



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Proposition de loi 6020

Proposition de loi modifiant la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement

Date de dépôt : 25-03-2009

Date de l'avis du Conseil d'État : 20-04-2010

Auteur(s) : Monsieur Marc Angel, Député

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
25-03-2009	Déposé	6020/00	<u>3</u>
18-03-2010	Poursuite de la procédure législative - Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Premier Ministre (18.3.2010)	6020/01	<u>16</u>
20-04-2010	Avis du Conseil d'Etat (20.4.2010)	6020/02	<u>19</u>
27-03-2014	Retrait du rôle des affaires - Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Premier Ministre, Ministre d'Etat (1.4.2014)	6020/03	<u>24</u>
21-06-2010	Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration Procès verbal (52) de la reunion du 21 juin 2010	52	<u>27</u>
10-05-2010	Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration Procès verbal (43) de la reunion du 10 mai 2010	43	<u>35</u>

6020/00

N° 6020

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROPOSITION DE LOI**modifiant la loi modifiée du 6 janvier 1996
sur la coopération au développement**

* * *

*Dépôt (Mme Lydie Err et M. Marc Angel)
et transmission à la Conférence des Présidents (25.3.2009)*

*Déclaration de recevabilité et transmission au Conseil d'Etat
et au Gouvernement (21.4.2009)*

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs	1
2) Texte de la proposition de loi	8

*

EXPOSE DES MOTIFS**1) INTRODUCTION****De 1982 à 1996, la politique luxembourgeoise de coopération
au développement prend forme**

Contrairement à d'autres pays, tels que par exemple la France ou la Belgique, la politique de la coopération au développement luxembourgeoise est plutôt récente. Ainsi, bien que le Luxembourg ait contribué aux aides multilatérales bien avant les années soixante-dix, ce n'est qu'en 1974 que le gouvernement luxembourgeois, lors de la déclaration liminaire devant la Chambre des Députés le 4 juillet, exprima sa volonté de „mettre en oeuvre progressivement une politique d'aide directe“. M. Gaston Thorn, Président du gouvernement précisa que „celle-ci reposera sur des projets où la vocation humanitaire sera privilégiée, comme p. ex. la construction d'hôpitaux, d'écoles et l'aide alimentaire“. De plus, le gouvernement exprime l'avis que la création d'un statut du coopérant assistant technique et du coopérant volontaire devrait s'inscrire dans la ligne de la politique d'aide directe, tout en insistant sur le principe que la coopération doit être entendue comme un service rendu au pays en voie de développement et non comme une possibilité de lucre pour le coopérant.

il fallut cependant attendre l'année 1982 avant que le Luxembourg se dote d'une première loi relative à la coopération. Comme le précise l'exposé des motifs du projet de loi y afférent, la loi vise „d'une part, (...) à créer un régime de démarrage assez souple pour permettre d'accumuler de l'expérience en matière de politique d'aide au développement, d'autre part, innover le moins possible en se référant pour autant que faire se peut à la législation, à des modèles d'institutions juridiques luxembourgeoises existantes et partant connues des autorités publiques“. Ainsi, afin de préserver une très grande souplesse, la loi se limitait strictement à définir le statut des personnes actives sur le terrain dans le cadre de programmes ou projets luxembourgeois dans les pays en développement: l'agent de la coopération et le coopérant. L'agent de coopération est soumis, quelle qu'ait été sa situation antérieure, au statut général des fonctionnaires de l'Etat et, bénéficiera d'une rémunération au moins égale à celle qu'il a

touchée au Luxembourg avant son départ. Quant aux coopérants, ils n'entrent pas au service de l'Etat, mais sont recrutés par des organisations non gouvernementales (O.N.G.).

Le 17 décembre 1985, le cadre législatif a été complété par trois nouvelles lois:

- la loi du 17 décembre 1985
 - a) portant création d'un Fonds d'aide au développement
 - b) modifiant et complétant les dispositions fiscales tendant à promouvoir le mécénat et la philanthropie
- la loi du 17 décembre 1985 relative à la création d'un Fonds de la coopération au développement
- la loi du 17 décembre 1985 relative aux subventions accordées par l'Etat aux projets ou programmes de coopération des organisations non gouvernementales luxembourgeoises

Par ailleurs, la loi du 25 avril 1989 relative à la coopération au développement a remplacé la loi du 13 juillet 1982 et amélioré le statut des coopérants et des agents de la coopération. Ces textes ont contribué à mettre sur pied les aspects pratiques de la politique de coopération luxembourgeoise, qui ont été complétés par des actions plus concrètes.

Ainsi, les effectifs de la Direction des Relations Economiques Internationales et de la Coopération du Ministère des Affaires étrangères, qui assurent la gestion et l'exécution de la coopération, ont été renforcés.

De plus, à partir des années 1980, le Ministère s'appuya sur le savoir-faire et la compétence de Lux-Development Sàrl, pour la mise en oeuvre des projets bilatéraux de coopération. Lux-Development Sàrl avait initialement été créée à la fin des années 1970 afin de soutenir les PME dans leurs efforts de diversification de leurs activités et d'identifier de nouvelles opportunités sur des marchés en dehors de nos frontières.

Finalement, l'aide publique au développement (APD) a considérablement augmenté, passant de 0,10 à 0,32% du PNB entre 1981 et 1991. Lors de la conférence de Rio en juin 1992, le Premier Ministre a affirmé l'importance d'approcher l'objectif de 0,7% du PNB pour l'APD en 2000. Parallèlement, les relations avec les ONG ont été resserrées et les cofinancements avec les ONG ont été substantiellement accrus.

Tous ces développements rendaient nécessaires l'adaptation du cadre légal, objet de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement qui réaffirme et précise les principes, les moyens et les instruments nécessaires à une politique de coopération au développement cohérente et efficace.

Ainsi la loi de 1996 regroupe-t-elle dans un même texte législatif l'ensemble de la législation en matière de coopération au développement, dispersée dans 4 textes législatifs différents et concernant notamment les principaux objectifs (le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés, l'insertion harmonieuse et progressive de ces pays dans l'économie mondiale), les missions du Fonds de la Coopération au Développement, les relations entre les ONG et le gouvernement, les agents de la coopération et les coopérants, l'introduction d'un congé spécial de 6 jours pour les activités dans le cadre des programmes ou projets de la coopération au développement au niveau national et international, la création d'un comité consultatif pour la coopération au développement afin d'associer plus étroitement les différents ministères concernés à la définition de la politique de la coopération.

De 1996 à 2009: le Luxembourg peaufine sa stratégie de coopération au développement

A partir de l'adhésion du Luxembourg au Comité d'aide au développement de l'OCDE en 1992, la politique de coopération au développement luxembourgeoise a connu une évolution substantielle aussi bien pour ce qui est des fonds mis à sa disposition que de ses aspects organisationnels et qualitatifs.

Tout d'abord, le volume de l'APD luxembourgeoise a connu ces dernières années une augmentation régulière et substantielle, comme en témoigne le tableau ci-dessous:

<i>Exercice</i>	<i>APD (en EUR)</i>	<i>APD en % du RNB¹</i>
1995	46.113.310	0,32
1998	63.077.277	0,42
1997	79.596.940	0,50
1998	96.829.652	0,58
1999	110.118.154	0,60
2000	133.433.659	0,69
2001	155.128.137	0,75
2002	155.735.183	0,74
2003	171.677.042	0,80
2004	188.981.534	0,81
2005	207.387.692	0,82
2006	231.510.318	0,88
2007	275.135.892	0,92

1 Rapport annuel de la coopération luxembourgeoise au développement de l'année 2007

En 2001, le Luxembourg s'est placé au troisième rang mondial des pays les plus engagés en matière d'APD. Derrière le Danemark, la Norvège et ex aequo avec les Pays-Bas, le Luxembourg dépassait la Suède ainsi que tous les autres pays de l'OCDE, membres du Comité d'aide au développement.

En 2003, l'APD luxembourgeoise a atteint un montant total de plus de 171.000.000 plaçant le Luxembourg au premier rang mondial avec 318 dollars en termes de déboursement par tête d'habitant. Le Luxembourg continue ainsi ses efforts pour aboutir à un niveau d'APD de 1% du RNB.

Parallèlement à cette augmentation considérable de l'APD, le Luxembourg a aussi fait des efforts substantiels afin d'augmenter la qualité de son aide fournie aux populations les plus défavorisées, qui prend actuellement 4 formes:

1. La coopération bilatérale: il s'agit de projets dits généralement „de gouvernement à gouvernement“, c'est-à-dire d'une aide que le Luxembourg accorde directement à un programme géré en partenariat par le Luxembourg et les autorités du pays en développement. D'un point de vue géographique, la coopération luxembourgeoise concentre la majeure partie de son action sur 10 pays-cibles (Vietnam, Laos, Nicaragua, Salvador, Niger, Namibie, Cap-Vert, Sénégal, Mali et Burkina Faso). La coopération avec ces pays se distingue par un sens aigu du partenariat avec les autorités et les collectivités, qui se reflète dans la mise au point de programmes pluriannuels de coopération, les PIC (programmes indicatifs de coopération).

Par ailleurs, la coopération bilatérale soutient également, dans une moindre mesure, des programmes spécifiques dans certains „pays à projets“ (Rwanda, Burundi, Maroc, Afrique du Sud, Inde, Chili et la Chine).

Depuis 1999, le Luxembourg apporte une contribution bilatérale aux efforts de la communauté internationale dans la région des Balkans occidentaux (Kosovo et Albanie) afin d'y introduire une plus grande stabilité. Dans ces pays, la coopération luxembourgeoise concentre son action sur la catégorie de secteurs que le CAD de l'OCDE désigne par le terme infrastructures et services sociaux (éducation, santé, eau, assainissement).

2. La coopération multilatérale: elle consiste dans le financement ou le cofinancement d'un projet qui sera exécuté par une agence internationale.
3. La coopération avec les ONG: le Luxembourg poursuit une coopération particulièrement riche et fructueuse avec les ONG luxembourgeoises agréées auprès du Ministère des Affaires étrangères.
4. L'action humanitaire: ce type d'assistance est déployé en cas de catastrophes naturelles, de même que dans des situations postconflits, à partir de l'arrêt des violences armées jusqu'à la reprise des activités de coopération au développement.

Un cadre législatif qui ne correspond pas à la pratique

Comme nous venons de l'exposer, la coopération luxembourgeoise s'est développée au cours de la dernière décennie de manière à atteindre un niveau exemplaire tant en ce qui concerne le volume des fonds mis à sa disposition qu'en termes de qualité des projets mis en place. Le cadre législatif n'a cependant pas suivi cette évolution. En effet, la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement ne présentait qu'une plus-value assez réduite par rapport aux quatre lois précédentes qu'elle regroupe en un seul texte. Si l'on considère que l'objectif affiché par le gouvernement lors de la rédaction de la première loi de la coopération en 1982, également reprise dans sa majeure partie par la loi de 1996, était notamment „d'innover le moins possible“, on peut dire que le cadre législatif actuel n'est pas à la hauteur des ambitions affichées par la politique de la coopération luxembourgeoise.

Par ailleurs, avec un budget qui a atteint 275.135.892 € soit 0,9% du PNB en 2007, la politique de coopération se doit d'agir dans un cadre à la fois souple, afin de pouvoir réagir à des situations parfois imprévisibles, et assez précis pour permettre au contribuable de comprendre ses lignes directrices.

Après plus de dix ans, le moment est venu de reformuler la loi portant sur la coopération au développement. Cette révision permettra non seulement de mieux faire correspondre le cadre législatif à la pratique sur le terrain, mais aussi à afficher clairement vers l'extérieur les objectifs et le fonctionnement de la politique de coopération luxembourgeoise.

