

REGARDS

COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

# Malaise postposé

Luc Caregari

**La présentation du rapport sur la coopération au développement ce mercredi à la Chambre des députés n'a que partiellement apaisé les craintes que les ONGD avaient manifestées depuis la publication du « budget de la nouvelle génération » le 15 octobre - annonçant des coupures à leurs dépens pour les années à venir.**

Ne serait-ce qu'un problème de timing ? Initialement prévu pour le 15 octobre, le débat sur la coopération a dû être reporté au 5 novembre « sur demande de la Chambre », comme s'apprêtaient à expliquer ce mercredi le ministre de la Coopération Romain Schneider (LSAP) et surtout Marc Angel (LSAP), président de la commission des affaires étrangères en charge de ce dossier. Sans ce décalage, les ONGD (organisations non gouvernementales de développement), visées par trois des mesures incluses dans le « Zukunftspak » auraient appris « la bonne nouvelle » de la bouche du ministre avant de devoir les lire dans la presse (voir woxx 1290).

Or le débat du 15 octobre a dû être déplacé à cause de la déclaration gouvernementale du premier ministre Xavier Bettel (DP), qui se tenait le mardi 14 octobre et qui a été débattue par le parlement le lendemain au matin. Du coup, le dépôt du budget et du fameux « Zukunftspak » (qui lui avait été annoncé de longue date pour le matin de la même date) a été poussé vers l'après-midi... et a donc rendu impossible la déclaration sur la coopération au développement, elle aussi programmée depuis un certain temps. C'est donc le gouvernement, dont fait aussi partie le ministre de la Coopération, qui a provoqué tout ce chambardement et, s'il y a eu une panne de communication, c'est bien lui qui en est le seul responsable.

Mais s'agit-il vraiment d'une panne de communication ? Si elle avait eu lieu comme prévu, la déclaration du ministre se serait quand même tenue quelques heures après le dépôt du budget et l'annonce des mesures. Il n'y au-

rait certes pas eu de communiqué de la part du Cercle des ONGD, faute de temps, mais l'affolement dans les rangs des associations visées aurait été tout aussi grand.

Le gouvernement ne rate pas une occasion pour confirmer que toutes les mesures du « Zukunftspak » ont été débattues et arrêtées en son sein depuis le mois de juillet et que les partenaires de la coalition (notamment les cheffes des groupes politiques et les dirigeantes des partis de la majorité) étaient au courant des mesures prises dans les départements des ministères dirigés par des membres issus des autres partis de la coalition bleu-rouge-vert.

## La grande surprise

Il y avait donc assez de temps pour aborder ces questions qui risquaient de faire mal, bien avant leur publication. Par exemple le 26 septembre, date à laquelle se tenait une réunion du groupe de travail qui rassemble régulièrement des membres du ministère de la Coopération et des ONGD. Le rapport de cette réunion, dressé par le ministre lui-même, ne dit mot sur d'éventuelles nouvelles dispositions.

Ce rapport ne parle pas non plus de la sortie imminente du « plan d'action pour l'efficacité du développement 2014-2016 », publié de façon très discrète sur l'internet le 21 octobre. Celui-ci fait suite à une conférence internationale tenue à Busan (Corée du Sud) déjà en 2012, et il avait été longuement demandé par les ONGD, qui elles-mêmes avaient entamé une discussion sur l'efficacité de leurs propres programmes depuis 2013.

C'est précisément sur ce rapport que se basait en grande partie le ministre pour faire sa déclaration ce mercredi. Et il explique que les coupures annoncées dans le « Zukunftspak » ne constituent pas des « réductions » mais plutôt des « réorientations » afin d'augmenter l'efficacité de l'aide. Effectivement ces lignes - qui touchent aux taux de cofinancement accordés aux projets et programmes développés par



