

Note au dossier

*Les conclusions et recommandations
de l'examen des pairs 2003
du Comité d'Aide au développement
(CAD) de l'OCDE*

Contexte

Le 18 mars dernier, le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE a procédé, pour la 3^{ième} fois, à l'examen de la politique de coopération au développement du Luxembourg.

Pour mémoire: le Luxembourg est devenu membre du CAD en 1992. Le dernier examen a eu lieu fin 1998 - début 1999.

Quels sont les objectifs de cet examen, auquel chaque membre du CAD s'oblige dès son adhésion? Ils sont essentiellement au nombre de quatre:

1. à suivre et contrôler les politiques et programmes de coopération au développement du membre examiné et à en évaluer ses tenants et aboutissants, son efficacité, et les résultats obtenus par rapport aux buts et politiques agréés au CAD ainsi que des objectifs politiques nationaux;
2. à assister et conseiller en vue d'améliorer la performance individuelle et collective - en termes qualitatifs et quantitatifs;
3. à servir d'analyse comparative fiable et transparente pour un large public dans les autres pays membres de l'OCDE et pour la communauté internationale;
4. à identifier les meilleures pratiques, à partager les expériences, et encourager et améliorer la coordination entre les différents membres.

Cet examen fut préparé par une visite à Luxembourg - début décembre 2002 - d'une délégation du secrétariat du CAD, accompagnée de hauts fonctionnaires des deux "pays examinateurs", en l'occurrence l'Autriche et la Grèce.

Cette délégation a rencontré les principaux acteurs de la coopération au développement luxembourgeoise : Monsieur le Ministre de la Coopération et de l'Action Humanitaire et une majeure partie des membres de la Direction de la Coopération au Développement ainsi que notre chef de poste de la mission de coopération à Dakar, Madame le Vice-Premier Ministre et Minsitre des Affaires Etrangères, le Président et les membres de la Commission des Affaires Etrangères et Européennes de la Chambre des Députés le Comité interministériel pour le Développement, des Hauts Fonctionnaires du Ministère

du Trésor, l'équipe dirigeante de Lux-Development et le Président et plusieurs membres du Cercle des ONG.

Ces rencontres ont conduit le secrétariat, dans un deuxième temps, à élaborer un rapport d'une cinquantaine de pages ainsi qu'un document sur les principales conclusions et recommandations. Enfin, un communiqué a été publié à l'issue de cet examen.

Le Département avait préparé pour cette occasion un mémorandum sur la politique de coopération au développement, qui a par ailleurs été remis aux membres de la Commission des Affaires Etrangères et Européennes de la Chambre des Députés à l'occasion du discours de Monsieur le Ministre sur la politique de coopération au développement du Luxembourg.

Les points forts de l'examen des pairs

Le dossier en annexe contient les principaux documents rédigés à cette occasion. Etant assez volumineux, il nous paraît approprié d'en résumer l'essentiel. Les parties en gras sont des citations directes des documents du CAD.

1. L'essor considérable et reconnu de notre coopération pendant la dernière décennie

« Il convient de relever les progrès substantiels que le Luxembourg a réalisés dans le domaine de la coopération au développement depuis le dernier examen par le CAD. »

Que le CAD se réjouisse en particulier de l'augmentation régulière de l'Aide Publique au Développement du Luxembourg n'a rien de surprenant. Il s'agit d'un constat moult fois répété depuis quelques années, qui ne nous encourage à persévérer sur cette voie.

Le rapport retient ainsi que **«la coopération au développement du Luxembourg a connu un essor considérable tout au long des années 1990 et jusqu'à ce jour. En 2000, le Luxembourg a rejoint le peloton des pays qui consacrent au moins 0.7% de leur revenu national brut (RNB) à l'aide publique au développement (APD). Depuis le dernier examen par le CAD en 1998, l'APD du Luxembourg, qui se montait à 99 millions de dollars américains (USD), est passée à 143 millions USD en 2001, ce qui correspond à une progression du rapport APD/RNB de 0.65% à 0.82%. L'accroissement remarquable de l'APD luxembourgeoise - qui se traduit par un taux annuel moyen de variation du volume en termes réels de 18% entre 1995-96 et 2000-01 - a été possible grâce à une performance économique soutenue et un soutien politique et public solide en faveur de la coopération au développement ».**

Pour rendre justice à la continuité et à la stabilité de l'engagement de l'ensemble de la classe politique luxembourgeoise et le rôle joué par la Chambre des Députés, le CAD souligne qu'il ne s'agit pas seulement du mérite du gouvernement actuel. Les conclusions notent ainsi que **« les gouvernements successifs se sont fixé depuis 1989 des calendriers précis et contraignants pour augmenter de manière systématique l'APD »**, tout en remarquant les orientations et impulsions nouvelles donnés depuis 1999.

2. Une politique de qualité visant la lutte contre la pauvreté et le développement durable

Un point fort de l'évaluation du CAD porte sur la qualité de la coopération, en raison notamment de l'objectif poursuivi de servir de comparaison à titre international. D'aucuns pourraient en effet estimer, vu l'engagement de parvenir à un objectif de 1% vers le milieu de la décennie, que le Gouvernement ne serait pas en mesure de faire face au volume croissant de l'aide et qu'il y aurait inmanquablement à moyen terme des problèmes d'absorption. Une conclusion aurait dès lors pu être de prôner un ralentissement de l'effort de coopération du gouvernement.

