

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires
et Employés publics

sur

le projet de loi sur la coopération au développement

Par dépêche du 16 juin 1994, Monsieur le Ministre des Affaires Etrangères a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Introduction

L'interdépendance entre pays développés et pays en développement, caractéristique fondamentale du monde contemporain, s'accroît rapidement. Il est depuis longtemps admis que les politiques suivies par les pays industrialisés dans les domaines macro-économique, commercial, financier et dans le domaine de la coopération au développement contribuent largement à modeler l'environnement global dans lequel opèrent les pays en développement et dans lequel s'inscrit leur essor économique. Ce fait a été mis en évidence de façon spectaculaire à l'occasion du premier choc pétrolier, en 1973. Et depuis lors, les défis mondiaux se sont succédés - chocs pétroliers, crise de la dette et menaces que celle-ci a fait peser sur le système financier, environnement, migrations, trafic de la drogue, SIDA - démontrant davantage encore que le niveau de bien-être de tout pays, quel que soit son niveau, est de plus en plus étroitement lié à celui de tous les autres pays. Il devient en particulier de plus en plus évident qu'à terme les intérêts des pays riches sont inextricablement tributaires du bon fonctionnement de l'économie mondiale considérée dans son ensemble.

Pour cela, il faut que les pays aisés, parmi eux le Grand-Duché de Luxembourg, et les pays en voie de développement coopèrent effectivement dans un nombre croissant de domaines, selon des approches différenciées en fonction des régions ou du niveau atteint par les pays concernés. Le Grand-Duché de Luxembourg, un pays prospère, se doit de mener une politique de coopération avec les pays les plus démunis. Il doit partager une partie adéquate de sa richesse avec les pays les plus pauvres de ce monde.

Cependant, le Luxembourg n'a pas à avoir mauvaise conscience alors surtout que tant l'Etat que les nombreuses organisations caritatives et les citoyens en général font régulièrement preuve de solidarité et de générosité quand il s'agit de contribuer, d'une manière ou d'une autre, aux actions entreprises pour aider et soutenir les pays du tiers et du quart monde. Si certains pays industrialisés semblent faire des efforts plus substantiels encore, il y a lieu de relativiser la situation, étant donné que le Luxembourg n'a pas de passé colonial et qu'il n'a partant pas d'effort spécial de réparation à fournir. Encore reste-t-il à différencier entre, d'un côté, l'aide humanitaire et de développement proprement dite et, de l'autre, l'assistance militaire et la fourniture d'armes, qui souvent permettent aux régimes autoritaires en place d'opprimer leurs peuples.

Pour la plupart des pays concernés, l'aide au développement doit donc consister essentiellement en un net renforcement de leurs capacités politiques, institutionnelles, économiques et humaines, afin qu'il parviennent eux-mêmes à régler leurs problèmes. Il est pour eux fondamental de pouvoir compter sur des apports de coopération au développement qui contribuent à mettre en oeuvre ces capacités, grâce à une assistance financière ou à une assistance technique. Compte tenu des répercussions importantes qu'elles peuvent avoir, les politiques macro-économiques, commerciales, financières et autres des pays industrialisés doivent néanmoins être également considérées comme faisant partie de toute stratégie intégrée de soutien des pays à aider - ce qui va dans le sens des intérêts des pays industrialisés tout en favorisant le développement. Assurer la cohérence globale des politiques suivies par les pays industrialisés dans ces divers domaines, tel doit être un des objectifs fondamentaux du cadre économique et politique général dans lequel s'inscrira la gestion des défis mondiaux au cours des décennies à venir. A l'intérieur de ce cadre général, il conviendra ensuite de définir des stratégies cohérentes pour répondre à tel ou tel problème particulier. Dans ce contexte d'ordre global, le Gouvernement a élaboré un projet de loi intitulé "Loi sur la coopération au développement". Ce projet appelle de la part de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics un certain nombre de commentaires et d'observations.