*

2) OBJET DE LA PROPOSITION DE LOI

En premier lieu, la proposition de loi introduit l'action humanitaire dans la loi sur la coopération au développement. L'action humanitaire constitue une forme de coopération internationale qui ne fait pas partie de la coopération au développement proprement dite, étant donné qu'elle intervient généralement dans une situation de crise à un moment où il n'existe pas de stratégie de développement. De ce fait, il semble opportun de mentionner l'action humanitaire au niveau de l'intitulé de la loi et d'y faire référence à l'article 2 qui définit les objectifs.

La proposition de loi introduit aussi une définition des concepts les plus importants. Ces définitions reproduisent des définitions reconnues au niveau international. Ainsi, les notions „développement humain“ et „pauvreté“ ont leur origine dans les rapports du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). La définition de la notion „développement durable“ est reprise du Rapport Brundtland, publié en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement des Nations Unies. La définition de la „bonne gouvernance“ reprend les éléments clés énumérés de façon plus explicite par l'OCDE:

- „L'obligation de rendre compte: les administrations publiques sont capables et désireuses de montrer en quoi leur action et leurs décisions sont conformes à des objectifs précis et convenus.
- La transparence: l'action, les décisions et la prise de décision des administrations publiques sont, dans une certaine mesure, ouvertes à l'examen des autres secteurs de l'administration, du Parlement, de la société civile et parfois d'institutions et d'autorités extérieures.
- L'efficacité et l'efficacités: les administrations publiques s'attachent à une production de qualité, notamment dans les services rendus aux citoyens, et veillent à ce que leurs prestations répondent à l'intention des responsables de l'action publique.
- La réceptivité: les autorités publiques ont les moyens et la flexibilité voulus pour répondre rapidement à l'évolution de la société, tiennent compte des attentes de la société civile lorsqu'elles définissent l'intérêt général et elles sont prêtes à faire l'examen critique du rôle de l'Etat.
- La prospective: les autorités publiques sont en mesure d'anticiper les problèmes qui se poseront à partir des données disponibles et des tendances observées, ainsi que d'élaborer des politiques qui tiennent compte de l'évolution des coûts et des changements prévisibles (démographiques, économiques, environnementaux, par exemple).
- La primauté du droit: les autorités publiques font appliquer les lois, la réglementation et les codes en toute égalité et en toute transparence.“

Pour pouvoir mesurer le succès de notre politique en matière de coopération au développement, il est essentiel de formuler des objectifs clairs. Or, l'article 1er actuel cite trois objectifs à titre égal, tout

en mentionnant „le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d’entre eux“, ainsi que „l’insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l’économie mondiale“ avant la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement. Les auteurs de la proposition de loi sont d’avis qu’il faut redresser cette hiérarchie. En fait, les objectifs 1 et 2 ne devraient être considérés que dans la mesure où ils contribuent au développement humain. L’insertion des pays en développement dans l’économie mondiale fait partie de la stratégie nationale de ces pays. Il est donc plus logique d’inscrire dans la loi le principe du partenariat et le soutien à la stratégie nationale du pays partenaire en question au lieu de citer l’intégration des pays en développement dans l’économie mondiale parmi les objectifs du Luxembourg, d’autant plus que des pressions internationales exercées à ce sujet sur les pays en développement peuvent avoir des effets pervers qui renforcent encore les déséquilibres entre régions et la pauvreté des plus démunis.

L’objectif primaire de la coopération au développement doit être le développement humain, tout en intégrant le principe de la durabilité. Des progrès en termes de développement humain ne peuvent être considérés comme un succès s’il s’agit d’une amélioration à court terme qui ne peut être durable de par sa conception.

Lutter contre la pauvreté signifie combattre les causes de la pauvreté. Les facteurs qui sont à l’origine de la pauvreté sont multiples et différents d’une situation concrète à l’autre. Souvent, on constate plutôt un manque d’accès aux ressources les plus importantes qu’un manque de ces ressources tout court. Il en résulte que la pauvreté est le fruit d’une répartition inégale de l’accès aux ressources. Cette inégalité s’explique en partie par des discriminations, basées sur le sexe, l’orientation sexuelle ou l’appartenance d’une personne à une ethnie ou un milieu social particulier. La possibilité pour tous les citoyens de participer à la prise de décision à différents niveaux augmente les chances que les intérêts de la population défavorisée soient pris en compte.

Le soutien du processus de démocratisation, de la bonne gouvernance et de la lutte contre les discriminations contribue à l’objectif du développement humain, même si le respect de ces principes à lui seul n’est pas le garant d’une réduction de la pauvreté.

Le message central du Rapport mondial sur le développement humain 2002, „Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté“ du PNUD illustre très bien cette idée: „l’efficacité de la gouvernance est la clé du développement humain et, pour trouver des solutions durables, il faut s’affranchir des visions étroites pour s’enraciner résolument dans la politique démocratique au sens le plus large. Il ne s’agit pas là de la démocratie telle que la pratique un pays ou un groupe de pays particuliers, mais plutôt d’un ensemble de principes et de valeurs essentielles permettant aux pauvres d’avoir, par la participation, prise sur la situation, tout en étant protégés des agissements arbitraires et irresponsables de l’Etat, des multinationales et d’autres forces à l’oeuvre dans la société. Il faut donc faire en sorte que les institutions et le pouvoir soient structurés et répartis d’une manière qui donne réellement la parole et une place aux pauvres, et qui crée des mécanismes obligeant les puissants – dirigeants politiques, entreprises et autres acteurs influents – à rendre des comptes.“

Pour pouvoir atteindre les objectifs définis, il est nécessaire de formuler des stratégies dont l’efficacité doit être évaluée à intervalles réguliers. Dans un souci de transparence, les grandes lignes des stratégies appliquées actuellement par le gouvernement devraient se retrouver dans le corps de la loi. Dans ce contexte, il faut rendre compte du fait que la coopération au développement luxembourgeoise n’agit pas de façon isolée, mais s’inscrit dans un contexte international d’une part, et est influencée par d’autres politiques au niveau national d’autre part.

L’effort luxembourgeois concernant la coopération au développement est remarquable et confère un haut niveau de crédibilité au pays dans ce domaine. Pour cette raison, ses représentants sont respectés par leurs homologues, indépendamment de la petite taille du pays et la somme modeste de sa contribution financière en chiffres absolus. Ceci oblige moralement le gouvernement à prendre position en faveur des plus démunis, à s’impliquer activement dans les discussions internationales, lorsqu’il s’agit d’augmenter la quantité et la qualité de l’aide fournie, l’efficacité et la coordination entre acteurs.

En même temps, le Ministère de la Coopération au développement doit évaluer comment ses programmes et projets s’intègrent dans les stratégies poursuivies par ses partenaires, qu’il s’agisse des pays en développement soutenus ou d’autres bailleurs de fonds oeuvrant pour la même cause. On peut citer en exemple les Objectifs du Millénaire ou la Déclaration de Paris. Ces conférences et déclarations ne figurent pas de façon concrète dans le texte de la proposition de loi, au vu de l’évolution rapide d’un processus marqué par des conférences successives qui prennent alors un nouveau nom en fonction du lieu où s’est tenue la conférence en question.

Le Ministère de la Coopération doit aussi renforcer l'évaluation interne et externe de sa propre stratégie, ainsi que de l'efficacité et de l'efficience de ses programmes et projets. Une discussion contradictoire, avec tous les acteurs de la coopération doit être menée à intervalles réguliers sur le résultat de ces évaluations.

De même, nous devons veiller à une cohérence des politiques nationales pour le développement, et nous engager dans la même logique si nous prenons position au niveau international. L'impact des politiques étrangères des pays industrialisés en matière de commerce, de l'agriculture, de lutte contre les changements climatiques etc. ont un impact autrement plus important sur le développement des pays pauvres que la coopération au développement. Si le développement humain doit constituer une priorité politique, une évaluation et des adaptations éventuelles de toute autre politique ayant une incidence sur le développement des pays pauvres sont incontournables. A cet effet, la proposition de loi vise à renforcer le rôle du comité interministériel et à indure la Chambre des Députés dans le débat autour de la cohérence des politiques par le biais d'un rapport annuel. Cette nouvelle définition du rôle du comité interministériel prend en compte la recommandation issue de l'examen de la Coopération luxembourgeoise par les pairs du Comité d'aide au développement de l'OCDE de 2008 sur la cohérence des politiques.

Par ailleurs, la coordination en vue d'une meilleure efficacité ne doit pas seulement se faire entre différents acteurs nationaux, mais encore entre les acteurs étatiques, les acteurs non étatiques et les autorités locales. S'il est vrai que notre loi communale ne prévoit pas la coopération au développement parmi les missions des communes, il n'en reste pas moins que certaines d'entre elles ont développé des activités dans ce domaine. Il y en a qui soutiennent simplement les organisations non gouvernementales locales ou cofinancent des projets qui leur semblent particulièrement importants. D'autres, à défaut d'une base légale permettant aux communes de s'engager dans la coopération au développement, se sont donné une plus grande marge de manoeuvre par la création, à titre privé, d'une asbl par les membres du conseil communal.

Suivant la communication de la Commission européenne au Conseil, au Parlement européen, au Conseil économique et social européen et au Comité des régions relative au programme thématique intitulée: „Les acteurs non étatiques et les autorités locales dans le développement“ [COM(2006) 19], ce type d'initiative doit être encouragé tout en favorisant une approche coordonnée qui vise la complémentarité entre les différents acteurs.

Selon cette communication, les acteurs non étatiques et les acteurs locaux, aussi bien en Europe que dans les pays en développement, peuvent développer des activités difficilement réalisables par les acteurs étatiques. Ainsi, la Commission européenne remplace les programmes actuels relatifs au cofinancement avec les ONG et à ceux qui concernent la coopération décentralisée par un programme „axé sur les acteurs et non sur les secteurs. Il soutiendra le droit d'initiative des acteurs intéressés, en leur apportant des ressources financières pour mener leurs propres initiatives, lorsque les programmes géographiques ne constituent pas l'instrument approprié. Il complétera le soutien que peuvent leur apporter d'autres programmes thématiques sectoriels, en particulier le programme relatif à la démocratie et aux droits de l'homme.“ Parmi les acteurs qui peuvent générer une véritable plus-value, la communication cite „les contributions spécifiques apportées par différents types d'organisations. Les ONG font entendre la voix des citoyens et de la base dans les débats politiques et contribuent efficacement aux actions de développement. Les organisations d'employeurs et de travailleurs ont un rôle clé à jouer pour encourager le dialogue social et, partant, contribuer au travail décent pour tous et à une croissance équitable. Les fondations politiques indépendantes peuvent contribuer à promouvoir les principes démocratiques et à développer les liens entre les citoyens et leurs représentants politiques. Les universités peuvent renforcer les capacités d'analyse et de recherche de la société civile ainsi que l'établissement de réseaux Nord-Sud et Sud-Sud.

Les autorités locales devraient, de préférence, être soutenues par l'intermédiaire de programmes géographiques dans le cadre des appuis aux processus de décentralisation. Elles sont cependant beaucoup plus proches des citoyens que d'autres institutions publiques et peuvent faciliter la participation immédiate des citoyens au processus de développement, l'interaction entre les citoyens et l'Etat et bâtir des ponts entre les citoyens de l'UE et ceux des pays partenaires.“

Tandis que la loi modifiée du 6 janvier 1996 dédie plusieurs chapitres à la coopération avec les organisations non gouvernementales luxembourgeoises, les autorités communales ne sont pas mentionnées. Les auteurs de la proposition de loi se proposent de combler cette lacune tout en suggérant une révision de la loi communale sur ce point.

En même temps, une nouvelle disposition sur les conventions entre l'Etat et des acteurs non étatiques permettra aux ONG d'exécuter des programmes de sensibilisation, d'éducation au développement et de formation en dehors du cadre des projets cofinancés. Ainsi, il sera par exemple possible de conclure une convention entre l'Etat et le Cercle des ONG concernant les formations actuellement offertes par le Bureau d'Assistance Technique (BAT).

