



Avis du Cercle de Coopération des ONG de développement sur la mise en œuvre de la Cohérence des politiques pour le développement au Luxembourg

Octobre 2015

A. Contexte

La cohérence des politiques pour le développement (CPD) vise à éviter que l'impact des projets de coopération au développement et de développement durable soit réduit ou contrecarré par d'autres mesures politiques.

Le gouvernement luxembourgeois s'est explicitement engagé à appliquer le principe de la cohérence des politiques pour le développement par le biais de la loi du 9 mai 2012 modifiant la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement et l'action humanitaire. Pour mettre en œuvre cette cohérence des politiques pour le développement, la loi en question prévoit « l'extension des compétences du Comité interministériel pour la coopération au développement¹ (CID) en matière de cohérence des politiques pour le développement » (art. 50). Cet engagement légal a été renforcé par un engagement politique confirmé dans le programme gouvernemental en vigueur depuis 2013. Ce programme gouvernemental fait explicitement référence au CID et le mandate pour définir une procédure qui assure la cohérence des politiques pour le développement. Suite à quoi, le CID s'est doté, en juin 2014, d'un mécanisme de cohérence des politiques pour le développement.

B. Nos constats

Sur la mise en œuvre de la CPD au Luxembourg

Le Cercle de Coopération des ONG de développement (Cercle) félicite le gouvernement luxembourgeois d'avoir intégré dans son discours, son programme officiel et ses textes de loi la cohérence des politiques pour le développement.

Une instance compétente au Luxembourg - d'ailleurs le seul instrument mis en place pour se pencher sur la CPD - est le **Comité interministériel pour la coopération**

¹ Au sein du CID se réunissent des représentants des différents ministères du gouvernement luxembourgeois pour s'échanger sur des sujets de coopération au développement, notamment de CPD.

au développement (CID). En appréciant l'existence de ce comité interministériel, le Cercle regrette que **le gouvernement luxembourgeois ne se soit jusqu'à présent pas doté de mécanismes de coordination efficaces (au-delà du CID), ni de mécanismes de contrôle et d'évaluation adaptés, qui seraient à même de réellement faire avancer la mise en œuvre de la CPD au Luxembourg.** Les discours progressistes du gouvernement et du parlement luxembourgeois ne sont **pas soutenus par un leadership politique conséquent.**

Sur le fonctionnement du CID

Le Cercle salue que le CID se soit donné, en juin 2014, une méthodologie pour aborder des sujets particuliers. Cette méthodologie représente sans doute une amélioration du fonctionnement du CID car elle rend son travail plus structuré, transparent et accessible.

Néanmoins le Cercle constate également que :

1. Cette méthodologie n'est pas suffisamment efficace et est incomplète

- Le **choix des dossiers** traités se fait « par consensus des membres du Comité, y compris le représentant du ministre en charge du dossier en question » et non pas en fonction de priorités et/ou d'urgences.
- De par le caractère purement consultatif du CID, **les discussions et constatations faites au sein du CID restent pour la plupart sans suivi et n'ont pas d'impact réel.**

Tel est par **exemple** le cas pour les discussions sur le fond de compensation menées au sein du CID le 6 février 2015. Dans l'avis sur la cohérence de la politique de placement du Fonds de compensation au regard des politiques pour le développement du 05/06/15 le CID constate d'une part que : « [...] *les explications des représentants du Cercle des ONG sur les exemples de non-conformité avec la démarche de cohérence des politiques ne sont pas dénués de fondement, [...]* » et d'autre part exprime l'avis que : « *la politique d'investissements du Fonds a évolué significativement depuis 2014 dans le sens préconisé* » et « *vise à prendre en compte la cohérence des politiques pour le développement* ». Le CID n'identifie donc dans son avis aucun besoin d'intervenir, ne formule pas de suggestions d'amélioration, et n'annonce pas de suivi. Les discussions sur ce sujet semblent donc closes, alors que les échanges au sein du CID n'ont aucunement changé la situation.

