livre montre que ce sont les ONG, l'Action solidarité tiers monde (ASTM) en tête, qui se sont régulièrement prononcées sur cette politique, ont pris des initiatives et ont, dès 1976, réclamé une véritable politique de coopération. Elles ont contribué à animer et à enrichir les débats à la Chambre des députés. Leurs efforts dans la promotion de la sensibilisation de l'opinion publique ont été constants et déterminants.

Le Luxembourg compte aujourd'hui une centaine d'ONG auxquelles est réservée une part toujours croissante de l'APD, qui atteint 23,6 %. Nombre excessif, alors que la Belgique francophone en compte à peine 90 ? 18 d'entre elles opèrent dans un seul et même pays, le Burkina. Combien de frais de transaction sont ainsi occasionnés ? Les propos critiques du CAD à cet égard sont rejetés par Madame Jacobs, mais plutôt partagés par Madame Err et Monsieur Goebbels, qui souhaitent que nos ONG arrivent à se concentrer.

S'agissant de la question cruciale de la cohérence des politiques, le livre fait état des recommandations du CAD, comme celles de 2012 qui ont régulièrement invité le gouvernement à renforcer son action dans ce domaine. Il signale la publication, cette même année, par le Cercle de coopération des ONG, d'un « baromètre de la cohérence des politiques luxembourgeoises pour le développement équitable et durable », qui sélectionne huit secteurs et décerne un bulletin peu satisfaisant au gouvernement.

L'actualité internationale sur la suppression des paradis fiscaux montre la pertinence de l'étude de Rainer Falk sur l'impact de la place financière sur les pays en développement. Elle a déclenché une tempête médiatique et suscité des critiques acerbes du Premier ministre. On peut regretter que les ONG qui avaient demandé cette étude aient préféré alors la mettre au tiroir, plutôt que d'organiser un débat public avec toutes les parties concernées et notamment avec l'auteur de l'étude.

S'agissant de la cohérence entre coopération et commerce, le livre cite Charles Goerens qui, dans le rap-

port annuel de 2003, affirme que « toute libéralisation des marchés doit tenir compte du tissu économique du pays, de sa capacité à entrer en concurrence avec des économies extérieures. Exposer de manière prématurée les économies des pays en développement et surtout des moins avancés à une telle concurrence serait tout simplement contre-productif », avant de pointer certains exemples d'incohérence au niveau de la politique agricole commune de l'UE¹.

Le livre se limite à constater que la négociation des Accords de partenariat économique (APE) entre l'UE et les pays ACP n'a pu être conclue comme prévu en 2008 et qu'elle a provoqué des critiques sévères de certains dirigeants des pays ACP. Le fait est que l'UE poursuit cette négociation, comme d'autres, avec l'appui du Luxembourg. Elle vise à étendre toujours plus la globalisation néolibérale. Elle menace de fermer l'accès au marché de l'UE à des pays ACP, comme le Ghana et la Côte d'Ivoire, s'ils ne signent pas les accords APE d'ici à octobre 2014. Bel exemple de partenariat ! Et d'alignement sur les politiques nationales ! Ou plutôt de néo-colonialisme !

En attendant, la faim et la malnutrition augmentent en Afrique subsaharienne, tout comme nos exportations de produits agricoles et alimentaires vers ces pays à des prix dumping. Quand allons-nous comprendre qu'une solution à nombre de problèmes de pauvreté et de chômage, d'insécurité et de violence, à l'arrêt des migrations sauvages des jeunes Africains vers l'Europe – souvent au prix de leur vie – passe par un authentique développement ; donc par la mise en place d'une véritable économie, de structures tant agricoles qu'industrielles – au-delà de la simple extraction de matières premières – et par une nouvelle régulation de leurs marchés de manière à créer et à protéger des emplois et à assurer des revenus pour les populations démunies ? Dans l'intérêt bien compris de l'Europe. ♦

1 Il aurait pu être utile de mentionner dans ce contexte les résultats du séminaire organisé en mars 2005, sous présidence luxembourgeoise de l'UE, sur le thème « Comment atteindre la sécurité alimentaire : Défi majeur pour la cohérence des politiques », avec la participation de personnalités comme Edgar Pisani et Pascal Lamy.

L'UE menace de fermer l'accès au marché de l'UE à des pays ACP [...] s'ils ne signent pas les accords APE d'ici à octobre 2014. Bel exemple de partenariat ! Et d'alignement sur les politiques nationales ! Ou plutôt de néo-colonialisme !