La proposition de loi prend en compte les différentes formes de coopération existantes (bilatérale, multilatérale, cofinancement de programmes et projets d'organisations non gouvernementales luxembourgeoises) et introduit des articles nouveaux qui donnent des précisions concernant la coopération bilatérale. Ils retiennent les secteurs prioritaires et les principes transsectoriels de la coopération luxembourgeoise. Entre autres, les activités génératrices de revenus et la microfinance sont énumérés parmi les secteurs prioritaires. La législation sera ainsi adaptée à la situation actuelle sans qu'elle risque de limiter l'innovation dans le futur.

Dans certains pays partenaires privilégiés, des bureaux de la coopération luxembourgeoise suivent la mise en oeuvre des programmes et projets. Les auteurs de la proposition de loi estiment qu'ils doivent être mentionnés dans la loi.

Une nouvelle disposition tient compte du fait que la coopération luxembourgeoise confie la mise en oeuvre de ses programmes et projets à une agence spécialisée dans la coopération au développement, nommément l'agence Lux-Development, liée à l'Etat par une convention.

La proposition de loi crée un cadre pour la coopération avec les pays partenaires privilégiés, d'une part, et pour les relations avec les pays à projets, d'autre part. Il s'agit notamment de définir les critères à appliquer lors du choix d'un pays partenaire, et d'intégrer les Programmes indicatifs de coopération (PIC) dans la loi, puisqu'ils constituent le cadre des relations du Luxembourg avec les pays partenaires privilégiés.

Dans ce contexte, il est aussi prévu de permettre pour les projets particuliers une dérogation à l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, qui fixe le seuil à partir duquel, en vertu de l'article 99 de la Constitution, le financement d'un projet doit être autorisé par une loi spéciale. Au cours de la décennie passée, le volume de l'aide luxembourgeoise a considérablement augmenté. Si la majorité absolue des projets réalisés dans les pays partenaires ne dépassent de loin le seuil des 7,5 millions d'euros applicable à ce moment, il reste que l'un ou l'autre projet a bien dépassé ce seuil, et aurait en principe dû être autorisé par la Chambre des Députés par le biais d'une loi spéciale. Il faut pourtant admettre, que le vote d'une loi sur un projet isolé n'apporterait pas de plus-value quant à l'approfondissement d'un débat sur la coopération au développement. D'autant plus que le gouvernement propose de relever substantiellement le seuil des 7,5 millions d'euros fixé par l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat (voir le projet de loi No 6011 portant modification de l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat; portant modification de la loi du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances; portant modification de la loi modifiée du 16 août 1966 portant organisation des cadres de la trésorerie de l'Etat, de la caisse générale de l'Etat et du service du contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics, et de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier).

En contrepartie, et par respect de l'article 99 de la Constitution, les PIC, qui constituent un engagement financier du gouvernement dépassant même le seuil proposé de 40 millions d'euros, devront être autorisés par la voie d'une loi spéciale. Par ailleurs, un projet de loi sur chaque PIC donnerait lieu à une discussion approfondie en commission et à un débat public intéressant à la Chambre des Députés sur les différents pays partenaires, l'évolution politique et sociale dans le pays en question, l'impact du PIC précédent et les projets prévus dans le cadre du nouveau programme.

En outre, les auteurs de la proposition de loi se demandent s'il ne serait pas opportun de définir, à l'instar des dispositions concernant la coopération bilatérale, la stratégie inhérente aux accords-cadres avec les organisations multilatérales avec lesquelles la coopération luxembourgeoise entretient des liens privilégiés.

La proposition de loi procède encore à quelques adaptations ponctuelles de dispositions qui posent actuellement problème ou qui ne correspondent plus à la réalité. Si d'une manière générale, le Fonds de la Coopération au Développement ne peut intervenir que dans les pays en développement, les auteurs de la proposition de loi estiment qu'il faudrait déroger à ce principe dans le cadre du financement des agents de la coopération, des coopérants, des boursiers et des stagiaires qui travaillent aussi bien dans les pays partenaires qu'au Luxembourg.

Une autre modification mineure concerne le congé „coopération au développement“. Il est actuellement accordé par le ministre sur avis du comité interministériel. Etant donné que le comité interministériel ne siège que tous les deux à trois mois, il est difficile d'accorder le congé à des représentants d'ONG qui, pour réagir à une situation imprévue dans un pays partenaire, veulent se rendre sur place pour garantir une gestion optimale de leurs projets. Les auteurs de la proposition de loi estiment que le ministre devrait pouvoir accorder le congé en question sans attendre l'avis du comité interministériel.

La donation globale aux organisations non gouvernementales, une forme de subside qui n'est plus versé, est supprimée du texte de la loi.

Finalement, les auteurs de la proposition de loi aimeraient attirer l'attention sur le fait qu'une partie de la loi modifiée sur la coopération au développement traite des agents de la coopération et des coopérateurs. Ils se demandent s'il ne serait pas opportun d'adapter ponctuellement ces dispositions. Ceci vaut notamment suite aux changements en matière de sécurité sociale introduits par la loi du 13 mai 2008 sur le statut unique. De même, il semble que l'article 27 sur les devoirs de l'agent de coopération pose problème, et qu'il faudrait revoir, voire compléter les procédures disciplinaires et de révocation. D'autre part, on peut soulever la question si les coopérateurs ne devraient pas, à l'instar des agents de la coopération, bénéficier d'une rémunération qui correspond à leur niveau de formation et leur expérience professionnelle.

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

Art. 1er. L'intitulé de la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement est complété comme suit:

„Loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement et l'action humanitaire“

Art. 2. Il est inséré un nouveau titre I, article 1er qui se lira comme suit:

„TITRE I.

Définitions

Art. 1er. Dans la présente loi, on entend par:

- „développement humain“: un développement qui a pour objectif principal d'élargir la gamme des choix offerts à la population, qui permettent de rendre le développement plus démocratique et plus participatif. Ces choix doivent comprendre des possibilités d'accéder aux revenus et à l'emploi, à l'éducation et aux soins de santé et à un environnement propre ne présentant pas de danger. L'individu doit également avoir la possibilité de participer pleinement aux décisions de la communauté et de jouir des libertés humaines, économiques et politiques. Pour mesurer le développement humain d'un pays, la présente loi fait référence à l'indice de développement humain (IDH), l'indice composite sur le développement humain du Programme des Nations Unies pour le Développement;
- „développement durable“: un développement qui répond aux besoins des générations actuelles sans pour autant compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs;
- „pauvreté“: le manque d'accès à l'eau potable, à la nourriture, au logement, à l'éducation et aux soins de santé. Pour mesurer la pauvreté d'un pays en développement, la présente loi fait référence à l'indice de pauvreté humaine (IPH-1) du Programme des Nations Unies pour le Développement;
- „bonne gouvernance“: une gestion des affaires publiques qui respecte le principe de l'obligation de rendre compte, la transparence, l'efficacité et l'efficacités, la réceptivité, la prospective et la primauté du droit.“

Les titres et articles suivants sont renumérotés en conséquence de cette modification.

Art. 3. Le titre I, article 1er de la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement (titre II, article 2 nouveaux) est remplacé par le texte qui suit:

„TITRE II.

Objectifs et principes

Art. 2. La coopération luxembourgeoise au développement a pour objectif prioritaire le développement humain durable dans les pays en développement à réaliser par la lutte contre la pauvreté, dans un esprit de partenariat.

La coopération luxembourgeoise contribue au développement et à la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit, y compris le principe de bonne gouvernance, ainsi qu'au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, avec une attention particulière pour la lutte contre toute forme de discrimination pour des raisons sociales, ethniques, religieuses, philosophiques ou fondées sur le sexe.

De manière à réaliser l'objectif de développement humain durable, la coopération au développement luxembourgeoise favorise le développement socio-économique et socioculturel et le renforcement de l'assise sociétale des pays partenaires. Elle sensibilise l'opinion publique luxembourgeoise au sujet de la coopération au développement, de même qu'elle soutient la formation et la recherche dans ce domaine.

L'action humanitaire luxembourgeoise a pour objectif de répondre à des demandes d'assistance par des pays en développement dans des situations de crise suite à des catastrophes naturelles, ou dans des situations post-conflits, à partir de l'arrêt des violences armées. L'assistance humanitaire sera organisée et réalisée en coordination étroite avec d'autres intervenants dans le cadre de l'action humanitaire de l'Union européenne et de l'Organisation des Nations Unies. Elle aura pour objectif de permettre une transition de l'aide d'urgence par la réhabilitation vers la coopération au développement.“

Art. 4. A l'article 2 de la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement (article 3 nouveau), le dernier tiret est complété comme suit:

„– des agents de la coopération, des coopérateurs, des boursiers et des stagiaires, indépendamment de leur lieu de travail.“

Art. 5. L'article 6 de la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement (article 7 nouveau) est modifié comme suit:

„**Art. 7.** Le ministre présente chaque année à la Chambre des Députés un rapport sur le fonctionnement et les activités du Fonds, ainsi qu'un décompte spécifiant toutes les recettes et l'attribution des dépenses par pays et par grands types d'intervention sectorielle. Le rapport est complété par les autres interventions de l'administration publique en matière de coopération au développement, afin de donner à la Chambre des Députés une vue d'ensemble sur les activités du gouvernement dans le cadre de l'aide publique luxembourgeoise au développement, telle que définie par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Le rapport et le décompte sont soumis à la Chambre des Députés avec les observations éventuelles de la Cour des Comptes.“

Art. 6. Il est inséré un nouveau titre IV après l'article 6 (article 7 nouveau) qui se lira comme suit:

„TITRE IV.

Stratégies

Art. 8. La coopération luxembourgeoise est activement impliquée dans la discussion autour de la définition de nouveaux standards d'harmonisation et de qualité de l'aide internationale au développement. Elle oriente ses stratégies de manière à contribuer aux objectifs et en respectant les critères de qualité et d'efficacité fixés par les déclarations et accords internationaux de référence au niveau des Nations Unies, de l'OCDE et de l'Union européenne concernant le développement.

La coopération luxembourgeoise favorise la cohérence des politiques et les synergies au niveau international, national, et, le cas échéant au niveau communal. Dans la mesure où les communes s'impliquent dans la coopération au développement, notamment en ce qui concerne la sensibilisation de l'opinion publique, le soutien des organisations non gouvernementales ou l'assistance technique

à des communes partenaires, le ministre peut formuler des recommandations, organiser des formations et favoriser les échanges sur les meilleures pratiques.

De même, dans un souci de cohérence des politiques pour le développement, la coopération luxembourgeoise est activement impliquée dans la coordination des politiques au niveau national qui présentent un impact sur le développement des pays en développement.

- La coopération luxembourgeoise au développement peut se faire sous forme
- d'une coopération bilatérale;
 - d'une coopération multilatérale, qui comprend les projets „multi-bi“, c'est-à-dire exécutés par des agences multilatérales essentiellement dans les pays partenaires privilégiés;
 - de cofinancement de projets et programmes proposés par des organisations non gouvernementales luxembourgeoises agréées conformément à l'article 11 ci-dessous.“

Art. 7. Il est inséré un nouveau titre V après l'article 8 nouveau, comprenant les articles 9 à 11 nouveaux. Les titres et articles suivants sont renumérotés en conséquence de cette modification. Les articles 9 à 11 sous le titre V prendront la teneur suivante:

„TITRE V.

De la coopération bilatérale

Art. 9. La coopération luxembourgeoise au développement concentre la coopération bilatérale principalement sur les secteurs suivants:

- les soins de santé de base, en ce compris la santé reproductive;
- l'enseignement et la formation professionnelle;
- l'eau et l'assainissement;
- les activités génératrices de revenus et la microfinance.