**Fonds pour la coopération au développement** (en mio d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>I. Mouvements du fonds</b>						
- Avoir au 01.01.	1.906	4.066	3.066	66	66	65
- Dotations budgétaires:						
a) Dotation normale	178.492	180.448	167.831	171.868	183.652	197.456
b) Dotation supplémentaire	0	0	0	0	0	0
- Remboursements	2.192	0	2.000	2.000	2.000	2.000
- Dépenses	178.523	181.448	172.831	173.868	185.653	199.456
- Avoir au 31.12	4.066	3.066	66	66	65	66
<b>II. Programme des dépenses</b>						
- Coopération bilatérale mise en oeuvre par Lux-Development (LD)	77.380	80.000	78.167	80.000	85.000	89.129
- Frais de fonctionnement de LD	10.520	11.148	11.444	11.754	11.974	12.198
- Coopération bilat. mise en oeuvre sans recourir aux services de LD	25.586	30.000	24.000	22.284	25.823	33.417
- Coopération multilatérale et multi-bilatérale	23.396	22.700	20.700	21.659	24.514	25.406
- <b>Coopération avec les O.N.G. luxembourgeoises</b>	<b>33.481</b>	<b>33.400</b>	<b>34.020</b>	<b>33.410</b>	<b>33.482</b>	<b>34.269</b>
- Agents de la coopération, coopérants; autres appuis en RH	3.971	4.200	4.500	4.761	4.860	5.036
- Aide humanitaire	4.145	0	0	0	0	0
- Divers (dont FIDA)	44	0	0	0	0	0
Total des dépenses	178.523	181.448	172.831	173.868	185.653	199.456
<b>Part ONGD dans FCD</b>	<b>18,75%</b>	<b>18,41%</b>	<b>19,68%</b>	<b>19,22%</b>	<b>18,03%</b>	<b>17,18%</b>

les ONGD dans les pays en voie de développement ainsi qu'à l'appui aux frais administratifs (essentiellement les salaires du personnel en charge de la gestion de ces projets depuis le Luxembourg et supportés déjà à l'heure actuelle à 33 pour cent par les ONGD elle-mêmes) - ne font rien gagner au budget luxembourgeois (et ne devraient de ce fait pas figurer parmi les 258 mesures que le ministre des Finances avait mises en avant pour démontrer comment il voulait arriver à un équilibre budgétaire en 2018).

La plus grande partie des fonds que le ministère de la Coopération alloue aux ONGD passe en effet par le Fonds pour la coopération au développement (FCD), alimenté par une dotation budgétaire annuelle qui elle n'est pas en baisse - bien au contraire. Malgré un nouveau mode de calcul du revenu national brut (RNB), le gouvernement a tenu à maintenir l'aide publique au développement au niveau de 2014 - c'est-à-dire 323 millions d'euros - alors que le taux de 1 pour cent, prévu dans le contrat de coalition, aurait signifié une baisse de 25 millions. Et Romain Schneider a même obtenu de ses collègues la garantie que ce montant ne baissera plus dans les années à venir, même dans le cas où l'enveloppe théorique se situerait encore en dessous de ce seuil.

Néanmoins, les chiffres du « Zukunftspak », mais aussi ceux inscrits dans le budget pluriannuel qui inclut aussi l'évolution du FCD, montrent bien que la « redistribution » se ferait aux dépens des ONGD. Si on cumule les montants du « Zukunftspak », on arrive à une diminution de 9,94 millions d'euros de fonds alloués aux ONGD. Si l'on compare l'année 2018 - la dernière sur laquelle renseigne le tableau - et les comptes de 2013, les moyens alloués aux cofinancements de projets seraient en baisse de 22 pour cent, ceux pour les accords-cadres de 5,2 pour cent et ceux pour les frais administratifs de 17 pour cent.

Il est vrai que le « Zukunftspak » ne donne pas la base sur laquelle ces

économies par rapport à une « politique inchangée » sont calculées. C'est un peu comme l'histoire de l'homme qui court tous les matins et s'essouffle derrière le bus qui doit l'amener au travail, et qui explique à son collègue pouvoir économiser ainsi chaque jour au moins quatre euros. Sur quoi celui-ci lui propose de courir plutôt derrière un taxi, ce qui lui ferait économiser au moins cinq fois plus...