Commentaires et observations
relatives au texte du projet de loi

1. Du Fonds de la Coopération au Développement

Parmi les défis fondamentaux, on en évoquera brièvement un des plus importants, qui revêt une importance fondamentale: l'explosion démographique. La population mondiale augmente d'un milliard de personnes tous les onze ans, et 95 pour cent de cet accroissement est imputable aux pays en développement. Si le taux de croissance se ralentit, le chiffre absolu des naissances ne cesse, lui, d'augmenter. La population des pays en développement a progressé de 2,4 milliards de personnes entre 1950 et 1990, année où elle devrait augmenter encore de 3,4 milliards de personnes pour franchir le cap des 7 milliards en 2025. A titre de comparaison, la population des pays développés (ex-Union soviétique comprise) a augmenté de 0,38 milliard de personnes entre 1950 et 1990 et, d'après les projections, elle ne devrait pas s'accroître de plus de 0,17 milliard jusqu'en 2025, pour s'établir à 1,35 milliard de personnes.

Cette évolution ne manquera pas de provoquer de graves tensions économiques, écologiques, sociales et politiques. De nombreux pays en développement auront un mal grandissant à faire face au doublement, voire au triplement, de leur population au cours des prochaines décennies. Une croissance démographique trop rapide pour permettre un développement durable soumet à des pressions excessives aussi bien les infrastructures sociales et économiques, que l'environnement et les capacités de création d'emploi, sans parler de celles relatives à la production et distribution alimentaires.

La mise en oeuvre de politiques démographiques complètes peut avoir une grande incidence sur la croissance de la population et le niveau de vie des familles. Une diminution des taux de fécondité se traduit en effet par une baisse des taux de morbidité et de mortalité, maternels et infantiles. Les familles qui comptent moins d'enfants ont moins de mal à nourrir, habiller et instruire ces derniers, et les filles y sont moins désavantagées. Le renforcement de la coopération au développement dans ce domaine devrait devenir une priorité non seulement mondiale, mais aussi lu-

xembourgeoise. Il n'en reste pas moins que la transition vers une stabilisation démographique est, par essence, un processus socio-économique qui ne peut être fondamentalement modifié que par une modernisation politique, sociale et économique de la société. L'éducation des femmes a un rôle essentiel à jouer dans la modernisation sans compter qu'elle a des répercussions importantes sur les taux de fécondité. Force est de constater que le projet de loi, dans l'énumération des secteurs d'intervention du Fonds de la Coopération au Développement (article 4), ne mentionne pas la politique de population, ni le contrôle des naissances, ni même le rôle des femmes dans le développement. Il s'agit là d'une insuffisance flagrante du texte du projet de loi qui touche au coeur même des raisons du sous-développement.

La coopération du Luxembourg au développement est et sera appelée à gérer des moyens financiers considérables. En 1993, l'aide publique au développement a dépassé 1,5 milliard de francs luxembourgeois. D'ici 1996, le montant de 2 milliards pourrait être atteint. Il est d'importance capitale de veiller à une bonne gestion de ces deniers publics. Il est vrai que chaque année 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 doit être remis à la Chambre des Députés (article 6) et la Chambre des Comptes est appelée à faire d'éventuelles observations. Suivant l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ces procédures, qui par ailleurs se limitent au Fonds de la Coopération au Développement, sont largement insuffisantes. L'évaluation et le contrôle financier "ex ante" et "ex post" doivent être renforcés et intégrés dans le projet de loi de manière à permettre la meilleure utilisation possible des fonds au bénéfice des pays en voie de développement. Que ce soit la coopération bilatérale, que ce soient le cofinancement ou la donation globale des ONG, il faut que des procédures de contrôle efficaces, cohérentes et transparentes soient mises en place. Le système doit être infaillible. L'administration doit se donner les moyens nécessaires pour effectuer ces contrôles. Avant l'approbation d'un projet, toutes les mesures doivent être prises pour assurer son bon choix géographique et sectoriel, y compris une dotation financière suffisante mais non exagérée. Après la mise en oeuvre d'un projet, un contrôle

sur base des documents et pièces justificatives doit être fait. Trop souvent les scandales de fraude, de détournement de fonds ou de mauvaise gestion ont fait la une de la presse dans certains de nos pays voisins. Il faut que l'administration se dote de toutes les garanties nécessaires pour éviter la moindre erreur dans la gestion des fonds. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics met donc en garde contre un mauvais emploi des moyens financiers. La plus petite maladresse dans les décisions financières pourrait avoir des répercussions néfastes sur la politique luxembourgeoise, au détriment des bénéficiaires de la coopération et au détriment de la réputation du Luxembourg.