La coopération luxembourgeoise dans les secteurs visés ci-dessus tient compte de façon permanente des principes transsectoriels suivants:

- la non-discrimination et l'égalité des droits et devoirs des femmes et des hommes;
- le respect des droits de l'enfant;
- le respect de l'environnement;
- l'économie sociale et solidaire.

L'Etat peut confier la mise en oeuvre de ses programmes et projets de coopération bilatérale à une agence spécialisée dans le domaine de la coopération au développement sur la base d'une convention entre l'Etat et l'agence.

Chapitre 1 – De la coopération avec les pays partenaires privilégiés

Art. 10. Par souci d'efficacité, d'impact et de visibilité, la coopération luxembourgeoise au développement poursuit, dans une logique de concentration géographique, une politique d'intervention ciblée dans un nombre restreint de pays partenaires privilégiés, dont le choix est orienté par les critères suivants:

- degré de pauvreté du pays partenaire mesuré sur la base de l'indice composite sur le développement humain du Programme des Nations Unies pour le Développement;
- expérience pertinente et actuelle de la coopération luxembourgeoise relative au pays partenaire;
- contribution du pays partenaire à son développement socio-économique;
- volonté du pays partenaire à respecter le principe de bonne gouvernance et de l'Etat de droit;
- la volonté du pays d'éradiquer les discriminations et de prôner une politique d'égalité entre femmes et hommes.

*

La décision de proposer à un pays de devenir partenaire privilégié, respectivement de mettre un terme à un tel partenariat, est prise par le ministre après consultation de la Chambre des Députés. A cet effet, une note stratégique justifiant le choix du ministre sur la base des critères prémentionnés est soumise à la Chambre des Députés.

Des bureaux de la coopération luxembourgeoise peuvent appuyer la mise en oeuvre des programmes et projets dans les pays partenaires privilégiés. Au cas où l'Etat fait exécuter ces programmes et projets par une agence spécialisée conformément au dernier alinéa de l'article 9, les bureaux de la coopération luxembourgeoise coopèrent étroitement avec les représentants de cette agence. Ils participent aux efforts de coordination des bailleurs de fonds présents sur le terrain et maintiennent un contact étroit avec les autorités locales.

*

La coopération entre le Luxembourg et les pays partenaires privilégiés s'articule autour de Programmes indicatifs de coopération (PIC) pluriannuels, conclus de manière individuelle avec chacun de ces pays. Chaque PIC est élaboré conjointement, sur base d'un dialogue renforcé avec le pays partenaire en question, et sur une base de ses priorités nationales de développement. Le PIC s'étendra sur une durée de cinq ans au maximum.

La coopération luxembourgeoise peut envisager l'appui budgétaire dans ses relations avec les pays partenaires privilégiés.

Dans le cadre de la mise en oeuvre des PIC, une partie de l'enveloppe budgétaire peut être réservée à des projets ou programmes mis en oeuvre par des agences multilatérales dans le pays en question. Les organisations choisies pour la mise en oeuvre de cette enveloppe sont généralement sélectionnées parmi les agences partenaires privilégiées de la coopération luxembourgeoise en fonction de la complémentarité de leurs programmes et projets avec les interventions bilatérales de la coopération luxembourgeoise.

Dans la mesure où la signature du PIC constitue un engagement financier dépassant le seuil fixé par l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, il devra, en vertu de l'article 99 de la Constitution, être autorisé par une loi spéciale. Par dérogation à l'article 99 de la Constitution, les projets réalisés dans le cadre d'un PIC ne nécessiteront pas d'autorisation par une loi spéciale, même si leur financement dépasse le seuil prémentionné.

Chapitre 2 – De la coopération bilatérale avec des pays à projets

Art. 11. La coopération bilatérale dans des pays en développement autres que les pays partenaires privilégiés est basée sur les critères énumérés ci-dessous. Des programmes ou projets peuvent être mis en oeuvre

- en tant qu'activité complémentaire soutenant la politique étrangère du Grand-Duché de Luxembourg;
- en complément d'un programme d'un autre bailleur de fonds, à condition que le programme ou projet luxembourgeois constitue une valeur ajoutée que celui-ci ne saurait réaliser;
- dans un pays qui a vocation à devenir pays partenaire;
- dans le cadre d'un désengagement progressif de la coopération luxembourgeoise dans un pays partenaire privilégié;
- en vue d'établir un partenariat économique futur.“

Art. 8. Le troisième alinéa de l'article 8 (article 13 nouveau) est supprimé. Aux articles 8 à 18 (articles 13 à 23 nouveaux) toute référence à la donation globale est supprimée.

Art. 9. Il est inséré un nouvel article après l'article 19 (article 24 nouveau) avec la teneur suivante:

„Chapitre 5 – Des conventions

Art. 25. L'Etat peut confier la mise en oeuvre de ses programmes de formation ou de sensibilisation à une agence spécialisée, à une organisation non gouvernementale ou à un ensemble d'organisations non gouvernementales sur la base d'une convention entre l'Etat et l'agence, l'organisation non gouvernementale ou l'ensemble d'organisations non gouvernementales.“

Art. 10. L'article 47 de la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement est remplacé par le texte qui suit:

„**Art. 53.** Le congé de la coopération au développement ainsi que les indemnités visées aux articles 48 et 49 de la présente loi sont accordés par le ministre.“

Art. 11. L'article 50 (article 56 nouveau) de la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement est remplacé par le texte qui suit:

„**Art. 56.** Il est institué un comité interministériel pour la coopération au développement. Il donne son avis sur les grandes orientations de la politique de coopération au développement, ainsi que sur les matières indiquées par la présente loi. Il promeut, suit et évalue de façon systématique la cohérence des politiques au service du développement. Une fois par an, il rédige un rapport sur la cohérence des politiques pour le développement. Ce rapport annuel est soumis à la Chambre des Députés, ensemble avec le rapport annuel sur la coopération au développement. La composition et le fonctionnement de ce comité interministériel sont fixés par règlement grand-ducal.“

6020/01

N° 6020¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi modifiée du 6 janvier 1996
sur la coopération au développement**

* * *

POURSUITE DE LA PROCEDURE LEGISLATIVE

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PREMIER MINISTRE**

(18.3.2010)

Monsieur le Premier Ministre,

J'ai l'honneur de vous informer, en vous priant de bien vouloir en saisir le Conseil d'Etat et les Chambres professionnelles concernées, que conformément à l'article 63.-(1) du Règlement interne, la Chambre des Députés, en sa séance publique de ce jour, s'est prononcée en faveur de la poursuite de la procédure législative de la proposition de loi citée en référence.

J'adresse copie de la présente à Madame Octavie Modert, Ministre aux Relations avec le Parlement.

Veillez croire, Monsieur le Premier Ministre, à l'assurance de ma très haute considération.

Le Président de la Chambre des Députés,
Laurent MOSAR

Service Central des Imprimés de l'Etat

6020/02

N° 6020²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2009-2010

PROPOSITION DE LOI**modifiant la loi modifiée du 6 janvier 1996
sur la coopération au développement**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(20.4.2010)

Par dépêche du 22 avril 2009, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, soumit à l'avis du Conseil d'Etat la proposition de loi sous rubrique, déposée à la Chambre des députés par les députés Lydie Err et Marc Angel en séance publique du 25 mars 2009, conformément à l'article 58 du règlement de la Chambre.

Au moment d'émettre le présent avis, le Conseil d'Etat n'était en possession ni de la prise de position du Gouvernement ni de l'appréciation éventuelle de la Chambre des députés, annoncées dans la lettre de saisine.

*

La proposition de loi a pour objet d'actualiser la législation sur la coopération au développement pour en renforcer la transparence et pour en accroître la coopération avec le Parlement. Ce souci a déjà été exprimé dans une interview¹ par la députée Err en mai 1998, alors qu'elle était secrétaire d'Etat à la Coopération.

La première loi relative à la coopération au développement fut la loi du 13 juillet 1982; elle régissait exclusivement le sort des agents de la coopération et des coopérants; elle fut abrogée et remplacée par la loi du 25 avril 1989 qui eut le même objet. Celle-ci fut abrogée et remplacée à son tour par la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement qui innova en

- instituant le Fonds de la coopération au développement qui a pour mission le financement public de la coopération dans les pays en développement;
- réglementant les relations avec les organisations non gouvernementales luxembourgeoises (ONG);
- établissant un comité interministériel pour aviser les grandes orientations de la politique de coopération au développement;
- créant le congé „coopération au développement“ dans l'intérêt des experts et représentants des ONG.

C'est cette loi de base qui régit toujours le domaine de la coopération; elle ne fut modifiée que sur un seul point par la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats afin de permettre aux agents de la coopération et aux coopérants de se faire accompagner, le cas échéant, non seulement par leur époux mais aussi par leur partenaire.

Force est de constater que depuis 1996, la coopération au développement a connu de grands changements tant en quantité qu'en qualité.

1 Brennpunkt Drëtt Welt Nr 173

L'évolution en termes financiers de l'aide publique au développement (APD) par rapport au revenu national brut (RNB) entre 1996 et 2008 se présente comme suit²:

<i>Exercice</i>	<i>APD (en EUR)</i>	<i>RNB (en EUR)</i>	<i>APD en % du RNB</i>
1996	63.077.277	14.826.900.000	0,425
1997	79.596.940	15.735.400.000	0,506
1998	98.829.652	16.991.000.000	0,582
1999	110.118.154	18.336.500.000	0,601
2000	133.433.659	19.170.400.000	0,70
2001	155.128.137	20.050.300.000	0,77
2002	155.735.183	19.897.900.000	0,78
2003	171.677.042	19.511.500.000	0,88
2004	188.981.534	23.833.800.000	0,79
2005	207.387.692	25.008.000.000	0,83
2006	231.510.318	27.703.400.000	0,84
2007	275.135.892	29.760.000.000	0,92
2008	287.679.785	30.416.610.000	0,946

Alors qu'à ses débuts le Gouvernement luxembourgeois favorisait la coopération multilatérale, en 2008³ la coopération bilatérale utilisa la part majeure des fonds publics disponibles, à savoir 58,97%. De ces fonds destinés à l'aide bilatérale, l'agence *Lux-Development* mettait en œuvre pratiquement la moitié, à savoir 82.359.161 euros (48,55%).

Lux-Development est une société anonyme ayant pour actionnaires l'Etat luxembourgeois (98%) et la Société nationale de crédit et d'investissement (2%).⁴ Les relations entre *Lux-Development* et l'Etat luxembourgeois sont régies par une convention, renouvelée en octobre 2008⁵.

Le rapport sur l'examen du Luxembourg par les pairs du Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD) de juin 2008, tout en donnant une bonne note générale à la coopération luxembourgeoise, „*déplore le fait que les modalités de mise en œuvre des projets soient avant tout dictées par les procédures de Lux-Development, ce qui pourrait entraver un meilleur alignement sur les systèmes nationaux des pays partenaires*“. En plus des recommandations sur une plus grande décentralisation de la gestion de l'aide au profit du terrain et sur un soutien plus systématique au renforcement des capacités dans les administrations publiques des pays prioritaires, il recommanda „*d'actualiser la convention signée entre le Ministère des Affaires étrangères et Lux-Development afin de préciser les missions, rôles et responsabilités dévolus de façon à gérer l'aide plus efficacement*“.

Face à ces propositions et aux vues des montants désormais importants confiés annuellement à la société anonyme *Lux-Development*, le Conseil d'Etat demande au Gouvernement de trouver les voies et moyens adaptés pour garantir une mise en œuvre transparente et efficace de l'aide au développement.

Une autre proposition des auteurs de la proposition de loi est celle relative au choix des pays partenaires privilégiés. En effet, depuis quelques années et pour donner suite aux recommandations du CAD, l'aide bilatérale se concentre principalement sur dix pays partenaires privilégiés dont la liste a été définie par le Gouvernement: le Burkina Faso, le Mali, le Niger, le Sénégal, le Cap-Vert, la Namibie, le Laos, le Vietnam, le Nicaragua et El Salvador. Des programmes indicatifs de coopération (PIC)

2 <http://www.gouvernement.lu/dossiers/cooperation/cooperation-developpement-luxembourgeoise/index.html>.

