

Dossier

La politique de coopération et d'action humanitaire

Vers un changement paradigmatique ?

En ce début de l'Année européenne du développement et à quelques mois de la présidence luxembourgeoise de l'Union européenne, *forum* a voulu consacrer un dossier à la politique luxembourgeoise de coopération et d'action humanitaire. La plupart des idées exprimées dans cette Intro ont été discutées lors d'un déjeuner-débat mi-janvier¹.

Le Luxembourg est l'un des rares pays au monde qui consacre plus de 1 % de son RNB (Revenu national brut) à la coopération au développement et les orientations générales de sa politique de coopération et d'action humanitaire rencontrent un large consensus tant parmi les parlementaires – comme l'a encore montré le dernier débat à la Chambre des députés, le 5 novembre 2014 – que dans l'opinion publique.

Oui, nous pouvons être fiers d'une politique qui nous montre comme citoyens du monde, assumant pleinement nos responsabilités en matière de partage de la richesse et de solidarité humaine et sociale. Nous pouvons l'être aussi d'une politique qui suit de près les grandes orientations que donne la communauté internationale en matière de développement, à travers les huit Objectifs mondiaux de développement (OMD, de 2000 à 2015) ou dans le cadre des Déclarations de Paris (2005), d'Accra (2008), de Busan (2011) et de Mexico (2014), concernant l'amélioration de l'efficacité du développement, notam-

ment grâce à l'appropriation, l'alignement, la transparence, la redevabilité mutuelle, les partenariats inclusifs, ainsi qu'à

Nous pourrions, p. ex., mettre en place un espace public de discussion et de concertation sur les enjeux du développement et sur nos méthodes de travail [...]

la gestion axée sur les résultats et la coordination et l'harmonisation des acteurs de coopération sur le terrain.

Mais ce large consensus et cette fierté ne se fondent-elles pas sur quelques non-dits et plusieurs ambiguïtés que nous n'abordons guère dans les débats publics tant lors des Assises annuelles de la Coopération que dans le débat à la Chambre des députés ?

Même si nous sommes passés aujourd'hui – du moins dans les discours officiels – de « l'aide au développement » à « la coopération au développement », qu'entendons-nous exactement par développement ? En partant d'Adam Smith, pour qui le développement signifiait progrès matériel, le concept de développement a longtemps exprimé la seule croissance économique, mesurée essentiellement en termes de produit intérieur brut (PIB). À partir des années 1970, on a essayé d'y intégrer d'autres dimensions, telles que l'environ-

nement, les transformations des structures économiques, sociales, institutionnelles et démographiques, les cultures et les temporalités, dans des analyses par trop économistes du développement. Le développement devient ainsi « humain » (impliquant le respect des droits sociaux et politiques fondamentaux et l'état des services publics d'éducation et de santé) et « durable » (qui comprend une double approche : dans l'espace, avec le principe de destination universelle des biens : chaque humain a le même droit aux ressources de la Terre. Et dans le temps : « répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs »)². Ainsi, le développement vise désormais non seulement le progrès matériel, mais aussi le « bien-être »³.

Mais sommes-nous vraiment allés jusqu'au bout de cette logique « humaine » et « durable » ? Ne devrions-nous pas mettre en cause « l'ordre » économique néo-libéral qui est imposé, notamment par le FMI et la Banque Mondiale ? Ne devrions-nous pas thématiser notre part dans cet ordre économique et politique, à travers une analyse plus critique de notre place financière, de notre rôle dans les marchés financiers internationaux et en matière d'évasion fiscale et d'autres « tax ruling » ?

Le développement est une chose trop sérieuse pour être laissé aux mains des économistes, des financiers et des techno-

crates. Ne faudrait-il pas impliquer davantage non seulement les politiques, mais aussi les anthropologues, les sociologues, les politologues et, de manière générale, les chercheurs et praticiens des sciences humaines et sociales ?

La politique de développement est aujourd'hui en mutation profonde : les enjeux augmentent, les partenaires se multiplient, la séparation traditionnelle entre le Nord et le Sud perd de sa pertinence, avec la montée en puissance des pays « émergents », et notamment des BRICS, ainsi qu'avec l'augmentation des coopérations Sud-Sud (voir l'article de Nathalie Oberweis p. 46), les méthodes de coopération se modifient – avec le passage des projets aux programmes, voire à l'aide budgétaire –, la recherche de financements « innovants » se développe, etc.

