

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 coopérants, 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.“