3 Rapport annuel 2008: La coopération luxembourgeoise au développement, publié par la Direction de la coopération au développement du ministère des Affaires étrangères.

4 Son conseil d'administration est composé de représentants du gouvernement luxembourgeois, d'associations professionnelles, de syndicats, du cercle des ONG de développement, de deux personnalités indépendantes et du directeur général de l'Agence.

5 <http://www.lux-development.lu/agence.lasso>.

pluriannuels sont établis avec ces pays. Six bureaux régionaux sont implantés par le Gouvernement luxembourgeois, conjointement avec *Lux-Development*, de façon à couvrir les dix pays partenaires privilégiés de la coopération luxembourgeoise.

Le rapport annuel du ministère des Affaires étrangères précise qu'en 2008 la coopération luxembourgeoise a déboursé la somme de 111.362.684 euros en faveur des dix pays partenaires et des Territoires palestiniens occupés, un chiffre en croissance de 9,71% par rapport à 2007.

La proposition de loi sous revue propose à raison l'implication de la Chambre des députés dans le choix des pays partenaires privilégiés de la coopération.

D'autres pays bénéficient eux aussi du soutien de la coopération luxembourgeoise: en Afrique (Rwanda, Maroc, Tunisie), dans les Balkans (Serbie, Kosovo, Monténégro, Albanie), en Asie (Mongolie) et en Amérique latine (Equateur).

Les ONG luxembourgeoises étaient partenaires pour 19,05% de l'aide bilatérale. Elles sont actuellement au nombre de 89 pour avoir été agréées selon les conditions prévues à l'article 7 de la loi précitée du 6 janvier 1996. La loi prévoit différentes manières pour soutenir les ONG: le cofinancement, des subsides, une donation globale ou encore un accord-cadre.

La proposition de loi sous revue demande à ce que la législation soit adaptée aux pratiques; en effet, le soutien financier par le biais de la donation globale n'est plus pratiqué depuis quelques années; aussi, les plus grandes ONG recourent-elles de plus en plus à la possibilité de conclure un accord-cadre avec le Gouvernement. En effet, ce mode d'intervention, défini aux articles 18 et 19 de la loi de 1996, permet une prévision pluriannuelle; il définit d'avance une stratégie et des secteurs d'intervention et abandonne la description détaillée des projets et de leurs dépenses aux rapports intermédiaires et finaux. Ces accords-cadres vont de pair avec une pratique rigoureuse d'évaluation et d'audits, tant aux sièges des ONG que sur le terrain auprès des partenaires du Sud.

Le Conseil d'Etat note que l'article 19 de la loi en vigueur prévoit que „le ministre détermine les conditions applicables à la conclusion d'un accord-cadre“. A l'instar de la législation sur la collaboration entre les ONG et le Gouvernement dans d'autres domaines, notamment dans le domaine social, le Conseil d'Etat estime que les conditions et les modalités des accords-cadres devraient être précisées par voie réglementaire.

Dans son rapport, le CAD certifie à la coopération luxembourgeoise de remplir ses engagements découlant de la signature de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, le 2 mars 2005, ainsi que de la Déclaration d'Accra du 4 septembre 2008 en vue d'accélérer et d'amplifier la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Avec les auteurs de la proposition de loi sous avis, le Conseil d'Etat se demande si l'inscription dans la loi de ces nouvelles notions et des principes retenus dans ces déclarations n'aurait pas avantage à leur conférer un caractère normatif, donc contraignant, pour favoriser davantage la mise en pratique des engagements pris.

Alors que le Fonds de la coopération au développement a été créé pour contribuer au financement des activités dans les pays en développement, les auteurs de la proposition de loi sous revue suggèrent de prévoir une exception pour les boursiers et stagiaires. Selon le Conseil d'Etat, cette proposition a tout son mérite, car depuis la création de l'Université du Luxembourg par la loi du 12 août 2003, les situations se multiplient où des étudiants viennent parfaire leur formation au Luxembourg, tels que par exemple les jeunes employés de la Banque centrale de Mongolie, accomplissant les études de master en finances. Dans le cadre d'un partenariat encadré et pour des matières dont le savoir-faire du Luxembourg est internationalement reconnu, de telles initiatives prennent tout leur sens.

Un autre souci des auteurs est la cohérence des politiques; il est notoire que maints efforts de la coopération sont rendus caducs par des politiques non concertées en matière agricole, commerciale ou financière. Les auteurs veulent confier la mission d'analyser les conséquences des autres politiques luxembourgeoises sur le développement des pays pauvres au comité interministériel pour la coopération au développement. Ce comité interministériel assume certes un rôle très utile afin d'assurer sur le plan pratique la coordination entre les différents ministères et administrations concernés, mais le Conseil d'Etat se demande si, de par sa composition, il saura assurer la mission de cohérence des politiques. Ne faudrait-il pas que cette tâche revienne aux membres du Gouvernement?

Finalement, les auteurs proposent d'intégrer la notion d'aide humanitaire dans le texte de loi; en effet, ce volet consomme 10% du budget actuel des fonds publics au développement. Les auteurs prévoient dans leur proposition de loi de mettre en œuvre l'aide humanitaire exclusivement avec les agences de l'Union européenne et des Nations unies. Conscient que les frais administratifs de ces

agences épuisent une grande partie des fonds publics, le Conseil d'Etat donne à considérer que les ONG sont souvent plus flexibles, rapides et proches du terrain pour réagir et aider la population éprouvée par des catastrophes naturelles et humaines. Vouloir les exclure de la mise en œuvre de l'aide humanitaire ne lui semble donc pas indiqué.

Un autre sujet d'actualité concernant la coopération au développement aura avantage, selon le Conseil d'Etat, à être prévu par une modification future de la loi: l'apport des migrants au développement de leurs pays d'origine. Selon les dernières estimations de la Banque mondiale, les transferts de fonds des migrants vers les pays en développement ont atteint 305 milliards de dollars en 2008. Il s'agit de flux financiers très importants pour ces pays, pouvant représenter une partie importante de leurs produits intérieurs bruts, dépassant dans certains cas le montant d'aide publique au développement. Le Conseil d'Etat propose de reconnaître aux associations de migrants le rôle d'acteurs du développement, de leur accorder un statut particulier au sein du dispositif légal ainsi que de leur fournir un soutien adapté à leurs efforts pour aider le développement local de leurs lieux d'origine.

*

Après 14 ans de bonne exécution de la loi de 1996, le Conseil d'Etat reconnaît l'énorme travail réalisé par la direction de la coopération au développement du ministère des Affaires étrangères et par ses partenaires. Etant donné que la déclaration gouvernementale avait prévu d'enclencher „*la procédure de révision de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement et de ses règlements d'application en vue d'examiner s'il y a lieu d'adapter la base légale de la coopération luxembourgeoise*“, il recommande au Gouvernement de reprendre sur le métier la loi sur la coopération au développement.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 20 avril 2010.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Georges SCHROEDER

6020/03

N° 6020³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi modifiée du
6 janvier 1996 sur la coopération au développement**

* * *

RETRAIT DU ROLE DES AFFAIRES

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PREMIER MINISTRE, MINISTRE D'ETAT**

(1.4.2014)

Monsieur le Premier Ministre,

J'ai l'honneur de vous informer, qu'en date du 27 mars 2014 les propositions de loi et le projet de révision repris sur la liste en annexe ont été retirés du rôle des affaires de la Chambre des Députés. La Chambre des Députés, réunie en séance publique, en a été informée en date de ce jour.

J'adresse copie de la présente à Monsieur Fernand Etgen, Ministre aux Relations avec le Parlement. Veuillez croire, Monsieur le Premier Ministre, à l'assurance de ma très haute considération.

Le Président de la Chambre des Députés,
Mars DI BARTOLOMEO

*

PROPOSITIONS DE LOI

<i>N°</i>	<i>Auteur</i>	<i>Intitulé</i>	<i>Date de dépôt</i>
6553	M. Jacques-Yves Henckes	Proposition de loi visant à modifier 1. l'article 126 1. du texte coordonné de la loi électorale du 18 février 2003 et 2. l'article 10 de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques	08.03.2013
6020	Mme Lydie Err, M. Marc Angel	Proposition de loi modifiant la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement	25.03.2009
5617	M. Michel Wolter	Proposition de loi portant modification de la loi du 23 juin 1972 sur les emblèmes nationaux, telle qu'elle a été modifiée	05.10.2006
5304	M. Jacques-Yves Henckes	Proposition de loi portant réforme de l'autorité parentale et instaurant la permanence du couple parental	20.02.2004
4947	Mme Renée Wagener	Proposition de loi tendant à élargir les conditions requises pour l'adoption aux personnes non mariées	07.05.2002
4822	M. Camille Gira	Proposition de loi portant modification de la loi communale du 13 décembre 1988 visant à rendre obligatoire la réunion extraordinaire du corps électoral pour procéder au remplacement de tous les membres du conseil communal à la demande du corps communal	05.07.2001
4808	M. Alex Bodry	Proposition de loi sur le vote par Internet	13.06.2001
4734	M. Alex Bodry	Proposition de loi portant institution d'un congé associatif	06.12.2000
4684	M. Jean Colombera	Proposition de loi portant réglementation des pratiques de médecine non conventionnelle dans le domaine de l'art médical	05.07.2000
4633	M. Jean-Pierre Klein	Proposition de loi portant introduction d'un congé de formation pour les élus locaux	15.02.2000
3505	M. François Bausch	Proposition de loi relative à la production, la propagation et l'utilisation de représentations pornographiques	06.03.1991
3442	M. François Bausch	Proposition de loi portant modification de la loi du 15 mars 1983 sur les armes et munitions	10.10.1990
3278	M. Alex Bodry	Proposition de loi relative à la limitation de la durée de la fonction des membres du Conseil d'Etat	08.11.1988
2416	M. Jacques Poos	Proposition de loi ayant pour but de supprimer l'impôt sur la valeur locative de l'habitation occupée par le propriétaire	19.06.1980

*

PROJET DE REVISION DE LA CONSTITUTION

<i>N°</i>	<i>Auteur</i>	<i>Intitulé</i>	<i>Date de dépôt</i>
3896	M. Georges Margue	Projet de révision tendant à insérer un chapitre II nouveau dans la Constitution	24.03.1994

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

RB

Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration

Procès-verbal de la réunion du 21 juin 2010

ORDRE DU JOUR :

1. Echange de vues sur la situation internationale
2. Approbation des procès-verbaux des 15 et 25 mars 2010 et du 23 avril 2010
3. Echange de vues avec Mme Marie-Josée Jacobs, Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire:

6020 Proposition de loi modifiant la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement
- Analyse de la proposition de loi et de l'avis du Conseil d'Etat

- COM (2010) 127 - Communication au Parlement européen: un cadre stratégique de l'UE pour aider les pays en développement à relever les défis liés à la sécurité alimentaire
Rapporteur M. Oberweis

- COM (2010) 159 - Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions. Plan d'action de l'UE en douze points à l'appui des objectifs du millénaire pour le développement
Rapporteur: M Oberweis

- COM (2010) 213 Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil Plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2010 – 2014)
- Accords de partenariat économique

- Information sur le programme indicatif de coopération (PIC) avec le Cap Vert
4. Dossiers européens
Liste des nouveaux documents communiqués par la Commission européenne entre le 12 et le 18 juin 2010
5. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Xavier Bettel, M. Fernand Boden, M. Félix Braz, Mme Claudia Dall'Agnol (en remplacement de Mme Lydie Err), M. Ben Fayot, M. Fernand Kartheiser, Mme Lydia Mutsch, M. Marcel Oberweis, Mme Lydie Polfer

Mme Marie-Josée Jacobs, Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire

M. Marc Bichler, Directeur de la Coopération

M. Olivier Maes, Directeur-adjoint de la Coopération,

M. Manuel Tonnar, M. Jean-Marc Lentz, Direction de la Coopération

M. Frank Engel, membre du Parlement européen

Mme Isabelle Barra, Secrétaire générale adjointe de la Chambre des Députés

Excusée : Mme Lydie Err

*

Présidence : M. Ben Fayot, Président de la Commission

*

1. Echange de vues sur la situation internationale

Ce point de l'ordre du jour n'est pas abordé.