Un autre exemple est le sujet des **marchés publics**². Dans le Procès verbal de la réunion du CID du 3 avril 2015 la présidente du CID conclut que : « *[le sujet des marchés publics] n'est plus discuté au sein du comité interministériel, car il semble difficile de faire avancer ce sujet par d'autres actions.* » Dans une lettre du 23/06/15 adressée au Cercle, la présidente du CID rappelle que « *Une campagne de sensibilisation ou une diffusion de recommandations de la part du CID en tant que tel ne peuvent pas être envisagées de par la nature même du CID.* »

² Bien que les discussions sur les marchés publics au sein du CID ont été menées avant l'introduction de la nouvelle méthodologie, le 13 décembre 2013, cet exemple démontre néanmoins ces discussions restent sans suivi.

- La méthodologie ne doit **pas nécessairement** mener à un avis car conformément à l'art. 4 du règlement grand-ducal du 7 août 2012, le CID n'établira que « dans la mesure du possible » un avis sur le dossier en question et « cet avis sera adopté par consensus ».
- De plus, la méthodologie ne prévoit **pas de retour des ministres concernés sur la suite qu'ils donneront (ou pas) à l'avis**. Comment le CID peut-il être un instrument de la CPD si les acteurs qui décident de la politique, les politiciens, ne sont pas tenus de réagir sur les constatations faites par le CID ?
- La méthodologie ne prévoit pas de communication directe des avis émis par le CID vers **le parlement et les représentants de la société civile**.

2. Cette méthodologie n'est pas suffisamment équitable et participative :

Le CID invite à ses réunions des experts gouvernementaux d'une part et des représentants de la société civile d'autre part, pour présenter leurs points de vue respectifs sur un dossier en question. **La présence des représentants de la société civile n'est sollicitée que le temps de leur présentation**, alors que les experts gouvernementaux sont invités à assister à l'intégralité de la réunion du CID concernant le dossier de leur expertise. Il en est **de même pour la formulation d'un avis** qui est préalablement partagé avec les experts gouvernementaux, mais pas avec les représentants de la société civile.

3. Mais surtout : Cette méthodologie est insuffisante pour réellement mettre en œuvre la CPD.

Si nous considérons que le CID est la seule instance compétente et le seul instrument concret actuellement en place pour se pencher sur la CPD au Luxembourg, le CID est loin d'être un outil à la hauteur du défi que représente pour le Luxembourg la cohérence des politiques pour un développement équitable et durable :

- Le CID a un **caractère purement consultatif** et ses avis ne sont **nullement contraignants**. Ainsi, le travail du CID reste sans suivi réel (tel que constaté sous 1.) et sans impact concret sur les politiques luxembourgeoises.
- Le CID rassemble des fonctionnaires qui ont une **marge de manœuvre limitée quant à l'impact sur les politiques de l'Etat**³.
Or, **un réel outil pour concrétiser les discours en faveur de la CPD devrait s'appliquer justement au cadre politique lui-même.**

Le Cercle doute que le mécanisme actuel puisse avoir un impact quelconque, si même sur des sujets entièrement sous le contrôle de la politique luxembourgeoise, tel que les marchés publics et le Fonds de compensation, il semble « difficile de faire

³ Voir aussi le constat suivant émis par le CID dans son avis sur la politique de placement du Fonds de compensation du 5 juin 2015 : « *Le comité constate aussi que les explications des représentants du Cercle des ONG sur les exemples de non-conformité avec la démarche de cohérence des politiques ne sont pas dénués de fondement, mais il constate que la réponse y relative va au-delà du cadre de la politique d'investissement dans lequel peut évoluer le Fonds de compensation* ».

avancer le sujet », comme le fait remarquer la présidente du CID dans le Procès-verbal de la réunion du 3 avril 2015. Comment, sous ces conditions, d'autres sujets, tels que les accords de partenariat économique, la politique agricole commune de l'UE ou bien la justice fiscale internationale, pourraient-ils être abordés ?

