

**N° 6020<sup>2</sup>****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 interview<sup>1</sup> 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 suit<sup>2</sup>:

<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 2008<sup>3</sup> 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%).<sup>4</sup> Les relations entre *Lux-Development* et l'Etat luxembourgeois sont régies par une convention, renouvelée en octobre 2008<sup>5</sup>.

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