Le constat du CAD est sans ambiguïté : **« Le Luxembourg a sensiblement augmenté à la fois le volume et la qualité de son aide publique au développement (...) telle est la conclusion qui se dégage de l'examen de son programme de coopération pour le développement. Des efforts ont été déployés pour que la croissance budgétaire soit accompagnée d'un renforcement de la qualité de l'aide. Parmi les réalisations importantes à mentionner figurent : i) la mise en place d'un cadre stratégique pour la programmation bilatérale avec la préparation de programmes indicatifs de coopération pluriannuels pour les pays-cible ; ii) le déploiement de la présence luxembourgeoise sur le terrain ; iii) le renforcement de la collaboration avec les organisations non gouvernementales (ONG) ; iv) et la mise en place d'un système de suivi et d'évaluation »**.

Le CAD souligne également notre approche en matière de lutte contre la pauvreté. **« Le Luxembourg a fait de la lutte contre la pauvreté et le développement durable les objectifs majeurs de sa politique de coopération au développement. L'engagement du Luxembourg en faveur de la lutte contre la pauvreté se manifeste tout d'abord par la volonté de travailler avec les pays en développement les plus défavorisés. Les « pays-cible » ont été sélectionnés en raison de leur faible niveau de développement humain ; plus de la moitié d'entre eux font partie de la catégorie des pays les moins avancés. L'action du Luxembourg en faveur de la réduction de la pauvreté se manifeste également par la priorité très nette accordée aux infrastructures et secteurs sociaux (82% de l'APD totale en 2001), notamment l'éducation et la santé de base ainsi que la distribution d'eau et l'assainissement. Les efforts du Luxembourg dans ce domaine méritent d'être salués, étant donné les liens évidents qui existent entre l'action à l'appui des secteurs sociaux de base et la réalisation d'une grande partie des « Objectifs du millénaire pour le développement »**.

Il est vrai que sur ce dernier point, le CAD constate que la part de l'APD totale affectée aux pays cible (43% en 2001) est en recul, avant d'estimer qu'une liste de « pays à projets », comprenant une vingtaine de pays et absorbant près de 25% de l'APD bilatérale, constitue un certain facteur de dispersion. Pour être comprise, cette affirmation doit cependant être placée dans son contexte:

- D'une part, en appliquant des principes même du CAD: à trop concentrer son aide sur un nombre limité de pays en développement - ou sur un nombre limité de secteurs - la communauté des donateurs risque de créer des pays exclus du développement, ce qui provoquerait un effet contraire à celui recherché. Le constat ne vaut donc que pour autant qu'il s'agisse d'une trop grande dispersion n'ayant pas de fondements politiques précis.

L'engagement du gouvernement dans les pays du Sud-Est de l'Europe - la Serbie (dont le Kosovo) et le Monténégro ainsi que l'Albanie - est un choix délibéré de notre engagement européen. L'assassinat du Premier Ministre Djindjic en mars dernier a mis en évidence la vulnérabilité de ces jeunes démocraties qui ne permet aucun relâchement des efforts de coopération et de reconstruction en faveur des pays meurtris par plusieurs années de guerre et affaiblis face aux défis de la transition politique et économique. Dans la liste des dix principaux bénéficiaires de l'APD luxembourgeoise établie par le CAD, la République fédérale de Yougoslavie figure en première place.

- D'autre part, du fait d'un réexamen permanent et systématique de notre politique : La liste des pays partenaires non cible tendra à se contracter dans les années à venir. En 2003, la coopération avec le Chili et le Brésil se terminera. Celle menée avec plusieurs autres pays - surtout ceux connaissant un niveau de développement humain plus avancé - sera soumise à évaluation.
- Enfin, parce que le Ministère de la Coopération au Développement conseille et assiste les ONG, mais ne leur impose pas de choix quant aux pays et secteurs bénéficiaires. C'est à nos yeux une nécessité visant à maintenir son libre-arbitre à une société polycentrique et multiculturelle qu'est le Luxembourg.

L'ouverture ces dernières années de bureaux locaux comme à Dakar et à Praia a est également relevé par le CAD en soutenance de son appréciation concernant la qualité de notre politique de coopération. En appui du rapport, qui relève que cette décentralisation permet de se « **rapprocher des réalités locales et de pouvoir mieux participer aux efforts de dialogue politique et de coordination** », le communiqué de presse rajoute que « **ce rapprochement vers les partenaires offre des possibilités de mieux gérer et coordonner les activités sur le terrain** ».