Mais une vraie coopération au développement, d'égal à égal, fondée sur le partage et la solidarité, devrait probablement produire surtout un profond changement de mentalités chez nous tous, impliquant, pour chacun d'entre nous d'autres manières de travailler, d'échanger, de consommer, de vivre ensemble, dans une société plus juste et plus conviviale.

Notre politique de coopération et d'aide humanitaire se concentre aujourd'hui sur 9 pays partenaires (dont 5 en Afrique de l'Ouest) et concerne, à travers les PIC (Programmes Indicatifs de Coopération) et les accords de partenariat stratégique (notamment avec les agences de l'ONU), l'éducation et la formation professionnelle, la santé et le développement rural, le genre,

l'environnement et la bonne gouvernance étant des thématiques transversales⁴.

Il semble difficile, pour le petit pays que nous sommes, de faire plus. Mais, comme le Luxembourg exercera la présidence de l'UE, le ministre Romain Schneider pourra peut-être convaincre ses 27 collègues, ainsi que le commissaire Neven Mimica, qu'il est urgent de trouver des réponses communes aux crises alimentaire et sanitaire, pour l'approvisionnement en eau et en énergie, dans la lutte contre la corruption et les paradis fiscaux, aux migrations, aux questions de démographie et d'urbanisation, au changement climatique, sans oublier cette fameuse « cohérence des politiques » qui semble encore largement plus déclamatoire que réellement opérationnelle. Il ne faudrait surtout pas que les questions sécuritaires – certes très importantes – phagocytent aujourd'hui la lutte contre la pauvreté et le développement du monde rural, par le soutien, notamment, à une agriculture et une alimentation « durables »⁵.

N'oublions pas, non plus, que c'est pendant la présidence luxembourgeoise de l'UE qu'auront lieu deux rendez-vous importants de la communauté internationale : l'adoption, aux Nations unies, des ODD (Objectifs de développement durable, qui devront remplacer, après 2015, les OMD) et la conférence de Paris Climat 2015 (COP21) qui déterminera les engagements des Etats en matière de changement climatique.

Le gouvernement actuel parle beaucoup de « changements paradigmatiques ». Cette

année européenne du développement ne serait-elle pas le bon moment pour réaliser un tel « changement paradigmatique » de notre politique de coopération et d'aide humanitaire, concernant à la fois les contenus et les méthodes de travail ? Nous pourrions, p. ex., mettre en place un espace public de discussion et de concertation sur les enjeux du développement et sur nos méthodes de travail, au-delà des débats très « organisés » des Assises de la Coopération et au-delà des débats largement « convenus » de la Chambre des députés⁶.

Sur le terrain, nous pourrions, grâce aux PIC et grâce à nos Bureaux régionaux, renforcer le dialogue avec les acteurs publics et la société civile et orienter davantage notre intervention sur le développement local, sur la gouvernance et sur *l'empowerment* des gens pour s'auto-développer. Dans ce contexte de « bonne gouvernance » et de « développement inclusif », il est important que nous soyons à l'écoute de nos interlocuteurs, plutôt que de vouloir leur imposer nos modèles et nos solutions⁷.

Le travail du ministre et du département de la Coopération et de l'Action humanitaire pourraient devenir plus « politique », en renforçant les dimensions transversales de cette politique dans pratiquement l'ensemble des autres ministères. Un Plan quinquennal de la Coopération au Développement, sur le modèle du Plan national du développement durable, pourrait être élaboré, ensemble avec tous les acteurs du développement, les différents ministères et discuté et approuvé au niveau du Parlement⁸.



Il peut paraître surprenant qu'un pays qui consacre plus de 1 % de son RNB au développement ne se donne pas les moyens, en matière de recherche sur d'autres modèles de croissance et de développement, ainsi que de justice distributive, pour évaluer sérieusement sa politique de coopération et d'action humanitaire et permettre un contrôle démocratique de cette politique. Cela pourrait se faire, p. ex., sous la forme d'un Institut qui coopérerait étroitement avec l'Université du Luxembourg, ainsi qu'avec des instituts de nos pays voisins, sans oublier la coopération avec les instituts et experts du Sud. Un tel Institut pourrait faire de la prospective et servir de « laboratoire » d'idées et de pratiques nouvelles, tant pour les décideurs politiques que pour les différents acteurs de la coopération.

Le know how théorique et pratique de l'Agence Lux-Development pourrait être mieux utilisé, les expériences des « mandataires » du Ministère que sont ADA, Caritas, Proman et SOS Faim pourraient être davantage valorisées, tout comme le travail des ONG devrait être mieux capitalisé⁹.