C. Nos 10 revendications

... à l'égard du gouvernement

1. Nous demandons au gouvernement luxembourgeois de traduire ses ambitions en faveur de l'Agenda 2030 et notamment d'un développement équitable et durable en actions concrètes. Nous demandons à ce que **le discours soit accompagné de leadership politique réel et d'actions concrètes pour mettre en œuvre la CPD.**
2. Nous demandons au gouvernement de se doter de **mécanismes de coordination appropriés et efficaces**, afin d'avoir un impact réel sur les décisions politiques au profit de la CPD.
3. Nous demandons au gouvernement de se doter de **mécanismes de suivi et d'évaluation systématiques et efficaces**, pour pouvoir juger ex-ante et ex-post de l'impact des politiques luxembourgeoises sur les populations des pays en développement. Plus précisément, nous demandons au gouvernement de commanditer des **études d'impact indépendantes**⁴.
4. Nous demandons une réflexion sur la mise en place d'un **mécanisme d'arbitrage** qui puisse faire la balance entre les intérêts nationaux et internationaux. De préférence, un tel mécanisme d'arbitrage serait basé sur un **mécanisme de consultation ou même de recours** qui permette aux parties qui sont impactées par des incohérences des politiques luxembourgeoises en matière de développement de pouvoir témoigner des conséquences négatives vécues.
5. Nous demandons **que la coopération au développement et le développement durable deviennent bien plus que des ressorts politiques de niche**. Le développement équitable et durable devrait être une priorité fondamentale du gouvernement luxembourgeois, déterminant toutes les politiques gouvernementales, comme l'a affirmé le Premier Ministre à l'occasion de l'adoption de l'Agenda 2030 auprès des Nations Unies à New York le 27 septembre 2015.

... à l'égard de la Chambre des députés

6. Nous demandons à **la Chambre des députés de se saisir davantage de la mise en œuvre de la CPD**. La Chambre devrait systématiquement vérifier l'impact des projets de loi qu'elle propose (par exemple au moyen d'une fiche d'impact comparable à la fiche financière) et des lois qui lui sont soumises pour adoption et s'assurer que ces lois n'aient pas d'impact potentiellement négatif sur les populations des pays en développement et l'environnement.

⁴ Aux Pays-Bas des efforts dans ce sens ont été réalisés.

L'idée d'un « Nohaltegekeetscheck » proposé par le Conseil supérieur pour un développement durable (CSDD) va dans cette direction.

7. Nous demandons à la Chambre des députés d'assumer davantage son rôle de contrôle du gouvernement en ayant un **regard plus systématique sur la mise en œuvre de la CPD par le gouvernement**. Ainsi, au minimum, la Chambre devrait prendre connaissance, en même temps que le ministre concerné, des discussions et de l'avis du CID sur un dossier particulier et le cas échéant demander des comptes auprès du ministre concerné⁵.

... à l'égard du CID

8. Nous demandons **qu'au delà d'une pure consultation, les représentants de la société civile consultés puissent véritablement participer à la formulation de l'avis sur un dossier en question**, e.a. en participant à l'intégralité des débats et à la formulation de l'avis – au même titre que les experts gouvernementaux.
9. Nous demandons au CID de **compléter sa méthodologie** par un rajout qu'il partage son avis, en temps réel, avec la Chambre des députés et les représentants de la société civile et un rajout que les Ministres concernés sont priés de donner un retour sur la suite qu'ils donneront (ou pas) à l'avis.

... à l'égard de tous les acteurs

10. Dans l'esprit de l'Agenda 2030 adopté en septembre 2015 par les 193 Etats membres des Nations Unies, nous demandons à tous les acteurs, et notamment au gouvernement, aux administrations, à la Chambre des députés, à la société civile organisée de prendre davantage en compte que **la coopération au développement avec le Sud et le développement durable au Nord sont indissociables**. L'objectif devrait être celui d'évoluer ensemble vers un développement équitable et durable global. Cela implique qu'à la CPD devra systématiquement être rajouté un « D » pour former la « cohérence des politiques pour le développement durable » (CPDD).

⁵ Aux Pays-Bas et en Suède il existe de tels mécanismes de contrôle parlementaires spécifiques.