3. La cohérence des nos politiques: un effort reconnu à poursuivre

Il y a lieu de souligner l'importance que le CAD attache à la question de la cohérence des politiques. S'il souligne l'intérêt et les efforts que le Gouvernement a d'ores et déjà réservés à cette question en notant que « **les autorités luxembourgeoises reconnaissent que l'impact de l'aide au développement est largement tributaire du degré de cohérence des politiques commerciales, agricoles, environnementales et financières. Le Luxembourg est sensible aux intérêts des pays en développement. Le Luxembourg s'est engagé à promouvoir la prise en compte des intérêts des pays en développement dans le cadre du cycle de négociations commerciales multilatérales de Doha. Dans ce contexte, le Luxembourg s'est notamment prononcé en faveur d'un réexamen des dispositions de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) de manière à permettre l'accès des pays en développement à des médicaments à des prix abordables. Le Luxembourg a appuyé les efforts de l'Union européenne (UE) visant à élargir ses marchés aux exportations des pays en développement. Un groupe de travail a été mis en place pour analyser les effets des distorsions commerciales découlant de la politique agricole commune sur l'agriculture, les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire des pays en développement. La fuite des capitaux des pays en voie de développement et leur balnchiment constitue un problème de cohérence des politiques qui fait partie des préoccupations du Luxembourg. les efforts de ce pays pour lutter contre les risques d'abus de sa place financière sont bienvenus ...** », il estime cependant que cette politique pourrait se voir renforcée si elle s'effectuait à travers une démarche plus systématique.

Dès lors « **le Ministère des Affaires Etrangères pourrait envisager de renforcer ses capacités d'analyse** » et « **le mandat du Comité interministériel pour la coopération au développement pourrait être renforcé afin de jouer un rôle plus actif dans la promotion du débat sur la cohérence des politiques au service du développement** ».

4. Un bilan qui nous encourage à poursuivre notre politique

Les conclusions et recommandations du CAD sont riches en enseignements et ne se limitent pas aux quelques passages – certes significatifs – repris ci-dessus. Les conclusions contiennent ainsi 12 propositions. Certaines sont des encouragements, d'autres autant de pistes pour ajuster notre politique: poursuite et renforcement de la discipline de concentration géographique, renforcement du système de suivi et d'audit, établissement de priorités dans le domaine multilatéral, renforcement du personnel et des capacités notamment analytiques du Ministère, révision du mandat du Comité interministériel, poursuite du rapprochement vers le terrain ...

Aucune des recommandations ne met en cause les fondements de notre politique de coopération.

C'est dans ce sens que tous les acteurs, tous les responsables de la politique de coopération au développement luxembourgeoise, ont des raisons de se montrer satisfaits du résultat de l'examen du CAD.

Le Luxembourg vient de connaître une décennie de croissance rapide de son APD. Celle-ci a demandé un important travail d'organisation et de structuration pour pérenniser les aspects qualitatifs de la politique de coopération au développement luxembourgeoise. L'ensemble des indicateurs économiques et sociaux nous montrent que l'économie mondiale - et par ricochet luxembourgeoise - traverse actuellement une phase de ralentissement. Par conséquent, cela impliquera un tassement dans la progression de notre PNB, ce qui se répercute sur l'évolution de notre APD. C'est un moment idoine pour consolider notre politique de coopération au développement.

Cette nouvelle phase - la consolidation de notre politique de coopération au développement - pourra être entreprise avec sérénité, même si de nouveaux chantiers se devront d'être ouverts. Ainsi par exemple: au moment où la Cour des Comptes s'apprête à conclure son examen de l'application des différentes parties de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement, une révision de cette loi s'impose pour l'adapter aux nouvelles données.

Le consensus national - pilier de notre effort de solidarité nationale - ne doit pas nous faire oublier qu'il n'y a pas lieu de tomber dans la complaisance. La qualité de la coopération demande des efforts d'adaptation et d'amélioration permanents. Des efforts dans ce contexte sont en cours. La Direction de la Coopération au Développement procède actuellement à un réexamen de son approche dans le domaine multilatéral. Des propositions ont été faites et approuvées visant à se concentrer sur un nombre plus limité d'agences de coopération multilatérales en donnant une préférence à celles menant des activités dans les domaines sectorielles prioritaires de notre coopération bilatérale. Le rapprochement vers le terrain se poursuit avec l'ouverture, dans un avenir plus ou moins proche, d'une antenne à Hanoi. En 2004, notre présence en Amérique centrale devrait se voir renforcée. C'est ce rapprochement qui devrait nous permettre aussi de favoriser encore davantage le partenariat et l'appropriation. De nouveaux modes de coopération, tels l'approche sectorielle, seront explorés à partir d'expériences d'ores et déjà en cours.

Le consensus national réclame également une politique d'explication et d'écoute. C'est dans ce contexte que le Gouvernement a lancé une large campagne de sensibilisation de l'opinion publique tenant à expliquer la raison d'être et les choix opérés en matière de politique de coopération ainsi que de la faire participer, en connaissance de cause, à nos efforts de solidarité.

Annexes:

- I. Communiqué de presse du Président du CAD à l'occasion de l'examen du Luxembourg
- II. Principales conclusions et recommandations du CAD, suivi du rapport complet - tel qu'ils seront publiés dans "*Les dossiers du CAD, volume 4 n°2*"
- III. Mémoire sur la politique de coopération au développement luxembourgeoise (MAE - GDL)