Le budget pluriannuel du FCD est peut-être un peu plus parlant à cet égard : les crédits alloués aux ONGD (à part l'éducation au développement et l'aide humanitaire qui sont financées directement à travers des lignes du budget annuel) y sont inscrits et augmentent effectivement pour 2015 - tant en chiffres absolus qu'en pourcentage par rapport aux dépenses globales du FCD. Mais dès 2016, c'est-à-dire l'année à partir de laquelle les nouvelles mesures seraient mises en place, la tendance se renverse. En 2018 la part des ONGD ne serait plus que 17,18 pour cent alors que pour 2015 les prévisions situent leur impact à 19,68 pour cent (voir tableau ci-dessus).

### La petite différence

Dans son discours le ministre a promis vouloir maintenir à 20 pour cent la part des ONGD dans l'aide bilatérale. S'il est vrai qu'en dehors de la ligne directement réservée aux ONGD il y a encore d'autres fonds qui passent par leurs canaux, par exemple pour l'aide d'urgence et à travers des mandats (c'est-à-dire des programmes gérés par des ONGD mais commandités et cofinancés à 100 pour cent par l'Etat), il s'avère que la part « autodéterminée » par les ONGD, c'est-à-dire celle où elles mettent en oeuvre leurs projets et programmes selon leurs spécificités in-

dividuelles, serait en nette régression. La « petite » différence d'exactlyment 2,50 pour cent entre 2015 et 2018 représenterait la bagatelle de 4,9 millions d'euros - qui, si l'on suit la logique du ministre, seraient donc drainés vers d'autres canaux de la coopération. Reste à savoir lesquels.

L'ironie du sort voudrait donc que les ONGD dans leur ensemble soient les premières visées par une réorientation suite au processus de Busan... processus qu'elles avaient thématiqué bien avant d'autres acteurs de la coopération. Les mesures proposées à leur encontre contribueront-elles alors vraiment à une meilleure efficacité de l'aide ?

Les taux de cofinancement seraient maintenus à leur niveau actuel pour les ONGD actives dans les pays les moins avancés (PMA), expliquait le ministre dans son discours. Effectivement ces pays, dans leur ensemble, représentent la majeure partie des populations à travers le monde qui sont dans le manque le plus absolu. En travaillant dans ces pays, la chance de faire bénéficier d'aides les plus démunis est certes plus grande. Mais il persiste à travers les autres pays, auxquels on reconnaît également le statut de pays en voie de développement, de larges régions et d'énormes populations qui répondent aux mêmes critères de revenu inférieur brut par tête en dessous de 900 dollars annuels (c'est-à-dire moins de 2,5 dollars quotidiens). Les ONGD ont justement la spécificité de travailler à la base et de pouvoir identifier directement sur le terrain de telles poches de pauvreté, des « groupes sensibles » comme ils sont appelés par le Programme des Nations unies pour le développement.

Les vrais pauvres dans les pays un peu plus riches seraient donc moins bienvenus que ceux des PMA ? En ce

qui concerne l'aide bilatérale de l'Etat, une réorientation plus forte vers les PMA pourrait faire du sens : pourquoi l'Etat luxembourgeois négocierait-il en direct, par exemple en Inde, des programmes avec des départements ministériels qui comportent plus de fonctionnaires que le gouvernement luxembourgeois dans son ensemble ? Cette discussion avait mené à l'époque à la stratégie des pays cibles : des pays partenaires, de petite ou de moyenne taille, sur lesquels se spécialisait la coopération publique luxembourgeoise. Mais il était accepté que les ONGD continueraient leur travail de terrain là où elles étaient déjà présentes - comme en Amérique latine ou en Asie où les PMA - contrairement à l'Afrique - sont l'exception plutôt que la règle.

Comme le gouvernement a quelques réticences à se lier à certains « éléphants », il s'agirait dans ces cas justement d'encourager d'autres acteurs - et notamment les ONGD - à prendre la relève et à orienter l'aide alors de façon plus spécifique vers des populations vraiment nécessiteuses. Par contre, en diminuant l'aide à leur égard, on ferait payer aux perdants d'un système économique pervers deux fois leur sort de vivre du mauvais côté d'une frontière définie par un calcul purement statistique, qui opacifie justement les différences.

Mais il est encore plus drôle d'entendre le ministre vanter un certain nombre de « success stories » de la coopération luxembourgeoise en citant des exemples situés au Salvador, au Nicaragua, au Cap-Vert, au Vietnam... des pays très variés ayant en commun une chose : ce ne sont pas des PMA.