2. Approbation des procès-verbaux des 15 et 25 mars 2010 et du 23 avril 2010

Les procès-verbaux sont approuvés.

3. Echange de vues avec Mme Marie-Josée Jacobs, Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire:

6020 Proposition de loi modifiant la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement
- Analyse de la proposition de loi et de l'avis du Conseil d'Etat

Mme la Ministre rappelle que l'accord gouvernemental prévoit d'enclencher la procédure de révision de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement et de ses règlements d'application en vue d'examiner s'il y a lieu d'adapter la base légale de la coopération luxembourgeoise. Dans la pratique, cette loi ne pose pas de problème mais la question d'ajouts ou de modifications de certaines dispositions se pose.

Selon Mme la Ministre, la proposition de loi a le désavantage de s'inspirer de la loi belge, incluant des principes et définitions qui n'ont pas de caractère normatif et partant ne se trouvent pas dans la législation luxembourgeoise. Mme la Ministre accueille favorablement la proposition d'insérer la notion d'action

humanitaire parmi les objectifs. En vue d'adapter la loi du 6 janvier 1996 au traité de Lisbonne, elle propose d'y ajouter également les termes « la réduction respectivement l'éradication de la pauvreté ». Se référant aux remarques du Conseil d'Etat, Mme la Ministre est plutôt réticente en ce qui concerne la fixation des dispositions des accords-cadres avec les ONG par voie réglementaire, la moindre modification déclenchant alors une procédure législative. Contrairement au Conseil d'Etat, Mme la Ministre n'est pas d'avis que la question des boursiers et stagiaires originaires de pays tiers serait à insérer dans la loi sur la coopération. En ce qui concerne la cohérence des politiques, le Gouvernement peut accepter de confier la mission d'analyser les conséquences des autres politiques luxembourgeoises sur le développement des pays pauvres au comité interministériel pour la coopération au développement, mais ne suit pas la proposition d'en faire obligatoirement rapport à la Chambre des Députés. En ce qui concerne la reconnaissance des associations de migrants dans le rôle d'acteurs au développement, Mme la Ministre donne à considérer qu'elles peuvent demander un agrément, à l'instar des ONG. Certaines propositions étant déjà intégrées dans la loi de 1996, Mme la Ministre propose de fournir à la commission un tableau synoptique détaillant les modifications avec lesquelles le Gouvernement marque son accord, afin d'en rediscuter dans une réunion ultérieure, en vue de l'élaboration d'un texte au deuxième semestre de l'année.

Le co-auteur de la proposition de loi explique que, vu que la loi de 1996 ne contient qu'un seul article sur les objectifs de la coopération au développement et que des choses ont bougé depuis 1996, il y a lieu d'adapter le cadre législatif à la pratique. La proposition de loi prévoit une meilleure implication de la Chambre des Députés et des communes, ces dernières contribuant également à la coopération au développement. Il serait utile que la Chambre des Députés reçoive un rapport sur la cohérence des politiques élaboré par un organe interministériel, le gouvernement adressant annuellement un tel rapport à la Commission européenne. Les déclarations internationales (Objectifs du millénaire, Conférence de Paris) ne sont pas citées dans la proposition de loi, mais il en est fait référence indirectement. La lutte contre la pauvreté est définie comme objectif principal. La proposition de loi n'a pas l'intention de restreindre le champ de manœuvre du gouvernement, mais de préciser plus concrètement les objectifs de la coopération au développement. L'orateur souhaite rassembler les partenaires (ONG, Lux-Development, Syvicol) pour entrer dans un dialogue sur un nouveau texte réformant la loi de 1996. En ce qui concerne l'organisation des travaux à la Chambre des Députés, il propose que le rapport sur la coopération présenté annuellement en juin ou juillet soit débattu en octobre, suite aux assises de la coopération qui ont lieu en septembre.

Un membre de la commission donne à considérer que la conférence sur les objectifs du millénaire à New York marquera un point crucial cette année, cinq ans avant l'échéance de 2015. En 2009, les dépenses militaires globales ont augmenté de 10% pour atteindre un chiffre record. L'orateur propose d'inscrire un volet sur la question énergétique dans les projets de coopération.

Mme la Ministre répond à la question d'un autre membre de la commission qui voudrait savoir pourquoi le gouvernement entend élaborer un nouveau texte au lieu d'amender la proposition de loi sous rubrique, que le gouvernement entend modifier d'autres éléments de la loi de 1996 et que partant il sera de toute façon nécessaire de rédiger un nouveau projet de loi. Se référant aux propos du co-auteur de la proposition de loi, elle informe qu'une modification de la loi communale prévoit de conférer aux communes le droit de participer à la coopération au développement. Le rapport sur la cohérence des politiques est

rédigé par le Ministère de la Coopération. Mme la Ministre est d'accord de le présenter dans une réunion de la commission. En ce qui concerne l'ajout de la sécurité énergétique, elle donne à considérer que d'autres sujets, comme par exemple la sécurité alimentaire ou l'approvisionnement en eau, sont également d'actualité. Or, le texte d'une loi ne devra pas être surchargé et devra garder sa valeur pendant un certain temps, ce qui est par ailleurs le cas de la loi de 1996. Il est important que la loi ne fixe pas un cadre trop restreint, mais laisse de la place à la flexibilité. Le Conseil d'Etat a aussi l'habitude de critiquer des dispositions non-normatives introduites dans le texte d'un projet de loi. Mme la Ministre n'a pas de problème avec l'organisation d'un débat sur la coopération en octobre ou novembre. Elle répond à une question afférente que les prochaines assises de la coopération auront lieu du 13 au 15 septembre 2010. Les invitations seront envoyées endéans les deux semaines.

- Information sur le programme indicatif de coopération (PIC) avec le Cap Vert

Mme la Ministre fournit les informations suivantes. Le premier programme indicatif de coopération (PIC) avec le Cap Vert a couvert la période de 2002 à 2005 et a prévu des investissements de 33,5 millions d'euros dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'approvisionnement en eau, de l'épuration de l'eau et de l'aide alimentaire. Géographiquement, le PIC s'est concentré sur les îles Fasante, Santiago et Sao de Nicolao. Le PIC pour la période 2006-2010 a prévu des investissements de 45 millions d'euros dans les mêmes domaines, mais mettant un accent plus particulier sur la formation professionnelle. La coopération luxembourgeoise dans le domaine de l'éducation est très bien vue, la Belgique ayant déjà mis à disposition dans le cadre de la Déclaration de Paris 2 millions d'euros pour des projets au Sénégal qui ont été entamés par le Luxembourg. Entre 2006 et 2010, les investissements ont englobé le territoire entier du Cap Vert, ceci à la demande de ce pays partenaire. En avril 2009, une évaluation de mi-parcours a été effectuée, les conclusions coulant dans le prochain programme. Une visite du Premier Ministre du Cap Vert a eu lieu en octobre 2009. Les objectifs pour la période de 2011 à 2015 ont pu être fixés à cette occasion. Une mission technique au Cap Vert a eu lieu début 2010, et le 12 avril 2010, le Premier Ministre et le Ministre des Affaires étrangères du Cap Vert ont été en visite à Luxembourg. Le 21 mai 2010, un avis sur le PIC 2011-2015 a été envoyé aux autorités du Cap Vert. Du 21 au 25 juin, une délégation du Ministère de la Coopération se rendra au Cap Vert pour finaliser le document qui devra être signé le 6 juillet 2010. L'enveloppe globale du PIC 2011-2015 sera de 60 millions d'euros, dont 10% sont réservés à la coopération multilatérale par le biais du bureau des Nations Unies. 7,5% sont affectés dans un fonds d'études et d'assistance technique, le reste étant utilisé pour quatre axes principaux :

- l'éducation, la formation et l'insertion professionnelles, le tourisme ;
- la gestion de l'eau et les énergies renouvelables ;
- la santé, les cantines scolaires ;
- l'aide alimentaire et les microprojets.

Le montant de 2,5 millions d'euros est affecté pour la première fois à l'aide budgétaire dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle, en collaboration étroite avec d'autres pays donateurs qui ont déjà de l'expérience dans ce domaine (les Pays-Bas et le Portugal) et avec la Banque mondiale. Partant, le Luxembourg figurera à partir de 2011 dans le groupe consultatif des donateurs qui supervise l'aide budgétaire.

Les sujets transversaux comme la gouvernance, l'égalité entre hommes et femmes, la participation démocratique, la décentralisation, l'environnement et le

changement climatique sont inclus dans le PIC.

Un projet de coopération triangulaire avec le Sao Tomé Príncipe sera envisagé à la demande du Cap Vert.

La gestion de l'eau est un problème énorme au Cap Vert. L'approvisionnement en eau peut être amélioré avec les techniques de désalage de l'eau de mer et la rétention de la mer. En ce qui concerne les énergies renouvelables, le Cap Vert dispose d'un potentiel dans le domaine des éoliennes et de la photovoltaïque. 52 millions d'euros auront été déboursés fin 2010 dans le cadre du PIC 2006-2010.

Débat

Un membre de la commission fait savoir que la question des énergies renouvelables a été abordée lors de l'entretien que la commission avait en avril avec le Premier Ministre et le Ministre des Affaires étrangères du Cap Vert. Il se félicite que ce sujet sera considéré au prochain PIC. Il propose d'insérer une dimension parlementaire dans la politique de la coopération, le Cap Vert s'y prêtant plus particulièrement à cause de la présence de ressortissants capverdiens au Luxembourg.

Plusieurs membres de la commission accueillent favorablement le fait que le Luxembourg entamera la voie de l'aide budgétaire.

Un membre de la commission propose de coordonner les projets dans le domaine de l'énergie renouvelable avec l'agence IRENA.

Le membre du Parlement européen présent propose d'ajouter le Sao Tomé aux pays cibles de la coopération luxembourgeoise. Il informe que la Conférence des pays ACP adoptera un rapport sur l'aide budgétaire dans sa session de décembre 2010. L'aide budgétaire a l'avantage d'impliquer également le parlement du pays cible lors des débats budgétaires.

Mme la Ministre répond aux questions des membres de la commission, en relatant ce qui suit. La limitation de l'aide budgétaire à un domaine permet de faire des expériences avant de généraliser ce système. Il est important de savoir ce qui est financé par les fonds mis à disposition. L'essor de l'agriculture capverdienne est lié au problème de la gestion de l'eau. Le Service national de la Jeunesse propose aux jeunes à partir de 18 ans des projets de bénévolat dans des pays cibles comme le Mali, en collaboration avec des associations comme la Fondation Raoul Follereau ou la Croix Rouge. Le Luxembourg met un accent sur des projets neutres en CO₂ qui peuvent être cofinancés par des fonds « Kyoto ». Parmi les autres pays européens qui sont actifs au Cap Vert, l'Espagne et le Portugal semblent maintenir leurs engagements tandis que les Pays-Bas et l'Autriche les ont réduits. Le maintien de l'engagement est important pour ne pas mettre en danger les investissements faits dans les dernières dix à quinze années. Une aide liée à des intérêts économiques ne se fait pas parce qu'elle est très mal vue par la Commission européenne.

Sans vouloir entrer dans le débat, le représentant de l'ADR fait savoir que la politique de la coopération au développement luxembourgeoise ne trouve pas l'unanimité parmi les parlementaires.