2. De la coopération avec les organisations non gouvernementales

Depuis 1985, les ONG luxembourgeoises bénéficient d'un large et solide soutien de l'administration. La formule du cofinancement de projets a contribué à une véritable prolifération d'associations de toutes sortes qui opèrent, si ce n'est que ponctuellement, dans les pays en développement. A ce stade, il semble que quelque soixante-dix ONG luxembourgeoises soient agréées auprès du Ministère des Affaires Etrangères. Sans vouloir mettre en question le bien-fondé des actions de ces organisations, il faut constater que ce nombre est exorbitant. Il serait plus rationnel de concentrer les efforts sur un nombre réduit d'ONG qui pourraient choisir la voie de la professionnalisation, au lieu d'arroser les pays en développement d'un nombre élevé de micro-projets qui, au-delà d'un effet local à court terme, ne contribuent en rien à la solution globale des problèmes du sous-développement.

L'approche générale en ce qui concerne la coopération avec les ONG luxembourgeoises doit être logique, ordonnée et efficace. La dispersion des moyens sur les plans géographique et sectoriel, le manque de coordination et de coopération entre les ONG luxembourgeoises elles-mêmes et les ONG et la coopération bilatérale risquent d'entraîner un rendement médiocre des efforts.

Certaines ONG luxembourgeoises ont concentré leurs activités sur la sensibilisation de l'opinion publique luxembourgeoise. Ils estiment qu'il est important de contribuer, par

des actions d'éducation au développement, à une meilleure compréhension des problèmes du sous-développement. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics regrette que le projet de texte ne mentionne même pas cet aspect du problème. Il s'agit d'un élément important de toute politique crédible de coopération au développement, et il serait important de consacrer des moyens financiers appropriés à ce volet de la coopération.

3. Des agents de la coopération et des coopérants

Après les lois de 1982 et 1989, la législation relative aux agents de la coopération et aux coopérants est modifiée une nouvelle fois. Le projet sous avis prévoit un certain nombre d'améliorations statutaires et matérielles. Cependant, le statut luxembourgeois reste en retrait par rapport aux facilités et possibilités qui sont offertes dans nos pays voisins.

En ce qui concerne les agents de la coopération, il faut signaler que l'administration ne prend pas en charge le coût du logement des agents qui prennent une fonction dans un pays en développement. En plus, au lieu de prévoir une prime d'expatriement normale, calculée suivant le coût de la vie dans le pays concerné, le texte du projet de loi se limite à mettre en place une simple indemnité de séjour (article 24) à fixer de cas en cas. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime qu'il faut honorer d'une manière correcte et équitable le dévouement et le courage des fonctionnaires qui souhaitent consacrer une partie de leur vie à aider les plus pauvres. Selon la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, une adaptation du statut luxembourgeois aux normes internationales serait indiquée.

Les mêmes remarques valent pour le statut de coopérant. Dans ce cas la prime de réinstallation (article 30) est fixée par le texte de la loi à 4.000 francs (indice 1948) pour chaque mois passé à la coopération. Une prime relativement minime quand on sait que beaucoup d'ONG paient des salaires très modestes à leurs coopérants. Une prime de réinstallation adaptée aux besoins réels pourrait être un facteur important pour la réussite de la réinsertion sociale du coopérant après son retour, aussi bien qu'au préalable, un élément décisif de sa résolution de partir.

En ce qui concerne les cas d'application particuliers du statut de coopération, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics salue la nouvelle possibilité pour les experts et représentants des ONG de pouvoir bénéficier des avantages en matière de sécurité sociale dans le cadre de missions sur le terrain d'une durée minimale de 7 jours.

4. Du congé "coopération au développement"

En référence à d'autres formules de congé du même type (congé culturel, congé sportif, ...) le texte du projet de loi instaure le congé "coopération au développement". La durée de ce congé ne peut dépasser 6 jours. Sans vouloir contester le bien-fondé de ce nouveau congé spécial, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics met en garde devant les éventuels abus. Il paraît trop facile, sous prétexte de vouloir servir un pays en développement, de faire des voyages dans les pays "exotiques". Comme les mesures d'exécution sont laissées au pouvoir réglementaire, il faut préconiser une approche très restrictive qui limite le champ d'application de la loi au "vrais" acteurs du développement.

Conclusion

Si un objectif fondamental pour le XXI^e siècle est d'instaurer un ordre mondial viable fondé sur la coopération, la coopération au développement en sera un instrument privilégié. L'aide, les organismes d'aide et le dialogue sur les mesures à prendre sont amenés à jouer un rôle essentiel par le concours qu'ils peuvent apporter à la solution des problèmes mondiaux qui se posent dans des domaines comme l'environnement, les mouvements migratoires et la drogue, et par la contribution qu'ils sont susceptibles d'apporter au progrès politique, économique et social et à la stabilité.

La complexité de la coopération au développement, d'une manière plus générale, soulève de difficiles problèmes de cohérence. La prise de conscience de l'importance capitale de l'environnement politique et institutionnel a conduit à mettre l'accent, beaucoup plus que par le passé, sur les spécificités nationales et à opter pour une programmation

intégrée par pays. Les organismes d'aide s'emploient résolument à soutenir les efforts de réforme politique et économique indispensables aux progrès d'un développement durable. Certaines caractéristiques de la coopération au développement n'en demeurent pas moins difficilement compatibles avec des stratégies de développement fondées sur le marché et l'impératif de bonne gestion des affaires publiques.

Etant donné les changements intervenus dans les stratégies économiques des pays en développement et dans la philosophie des politiques d'aide, il est absolument vital, aussi pour le Luxembourg, de redoubler d'efforts pour aligner les pratiques en matière d'aide sur la nécessité de cohérence de leur exécution. Plusieurs pays donateurs ont déjà commencé à redéfinir leur vision de l'aide en se plaçant dans une optique plus large, plus stratégique. Certains gouvernements ont fait d'importantes déclarations dans lesquelles ils établissent un lien entre l'aide et le règlement des problèmes mondiaux de prospérité et de sécurité de même qu'entre l'aide et le progrès politique dans les pays en développement. Pour sa part, l'Union Européenne a directement abordé la question de la cohérence des politiques dans le chapitre du traité de Maastricht consacré à la coopération au développement.

La contribution que les organismes d'aide ont à apporter à la formulation de stratégies cohérentes et efficaces pour la mise en oeuvre de ce programme tient à leur connaissance intime de la situation des différents pays en développement, avec lesquels ils entretiennent depuis longtemps des relations de travail, et à l'accent mis dans leurs activités sur le renforcement des capacités - humaines, institutionnelles et économiques. Les spécialistes du développement doivent, premièrement, continuer à s'employer sans relâche à améliorer la gestion et les modalités d'acheminement de l'aide et, en collaborant activement avec d'autres ministères, à renforcer l'accent mis sur la création de capacités dans les activités de coopération au développement. Les organismes et ministères chargés des questions d'aide peuvent, deuxièmement, être les instigateurs d'approches globales et plaider pour une prise en compte de la cause du développement dans les débats interministériels. Ces diverses activités devront être étayées par une analyse des ef-

fets des politiques suivies pour les pays en développement. Leur sensibilité aux questions de développement place par ailleurs sans doute ces organismes dans une position exceptionnelle pour se rendre compte qu'il est de l'intérêt national d'adopter, dans le domaine de la coopération au développement, des stratégies larges et cohérentes et de fonder davantage sur la coopération les approches retenues à l'égard des grands problèmes mondiaux.

Même s'il existe au Luxembourg un large consensus en faveur du renforcement de la cohérence des politiques et un soutien accru en faveur du développement, cela n'empêchera pas la réaffirmation des intérêts sectoriels à mesure que surgissent de nouveaux problèmes ou de nouvelles questions. Au quotidien, il faut toujours que l'administration dispose de mécanismes lui permettant de faire en sorte que les politiques ou décisions individuelles susceptibles d'entrer en conflit avec les objectifs à long terme soient identifiées et soumises à un débat approprié. Ce qui plus est, il ne faudra pas croire que l'administration soit en mesure de gérer correctement des fonds en croissance continue, sans être dotée des ressources humaines nécessaires. Il ne faudra pas se tromper de débat: il porte aussi bien, sinon plus, sur la qualité de la coopération au développement que sur la quantité, c'est-à-dire le volume des moyens financiers disponibles.

Ainsi délibéré en séance plénière le 17 août 1994.

Le Secrétaire,



Le Président,