Le rôle politique et l'indépendance de nos ONG pourraient être renforcés, quitte à mieux concentrer et coordonner, sur le terrain – et notamment dans les 9 pays partenaires -, les actions du Ministère, de Lux-Development et des ONG. Nombre de nos ONG restent encore trop prisonnières d'un « charity business », sans suffisamment viser le « capacity building » et le « institution building ». Comme le disait déjà le grand intellectuel burkinabé Joseph Ki-Zerbo : « on ne développe pas, on se

développe ». D'où l'importance des idées d'empowerment et de capacités (voir les articles de Thierry Defense p. 24 et de Marc Keup p. 29).

Enfin, il conviendrait de revoir, complètement et radicalement, « l'éducation au développement », en la transformant en une formation politique à l'intention des jeunes et des moins jeunes, pour une citoyenneté responsable non seulement vers les pays « pauvres », mais aussi ici au Luxembourg, pour un développement plus juste, plus « humain » et plus « durable » de notre société multiculturelle.

Ainsi, notre pays pourrait devenir « exemplaire », non seulement en termes quantitatifs, mais aussi en termes qualitatifs. Nous pourrions devenir ainsi un « Laboratoire d'idées et de pratiques nouvelles en termes de coopération au développement », un espace d'innovation et de recherche de nouvelles solidarités, devenant auprès de nos collègues du Nord « l'avocat des pauvres » et un forum pour la coopération internationale « à hauteur des yeux ». Ne serait-ce pas là une nouvelle « niche » à exploiter ? ♦

Raymond Weber

1 Le 16 janvier lors d'un déjeuner-débat nous avons pu profiter des idées et de l'expérience de toute une série d'acteurs du développement : François Barry, Thierry Defense, Christine Dahm, Jean Feyder, Marc Keup, Serge Kollwelter, Stephanie Majerus, Michel Pauly, Carole Reckinger, Alice Risch, Catherine Scheer, Jürgen Stoldt, Stephanie Weis. Qu'ils soient ici remerciés très sincèrement pour leur apport précieux qui aurait sans doute mérité une « personnalisation » plus accentuée, avec des citations précises.

2 Rapport Brundtland : *Our Common Future*, 1987.

3 Ce concept de « bien-être » ne doit évidemment pas faire oublier que la tâche première – et l'urgence – de toute politique de développement doit rester la lutte contre la faim dans le monde et le combat contre les inégalités économiques et sociales croissantes ou, formulé positivement, le combat pour la sécurité alimentaire et la protection sociale.

4 Malgré la « concentration » imposée par la Déclaration de Paris, faut-il continuer à se limiter à ces thèmes, ou pourrait-on ajouter, p. ex., les droits de l'homme et la diversité culturelle ? Lors de son discours la Chambre des députés, en novembre dernier, le ministre a fait une timide ouverture vers le sport et la culture.

5 Cette question de « l'identité » de la politique de coopération au développement mériterait d'être discutée plus sérieusement. Si les liens avec le développement durable semblent évidents et nécessaires, comment « limiter » la politique de coopération au développement, qui doit être aujourd'hui « globalisante », par rapport aux relations extérieures (Affaires étrangères), aux stratégies de sécurité, à l'action humanitaire, aux questions d'environnement et de changement climatique qui visent souvent les mêmes sources de financement ?

6 On pourrait s'inspirer, p. ex., de l'exemple allemand, où des représentants de la politique, des sciences, de l'économie, de la société civile, des fondations, des églises, des « Länder » et des communes ont réfléchi et travaillé ensemble, du 1^{er} avril jusqu'au 24 novembre 2014, autour du thème : « *EINEWELT – Unsere Verantwortung* », pour produire une « *Zukunftscharta* » que se sont « appropriés » la Chancelière Angela Merkel et le Ministre du Développement Gerd Müller. Cfr le texte de la Charte sous www.zukunftscharta/de.

7 On peut ainsi juger que la pression exercée par la Commission européenne sur les pays de l'Afrique de l'Ouest, pour leur faire signer un « accord de partenariat économique », ne correspond guère à ces nobles principes !

8 On pourrait déjà commencer par coordonner le « Plan d'Action pour l'efficacité du développement 2014-2016 » (du Ministère) avec la « Vision 2020 » (de Lux Development) et le Document sur l'efficacité du développement (du Cercle des ONGs)

9 Concernant Lux-Development, on pourrait se poser aussi la question si son modèle de gouvernance, complètement « verrouillé » par l'État, ne serait pas à revoir.