- COM (2010) 127 - Communication au Parlement européen: un cadre stratégique de l'UE pour aider les pays en développement à relever les défis liés

à la sécurité alimentaire
Rapporteur M. Oberweis

Ce point est reporté à une réunion ultérieure.

- COM (2010) 159 - Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions. Plan d'action de l'UE en douze points à l'appui des objectifs du millénaire pour le développement
Rapporteur: M. Oberweis

Ce point est reporté à une réunion ultérieure.

- COM (2010) 213 Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil Plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2010 – 2014)

Mme la Ministre donne à considérer que le sujet des mineurs non accompagnés est dans la compétence de plusieurs ministères, à savoir le Ministère de l'Immigration et le Ministère de la Famille. Ce point est reporté à une réunion ultérieure.

- Accords de partenariat économique

Mme la Ministre fait savoir que les accords de partenariat économique sont très difficiles à négocier. Un seul accord a été signé avec les Caraïbes. Le membre du Parlement européen présent illustre les difficultés en détaillant l'exemple de l'Afrique du Sud. Il exprime ses doutes sur l'utilité des accords de partenariat économique, l'ouverture des marchés pour les uns se traduisant par une restriction économique pour les autres. Un membre de la commission donne à considérer que dans les Caraïbes, la cohésion régionale a été perturbée. Il demande si le privilège des pays ACP est maintenu avec le traité de Lisbonne. Mme la Ministre répond que le rapport du fonds européen de la coopération qui sera publié vers la fin de l'année y apportera des réponses.

4. Dossiers européens **Liste des nouveaux documents communiqués par la Commission européenne entre le 12 et le 18 juin 2010**

La liste des documents communiqués entre le 12 et le 18 juin 2010 est approuvée avec une modification.

M. Angel est nommé rapporteur du document COM (2010) 314.

5. Divers

Mme la Ministre fait savoir que le Président du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, M. Eckhard Deutscher, sera à Luxembourg le 20 juillet 2010 et est intéressé à rencontrer les membres de la commission.

Luxembourg, le 27 juillet 2010

La secrétaire,
Rita Brors

Le Président,
Ben Fayot

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2009-2010

IB

Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration

Procès-verbal de la réunion du 10 mai 2010

ORDRE DU JOUR :

1. Dossiers européens
 - COM (2010) 159 - Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions: Plan d'action de l'UE en douze points à l'appui des objectifs du millénaire pour le développement
Rapporteur : M. Marcel Oberweis
 - COM (2010) 127 - Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : Un cadre stratégique de l'UE pour aider les pays en développement à relever les défis liés à la sécurité alimentaire
Rapporteur : M. Marcel Oberweis

Adoption des tableaux des documents transmis par les institutions européennes entre le 24 avril 2010 et le 7 mai 2010
2. Adoption du procès-verbal de la réunion du 26 avril 2010
3. Echange de vues sur la situation internationale
4. 6094 Projet de loi portant approbation des Accords entre l'Union économique belgo-luxembourgeoise et certains pays tiers concernant l'encouragement et la protection réciproques des investissements
 - Rapporteur : Monsieur Marc Angel

Analyse de l'avis du Conseil d'Etat et adoption d'un projet de rapport
5. 6020 Proposition de loi modifiant la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement
 - Analyse de l'avis du Conseil d'Etat
6. House of Commons European Scrutiny Committee : letter on the inconsistencies in the drafting of the Lisbon Treaty that may limit the powers of national parliaments
7. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Xavier Bettel, Mme Lydie Err, M. Ben Fayot, M. Fernand Kartheiser, M. Marcel Oberweis, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth (remplaçant Mme Martine Mergen)

M. Claude Frieseisen, Secrétaire général
Mme Isabelle Barra, Secrétaire générale adjointe
Mme Francine Cocard, Service des Relations publiques

Excusés : M. Felix Braz, Mme Martine Mergen

Présidence : M. Ben Fayot, Président de la commission

*

1. Dossiers européens

COM (2010) 127 - sécurité alimentaire

Le rapporteur rappelle avoir évoqué une partie du document lors d'une réunion antérieure.

COM (2010) 159 - plan d'action à l'appui des objectifs du millénaire pour le développement

Le rapporteur souligne l'opportunité de dresser le bilan des objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Certains objectifs ont été atteints, mais non pas tous. A titre d'exemple, si l'Asie et l'Amérique du Sud affichent des progrès considérables en matière d'éducation, tel n'est pas le cas en Afrique. A cela s'ajoute qu'en raison de la crise, la population européenne se tourne plutôt vers la population en difficultés au niveau interne.

Les cinq documents SEC joints au document COM dressent une série de pistes pour atteindre les objectifs. L'Union européenne reste de loin le premier donateur mondial d'aide publique au développement (APD) et a promis d'y consacrer 0,7 % du RNB pour 2015. Le Grand-Duché a d'ores et déjà atteint le seuil de 1 % du RNB, mais d'autres Etats membres affichent en revanche du retard. Un accent particulier doit être mis sur l'Afrique, alors que l'Asie et l'Amérique du Sud ont réalisé des progrès. Dix-sept pays africains fêtent prochainement le 50^{ème} anniversaire de leur indépendance, mais n'ont pas progressé de manière notable, voire se portent en partie moins bien que lors de l'époque coloniale.

Entre trois et six milliards d'euros pourraient être épargnés en préconisant des activités concertées et en lançant des actions communes.

Les secteurs de l'éducation et de l'approvisionnement énergétique constituent des défis majeurs. A relever aussi que certaines entreprises ont non seulement établi des activités industrielles, mais ont également mis en place un fonds philanthropique.

Un autre point crucial a trait à la cohérence des politiques, une concertation devant se faire notamment en matière de changement climatique, de migration ou encore de sécurité.

La mobilisation des ressources nationales constitue un autre élément retenu par la Commission européenne. Le Luxembourg mise sur la micro-finance pour donner notamment la possibilité à des femmes d'ouvrir des commerces. Un soutien est accordé à la mise en place de systèmes fiscaux durables, alors que des sommes considérables repassent de manière regrettable en Europe. En effet, certaines entreprises ne paient pas d'impôts dans les pays en voie de développement et le trafic des marchandises et la corruption sont

fréquents par endroits. De surcroît, le marché intérieur et régional présente d'importantes déficiences auxquelles il faudrait remédier.

La Commission européenne évoque aussi l'utilisation de sources de financement novatrices pour relever les défis mondiaux, dont la micro-finance. 95 % des fonds qui circulent au niveau mondial sont des fonds de spéculation et uniquement 5 % sont déboursés pour des transactions incluant des marchandises et autres.

Le continent africain souffrira le plus du changement climatique. Certaines régions africaines souffrent de sécheresse, d'autres sont au contraire inondées régulièrement et manquent de barrages et de bassins de rétention.

M. le Président de la commission suggère d'évoquer les deux documents lors d'une réunion avec Mme la Ministre de la Coopération. Il serait également opportun de faire le point sur les accords de partenariat économique (APE), qui ont une incidence sur la sécurité alimentaire et l'économie de subsistance. Un autre point à discuter est l'acquisition de terres africaines par la Chine et l'Arabie-Saoudite.

Le représentant de l'ADR rappelle que son parti préconise une réduction de l'APD à 0,7 % du RNB, en la liant par ailleurs à des contrats conclus avec des entreprises luxembourgeoises. De surcroît, il existe non seulement des filles, mais également nombre de garçons qui ne bénéficient pas d'une scolarisation adéquate.

Un autre membre évoque l'introduction de taxes sur les transactions.

Listes des documents transmis par les institutions européennes entre le 24 avril et le 7 mai 2010

Approbation des tableaux

Les tableaux sont approuvés avec la modification suivante :

Le document COM (2010) 197 est classé comme document B et renvoyé à la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration.

Désignation de rapporteurs pour les documents qui sont dans la compétence de la commission :

- COM (2010) 189 - composition du Parlement européen : M. Ben Fayot
- COM (2010) 197 - accord de facilitation de visa UE / Géorgie : M. Ben Fayot
- COM (2010) 213 - plan d'action pour les mineurs non accompagnés : Mme Lydie Err
- COM (2010) 214 - premier rapport annuel sur l'immigration et l'asile : M. Marc Angel

2. Adoption du procès-verbal de la réunion du 26 avril 2010

Le procès-verbal de la réunion du 26 avril 2010 est approuvé avec l'ajout suivant à la page 3 : « *Le Rapporteur est d'accord de citer dans son rapport oral quelques passages du programme gouvernemental en la matière et de mentionner le « phasing out » des énergies fossiles ainsi que la nécessité d'augmenter l'efficacité énergétique* ».

3. Echange de vues sur la situation internationale

Ce point n'est pas abordé.

4. 6094 **Projet de loi portant approbation des Accords entre l'Union économique belgo-luxembourgeoise et certains pays tiers concernant l'encouragement et la protection réciproques des investissements**

Le rapporteur présente les principaux éléments de son projet de rapport. Les dix accords en cause ont été conclus avec les pays suivants : le Bahreïn, l'Ethiopie, le Qatar, la République de Corée, le Rwanda, l'Oman, la Colombie, le Tadjikistan, le Panama et la Barbade. Les dispositions sont similaires dans tous les accords, mises à part quelques particularités. Les éléments suivants sont ressortis du débat :

- De nouveaux accords peuvent être signés avec d'autres pays, ce qui demandera d'autres ratifications par le Parlement.
- Le Conseil d'Etat a fait quelques remarques surprenantes. Ainsi, la Haute Corporation estime que l'accord conclu avec le Qatar n'aurait même pas été signé par le Luxembourg. Or, dans cette hypothèse, une ratification ne saurait pas non plus être envisagée. Le rapporteur a été renseigné par le Ministère que les accords pourraient être signés ex post par le Luxembourg. Le rapporteur est d'accord de rechercher qui a signé les différents accords au nom du Grand-Duché.

L'adoption du projet de rapport est reportée à une réunion ultérieure, en attendant les clarifications précitées.

5. 6020 **Proposition de loi modifiant la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement**

M. le Secrétaire général a été invité en commission pour renseigner sur la nouvelle procédure applicable aux propositions de loi (articles 56 et suivants du règlement de la Chambre des Députés).

Explications de M. le Secrétaire général

Rappel de la procédure

La liste des propositions de loi inscrites au rôle des affaires a été revue lors de la séance publique du 13 octobre 2009. A relever que les propositions de loi maintenues au rôle sont soumises à la nouvelle procédure adoptée le même jour, vu que l'ancienne procédure n'existe plus et qu'aucune mesure transitoire n'a été retenue en faveur des propositions de loi déposées sous l'ancienne procédure.

Après quatre mois, l'administration parlementaire s'est aperçue que peu de commissions avaient inscrit lesdites propositions de loi à l'ordre du jour d'une de leurs réunions et a par conséquent rappelé le délai de six mois ouvert pour procéder à une première analyse en commission et pour décider sur l'éventuelle poursuite de la procédure législative en séance publique.

La Conférence des Présidents a demandé à chaque groupe et sensibilité politique de se prononcer sur le maintien ou le retrait des propositions de loi introduites par ses membres. Une nouvelle liste des propositions de loi maintenues sur le rôle des affaires a été adoptée lors de la séance publique du 13 avril 2010. Les propositions de loi maintenues au rôle des affaires ont ensuite été envoyées pour avis au Conseil d'Etat et aux chambres professionnelles.

Proposition de loi 6020

La proposition de loi 6020 a été maintenue au rôle. Elle a été déposée et déclarée recevable sous l'ancienne procédure et reste bien entendu recevable sous la nouvelle procédure. Elle a été envoyée au Gouvernement et renvoyée par la Conférence des Présidents à une commission parlementaire, conformément à l'article 59 du règlement. L'avis du Conseil d'Etat date du 20 avril 2010 et est donc postérieur à la décision de maintien au rôle du 13 avril 2010. La procédure a été respectée et la commission peut à présent analyser l'avis du Conseil d'Etat et étudier le contenu de la proposition de loi.

Débat

Les points suivants peuvent être retenus de la discussion :

- Le délai de six mois énoncé à l'article 60 du règlement a expiré pour les propositions de loi maintenues au rôle des affaires suite à la décision du 13 octobre 2010.
- Le Gouvernement a donné implicitement son accord politique à la proposition de loi, en l'absence d'un avis négatif de sa part.
- Mme la Ministre sera invitée en commission en date du 7 ou du 14 juin 2010.

6. House of Commons European Scrutiny Committee : letter on the inconsistencies in the drafting of the Lisbon Treaty that may limit the powers of national parliaments

La Commission des Affaires européennes du House of Commons s'est intéressée à la notion d'acte législatif européen et a critiqué la position du Gouvernement britannique qui est d'avis que seuls les actes qui relèvent de la procédure législative ordinaire - à l'exclusion de ceux relevant d'une procédure spéciale - sont soumis au contrôle de la subsidiarité.

Après un bref échange de vues, la commission décide de demander au Gouvernement de communiquer une liste des actes considérés comme actes législatifs européens, y inclus ceux soumis à une procédure spéciale. Il serait en effet intéressant d'en avoir un aperçu général. Il serait également utile de connaître la procédure applicable au Conseil et d'être en particulier informé sur l'accord interinstitutionnel signé avec le Parlement européen.

7. Divers

1) La question relevée lors d'une réunion antérieure à propos du personnel de l'armée sera traitée lors d'une prochaine réunion en présence de M. le Ministre de la Défense.

2) Le contrôle parlementaire de la défense après la dissolution de l'Assemblée de l'UEO sera inscrit à l'ordre du jour d'une des prochaines réunions. D'aucuns envisagent d'en accorder la compétence au Conseil de l'Europe, pour économiser des frais et pour permettre au Conseil de l'Europe de disposer d'une salle de réunion plus grande.

Le représentant de l'ADR signale dans ce contexte l'importance d'assurer une représentation adéquate des sensibilités politiques dans les organes parlementaires internationaux.

3) M. Marc Angel, M. Fernand Kartheiser et Mme Lydie Err (à confirmer) sont intéressés à participer à une réunion sur le Service européen des Affaires extérieures (SEAE) au Parlement européen en date du 2 juin 2010. La délégation sera désignée lors de la réunion du 17 mai 2010.

4) Mme la Ministre présentera le rapport de la coopération 2009 lors de la réunion du 12 juillet 2010, sans que cette présentation signifie automatiquement que le débat en séance publique sera organisé en automne.

5) Une réunion avec la délégation auprès de l'APEM sera organisée prochainement.

6) Un membre aimerait discuter sur la mise en place d'un mécanisme européen de stabilité financière. M. le Président répond que la Commission des Finances et du Budget suit le dossier de près. La présente commission pourrait l'étudier sous l'angle du fonctionnement de l'Union européenne.

La secrétaire,
Isabelle Barra

Le Président,
Ben Fayot

ANNEXE : *Rapport sur les documents COM (2010) 127 et COM (2010) 159*

Rapport concernant COM 127 et COM 159

Marcel Oberweis

4 mai 2010

COM 127 : Un cadre stratégique de l'UE pour aider les pays en développement à relever les défis liés à la sécurité alimentaire

L'enjeu

La faim et la malnutrition se sont aggravées dans le monde, ce qui nuit au développement humain et à la stabilité politique et sociale. Les pays en voie de développement ont été durement touchés par la hausse du prix des denrées alimentaires survenue en 2007 et 2008, ainsi que par la récente crise financière. Cette évolution a compromis la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) 2015, parmi lesquels figure l'éradication de la pauvreté et de la faim, que l'Union européenne s'est engagée à atteindre. La fragilité politique et la famine vont souvent de pair - près de 80 % des personnes souffrent de malnutrition vivent en Afrique, en Asie et en Amérique latine.

Les bénéficiaires de l'aide humanitaire

La politique de l'Union européenne en matière de sécurité alimentaire vise les populations des pays en voie de développement souffrant de malnutrition et vivant dans les zones rurales. A travers l'instrument qu'est la microfinance, l'Union européenne aide les petits cultivateurs. Dans le passé on a constaté que les investissements dans les petites exploitations donnent les meilleurs résultats en terme de réduction de la pauvreté et de croissance. Il est important de mettre en place des mécanismes de sécurité sociale afin de protéger les populations les plus vulnérables, notamment les vieilles personnes, les mères, les jeunes enfants ou les personnes handicapées.

L'Union européenne est appelée à intervenir

L'Union européenne doit intensifier ses efforts pour améliorer la sécurité alimentaire en vertu de son engagement envers les objectifs du millénaire pour le développement, qui sont loin d'être atteints, dix ans après leur adoption. La conférence de l'ONU sur les OMD organisée en septembre 2010 permettra de faire le point sur les progrès accomplis et de définir les orientations pour les cinq années à venir. La position adoptée par l'UE, premier donateur mondial, sera déterminante. Le nouveau cadre stratégique pour la sécurité alimentaire et la communication sur l'aide alimentaire à caractère humanitaire ont été récemment adoptés en préparation à la conférence de septembre.

Ils font partie d'un réexamen plus large de la politique de développement couvrant la santé, l'enseignement, l'égalité entre les hommes et les femmes et la fiscalité. En vertu du cadre stratégique développé, l'Union européenne et les 27 États membres devront aider les pays en voie de développement à accroître la disponibilité des aliments, d'améliorer l'accès aux aliments et la qualité des aliments et garantir ainsi à un apport nutritionnel suffisant. Il sera primordial de prévenir et gérer les crises.

Le nouveau cadre stratégique propose notamment les mesures suivantes:

- aider les petits agriculteurs, et notamment les femmes, à pratiquer une agriculture plus intensive et respectueuse de l'environnement;
- augmenter notablement (50 %), d'ici à 2015, les aides financières à la recherche agricole orientée sur la demande;
- lancer, avec l'Union africaine, une initiative conjointe afin d'accélérer la mise en oeuvre des lignes directrices pour les politiques foncières en Afrique ;
- aider à la mise en place de dispositifs de sécurité sociale ciblés et souples;
- soutenir la réforme visant à faire du comité de la sécurité alimentaire mondiale l'institution internationale de référence dans ce domaine.

Lors du conseil européen des 10 et 11 mai 2010, il serait souhaitable que les ministres des affaires étrangères européens adoptent la proposition de cadre stratégique.

COM 159 : Plan d'action de l'UE en douze points à l'appui des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)

L'enjeu de taille planétaire

En septembre 2000, la plus grande assemblée de dirigeants mondiaux jamais réunie au siège des Nations Unies à New York a adopté la Déclaration du Millénaire des Nations Unies, qui constitue l'aboutissement de dix années de conférences et de sommets majeurs. La Déclaration, approuvée par 189 pays, engage les nations signataires à participer à un nouveau partenariat mondial visant à réduire l'extrême pauvreté et fixe une série d'objectifs devant être atteints en 2015 et appelés Objectifs du Millénaire pour le Développement.

Les Objectifs du Millénaire pour le Développement incarnent également les droits humains fondamentaux, à savoir le droit pour chaque personne à la santé, à l'éducation, à la nourriture, au logement et à la sécurité. Ces objectifs sont certes ambitieux, mais réalisables, indiquent la voie à

suivre par la communauté internationale pour faire reculer l'extrême pauvreté d'ici à 2015 dans le cadre du programme global de l'ONU pour le développement.

Les progrès accomplis dans la réalisation de ces objectifs varient fortement d'un pays à l'autre et d'un objectif à l'autre, les pays d'Afrique subsaharienne étant les plus éloignés de ces objectifs. Afin de réussir les défis, il nous faut sans tarder intensifier nos efforts collectifs, en particulier en Afrique, en vue d'atteindre ces objectifs dans les cinq dernières années qui nous séparent de la date butoir de 2015. L'Union européenne tâchera de renforcer, voire la COM 127, son aide et la fournir dans le cadre d'un plan d'action efficace.

Les changements sont réalisables

Les États membres de l'Union européenne sont appelés à rédiger des plans d'action annuels indiquant la manière dont ils comptent atteindre les objectifs fixés pour 2015. Le contrôle de l'aide se fera par un examen annuel, organisé par des pairs. Il s'ensuit que les États membres et la Commission européenne doivent collaborer encore plus étroitement dans les pays en voie de développement afin de renforcer l'efficacité de l'aide européenne.

La cohérence souhaitée des différentes politiques de l'Union européenne profiteront au développement notamment au commerce, à la finance, au changement climatique et à la sécurité alimentaire. L'aide sera ciblée sur les pays pour lesquels les progrès sont lents et notamment les États «fragiles».

L'Union européenne développera ses partenariats avec les pays pauvres pour lutter contre le changement climatique, la hausse des prix des produits alimentaires et les migrations, ainsi que pour garantir la sécurité et la stabilité financière.

A travers ces mesures, la lutte contre la pauvreté sera mieux orchestrée et en aval les migrations pourront être réduites et la sécurité augmentée. A travers le renforcement de l'intégration régionale et le commerce régional, on facilitera la croissance économique et réduira en aval le chômage.

Afin de réussir les multiples défis, il faut augmenter l'efficacité de l'aide ce qui entraînerait une économie entre 3 et 6 milliards Euro annuellement. Les différentes actions devront mobiliser les ressources nationales des pays en voie de développement et augmenter la bonne gouvernance en matière fiscale et soutenir la lutte contre la fraude fiscale.

La mise à disposition de fonds suite à l'engagement par l'Union européenne à Copenhague fournira les moyens financiers à raison de 2,4 milliards Euro dans le cadre de la lutte contre le changement climatique.

Les bénéficiaires

Des centaines de millions de personnes vivant dans la pauvreté extrême (au moins 1 milliard de personnes vivant avec moins d' 1 \$ par jour), dont la santé et le niveau de vie seront améliorés. Il ne faut pas oublier que le bien-être des populations des pays en voie de développement profite également à la population mondiale.

Un des problèmes pour la sous-nutrition des populations dans les pays en voie de développement est l'achat de la terre arable des ces pays. On suppose que 50 millions ha de terre (Soudan, Ethiopie, Tchad, Angola, Mozambique, Nigéria, Niger et Tanzanie) ont été acquis ces dernières années ou sont en train d'être négociés par des gouvernements et des investisseurs fortunés. Les entreprises étrangères arrivent en grand nombre, ce qui prive les gens de la terre qu'ils ont utilisés pendant des siècles. Le vol de la terre notamment en Afrique conduit au déplacement des agriculteurs et l'augmentation de la famine. Les gens vivant dans le rural vont émigrer vers les bidonvilles des grandes villes, ce qui va aggraver leur condition de vie. Le nombre de personnes souffrant de la faim va augmenter.

L'Union européenne - un phare d'espoir

Aucun pays, ni aucune organisation ne peut lutter seul(e) contre la pauvreté dans le monde, il nous faut agir collectivement. L'Union européenne devra profiter de son influence sur la scène politique mondiale pour être le moteur de la réduction, puis de la suppression, de la pauvreté dans le monde. Les populations de maints pays en voie de développement voient dans l'Union européenne un phare d'espoir et demandent qu'elle mène une politique cohérente afin d'aider à réaliser les huit objectifs du millénaire pour le développement, notamment dans le domaine de l'achat de la terre arable.

Il est un devoir majeur d'aider les pays en voie de développement afin qu'ils acquièrent un poids accru dans l'architecture de la gouvernance internationale, à la Banque mondiale, à la Banque européenne d'investissement et au Fonds monétaire international.

Lors du Sommet des Nations unies à New York en septembre 2010, il serait souhaitable que l'Union européenne transmette un message cohérent, clairvoyant et décisif afin de persuader les autres pays leaders mondiaux de faire le même effort afin de porter main forte à la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement.