



Fair Politics

Baromètre 2024

Pour une meilleure cohérence des politiques
pour le développement

Baromètre 2024 « Fair Politics – Pour une meilleure cohérence des politiques pour le développement »

Publié par Cercle de Coopération des ONG de développement asbl / 1-7, Rue Saint Ulric, L- 2651 Luxembourg / www.cercle.lu / www.fairpolitics.lu / info@cercle.lu

Le Cercle de Coopération est un réseau de 91 ONG luxembourgeoises. Ensemble, nous voulons interpeller nos modes de vie et nos politiques pour créer un monde favorable pour toutes et tous.

Rédaction et coordination : Sebastian Weier (Cercle de Coopération)

Relecture : Irène Giroux (rédige)

Mise en page : Camille Lassignardie

Illustration couverture : Patrick Hallé (bakform)

Photos : Unsplash / Photo p.9 : Chris Zeien (Radio 100.7)

Impression : Reka

Cette publication est subsidiée par le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg.



Les points de vue, opinions et théories exprimés dans les articles sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux de la Direction de la coopération au développement ou de tous les membres du Cercle de Coopération. La publication a été validée par le Conseil d'Administration du Cercle.

© 2024 par Cercle de Coopération. Tous droits réservés.

La publication est protégée par la loi du 18 avril 2001 du Grand-Duché de Luxembourg sur les droits d'auteur, les droits apparentés et les bases de données. Il est strictement interdit de reproduire un article de cette publication, en tout ou en partie, sans le consentement écrit de l'éditeur.

Fair Politics

Baromètre 2024

Pour une meilleure cohérence des politiques
pour le développement

SOMMAIRE

5

MODE D'EMPLOI

7

CADRE LÉGAL

8

ÉDITORIAL

10

Décoloniser la coopération au développement

17

Secteur privé et société civile :
convergence ou divergence dans la coopération ?

26

Le Luxembourg et la justice climatique

34

La fondamentalité des droits humains
pour le développement durable

41

Pas de triple A au niveau des droits
humains et du secteur financier

47

Le primat de l'économique dans la coopération au développement
Analyse du programme gouvernemental 2023-2028

54

An urgent call for strengthening the EU's commitment
to policy coherence for sustainable development

58

SYNTHÈSE

59

RÉDACTION

Mode d'emploi

L' édition 2024 est le quatrième numéro de la série Fair Politics à paraître depuis son lancement en 2012. Cette publication du Cercle de Coopération propose des analyses de la cohérence des politiques luxembourgeoises actuelles par rapport aux objectifs de développement du Luxembourg, basée sur l'expérience des ONGD luxembourgeoises et de leurs partenaires.

Assurer la veille des politiques luxembourgeoises et intervenir à travers le plaidoyer afin de contribuer à une cohérence des politiques pour le développement (CPD) fait partie des missions principales du Cercle de Coopération, qui vise à contribuer à une coopération au développement luxembourgeoise plus juste et efficace.

Comme le Luxembourg est un Etat membre de l'Union européenne, impliqué dans la création des normes et réglementations européennes et obligé de les respecter, les auteurs

ont inclus dans leur analyses la dimension politique européenne là où cela contribuait aux arguments et analyses présentées.

Les articles ont été rédigés dans les semaines précédant les élections européennes du 9 juin 2024 et se basent sur les informations disponibles à ce moment. Ils essaient de présenter des sujets liés à la CPD de façon concise et accessible, sans prétendre à des analyses exhaustives des sujets considérés. Ni la liste des thématiques, ni la portée des exposés ne se veulent exhaustives.

Les thématiques ont été élaborées par le Forum Politique du Cercle et la majorité des articles a été rédigée par les ONGD membres de celui-ci. L'évaluation des degrés de prise de conscience et d'action qui clôture de manière graphique les exposés a été faite par les auteur-e-s des articles.

PRISE DE CONSCIENCE :

Le gouvernement luxembourgeois :

-  est conscient
-  est partiellement conscient
-  n'est pas du tout conscient



qu'il existe une incohérence politique pour le développement.

ACTION :

Le gouvernement luxembourgeois agit de façon:

-  cohérente
-  partiellement cohérente
-  pas du tout cohérente



avec les objectifs de développement.

Cadre légal et institutionnel au Luxembourg

Loi du 9 mai 2012 modifiant la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement

« Art. 50. Il est institué un comité interministériel pour la coopération au développement. Il donne son avis sur les grandes orientations de la politique de coopération au développement, sur la cohérence des politiques pour le développement ainsi que sur les matières indiquées par la présente loi. (...) »

Règlement grand-ducal fixant la composition et le fonctionnement du comité interministériel pour la coopération au développement

« Art. 1er. Chaque membre du gouvernement désigne, pour la durée de son mandat, un représentant personnel pour siéger au comité interministériel (...). Art. 4. Le comité interministériel donne son avis dans les matières suivantes : (...) la cohérence des politiques pour le développement (CPD). »

Programme gouvernemental (2013)

« La cohérence des politiques pour le développement sera assurée à travers une coordination interministérielle active, sur base d'une procédure à définir par le comité interministériel pour la coopération au développement, et

par un dialogue régulier avec la société civile. »

Le Comité Interministériel pour la Coopération au développement (CID)

Le Comité Interministériel pour la Coopération au développement (CID) est l'organe luxembourgeois qui donne un avis sur les grandes orientations de la politique de coopération au développement ainsi que sur la cohérence des politiques pour le développement. Le CID se réunit en principe tous les deux mois sous la présidence du Directeur de la Coopération au développement et peut inviter des experts, y compris des représentants de la société civile, à assister aux réunions. Le Cercle de Coopération est depuis 2016 observateur actif pour les discussions sur la CPD.

Le Gouvernement ne s'est pas encore doté d'un instrument de contrôle des effets de leurs politiques ou d'un mécanisme de recours permettant à des personnes ou organisations, notamment des pays en développement, de s'adresser à des responsables luxembourgeois lorsqu'elles estiment être victimes des incohérences des politiques luxembourgeoises.

Les rapports des réunions et avis sont disponibles sous www.gouvernement.lu/4484210/comite-interministeriel

ÉDITORIAL

L'heure est venue de faire un bilan critique de la cohérence des politiques pour le développement (CPD) au Luxembourg. Dans un monde en mutation rapide, marqué par des défis croissants et une tendance inquiétante au repli sur soi, notre engagement en faveur d'une coopération internationale équitable est plus crucial que jamais. D'autant plus que certains pays, confirmés lors des récentes élections européennes, favorisent de plus en plus les partis de droites et tendent à réduire leurs engagements en matière de politique de développement.

Le Luxembourg maintient son engagement exemplaire de 1% du RNB pour l'aide au développement, mais cela ne suffit pas. La CPD exige une approche holistique, impliquant tous les ministères et secteurs (*whole of government approach*) se basant sur une méthodologie instrumentale telle que le *Nohaltegkeetscheck*. Malheureusement, malgré quelques efforts louables, notre pays peine encore à mettre en œuvre une véritable coordination interministérielle et une évalua-

tion systématique de l'impact de ses politiques sur les pays « dits » en développement. Comme le montrent les baromètres proposés par les articles ci-après, le Luxembourg en a en général partiellement conscience, mais n'agit pas forcément pour y remédier.

Il est temps d'aller au-delà des bonnes intentions. Nous devons repenser notre approche de la coopération internationale à travers un prisme décolonial, en reconnaissant les dynamiques de pouvoir héritées du passé qui persistent dans nos relations avec les pays du Sud global, tel que développé dans l'article du Cercle des ONGD sur la décolonisation. L'approche décoloniale, un sujet fondamental introduit au Fair Politics pour la première fois, sera poursuivie au cours des prochaines éditions. Cela implique de remettre en question la primauté accordée aux intérêts économiques nationaux dans notre politique de développement (cf. article Cercle des ONGD sur l'analyse du programme gouvernemental 2023-2028).



Comme le montrent les contributions à ce numéro du Fair Politics, la CPD n'est pas une simple décision entre renforcer ou condamner le secteur du commerce qui cherche à faire du profit. Le secteur privé a certes un rôle à jouer, mais pas à n'importe quel prix (cf article SOS Faim). Nous devons exiger le respect strict des droits humains et des normes environnementales (cf. article Fairtrade – Initiative pour un devoir de vigilance et article du CPJPO et Amnesty). Notre objectif doit être de renforcer les économies locales dans les pays partenaires, plutôt que de créer de nouveaux marchés pour nos entreprises (cf. article CONCORD).

La CPD ne se limite pas à notre politique étrangère. Elle englobe des enjeux tels que la justice fiscale et climatique, qui soulignent l'interdépendance entre les défis locaux et globaux (cf. article ASTM & Caritas). La solidarité internationale n'est pas un acte de charité, mais une nécessité pour construire un monde plus juste et durable pour tous.

Face à la montée des discours de repli et aux coupes budgétaires dans d'autres pays européens tels que pratiqué récemment par la Suède, l'Allemagne et les Pays Bas, le Luxembourg doit réaffirmer son engagement pour une coopération internationale ambitieuse et cohérente. Avec ce numéro de Fair Politics, le Cercle de Coopération et ses membres appellent à l'élaboration et l'application d'une meilleure cohérence des politiques pour le développement, ancrée dans une compréhension profonde des interdépendances mondiales et guidée par un véritable esprit de solidarité.

Il est temps d'agir. Notre crédibilité et l'avenir d'un développement véritablement durable en dépendent.

Luc Siebenaller

Président du Cercle de
Coopération des ONGD



1 Décoloniser la coopération au développement

Sebastian Weier - Cercle de Coopération des ONGD

La coopération au développement est dédiée à l'éradication de la pauvreté globale et à la promotion d'un monde plus juste et plus égalitaire. Pour des raisons tant historiques qu'économiques et culturelles, sa forme actuelle contribue néanmoins à la perpétuation des relations de dominance du Nord sur le Sud Global. Une décolonisation de la coopération est donc nécessaire afin de créer un vrai système de solidarité internationale. Les modes de financement, tant de la part des bailleurs étatiques et du secteur privé, que sur le niveau des flux financiers des ONGD du Nord vers leurs partenaires au Sud s'offrent comme un point de levier important pour entamer cette décolonisation.

L'appel à décoloniser la coopération internationale au développement¹ cherche à remédier aux asymétries de pouvoir et aux relations de discrimination, de dominance et d'exploitation toujours présentes dans la coopération internationale. Il s'adresse à tous les acteurs et niveaux de la coopération, et interpelle fortement les bailleurs en revendiquant un changement dans les modalités de l'octroi et de la distribution des fonds, ainsi que dans les mécanismes de redevabilité et d'évaluation. Une des revendications principales de la décolonisation de la coopération est de délaisser le modèle de subventions de projets ponctuels pour un

¹ Abrévié en « coopération » dans cet article.

soutien direct et de plus longue durée aux acteurs et aux structures locaux, afin de créer ainsi un tissu social autonome et autodéterminé au lieu d'un secteur professionnel dirigé par et dépendant des lignes directrices des appels à propositions. La décolonisation enrichit ainsi l'approche de localisation en proposant des pistes d'action tirées d'analyses socio-historiques et géopolitiques afin de faire de la coopération une relation de partenariat d'égal à égal plutôt qu'un mécanisme de subjugation du Sud Global par le Nord. Les lignes principales de ces analyses et plans d'action seront brièvement déclinées ci-dessous afin de proposer une approche décoloniale à la coopération du Luxembourg, avec trois recommandations qui permettront d'ouvrir un débat autour de la transformation de la coopération dans un système de solidarité internationale.

De la décolonisation historique et du néocolonialisme à la post-colonie et à la décolonisation contemporaine

La coopération est généralement considérée comme ayant ses origines dans les années suivant la fin de la Seconde Guerre mondiale, durant lesquelles le système Bretton Woods (avec le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale) fut créé et durant lesquelles les premiers pays colonisés accédèrent à l'indépendance politique formelle. Durant cette période de transition, les anciennes métropoles européennes cherchaient à maintenir leurs liens d'influence avec leurs anciennes colonies en leur proposant des relations politiques et économiques proches. Même si les liens entre les « vieux » pays européens et

les « nouveaux » pays émanant de la décolonisation changeaient au niveau formel, des études historiques ont démontré une continuité non seulement au niveau des idées, mais aussi des projets poursuivis dans ces relations. Ainsi, on a par exemple pu constater qu'un grand nombre de personnes anciennement employées dans les services coloniaux ont, après la décolonisation, continué leur carrière dans de nouvelles institutions (notamment académiques et administratives) dédiées aux relations entre anciennes métropoles et colonies².

La formulation du « post-colonial » décrit ainsi deux dimensions : d'un côté, un moment de césure historique se plaçant après la période coloniale, mais marqué par celle-ci ; de l'autre côté, une forme de continuité de la

² Cf. Par exemple le travail d'Uma Kothari au sujet des anciens employés des services coloniaux britanniques : « From colonial administration to development studies : a post-colonial critique of the history of development studies » : Kothari (ed.) : *A radical history of development studies. Individuals, Institutions and Ideologies*. London : Zed Books (2019), 47-66.

dominance coloniale enracinée dans un mode de colonialisme classique, tout en étant différente de ce dernier. Cette situation a été décrite très clairement par Achille Mbembe dans son livre *De la post-colonie* (publié pour la première fois en 2001), dans lequel il montre que la situation post-coloniale englobe toutes les dimensions de la vie : la politique, l'économie, le social, la culture, etc.

Si les années 1960 et 1970 proposaient des critiques limitées principalement aux relations économiques et politiques et à l'exploitation néocoloniale des pays du Sud, les approches post-coloniales ont élargi non seulement leurs champs analytiques, mais aussi leurs champs géographiques en insistant sur les effets et les continuités de la colonisation au sein des sociétés du Nord. Des publications phares telles que l'œuvre de Walter Rodney (*How Europe underdeveloped Africa*, 1972), ou de Paulo Freire (*Pedagogia del oprimido*, 1968) déchiffraient les continuités du colonialisme et leurs conséquences non seulement géopolitiques, mais aussi culturelles et psychologiques.

Sur ces fondements, la critique décoloniale, qui prend son essor dès les années 1990, revendique une véritable rupture avec la continuité (post-)coloniale afin de permettre une vie digne et un respect des droits humains pour toutes et tous. Pour la critique décoloniale, le fait que les mécanismes de domination persistent au niveau des relations de pro-

duction internationales, des relations interpersonnelles, dans le domaine de l'éducation, dans les modes de consommation, ou encore dans les différentes expériences et réponses internationales au changement climatique n'est dû ni au hasard, ni à une simple suite de la période coloniale historique. La dominance du Nord sur le Sud n'est pas un héritage du passé, mais une perpétuation de ces mécanismes de domination au présent. Elle se reproduit de manière systématique, et réapparaît exemplairement dans la course des pouvoirs globaux autour des matières premières et des ressources naturelles du Sud. Elle se manifeste également à travers des résurgences des valeurs ethno-nationalistes au Nord. Face à cela, l'appel à décoloniser s'adresse autant aux États qu'aux particuliers, tant aux acteurs économiques à but lucratif qu'aux acteurs sociaux ou éducatifs, avec une urgence de plus en plus importante.

Les modalités coloniales de la coopération internationale au développement contemporain

Qu'est-ce que cela signifie pour la coopération d'aujourd'hui ? Même si les métropoles du Nord ne dominent plus le Sud par l'occupation militaire, l'analyse décoloniale perçoit une dominance et une exploitation économique qui se perpétuent, auxquelles contribue aussi le système de coopération dans sa forme actuelle.

La notion de développement classique avait été critiquée en ce qu'elle

maintient une hiérarchie paternaliste et raciste entre peuples « évolués » et « non-évolués » à travers une interprétation linéaire de l'histoire allant vers un objectif fixe et prédéterminé. En tant qu'instrument créé au service de cette idéologie « développementaliste », et dans un contexte de compétition systémique entre les pays capitalistes et les pays communistes durant la guerre froide, certains critiques ont même observé que : « dès le début, l'agenda caché du développement n'était rien d'autre que la *westernisation* du monde »³ ; c'est-à-dire une tentative de forcer le Sud Global à adopter, entre autres, les valeurs, modes de pensée et systèmes économiques du Nord.

Si les notions évolutionnistes du développement disparaissent progressivement avec la fin de la guerre froide pour faire place à des notions comme le post-développement ou le développement durable, la critique coloniale insiste sur le fait que les modalités de la coopération (conditions de financement, formes de gestion et de redevabilité, indicateurs « objectivement » vérifiables, cultures et structures organisationnelles, etc.) continuent de promouvoir une assimilation du Sud dans un système économique et socio-culturel créé et dominé par le Nord.

Certaines cibles de cette critique décoloniale sont en effet des reliques de la période de décolonisation, tels que les modes de gouvernances des institutions financières multilatérales et le système des dettes « illégitimes »⁴ des pays du Sud qui ont leurs origines dans une décolonisation dont les conditions et le prix avaient été fixés par les pays du Nord⁵. D'autres proviennent d'une analyse approfondie du fonctionnement pratico-pratique de la coopération contemporaine.

La décolonisation articulée en mesures pratiques

Si la théorie décoloniale académique, avec son focus sur des problématiques historiques et épistémologiques, n'est en tant que telle pas facilement transposable aux dimensions pratiques de la coopération, nombre d'associations ont cherché à appliquer une analyse décoloniale dans leur travail de terrain et à partager leurs expériences. Parmi les publications récentes à mentionner figurent *Time to decolonise aid: Insights and lessons from a global consultation*, publié par Peace Direct et al, la *Note sur la mémoire coloniale belge et les enjeux de décolonisation* publiée par la plateforme belge CNCD 11.11.11, le rapport *Whose aid ? Findings of a*

³ Wolfgang Sachs: „Introduction“ dans: W. Sachs (éd): *The Development Dictionary*. London: Zed Books, 2019, p. xxxi. [Traduction: S.W.]

⁴ Cf. Par exemple <www.cadtm.org>

⁵ Cf. Pierre Pénat & Juan Flores Zendeja (éds.) : *Sovereign Debt Diplomacies. Rethinking Sovereign Debt from Colonial Empires to Hegemony*. Oxford: Oxford UP, 2021.

dialogue series on the decolonisation of aid publié par la plateforme néerlandaise PARTOS et al (tous parus en 2021), ainsi que le rapport *Shifting Power* de la plateforme allemande VENRO (2022).

En dépit de leur genèse dans des contextes culturels, historiques, sociaux et institutionnels distincts, ces publications partagent de nombreuses analyses et revendications décoloniales très pertinentes pour les acteurs de la coopération au Luxembourg. En approfondissant les approches de la localisation, de la justice climatique ou de la justice fiscale, l'approche décoloniale renforce plutôt que remplace un argumentaire critique existant envers le secteur de la coopération. À long terme, l'horizon d'action de ce travail de décolonisation est une transformation du système de coopération avec ses dynamiques post- et néocoloniales ayant pour effet de consolider la dominance du Nord sur le Sud Global, vers un système de solidarité internationale qui soutiendra réellement l'autodétermination, l'indépendance et la prospérité des populations du Sud. Pour ce faire, tant les bailleurs que les ONGD et autres acteurs institutionnels devront s'engager dans une transformation radicale de leur mode d'organisation et de fonctionnement.

Parmi les nombreux domaines d'action identifiés ci-dessus, les modes de financement, d'évaluation et de redevabilité implémentés par les bailleurs du Nord dans la coopération avec les

acteurs de la société civile du Sud sont mis en avant comme secteurs nécessitant une décolonisation urgente et avec un grand potentiel transformatif. Afin d'initier un débat concret sur la décolonisation de la coopération du Luxembourg, nous concluons en présentant brièvement trois revendications décoloniales aussi fondamentales que liées :

1. Démocratiser et rendre plus inclusive la politique de coopération internationale au développement

Les formes actuelles de financement de la coopération perpétuent la dominance du Nord sur le Sud à plusieurs niveaux. Bien que les efforts pour localiser la coopération aient sensibilisé les acteurs de la coopération luxembourgeoise à la nécessité d'inclure les intérêts des acteurs locaux lors de la formulation des programmes directeurs et de la conception des appels à projets, les procédures existantes pour assurer cette inclusion se limitent en général à une coordination intergouvernementale dans le contexte de la coopération bilatérale. Elles n'incluent pas automatiquement les acteurs de la société civile et ont tendance à déléguer les tâches pratiques vers le Sud, tout en retenant le pouvoir décisionnel et financier au Nord. Par conséquent, les lignes programmatiques de la politique de coopération promeuvent plus facilement les intérêts des bailleurs et des lobbies nationaux du Nord, que ceux des partenaires locaux du Sud.

Sur le niveau le plus fondamental, une démocratisation des procédures de formulation de la politique de coopération, avec une réelle inclusion des partenaires locaux, est donc essentielle pour toute décolonisation de la coopération. Celle-ci inclut nécessairement la participation des acteurs et organisations de la société civile locale lors de l'attribution de fonds, par exemple au moyen d'une forme de participatory grant-making⁶.

2. Financer des partenaires au lieu de projets

Si l'inclusion des partenaires locaux lors de la formulation de la politique de coopération est fondamentale, elle n'est pas suffisante. Tant que le soutien des partenaires locaux est lié à un projet limité dans le temps (souvent pour une période très courte) et figé dans une logique de gestion spécifique imposée par les bailleurs, les modes d'action « légitimes » ou « valides » à disposition des acteurs locaux sont limités. En d'autres termes, le mode de financement par projets crée des partenariats asymétriques et une dépendance envers les bailleurs, avec comme risque ultime la disparition du partenaire à la fin du projet ou en cas de désaccord. Le financement de la coopération par projets fixe les modalités de coopération dans une logique d'action imposée par le bailleur et pas toujours adaptée ou

même transférable aux contextes locaux. Il pose également des risques en termes de durabilité et de pérennisation des résultats recherchés.

Un financement des organisations partenaires plutôt que des projets, et des durées de financement plus longues créeront un tissu organisationnel et social plus durable et plus enraciné dans les communautés locales. Cela offrira une plus grande liberté d'action et d'innovation aux partenaires dans la réalisation des objectifs de coopération cocréés avec les bailleurs et assurera ainsi une plus grande appropriation (« ownership ») de ces objectifs par les populations concernées.

3. Changer les modes de redevabilité

Une politique de coopération décoloniale nécessitera aussi de changer les modes de redevabilité d'une redevabilité verticale des partenaires du Sud vers les bailleurs du Nord vers une redevabilité plus horizontale basée sur un dialogue d'égal à égal. Dans un premier temps, les acteurs du Nord doivent s'engager à une vision décoloniale qui s'appliquera aussi aux critères de sélection des partenaires potentiels et formes d'engagement recherchées. Cette démarche devra privilégier des partenaires s'engageant avec des organisations de base (*grassroots*) et visant à une réelle émancipation et au-

⁶ Un exemple d'une telle pratique est le With and for Girls Fund : <https://wearepurposeful.org/projects/with-and-for-girls-fund/>

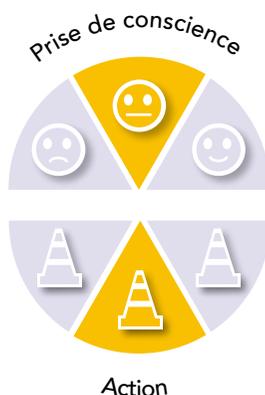
tonomisation des populations locales (comme le fait par exemple la coopération néerlandaise à travers son instrument *Dialogue and Dissent*⁷).

Dans une politique cocréée, tous les partenaires s'engagent à un objectif commun. Si les partenaires du terrain s'engagent à une bonne utilisation des moyens engagés, les bailleurs doivent s'assurer que leurs pratiques de financement soient cohérentes et ne promeuvent pas des effets contraires aux objectifs fixés. Par exemple, une politique de procurement axée sur des critères du plus-bas-prix pourrait récompenser des conditions de production abusives et aller à l'encontre de l'objectif d'abolir la pauvreté et de créer des conditions de vie et de travail saines et dignes. Sur un autre niveau, la redevabilité du bailleur envers les organisations partenaires soutenues devra inclure aussi une flexibilité concernant les références et conditions d'évaluation cocrées d'un engagement en cours de la coopération.

Si les partenaires doivent rendre compte des engagements pris lors de l'articulation des coopérations, les bailleurs doivent rendre compte de leurs efforts pour assurer que les partenariats qu'ils soutiennent répondent aux exigences décoloniales, telles que l'impératif de ne rien décider concernant des parties impliquées sans impliquer ces parties concernées.

De la coopération au développement à la solidarité internationale

La décolonisation de la coopération internationale au développement est un projet avec un long historique, un présent complexe et un futur qui nécessitera de profonds changements pour être réalisé. Trois revendications essentielles pour réaliser ces changements dans la coopération avec la société civile ont été présentées, toutes interdépendantes et touchant à la politique et à la pratique à travers la relation entre bailleur et partenaire local car aucune décolonisation de la coopération n'est possible sans reconnaissance du fait que la coopération n'est pas un instrument du commerce extérieur et des intérêts nationaux, mais un bien commun global, financé par les citoyen-ne-s pour rendre possible et soutenir une solidarité internationale entre égaux.



⁷ <https://www.government.nl/latest/news/2020/12/31/looking-back-on-5-years-of-dialogue-and-dissent>

2

Secteur privé et société civile : convergence ou divergence dans la coopération ?

Danielle Bruck - SOS Faim Luxembourg

Le secteur privé (à profit) peut être un acteur important dans la coopération au développement, notamment au niveau du financement. Mais comme le montrent des exemples du secteur agricole, des conflits récurrents existent entre les intérêts des acteurs commerciaux et les intérêts des populations partenaires de la coopération. Ainsi, la poursuite de profits financiers dans le contexte de projets de coopération peut produire des effets négatifs aux niveaux économique, social, environnemental et de gouvernance. Une réglementation et un monitoring strict et cohérent des activités du secteur privé sont donc indispensables afin d'assurer que les risques qu'il pose n'annulent pas les opportunités qu'il crée.

Le nouveau gouvernement luxembourgeois, dans son accord de coalition 2023-2028, met en avant le rôle important du secteur privé luxembourgeois dans la coopération au développement : « *Les capacités et compétences du secteur privé luxembourgeois ainsi qu'une mise en réseau accrue entre l'économie et la coopération pourront être mises à profit des efforts de lutte contre la pauvreté extrême et de la réalisation des objectifs de développement durable* ».

Cette tendance à accorder une place croissante au secteur privé dans l'aide publique n'est pas nouvelle, mais elle s'intensifie en particulier depuis les engagements pris pour la réalisation des Objectifs de Développement Durable (ODD), arguant du potentiel du secteur à contribuer significativement à leur succès. Cependant, l'implication du secteur privé dans l'aide publique nécessite d'être questionnée, car certaines pratiques de ce secteur entrent en conflit avec les ODD et posent des questions en matière de gouvernance, de transparence, mais aussi par rapport à leur impact social et environnemental. La généralisation de l'utilisation de critères de décision basés sur la rentabilité financière dans des secteurs comme la microfinance, la santé ou l'éducation peut produire des effets pervers.

Promotion de l'investissement privé dans le secteur agricole

Le secteur agricole illustre particulièrement bien les limites et les dangers de cette tendance. La plupart des personnes en situation de pauvreté et exposées à l'insécurité alimentaire vivent dans les zones rurales. L'agriculture et le développement rural constituent une clé de voûte pour la réalisation des ODD. Pourtant, les investissements actuels au niveau international dans le secteur agricole restent encore insuffisants ; par exemple, les dépenses publiques dans l'agriculture représentent moins de 10 % des budgets et environ 5 % de l'aide publique au développement globale¹.

Actuellement, dans les pays du Sud, les acteurs les plus importants du secteur privé opérant dans l'agriculture sont les millions de petits producteurs qui assurent près de 70 % des besoins alimentaires mondiaux et 90 % de l'investissement total dans l'agriculture². Alors que cette frange du secteur privé mériterait des soutiens financiers et techniques additionnels, les politiques et programmes de coopération désignent principalement par le terme « secteur privé » les entreprises opérant à l'échelle internationale, et non les petits producteurs ni les petites et moyennes entreprises

¹ Soutenir les investissements responsables dans l'agriculture et les systèmes alimentaires (fao.org)

² CONCORD_PrivateSector_Agriculture_2017_French_online.pdf (concordeurope.org)

locales, trop souvent reléguées au secteur « informel ».

Alors que le secteur agricole et alimentaire, notamment en Afrique subsaharienne, fait face à quatre grands défis - à savoir la pauvreté rurale, une forte croissance démographique, des conflits liés à l'accès aux ressources et le changement climatique³ - les politiques et programmes de développement restent majoritairement ancrés dans un paradigme purement productiviste du développement agricole et de la sécurité alimentaire⁴. Ce paradigme privilégie ainsi un type d'agriculture entrepreneuriale à grande échelle au détriment de l'agriculture paysanne locale. Or, les investissements massifs dans la production intensive ne garantissent pas un développement durable. Jusqu'à présent, il n'existe pas de preuves quant à des impacts positifs à long terme sur le développement concernant la réduction de la pauvreté, la durabilité environnementale, l'autonomisation économique des femmes, ni

davantage la capacité à atteindre les populations les plus marginalisées, y compris les jeunes⁵. Bien au contraire, les observations de l'OCDE et d'autres organismes semblent montrer que la combinaison de capitaux commerciaux et concessionnaires ne conduit pas aux résultats souhaités en matière de développement⁶. Plus grave encore : « (...) la capacité des fonds publics à orienter les fonds privés vers des objectifs collectivement souhaitables est très probablement surestimée »⁷.

Risques et limites des investissements privés

Les limites et les risques multidimensionnels de l'implication du secteur privé (aspects économiques, sociaux, environnementaux et de gouvernance) sont importants à prendre en compte dans la définition de projets et programmes d'aide publique. Alors que la recherche de l'intérêt général devrait animer les pouvoirs publics, les investisseurs privés sont guidés par

³ Introduction. Financer les transformations agricoles et alimentaires (openedition.org)

⁴ La sécurité alimentaire favorise l'importation des denrées et accorde une importance primordiale aux marchés internationaux, alors que la souveraineté alimentaire encourage la production locale et accorde aux paysannes le droit de participer à l'élaboration des politiques agricoles et des priorités alimentaires.

⁵ CONCORD_PrivateSector_Agriculture_2017_French_online.pdf (concordeurope.org)

⁶ Blended finance for agriculture: exploring the constraints and possibilities of combining financial instruments for sustainable transitions | Agriculture and Human Values (springer.com)

⁷ Présentation. Financement ou financiarisation du développement ? Une question en débat [1] | Cairn.info

des valeurs, des objectifs, des priorités et des horizons temporels différents de ceux des gouvernements.

1. Dimension économique

En ce qui concerne la dimension économique, une des limites de l'implication du secteur privé est le risque que la recherche de profit privé éclipse d'autres considérations importantes. Privilégiant leurs intérêts financiers, les entreprises privées adoptent une vision qui ne s'aligne pas nécessairement avec les intérêts publics au sens large. De nombreuses études académiques ont montré que l'investissement privé à grande échelle est la cause de la financiarisation des produits alimentaires et promeut la spéculation, entraînant ainsi une augmentation de la volatilité des prix.

Prenons l'exemple des plans nationaux d'investissement agricole en Afrique (PNIA), qui servent de référence pour les politiques agricoles et doivent orienter les politiques de coopération dans l'élaboration de leurs projets et programmes. En réalité, en impliquant le secteur privé, les sommes investies sont dirigées vers le financement d'activités de production, de transformation ou de commercialisation sur la base d'une

estimation de rentabilité. Pendant ce temps, les gouvernements peinent à couvrir les besoins de financement établis par leurs plans nationaux d'investissement agricole. « Même s'il y a globalement plus de financements disponibles pour l'agriculture, ils diminuent pour l'agriculture familiale et les exploitants autonomes qui sont les grands perdants de cette évolution »⁸.

Parallèlement, ces investissements du secteur privé, qui mettent en avant la création d'emplois, débouchent sur des emplois de faible qualité. À mesure que la taille de l'exploitation agricole augmente, la part de la valeur ajoutée allouée aux gestionnaires et aux investisseurs (propriétaires ou actionnaires) augmente, tandis que la rémunération du travail diminue au profit de la rémunération du capital⁹.

2. Dimension sociale

On observe que l'implication du secteur privé peut exacerber les inégalités et conduire à la marginalisation des populations vulnérables : l'accent mis sur l'efficacité et la rentabilité dans la fourniture des services peut involontairement conduire à négliger les besoins des communautés marginalisées, provoquant l'exclusion sociale, et l'aggravation des inégalités,

⁸ Présentation. Financement ou financiarisation du développement ? Une question en débat [1] | Cairn.info

⁹ Hubert Cochet, 'Capital-labour separation and unequal value-added distribution: repositioning land grabbing in the general movement of contemporary agricultural transformations', *The Journal of Peasant Studies*, DOI:10.1080/03066150.2017.131118, 2017

marquée notamment par un accès inéquitable aux services essentiels¹⁰.

Il a en effet été démontré que les partenariats public-privés ont des effets très limités sur les populations les plus vulnérables, conséquence de la recherche d'un rendement d'investissement satisfaisant pour les partenaires privés¹¹ qui exclut ainsi les opérateurs économiques les plus fragiles.

3. Dimension environnementale

En ce qui concerne la dimension environnementale, la recherche de profit par les entreprises privées entraîne couramment une exploitation non durable des ressources naturelles, une dégradation de l'environnement et des effets négatifs sur la biodiversité. En outre, l'implication du secteur privé peut aussi conduire à un manque de transparence et de responsabilité dans la gestion des risques environnementaux, ce qui constitue un danger potentiel pour l'écosystème et la santé publique.

Tandis que les décisions d'investissements répondent à des impératifs de rentabilité financière à court ou moyen terme, de nombreux scénarios de transition agricole et alimentaire impliqueraient des investissements

lourds et non rentables à court terme. Par exemple, les infrastructures d'irrigation, des surcoûts en travail additionnel et des avantages extra-financiers non monétisés, tels que l'adaptation aux changements climatiques ou la préservation de la biodiversité. Les seuls rendements perçus étant les rendements monétaires, les bénéfices sociaux et environnementaux associés à la transition restent invisibles. Dans le secteur agro-alimentaire, cela se traduit souvent par la promotion de modèles agricoles basés sur la production intensive, avec recours aux intrants chimiques et à la monoculture, au détriment des pratiques agroécologiques.

4. Dimension de la gouvernance

En ce qui concerne la gouvernance, l'implication d'entités du secteur privé dans la prestation de services publics soulève des inquiétudes quant à la transparence, la responsabilité et la protection de l'intérêt public.

Le discours promouvant la « création d'un environnement favorable » aux entreprises et aux investissements privés influence les politiques dans les pays en développement pour répondre aux besoins des investisseurs étrangers, au détriment des petits

¹⁰ Civil Society Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development, Spotlight on Sustainable Development 2017. Reclaiming policies for the public, https://www.reflectiongroup.org/sites/default/files/download/spotlight_170626_final_web.pdf, July 2017

¹¹ mp575f.pdf (fao.org)

producteurs et des agro-entrepreneurs locaux. Ainsi, l'attraction de capitaux privés (étrangers) est encouragée, négligeant les besoins de la population locale.

Les divers acteurs ont des intérêts et des objectifs considérablement divergents ; or, lorsque les gouvernements et les bailleurs de fonds encouragent l'implication du secteur privé dans l'agriculture, que ce soit à travers des partenariats public-privé ou des financements privés, ces divergences et déséquilibres de pouvoir ne sont pas pris en compte. Pour attirer les investisseurs privés, les États et leurs partenaires financiers ont tendance à canaliser les fonds publics vers des modèles de « partenariats productifs », qui consistent en des alliances commerciales entre des producteurs primaires et des entreprises positionnées en aval (et parfois en amont), mais sans porter une attention suffisante au renforcement des positions de négociation des petits agriculteurs vis-à-vis de ces acteurs¹². Dans ce type de projets, les petits producteurs sont fréquemment perçus comme des bénéficiaires ou des cibles des projets et des programmes de développement agricole, plutôt que comme des agents de changement à part entière.

Par ailleurs, on observe souvent un manque de surveillance dans la conception et la mise en œuvre des

programmes impliquant le secteur privé, conduisant fréquemment à la négligence de questions essentielles comme la répartition des risques ou les stratégies de résolution des conflits. Ainsi les partenariats public-privé peuvent aboutir à « privatiser les avantages tout en socialisant les pertes »¹³. Tous les types d'investissement ne se valent donc pas, et certains peuvent comporter des risques significatifs. Par exemple, les investissements importants à emprise foncière risquent de déboucher sur la confiscation des terres et des moyens de subsistance des communautés locales.

Redéfinir l'engagement du secteur privé dans l'Aide Publique au Développement

Le secteur privé peut apporter certaines contributions au développement durable, à l'éradication de la pauvreté et à la réduction des inégalités. Or il est essentiel de préciser comment le soutien au secteur privé dans l'aide publique peut effectivement contribuer à assurer la concrétisation des droits, le développement inclusif et durable, ou la création d'emplois décents, et de définir un contexte approprié, assorti d'un cadre réglementaire et de mécanismes de contrôle adéquats.

Si le gouvernement luxembourgeois souhaite une plus grande implication

¹² Inter-Réseaux-GDS81-GB-36a38.pdf

¹³ CONCORD_PrivateSector_Agriculture_2017_French_online.pdf (concordeurope.org)

du secteur privé dans la coopération, il doit veiller davantage à ce que le soutien aux instruments du secteur privé ne se fasse pas au détriment des principes d'efficacité du développement et qu'il ne soit pas utilisé uniquement là où il existe des preuves tangibles de sa valeur ajoutée (que ce soit en matière d'additionnalité financière ou de développement). Ces précautions accrues permettront d'éviter le risque de détourner les ressources publiques destinées à la réduction de la pauvreté et au développement durable.

Recommandations

- Le gouvernement doit soumettre les ressources investies dans la coopération avec le secteur privé aux principes d'efficacité du développement, en particulier la transparence, la responsabilité et l'alignement sur les plans de développement nationaux (appropriation).
- L'implication du secteur privé devrait être conditionnée au respect des droits de l'Homme par les entreprises. Dans ce sens, le Luxembourg doit élaborer un cadre réglementaire fort et ambitieux sur le devoir de vigilance des entreprises pour protéger les droits humains et l'environnement.

- Le développement d'un secteur privé local dans les pays partenaires doit pouvoir s'appuyer sur les politiques et priorités nationales, où les États jouent un rôle de régulateur et de facilitateur, et non être soumis à des pressions pour créer des environnements et législations favorables aux investissements étrangers.

- Avant d'impliquer davantage le secteur privé dans la coopération, le gouvernement doit reconnaître les déséquilibres entre les relations de pouvoir dans les initiatives et programmes multi-acteurs afin de chercher des solutions pour y remédier. Par exemple, il faudrait renforcer les capacités de structuration et de plaider des organisations civiles locales dans les pays partenaires, telles que les organisations paysannes dans le secteur agricole. L'atténuation de l'asymétrie de pouvoir est une question politique nécessitant l'intervention des pouvoirs publics.

- La participation du secteur privé dans la coopération au développement doit se limiter à contribuer à la mise en œuvre de politiques nationales ou régionales déjà arrêtées sans ingérences dans le choix des orientations politiques.

- Plutôt que d'intensifier la collaboration avec le secteur privé luxembourgeois, le gouvernement devrait se concentrer sur le renforcement du secteur privé dans les pays partenaires. Spécifiquement dans le domaine agricole, cela signifierait de se concentrer sur l'élimination des contraintes auxquelles sont confrontés les producteurs locaux et les toutes petites, petites et moyennes entreprises, et de répondre ainsi aux besoins qu'ils ont identifiés (renforcement de capacités, développement et accès aux financements agricoles, etc.)¹⁴. En général, l'accent devrait être mis sur la participation accrue des petits producteurs et des communautés locales dans les programmes de développement et de les considérer en tant qu'acteur de changement à part entière et non seulement comme des « récipiendaires passifs » de l'aide. Comme défini à l'article 3 de la Déclaration des droits des paysans et d'autres personnes travaillant en milieu rural (UNDROP) des Nations Unies, les arbitrages sur les trajectoires et les modèles agricoles doivent être co-construits avec les principaux intéressés, car ce sont les paysans eux-mêmes qui doivent « définir et établir des priorités et des

stratégies concernant l'exercice de leur droit au développement » (UNDROP Article 3.2).

- Dans la mesure où les entreprises paient leur juste part d'impôts, le développement du secteur privé peut constituer une source importante de revenus pour le secteur public dans les pays en développement. Les actions prioritaires du gouvernement en lien avec le secteur privé devront donc se focaliser sur des efforts de prévention de l'évasion fiscale et de mobilisation des ressources nationales dans les pays partenaires.

Conclusion

Le secteur privé peut, dans certains contextes et avec un cadre réglementaire et des mécanismes de contrôle adéquats, contribuer au développement durable et à la réduction de la pauvreté et des inégalités, ne serait-ce qu'en payant des impôts qui permettent aux gouvernements de fournir des services publics essentiels.

Le recours à l'aide publique au développement (APD) pour subventionner l'engagement du secteur privé dans le développement présente néanmoins des risques importants, comme celui

¹⁴ CONCORD_PrivateSector_Agriculture_2017_French_online.pdf (concordeurope.org)

de détourner les fonds dédiés à l'APD de son mandat principal : l'éradication de la pauvreté et l'amélioration d'accès aux services sociaux de base. Les financements publics peuvent être des ressources importantes pour rediriger les financements privés vers des domaines où la finance privée serait moins encline à s'engager, mais il est alors nécessaire de mettre en place un cadre réglementaire solide et d'établir des critères clairs pour l'engagement du secteur privé, tout en maintenant une distinction précise entre l'APD et les transactions commerciales. Alors que le secteur privé peut apporter une certaine expertise et des ressources, il est crucial que les gouvernements continuent à jouer un rôle central dans la définition des politiques et des normes qui guident ces collaborations, afin de s'assurer qu'elles servent véritablement l'intérêt public.

Dans le domaine agricole, cela implique de prioriser les investissements dans l'agriculture familiale et les organisations paysannes qui la représentent. Dans le cas de collaboration avec le secteur privé luxembourgeois, l'État a l'obligation de prendre « toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que les acteurs non étatiques qu'ils sont à même de réglementer (...) respectent et renforcent les droits des paysans et des autres personnes travaillant en zones rurales » (UNDROP Article 2.5).

Contrairement aux acteurs commerciaux, les Organisations de la Société Civile (OSC) se démarquent par leur dévouement envers l'intérêt public et leur orientation vers le développement durable. Alors que les acteurs commerciaux cherchent principalement à atteindre des objectifs économiques, les OSC mettent en avant des valeurs humanitaires et sociales, favorisant ainsi une collaboration plus juste et solidaire. Étant donné leur expertise dans les secteurs sociaux clés et leur connaissance approfondie des réalités et des dynamiques locales, les OSC sont particulièrement bien placées pour compléter les actions des gouvernements et travailler dans l'intérêt du bien-être général et des personnes marginalisées. Leurs actions et leur implication ne doivent donc pas être marginalisées sous l'effet de l'implication du secteur privé.





3

Le Luxembourg et la justice climatique

Carole Reckinger - Caritas, Dietmar Mirkes - ASTM & Raymond Klein - ASTM

Si au niveau international, les régions et pays les plus touchés par les conséquences du changement climatique ont généralement le moins contribué à son développement, ce même constat s'applique au niveau national, où les personnes se retrouvant en situation de précarité souffrent le plus des effets néfastes d'un phénomène dont elles ne sont que peu responsables. Par conséquent, seul un engagement par les pollueurs historiques qui combine des transformations structurelles et financières nationales et internationales permettra d'établir une réelle justice climatique.

Qu'entend-on par « justice climatique » ?

L'atmosphère est un bien commun mondial et « appartient » à tous les êtres humains dans des proportions égales. Mais la notion de « justice climatique » n'est pas clairement définie et, comme toutes les notions normatives, elle est soumise à différentes appréciations et classifications poli-

tiques. Par exemple, il ne serait pas juste de viser uniquement un alignement des émissions nationales par nombre d'habitants, sans prendre en compte la somme des émissions historiques. La question est donc la suivante : « Quelle est la part du budget CO₂ que les différents États ont utilisé jusqu'à présent avec leurs gaz à effet de serre et quelle est la part de budget qui leur reste encore ? »

Dans le débat international sur la justice climatique, le principe énoncé à l'article 3.1 de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques est incontesté (bien établi) : « Les Parties doivent protéger le système climatique sur la base de l'équité, en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives, pour le bien des générations présentes et futures ». Ce principe de « responsabilité commune mais différenciée » (CBDR en Anglais) apparaît comme un garde-fou dans toutes les décisions prises lors des sommets sur le climat. Il s'agit donc des émissions de gaz à effet de serre et de la puissance économique des États. Un large consensus existe également sur la plus grande injustice climatique, à savoir le fait que ceux qui souffrent le plus de la crise climatique en sont les moins responsables.

Le lien entre la crise climatique et le développement

En septembre 2017, l'ouragan Maria a balayé la Dominique, détruisant en quelques heures 90 % des infrastructures et plus de 200 % du produit intérieur brut (PIB) de l'île des Caraïbes. Durant l'été 2022, les inondations de l'Indus au Pakistan ont causé plus de 30 milliards de dollars de dégâts, soit 8 % du PIB. La somme de tous les dommages matériels liés au climat

dans le Sud mondial en 2022 est estimée à environ 300 milliards de dollars¹ – presque quatre fois le PIB du Luxembourg. En 2022, parmi les dix pays où les événements climatiques ont causé le plus de morts, ne figuraient que des pays du Sud global. En bref, la crise climatique est en train de devenir - avec le piège de la dette – l'adversaire le plus redoutable des Objectifs de Développement Durable pour les pays du Sud global. Sans lutte contre le changement climatique, un développement durable, surtout pour les pays les plus pauvres et les plus vulnérables du Sud de la planète, n'est pas possible.

La COP28

Les gouvernements des pays industrialisés - y compris celui du Luxembourg - ont tous salué le résultat de la COP28, qui s'est tenue à Dubaï fin 2023, comme « le début de la fin de l'ère fossile ». Cependant, de nombreux pays du Sud et de nombreuses organisations de la société civile mondiale critiquent le fait que les décisions sur « **Transitioning away from fossil fuels in energy systems... to achieve net zero by 2050** » sont pleines de lacunes et beaucoup trop vagues. Elles ne coïncident pas non plus dans le temps avec l'objectif de tripler les énergies renouvelables d'ici 2030. De plus, l'abandon des subventions aux énergies fossiles ne concerne que les

¹ Aon (2023) Weather, Climate and Catastrophe Insight. <https://www.aon.com/weather-climate-catastrophe/index.aspx>

subventions « inefficaces », créant ainsi des conditions-cadres favorables à la poursuite de la croissance du secteur énergétique. Le marché des compensations continue de proliférer de manière incontrôlée et représente, en tant que « colonialisme du carbone », une menace massive pour les droits fonciers et humains de nombreuses personnes dans le Sud global.

Au total, les pays industrialisés ont promis environ 787 millions de dollars pour le fonds Loss and Damage², mais cela ne représente malheureusement qu'à peine 0,3 % des 300 milliards de dollars de pertes et dommages annuels mondiaux.

Les besoins financiers des pays en développement pour l'adaptation à la crise climatique s'élèveront également à environ 300 milliards de dollars d'ici 2030, selon le **Adaptation Gap Report 2023**. C'est pourquoi la COP28 a demandé un doublement des fonds à cet effet d'ici 2025.

Où se situe le Luxembourg dans ce contexte ?

Avec 11,6 tonnes de CO₂ en 2022, le Luxembourg a les émissions par habitant les plus élevées de l'UE (UE : 6,1 t/tête, monde : 4,7 t/tête)³ et aussi le PIB par habitant le plus élevé du monde en parité de pouvoir d'achat, avec 141 333 \$. En termes de PIB par habitant, le Luxembourg est donc le pays le plus riche du monde en 2022. Avec 27 tonnes par habitant-e, le Luxembourg fait en même temps partie des pays qui consomment le plus de ressources dans le monde (UE : 14,8 t/habitant, monde sans UE : 11,9 t/habitant)⁴.

De cette énorme richesse basée sur une consommation et des émissions excessives découle une responsabilité dans la lutte contre le changement climatique qui est plus importante que ne semble le suggérer sa part de la population mondiale, qui était de 0,008 % en 2022. Le Climate Equity Reference Calculator, qui quantifie le principe CBDR de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, arrive à une part dix fois plus élevée pour le Luxembourg, soit 0,08 %⁵.

² Loss and Damage Collaboration (2023) Tracking Loss and Damage Fund and pledges at COP28. <https://www.lossanddamagecollaboration.org/>

³ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1384780/umfrage/entwicklung-der-co2-emissionen-pro-kopf-in-luxemburg/>

⁴ https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/search/-/search/estatesearchportlet_WAR_estatesearchportlet_INSTANCE_bHVzuvn1SZ8J?text=Material+flow+accounts+statistics+--+material+footprints

⁵ Kemp-Benedict E, Holz C, Baer P, Athanaisou T, Kartha S (2019) The Climate Equity Reference Calculator. Berkeley and Somerville: Climate Equity Reference Project (EcoEquity and Stockholm Environment Institute), Available: <https://calculator.climateequityreference.org/>

La politique climatique luxembourgeoise

Cette responsabilité nationale particulière va au-delà de la répartition des efforts climatiques décidée au sein de l'Union européenne. Le Green Deal actualisé prévoit que les pays membres atteindront la neutralité climatique en 2050 et doivent, d'ici 2030, réduire leurs émissions d'au moins 55 % par rapport à 1990, ainsi qu'augmenter la part des énergies renouvelables à 32 %. Cependant, ces objectifs ne suffisent pas pour atteindre la cible de 1,5 degré Celsius de l'accord de Paris, c'est pourquoi Votum Klima et CAN Europe, réseau d'ONG environnementales et de développement européennes, revendiquent une réduction d'au moins 65 % des émissions⁶. Le niveau total d'émissions du Luxembourg a baissé ces dernières années, mais reste toujours beaucoup trop élevé ; en considérant sa prospérité économique au-dessus de la moyenne, l'objectif du pays devrait se situer encore au-dessus des -65 % indispensables pour l'UE dans son ensemble.

Le « Plan national intégré en matière d'énergie et de climat 2021-2030 » adopté par le gouvernement précédent prévoit une réduction de 55 %

des gaz à effet de serre par rapport à 2005 et une part de 35 à 37 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale⁷. Le gouvernement issu des élections d'octobre 2023 s'est engagé à ne pas revenir sur les objectifs climatiques et à agir dans la continuité.

Place financière et fiscalité

Concernant l'impact climatique des marchés financiers, le Luxembourg a également la responsabilité particulière d'encadrer sa place financière dans le sens d'un développement durable. D'après l'accord de coalition⁸, le développement de produits financiers « verts » doit se poursuivre, et une modulation de la taxe d'abonnement en ce sens est envisagée. Par contre, la politique d'investissement du Fonds de compensation du système de retraites, critiquée depuis des années, n'est pas évoquée. Le gouvernement évite également de se positionner par rapport aux « stranded assets », les investissements liés aux énergies fossiles, qui risquent de perdre toute valeur.

D'autres aspects de la responsabilité particulière du Luxembourg sont également esquivés : le niveau élevé des émissions par habitant, le tourisme à

⁶ CAN-Europe (février 2024) : CAN Europe's Position on EU Climate Targets and an Equitable Greenhouse Gas Emission Budget for the EU

⁷ Le Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (août 2023) : <https://environnement.public.lu/fr/klima-an-energie/planpnc.html>

⁸ Accord de coalition 2023-2028 : <https://gouvernement.lu/fr/publications/accord-coalition/accord-de-coalition-2023-2028/accord-de-coalition-2023-2028.html>

la pompe, et l’empreinte écologique démesurée. Quant à une ambitieuse réforme fiscale qu’on pouvait espérer écosociale, après avoir été reportée plusieurs fois par la coalition précédente, il n’en subsiste plus que l’augmentation envisagée de la taxe CO₂. Le nouveau gouvernement a repris la loi préparée par l’ancien, aboutissant à un prix de 45 euros par tonne en 2026. Or, des instances citoyennes ou scientifiques comme le « Klima-Biergerrot », la Cellule scientifique de la Chambre⁹ et l’Observatoire de la politique climatique jugent cette augmentation insuffisante pour assurer l’atteinte des objectifs climatiques.

Parallèlement, au niveau national, il faudrait évaluer régulièrement l’impact écologique et social de la taxe CO₂ et adapter la compensation sociale si nécessaire. Les dépenses supplémentaires des ménages à faibles revenus doivent être intégralement compensées. Une solution serait de compenser la taxe CO₂ par un crédit d’impôt ajusté en fonction de l’augmentation de la taxe. Enfin, la taxe CO₂ devrait être prélevée sur l’ensemble des produits fossiles, y compris le kérosène. En résumé, en matière de politique climatique, ne pas reculer est insuffisant ; il faut aller de l’avant.

Financement climatique et politique de coopération

Le Luxembourg consacre 1 % de son revenu national brut (qui ne représente d’ailleurs qu’environ deux tiers de son PIB en raison de la forte proportion de navetteurs) à l’aide au développement, mais contribue par ses émissions élevées à ce que la crise climatique retarde le développement des pays en développement les plus pauvres - dont font partie les sept pays qu’il cible. Les 10 millions d’euros promis lors de la COP27 pour le *Loss and Damage Fund* sont encore loin de la contribution équitable du Luxembourg pour 2022, estimée à 240 millions de dollars (0,08 % sur 300 milliards de dollars). La même approche s’applique aux fonds destinés à l’adaptation. La condition préalable à l’acceptation de l’utilisation de ces fonds est leur transparence, afin que chaque citoyen intéressé puisse comprendre ce qui est fait avec l’argent de ses impôts.

La stratégie générale de la coopération luxembourgeoise « En route pour 2030 » insiste sur le fait que l’argent utilisé pour les fonds climatiques internationaux s’ajoute à l’aide au développement – en fait une évidence, puisqu’il s’agit de remboursements pour des problèmes et des dommages dont nous sommes tous coresponsables. Pour la même raison, il est et reste juste et important que les projets des ONGD liés au climat soient financés à 100 %.

⁹ La taxe carbone et la réduction des émissions de gaz à effet de serre au Luxembourg (novembre 2023) : <https://www.chd.lu/fr/node/2016>

Le cofinancement de projets dans le cadre desquels des droits d'émission sont créés est un « non » absolu, ce que la « International Climate Finance Strategy 2021 – 2025 » permet toutefois, même si c'est avec des restrictions ; cela est d'autant plus vrai après le scandale de Verra¹⁰, le plus grand certificateur de droits d'émission.

En principe, les projets de développement et les projets qui sont liés à l'atténuation, à l'adaptation et aux pertes et dommages doivent toujours être considérés ensemble.

Notre mode de vie impérial

Notre niveau de vie matériel et la stabilité de la société ne sont pas seulement rendus possibles par l'assiduité des autochtones et des navigateurs, mais aussi par l'exploitation de l'homme et de la nature ailleurs. Nous devons remettre fondamentalement en question ce « mode de vie impérial »¹¹, qui n'est ni durable ni généralisable. Parmi de nombreux autres groupes sociaux, l'Observatoire de la Politique Climatique souligne dans son rapport annuel 2022 l'importance de la suffisance pour la transition vers un mode de vie respectueux du climat.

Outre les faits concrets tels que la réduction des émissions et de la consommation de ressources, ainsi que beaucoup plus de moyens financiers pour la réduction, l'adaptation et les dommages et pertes, il faut également plus de frugalité matérielle - surtout dans les classes moyennes et supérieures - au Luxembourg.

Justice climatique et pauvreté énergétique

Les 10 % les plus riches émettent près de 50 % du total des émissions mondiales de carbone¹². En Europe et dans le monde, les personnes aux revenus les plus faibles subissent le plus les effets du changement climatique et de la pollution, alors qu'elles ont moins de ressources pour s'adapter ou adopter des comportements écologiques. Ce sont les personnes financièrement et socialement défavorisées qui souffrent le plus des conséquences du changement climatique et de la pollution au niveau international et national. La lutte contre le changement climatique est donc liée à la justice sociale au niveau international et national.

En 2021, le Luxembourg a instauré une taxe CO₂ sur les carburants, le mazout et le gaz pour encourager des comportements plus durables. Cette

¹⁰ <https://www.theguardian.com/environment/2023/jan/18/revealed-forest-carbon-offsets-big-gest-provider-worthless-verra-aoe>

¹¹ Brand, Ulrich, Wissen, Markus, 2017 Imperiale Lebensweise : Zur Ausbeutung von Mensch und Natur im globalen Kapitalismus, München, oekom

¹² World inequality lab, 2023. Climate inequality report 2023

même année, les ménages modestes étaient compensés financièrement pour la dépense supplémentaire. Il est nécessaire d'évaluer régulièrement l'impact écologique et social de la taxe CO₂ et d'adapter la compensation sociale si nécessaire. Un crédit d'impôt pour les ménages à revenus modestes (Q1, Q2 et Q3) pour compenser la taxe CO₂, ajusté en fonction de l'augmentation de la taxe devrait être envisagé. Afin d'accroître l'acceptation de cette taxe, il faut assurer la transparence en matière d'utilisation des recettes générées.

La pauvreté énergétique est une forme de pauvreté à part entière, qui s'accompagne d'une série d'effets négatifs sur la santé et le bien-être des personnes. En 2022, 3,3 % de la population luxembourgeoise n'était pas en mesure de s'offrir une température adéquate dans son logement¹³. Ce pourcentage peut sembler faible, mais au cours des dix dernières années, le nombre de foyers ayant du mal à payer pour maintenir une température adaptée dans leur logement a considérablement augmenté. Selon Eurostat, le pourcentage de ménages incapables de maintenir une température adéquate dans leur logement était de seulement 0,6 %¹⁴ en 2014.

Ces dernières années, le gouvernement a développé des aides et programmes de soutien de l'État, par

exemple pour la rénovation énergétique durable des bâtiments existants, le remplacement des chauffages au fioul, etc. Cependant, pour être vraiment socialement justes, ces subventions devraient être plus ciblées en fonction des critères sociaux, dont le montant attribué aux personnes et/ou aux ménages suivrait une approche de sélectivité sociale en apportant une attention particulière à ce que les ménages les plus défavorisés puissent avoir accès à des aides.

De manière générale, il faut garder à l'esprit que les prix élevés des maisons laissent peu de marge financière aux acheteurs pour effectuer des rénovations énergétiques. Les personnes les plus pauvres de notre société vivent souvent dans des biens locatifs et, de manière disproportionnée, dans des logements avec une mauvaise efficacité énergétique. Il faudrait soutenir les propriétaires offrant des logements sociaux pour leur permettre de réaliser des rénovations énergétiques et instaurer un mécanisme pour réguler l'augmentation des loyers après amélioration de l'efficacité énergétique, compensé par exemple par une hausse des aides au logement.

Des efforts énormes sont donc nécessaires à tous les niveaux pour parvenir à une plus grande justice climatique, tant au niveau national que mondial. Il faut veiller à ce que toutes les po-

¹³ Statec (2023) Rapport travail et cohésion sociale Analyses 2-2023

¹⁴ Eurostat https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_mdcs01/default/table?lang=en

litiques donnent la priorité à l'intérêt général et au bien commun, qu'elles renforcent la solidarité et la résilience de la société et qu'elles soient justes socialement et sans coûts supplémentaires pour les personnes défavorisées.

Revendications de l'ASTM et de la Caritas Luxembourg

- Réduire les émissions des gaz à effet de serre de plus que 65 % d'ici 2030.
- Verser aux pays du Sud global les montants correspondant à la part équitable du Luxembourg, selon le principe pollueur-payeur, pour compenser leurs pertes et dommages dus à la crise climatique et de même pour leurs mesures d'adaptation.
- Garantir la transparence des financements climatiques, notamment en publiant la répartition détaillée entre atténuation, adaptation, pertes et dommages, ainsi que les montants alloués au secteur privé.
- Réduire le niveau de consommation matérielle – surtout dans les classes moyennes et supérieures – et promouvoir un style de vie selon le principe de la sobriété.
- Évaluer régulièrement l'impact écologique et social de la taxe CO₂ et adapter la compensation sociale si nécessaire.

- Créer des subventions plus ciblées en fonctions des critères sociaux, dont le montant attribué aux personnes et/ou aux ménages suivrait une approche de sélectivité sociale, en veillant à ce que les ménages les plus défavorisés aient accès aux aides.

- Soutenir les propriétaires offrant des logements sociaux pour leur permettre de réaliser des rénovations énergétiques et instaurer un mécanisme pour réguler l'augmentation des loyers après amélioration de l'efficacité énergétique, compensé par une hausse des aides au logement par exemple.

- Veiller à ce que toutes les politiques donnent la priorité à l'intérêt général et au bien commun, renforcent la solidarité et la résilience de la société, et soient justes socialement et sans coûts supplémentaires pour les personnes défavorisées.





4

La fondamentalité des droits humains pour le développement durable

Fernanda Pérez - Amnesty International Luxembourg & Gilles Lanners - Comité pour une Paix Juste au Proche-Orient

Le respect des droits humains est fondamental pour permettre le développement de sociétés civiles fortes, libres et indépendantes, sans lesquelles les objectifs du développement durable ne pourront être atteints. Si un régime international pour la protection des droits humains existe, le rétrécissement mondial de l'espace civique et des nombreux conflits actuels, tel celui en Palestine, en montrent les limites. Ces limites concernent aussi la politique de coopération du Luxembourg, qui en dépit de son engagement dans la matière, présente encore des lacunes.

En avril 2023, les Nations Unies ont constaté que des attaques contre la société civile et les libertés civiles menaceraient la réalisation des Objectifs de Développement Durable

(ODD), car elles affaiblissent les efforts visant à lutter contre les inégalités économiques, les déséquilibres entre les genres, la corruption et la dégradation de l'environnement.¹

¹ <https://www.weforum.org/agenda/2023/04/agenda-2030-civic-participation-sustainable-development-goals/>

Pourtant, déjà en 2015, dans le contexte de l'élaboration de l'Agenda 2030, les Nations Unies ont maintenu que l'inclusion de la société civile serait un élément essentiel pour la réalisation des ODD. De nombreux pactes internationaux soulignent les obligations étatiques au niveau du respect des droits humains et l'interdépendance entre droits humains et développement durable. La Charte des Nations Unies, le Pacte International relatif aux Droits Économiques, Sociaux et Culturels, le Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement, ou encore le Programme d'Action d'Accra de 2008 n'en sont que quelques exemples. Le Pacte International, par exemple, oblige les États signataires à « agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationale, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives ».²

Le Programme d'Action d'Accra, quant à lui, a affirmé que les bailleurs de fonds et les pays du Sud doivent assurer que leurs politiques de déve-

loppement sont cohérentes avec les engagements internationaux en matière de droits humains et d'égalité de genre. Les traités internationaux sur les droits humains peuvent ainsi combler les lacunes nécessaires pour réaliser l'Agenda 2030. Les droits humains vont de pair avec la réalisation du développement économique et social. En effet, l'implémentation des droits humains contribue à l'autonomisation des peuples et, par conséquent, au développement durable. Plusieurs thématiques en matière de développement ont un rapport direct avec les ODD, comme l'égalité de genre, la responsabilité en matière des violations, la réduction des inégalités et le besoin de la paix, la justice et des institutions fortes.

Cependant, en Europe et dans le monde entier, des acteurs de la société civile constatent depuis plusieurs années un rétrécissement de l'espace civique (*shrinking civic space*), avec de moins en moins de possibilités de contribuer activement aux processus socio-politiques.³ Cette situation représente un défi majeur pour le développement durable et le respect des droits humains plus généralement.

L'espace civique est défini comme « l'ensemble des conditions qui permettent à la société civile et aux

² Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels | OHCHR

³ Voir par exemple le rapport « Human rights defenders under threat – A shrinking space for civil society », publié par Amnesty International, déjà en 2015 : <https://www.amnesty.org/en/documents/act30/6011/2017/en/>

individus de s'organiser, de participer et de communiquer librement et sans discrimination, et ce faisant, d'influencer les structures politiques et sociales qui les entourent ». ⁴ Le phénomène de *shrinking civic space*, quant à lui, est caractérisé par des restrictions croissantes sur les libertés d'expression, d'association et de réunion pacifique dans cet espace civique, ce qui compromet gravement les fondements démocratiques et les droits fondamentaux des citoyens et de la société civile. Ce rétrécissement a été interprété, entre autres en 2018 par le Conseil de l'Europe, comme faisant partie d'une réaction plus large contre la démocratie et comme un signe alarmant de régression démocratique à l'échelle mondiale. ⁵ En Europe, plusieurs pays ont vu une détérioration de la situation de l'espace civique au cours des dernières années. Des exemples notables incluent la Hongrie et la Pologne, où des gouvernements populistes ont adopté des lois restreignant l'indépendance des médias, affaiblissant le pouvoir judiciaire et ciblant les organisations de la société civile critiques du gouvernement. ⁶ Plus récemment, on a aussi pu constater une répression

plus prononcée dans le monde occidental de manifestations en faveur d'une paix durable au Proche-Orient. Ces mesures sapent les principes démocratiques et affaiblissent les contre-pouvoirs essentiels à la protection des droits humains.

La tendance vers un rétrécissement de l'espace civique évolue différemment dans chaque pays et peut être motivée par des acteurs qui voient leur pouvoir et leurs privilèges menacés par la société civile. Ce phénomène peut être causé par ceux qui attaquent les valeurs fondamentales promulguées dans des espaces civiques inclusifs, et par ceux qui donnent la priorité à d'autres intérêts que ceux de la société civile. Souvent, ces intérêts sont de nature économique. Or, aujourd'hui, le développement international ne repose plus exclusivement sur une mesure de croissance économique - logique du dernier siècle - mais d'autant plus sur le bien-être des populations et le respect de leurs droits. ⁷ Un élément de mesure essentiel pour le bien-être des populations est donc le respect de ces droits supposés universels. Dans ce contexte, l'espace civique est un

⁴ Westminster Foundation for Democracy (2020) "Addressing the global emergency of shrinking civic space and how to reclaim it: a programming guide".

⁵ Report by the Secretary General of the Council of Europe. "State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law. Role of Institutions. Threats to Institutions." <https://rm.coe.int/prems-199318-gbr-1201-rapport-sg-2018-web-a4/168090361c>

⁶ Voir par exemple : <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/74581>

⁷ De Schutter, O. (2022). "L'approche fondée sur les droits humains et la réduction des inégalités multidimensionnelles" <https://www.cairn.info/papiers-de-recherche-1000000148985-page-1.htm>

élément clé : il permet aux organisations de la société civile (OSC) et aux membres de la population d'exprimer leurs idées et éventuelles préoccupations par rapport au (non) respect des droits humains, que ce soit au niveau local, national ou global. Dans ce sens, l'espace civique est un ingrédient vital pour toute stratégie visant à protéger la sécurité nationale, à favoriser le développement et à préserver l'harmonie et la paix sociale, pourvu que les OSC soient vues comme des partenaires égaux dans l'élaboration de politiques de coopération.

Dans le contexte du développement international, cet espace civique est essentiel en tant que plateforme pour les acteurs divers d'une société.⁸ Le respect des droits humains ne peut pas être considéré comme un « plus » subordonné à des critères de croissance économique, mais doit être la base de toute politique de coopération, élaborée en cohérence avec les intérêts des populations qu'elle concerne. Il n'est donc pas étonnant que le phénomène du *shrinking civic space* soit considéré comme une menace pour le développement international. De nombreux acteurs actifs dans ce domaine ont souligné comment la restriction de l'espace civique limite l'efficacité opération-

nelle des OSC, restreint leur portée géographique et accroît les risques sécuritaires pour le personnel local.⁹ Des tactiques telles que la répression violente des manifestations, la criminalisation des activités des organisations de la société civile et la surveillance de masse sont devenues monnaie courante dans de nombreux pays. Ces actions compromettent la capacité des citoyens à exercer leurs droits fondamentaux et entravent le fonctionnement de la société civile en tant que contrepoids essentiel au pouvoir politique.

Le rétrécissement de l'espace civique a donc des implications profondes pour les droits humains, et, par conséquent, pour le développement durable. En limitant la liberté d'expression et de réunion pacifique, ces restrictions empêchent les individus de participer pleinement au débat public et de défendre leurs intérêts. De plus, en affaiblissant les mécanismes de reddition de comptes et en concentrant le pouvoir entre les mains d'une élite politique, ces actions créent un environnement propice à l'abus et à la violation des droits humains, comme le documentent de nombreuses organisations actives dans différentes régions du monde. Dans les territoires palestiniens, par exemple, des

⁸ Oxfam (2018) "Space to be heard. Mobilizing the power of people to reshape civic space." <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620523/bn-space-to-be-heard-civic-space-250718-en.pdf>

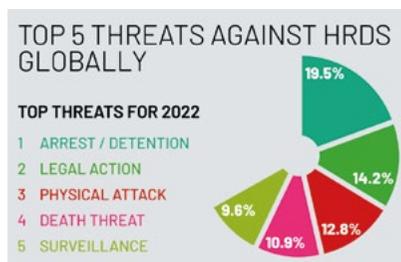
⁹ Oram, J. et Doane, D. (2017) "Why Shrinking Civil Society Space Matters in International Development and Humanitarian Action".

systèmes de surveillance digitale mènent à une répression et à une discrimination systématique des Palestiniens, entravant entre autres la liberté de circulation.¹⁰ La criminalisation des ONG luttant en faveur des droits des Palestiniens est aussi une pratique récurrente.¹¹ Au Sénégal, les limitations et interdictions des manifestations ont préoccupé la société civile à niveau national et international, y compris à travers une décision de la Cour de justice de la CEDEAO. Au Salvador, les attaques contre les journalistes et les défenseur·e·s des droits humains continuent d’avoir lieu.

Partout dans le monde, les individus et organisations qui s’engagent en tant que défenseur·e·s des droits humains deviennent de plus en plus souvent la cible d’attaques, et ceci non seulement dans des contextes autoritaires. Le dernier rapport de Frontline Defenders indique par exemple qu’en 2022, un total de 401 défenseurs et défenseuses ont été tués en rapport direct avec leur travail politique. 48 % de ces individus se sont engagés pour les droits environnementaux, les droits des communautés indigènes ou encore les droits d’accès à la terre.¹² En raison de leur engagement en faveur d’un monde plus juste, certains d’entre eux font face à des risques et

dangers significatifs, allant de l’arrestation - souvent arbitraire - jusqu’ à la possibilité de perdre leur vie.

Les 5 formes de menaces auxquelles sont confrontés les défenseurs et défenseuses en 2022 :



Source : Frontline Defenders (2023) “Global Analysis 2022”, p.6

Les droits humains ne sont pas seulement des valeurs fondamentales, mais aussi des prérequis essentiels pour un développement durable et équitable. En effet, une société où les droits humains sont respectés est également une société où les individus ont accès à l’éducation, à la santé, à la sécurité alimentaire et à d’autres conditions de vie décentes. La liberté d’expression favorise l’innovation et le progrès en permettant la circulation des idées et la critique constructive, tandis que la liberté d’association et de réunion

¹⁰ Amnesty International (2023) “Automated Apartheid. How Facial Recognition fragments, segregates and controls Palestinians in the OTP” <https://www.amnesty.org/en/documents/mde15/6701/2023/en/>

¹¹ <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-59039919>

¹² Front Line Defenders (2023) “Global Analysis 2022” https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/1535_fld_ga23_web.pdf

pacifique est cruciale pour la mobilisation sociale et le plaidoyer en faveur du changement.

Dans un contexte où les défis mondiaux tels que les guerres, le changement climatique, les pandémies et les inégalités économiques croissantes exigent une action collective, la participation citoyenne et le respect des droits humains deviennent encore plus essentiels pour un développement durable et la réalisation des ODD. Les gouvernements, y compris le gouvernement luxembourgeois, doivent reconnaître que le respect des droits humains est non seulement une obligation morale, mais aussi une condition préalable à un développement durable et inclusif.

Il est impératif que la communauté internationale, y compris le Luxembourg, réagisse de manière décisive au rétrécissement de l'espace civique, qui représente une menace croissante pour les droits humains. Les gouvernements doivent être tenus responsables de leurs actions, et des normes internationales en matière de droits humains doivent être rigoureusement appliquées pour limiter des effets de *spill-over* négatif. Dans ce sens, le Luxembourg doit, par exemple, se prononcer plus clairement sur son devoir de diligence en intégrant le respect des droits humains, des normes de travail ainsi que des accords et

des dispositions environnementaux internationaux dans l'ensemble de la chaîne de valeur des entreprises, en n'excluant pas de ces obligations la place financière au Luxembourg, plus particulièrement les milliers de sociétés holding et sociétés de participations financières. Au niveau européen, le processus d'implémentation d'une directive sur le devoir de diligence a, après de longues négociations, mené à une proposition de loi adoptée par le Parlement européen le 24 avril 2024. Cependant, de nombreux acteurs de la société civile ont déjà désigné cette loi comme un compromis édulcoré, qui n'est pas aussi ambitieux qu'il l'aurait fallu en vue des atteintes graves aux droits humains observées dans le contexte des chaînes d'approvisionnement. Il reste à voir comment le Luxembourg mettra en œuvre cette directive à l'avenir.

Dans le chapitre dédié à la coopération, l'accord de coalition 2023-2028 du gouvernement luxembourgeois indique qu'« un accent accru sera mis sur les droits humains et le renforcement de l'État de droit ».¹³ Afin d'ancrer véritablement et durablement les droits humains dans la politique de coopération luxembourgeoise, une piste concrète reste l'élaboration d'une stratégie transversale en droits humains, suivant les stratégies transversales déjà existantes pour l'égalité entre les sexes

¹³ "Lëtzebuerg fir d'Zukunft stäerken" Accord de coalition 2023- 2028, p.28. <https://gouvernement.lu/fr/publications/accord-coalition/accord-de-coalition-2023-2028/accord-de-coalition-2023-2028.html>

et la durabilité environnementale.¹⁴ En effet, la stratégie générale de la Coopération au Développement, « En route pour 2030 », indique clairement que les droits humains sont une priorité essentielle.¹⁵ Cependant, une telle stratégie transversale au niveau des droits humains n'a pas encore vu le jour. Supposer que les droits humains seraient compris dans les stratégies existantes et que celles-ci seraient donc suffisantes serait une erreur de jugement. Afin de faciliter et mettre en œuvre une telle stratégie axée sur les droits humains, une mesure complémentaire et symboliquement importante serait la nomination d'un·e référent·e pour les questions relatives aux droits humains et aux défenseur·e-s au sein de la Direction de la Coopération.¹⁶ De plus, il serait essentiel de renforcer le soutien aux défenseur·e-s des droits humains et aux ONGD luxembourgeoises qui travaillent résolument pour protéger les libertés fondamentales dans des environnements de plus en plus hostiles.

Le rétrécissement de l'espace civique en Europe et dans le monde représente une grave menace pour les droits humains et les principes démocratiques. Face à cette menace, il est impératif que la communauté internationale agisse de manière concertée pour protéger et promouvoir les libertés fondamentales pour tous les individus. Un tel engagement est non seulement essentiel pour la réalisation des droits humains, mais aussi pour un développement humain durable et équitable.



¹⁴ Voir : <https://cooperation.gouvernement.lu/fr/cooperation-au-developpement/thematiques-transversales.html>

¹⁵ https://cooperation.gouvernement.lu/content/dam/gouv_cooperation/publications/strat%c3%a9gies/strategie-generale/Strat%c3%a9gie-MAEE-FR.pdf

¹⁶ Cercle de Coopération des ONGD (2021). En route pour 2023.



5

Pas de triple A au niveau des droits humains et du secteur financier

Jean-Louis Zeien - Initiative pour un devoir de vigilance

À travers les activités internationales de sa place financière, le Luxembourg porte une responsabilité globale en matière de droits humains. Si la nouvelle directive européenne sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité constitue un dispositif légal important pour adresser cette responsabilité dans nombre de secteurs économiques, le secteur de la finance s'en trouve exclu. Des réglementations nationales fortes et contraignantes pour un devoir de vigilance restent donc nécessaires afin d'assurer que le Luxembourg ne poursuive son propre développement au prix de celui de populations vulnérables partout dans le monde.

Le Luxembourg a une économie globalisée, fortement marquée par son secteur financier. Cela est confirmé par l'indice de la mondialisation de 2022 dans lequel le Luxembourg se situe en 12e place au niveau mondial¹. Il faut malheureusement aussi noter que, selon le *spillover index* des Nations Unies, le Grand-Duché présente l'une des performances les plus négatives (162e place sur 166) en termes d'effets néfastes de ses politiques sur le développement durable d'autres pays.

Face au constat que des violations des droits humains sont toujours une réalité dans diverses activités économiques, y compris celles du secteur financier, l'Initiative pour un devoir de vigilance avait appelé les partis politiques formant le dernier gouvernement à s'engager dans l'élaboration actuelle de la directive européenne sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité (CSDDD par sa dénomination en anglais)². Compte tenu de l'importance de sa place financière et du fait que le Luxembourg occupe la deuxième place au niveau mondial dans le secteur des fonds d'investissement, notre pays a une responsabilité particulière.

En effet, la responsabilisation du secteur financier constitue une urgence importante pour aboutir à un engagement plus conséquent du

Luxembourg en matière de droits humains. Le Groupe de travail des Nations Unies sur les entreprises et les droits humains a effectué sa première visite au Luxembourg du 1er au 9 décembre 2022 afin « d'évaluer les efforts déployés pour identifier, prévenir et traiter les effets négatifs des activités des entreprises sur les droits humains et l'environnement. » Le groupe de travail voit dans la CSDDD une occasion pour le Luxembourg de se positionner en tant que leader régional, en particulier en matière de finance durable, qui inclut les droits de l'homme, les questions environnementales et le changement climatique. Le résultat d'une enquête réalisée par Ilres est sans équivoque : 86 % de la population résidente estime que le cadre réglementaire au Luxembourg devrait responsabiliser le secteur financier afin d'empêcher le financement d'activités de sociétés dont les activités seraient liées à des violations des droits humains et des dommages environnementaux.

À noter, dans ce contexte, qu'avec l'introduction du Nohaltegkeets-Check en juillet 2023 par le gouvernement, le Champ d'action prioritaire 10 « Garantir des finances durables » prévoit que c'est « au Luxembourg d'être en conformité avec les droits de l'homme et respecter les règles prévues dans les textes internationaux ». Une approche contradictoire,

¹ <https://fr.statista.com/statistiques/570488/indice-de-la-mondialisation-100-premiers-pays/>

² connue sous le nom « CSDDD : Corporate Sustainability Due Diligence Directive »

tant au niveau national qu'européen, montre qu'il existe des problèmes de cohérence de politique au Luxembourg pour garantir la pertinence et l'efficacité de la mise en œuvre du Nohaltegkeets-Check, surtout au niveau des positions défendues lors de négociations au niveau de l'Union européenne.

Le secteur des fonds d'investissement et leurs engagements en matière de droits humains selon l'étude « Investment funds in the human rights spotlight »

L'Initiative pour un devoir de vigilance a analysé les dix plus grandes sociétés de gestion de fonds d'investissement au Luxembourg quant à leurs engagements en matière de droits humains. Les résultats ont montré que les pratiques existantes sont insuffisantes et qu'une législation contraignante en matière de droits humains est nécessaire.

Aucune des entreprises analysées n'a obtenu la note maximale possible de dix points. Seules deux entreprises ont obtenu plus de la moitié des points disponibles, tandis que la plupart des entreprises comptabilisent entre deux et quatre points. Fait inquiétant, c'est la plus grande entreprise de gestion de fonds au Luxembourg qui a obtenu le pire résultat, avec zéro point sur dix. Bien que sept entreprises sur dix s'engagent à respecter les droits humains, selon les informations publi-

quement disponibles, aucune des dix entreprises analysées ne dispose de processus d'identification et d'évaluation des risques et impacts en matière de droits humains couvrant à la fois leurs propres opérations et leurs activités de financement.

Il convient de noter que les dix entreprises analysées ont toutes signé les Principes pour l'investissement responsable des Nations Unies et se sont donc engagées à prendre en compte les questions ESG dans leurs processus d'analyse et de décision en matière d'investissement. Cela montre que les engagements volontaires sont insuffisants et qu'une législation contraignante en matière de droits humains est nécessaire.



Extrait des résultats de l'étude « Investment funds in the human rights spotlight »

Notons également, dans le contexte des négociations CSDDD au niveau de l'UE, que le « United Nations Working Group on Business and Human Rights » a souligné en juillet 2023 que les principes directeurs des Nations Unies indiquent clairement que la responsabilité de respecter les droits humains s'applique pleinement à l'ensemble des institutions financières.

Il faut noter dans ce contexte qu'une heure d'actualité à la Chambre des députés a eu lieu le 28 février 2024 sur ce sujet, au cours de laquelle une motion a été votée par 55 députés (contre 5 abstentions) invitant le Gouvernement « à soutenir fermement l'aboutissement au niveau européen du projet de directive concernant le devoir de vigilance et à légiférer au niveau national en matière de devoir de vigilance des entreprises au cas où le projet de directive européenne pré mentionné n'est pas adopté ». Le Premier ministre présent à cette heure d'actualité a marqué son adhésion et son soutien à cette motion lors de son intervention.

Après une impasse dans les négociations entre les capitales de l'UE, la présidence belge a finalement réussi à obtenir un compromis entre les États membres, aboutissant à l'approbation politique de la directive sur le devoir de vigilance. Toutefois, cela s'est fait au prix de coupes dommageables dans ce qui était censé être l'accord politique conclu avec le Parlement en décembre 2023. En effet,

il est décevant de constater que la directive sur le devoir de vigilance ne s'appliquera plus qu'à environ 0,05 % des entreprises de l'UE qui présentent généralement des risques pour l'environnement et les droits humains. Le compromis approuvé n'est pourtant pas à la hauteur de l'ambition de l'accord original du trilogue en raison des manœuvres de dernière minute de certains États membres, qui ont une fois de plus trahi ceux qu'ils devraient protéger contre les dommages causés par les entreprises. Malgré ces évolutions déplorables, cet accord politique constitue une décision historique en faveur d'une réglementation des entreprises afin de respecter la planète et les droits des personnes touchées par les activités des entreprises, y compris les femmes, les enfants et les communautés autochtones, et offrant enfin un accès à la justice pour les victimes de violations des droits humains.

L'Initiative pour un devoir de vigilance et de nombreux acteurs de la société civile avaient appelé le gouvernement luxembourgeois à rester à la hauteur de ses engagements en matière de droits humains, climat et environnement, et à soutenir la directive en disant clairement OUI à la directive européenne sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité. Un NON ou une abstention aurait été l'équivalent d'une perte massive de crédibilité. Le gouvernement luxembourgeois, membre actuel du Conseil des droits de l'Homme des

Nations Unies, a finalement voté en faveur de la directive lors de cette décision historique.

Résultats décevants au niveau d'une responsabilisation du secteur financier

Les attentes envers le secteur financier en ce qui concerne cette directive étaient claires : il s'agissait d'établir des obligations de diligence raisonnable sur l'ensemble de leurs chaînes d'activités, en vertu du rôle transformateur de ce secteur à façonner un avenir durable et de ses responsabilités envers les droits humains, le changement climatique et l'environnement, sans exception pour les fonds d'investissement, les banques et les assureurs.

La réalité est pourtant différente au niveau des résultats : le secteur financier est exclu du champ d'application, tout acteur confondu, pour ce qui concerne les services fournis par les acteurs financiers (donc l'aval de la chaîne de valeur). Techniquement, l'amont de la chaîne de valeur reste couvert, mais cela ne concerne que des détails minimes. Par exemple, quand un management company (manco) d'un fonds d'investissement achète du café pour ses bureaux, elle doit s'assurer que ce café n'a pas été produit par des moyens de travail forcé. En revanche, il n'existe aucune obligation de s'assurer que ce fonds d'investissement finançant des plantations de café ne contribue pas indi-

rectement à l'emploi de travail forcé dans ces plantations.

L'exclusion du secteur financier de l'obligation de diligence raisonnable à l'égard des services qu'il fournit (crédits, financements, investissements, etc.) montre le traitement préférentiel dont bénéficient notamment les fonds d'investissement et les autres acteurs du secteur financier. Cet accord empêche en effet ces acteurs d'être tenus responsables de l'impact sur le climat, l'environnement et les droits humains lors de leurs investissements.

Les obligations en matière de climat resteront insuffisantes et ont été exclues de manière inquiétante du champ de la responsabilité civile, bien que certains acteurs financiers, ayant un minimum d'employés et de chiffre d'affaires annuel, soient tenus d'adopter et de mettre en place des plans de transition climatique en vertu de la législation. Mais ces plans ne couvriront pas les activités d'investissements des fonds d'investissement.

À noter dans ce contexte que même l'obligation initialement prévue dans la proposition de la Commission pour les banques d'appliquer un devoir de vigilance au moment de la fourniture de services (comme l'octroi de crédits à des entreprises) a été abandonnée lors de ces négociations.

Nos revendications

Malgré s'être déclaré « pour un alignement aux normes et standards internationaux sur le devoir de vigilance », le gouvernement luxembourgeois précédent avait soutenu un allègement de la norme internationale en matière de conduite responsable des entreprises – notamment avec les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits humains – lors des négociations au niveau de l'UE, surtout en ce qui concerne l'inclusion des fonds d'investissements dans le secteur financier.

Il est à noter que le Premier ministre Luc Frieden s'est exprimé en tant que « Spätzekandidat » lors de la campagne électorale « pour une inclusion du secteur financier et notamment les fonds d'investissement au niveau d'une législation tout en prenant en compte les spécificités du secteur », et ceci en lien avec une transposition de directive dans la législation nationale.

Sur la base des résultats de l'étude et de l'importance d'une responsabilisation du secteur financier, l'Initiative pour un devoir de vigilance appelle le gouvernement luxembourgeois à :

- Garantir que les lois nationales concernant le secteur financier ainsi que les positions du gouvernement au niveau de l'UE soient pleinement conformes aux normes et traités internationaux sur les droits humains, le climat et l'environnement.
- Dans le cadre de la transposition de la directive européenne sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité dans la législation nationale, adopter une législation efficace et solide, pleinement alignée sur les normes internationales, en particulier au niveau de l'inclusion de l'ensemble du secteur financier, y compris le secteur des fonds d'investissement.





6

Le primat de l'économie dans la coopération au développement

Analyse du programme gouvernemental 2023-2028

Sebastian Weier - Cercle de Coopération des ONGD

Les intérêts économiques nationaux jouent un rôle important dans la politique de coopération au développement du Grand-Duché depuis ses débuts. Cependant une analyse comparative du programme gouvernemental 2023-2028 avec le programme gouvernemental précédent montre que le gouvernement du Premier ministre Luc Frieden donne un primat à l'économie qui risque de réduire la coopération à un instrument du commerce extérieur en se débarrassant de nombre d'engagements sociaux.

L'effet combiné d'une succession rapide de crises globales (Covid-19, nouvelles guerres, phénomènes climatiques extrêmes, etc.) et d'une course géostratégique accélérée entre les États-Unis et la Chine redéfinit aujourd'hui l'échiquier politique international. Ces dynamiques se répercutent sur la coopération au développement et l'action humanitaire des pays du « Nord global », où ces deux dimensions de la coopération internationale semblent de plus en plus utilisées pour mobiliser des ressentiments nationalistes d'un côté, et pour renforcer une politique étrangère utilitariste de l'autre.

En reprenant ces tendances, le programme gouvernemental 2023-2028 s'approprie des éléments de pensée des discours politiques internationaux actuels qui peuvent interpeller. Si les dérives les plus extrêmes de certains gouvernements européens issus de l'extrême droite sont évitées, on regrette néanmoins l'absence de toute vision pour un monde plus solidaire qui assurerait des partenariats entre égaux et laisserait aux populations du Sud leur juste part dans la gouvernance globale.

L'affirmation par le programme gouvernemental que « la politique de coopération du Luxembourg poursuivra en premier lieu l'impératif humaniste d'aider ceux qui sont dans le besoin » doit donc être lue comme une confirmation de l'engagement humanitaire du Luxembourg, qui n'ex-

clut point une politique de coopération au développement soumise au primat de l'économie et axée pour sa part sur les intérêts du Grand-Duché.

L'Afrique prioritaire

Le programme gouvernemental dédie deux pages et deux paragraphes d'un total de 209 pages à la coopération au développement. L'Afrique y est définie comme « la priorité » de la coopération internationale du Luxembourg, ce qui semble confirmer le *statu quo* de cinq pays africains parmi les six pays partenaires prioritaires de la coopération. Or, si les partenariats existants renforcent des liens de solidarité démographiques (par exemple à travers la diaspora du Cap-Vert) et des affinités linguistiques (franco- et lusophone), le programme 2023-2028 annonce une approche plus pragmatique : « Une stratégie de développement réussie permet d'aborder de manière concrète et holistique les questions sociales, de sécurité, de climat et de flux migratoires ».

Ce choix de points focaux peut surprendre. S'il reprend les préoccupations des pays du Nord, il semble peu concerné par les priorités des populations du Sud. Sauf si l'on considère, comme le fait le programme gouvernemental, que nous vivons « dans un monde globalisé, où les intérêts des différents États se confondent [...] ».



Ville de Saint-Louis, Sénégal.

La coopération au développement des marchés

Selon le programme gouvernemental, l'objectif primaire de la coopération luxembourgeoise ne semble pas être le développement endogène des sociétés locales, mais celui des marchés globaux. Les points de référence pour cette vision sont clairement articulés : « Le continent africain a un énorme potentiel, notamment en tant que partenaire stratégique pour les matières premières » et « le Gouvernement veillera à créer de nouvelles synergies concernant les énergies renouvelables, notamment en matière de l'hydrogène renouvelable ». En effet, « les capacités et compétences du secteur privé luxembourgeois ainsi qu'une mise en réseau accrue entre l'économie et la coopération » seraient à « [mettre] à profit des efforts

de lutte contre la pauvreté extrême et de la réalisation des objectifs de développement durable ».

En soi, ce rôle important de l'économie luxembourgeoise n'est pas nouveau pour la coopération luxembourgeoise, et était même à la base de la création de l'agence Lux-Development en 1978. Un exemple plus récent de cette importance est les visites répétées au Sénégal du précédent ministre de la Coopération et du Commerce. La visite du Grand-Duc héritier en 2023 souligne l'importance accordée par le Luxembourg au développement de ses relations économiques avec le Sénégal. Mais si le Sénégal est un pays partenaire privilégié de la Coopération luxembourgeoise depuis 1993, c'est surtout depuis la découverte de réserves importantes de pétrole et de gaz au cours de la dernière décen-

nie que son intérêt pour les pays du Nord a explosé. Depuis, nombre de dirigeantes et dirigeants internationaux courtisent le pays afin d'initier des coopérations dans le domaine de l'énergie, notamment autour du gaz naturel liquéfié, des énergies renouvelables et de l'hydrogène.

Matières premières, énergies renouvelables, hydrogène : sans être nommé explicitement dans le programme gouvernemental, le partenariat avec le Sénégal apparaît comme un cas exemplaire de la coopération internationale que souhaite développer le nouveau gouvernement. Il permet de discerner le rôle important de la poursuite des intérêts nationaux au sein d'une coopération qui promet le « renforcement de la résilience énergétique dans nos pays partenaires » et il ouvre une lecture spécifique de la ligne de marche donnée par le programme : « De manière générale, la coopération au développement aura comme objectif final de permettre aux pays partenaires de fonctionner sans aide internationale. Dans ce cadre, le Gouvernement s'efforcera de promouvoir un commerce équitable et des relations égales avec les pays partenaires ».

Le programme gouvernemental constate que la promotion de l'exploitation des matières premières en Afrique renforcerait une « résilience », mais n'indique pas sur quelle base repose ce postulat. Alors même que l'histoire des relations Nord-Sud re-

gorge d'exemples de création de secteurs économiques exportateurs qui, précisément à cause de leur inclusion dans un marché global, s'avéraient beaucoup moins résilients et équitables par la suite. De plus, ces pays sont devenus moins indépendants, que ce soit en rendant les richesses d'un pays inaccessibles aux populations locales (trop chères, distribution domestique limitée), en réduisant la résilience économique d'un pays en l'exposant aux chocs économiques du marché global (effondrement des prix des matières premières, crises du système financier global), ou en créant des monocultures exportatrices vulnérables au changement climatique et souvent sans utilité directe pour les populations locales (par exemple les cultures pour l'huile végétale carburant). De fait, en créant pour les pays du Sud la nécessité de trouver des ressources financières sur les marchés internationaux pour développer ces branches économiques ou pour faire face aux difficultés désastreuses ainsi rencontrées, ces approches au développement ont souvent contribué à leur dépendance de l'aide internationale.

Si le programme gouvernemental promet des « relations égales avec les pays partenaires », il s'agit en réalité de la relation commerciale entre vendeur et acquiescent supposés libres dans leurs actions, mais au sein d'un système politique et commercial international dont la forme est fixée par le Nord et sans intention d'inclure de ma-

nière significative les pays du Sud dans le développement de ce système, par exemple par le biais d'une réforme de la gouvernance des institutions financières multilatérales. Les relations égales ne sont donc pas nécessairement des relations entre égaux. Affirmer que les « intérêts des différents États se confondent », revient, pour le gouvernement, à promouvoir un modèle de marché international que des décennies de recherche scientifique et d'expériences de terrain ont pourtant identifié comme source des problèmes les plus graves, plutôt que de solutions adaptées.

C'est précisément à la lumière de cette promotion des marchés globaux que se révèle l'importance d'un aspect frappant du programme gouvernemental 2023-2028 : ses nombreuses omissions.

Des omissions importantes

Alors que la promotion du secteur privé et du « centre financier international de premier plan » du Luxembourg occupait une place importante dans le programme gouvernemental 2018-2023, celui-ci prenait soin de souligner qu' « il veillera à ne pas contribuer via ces partenariats publics-privés à la privatisation des services sociaux de base dans les pays partenaires » . Il indiquait également que « le Luxembourg favorisera le transfert de connaissances et technologies » vers les pays partenaires, et que les efforts pour un devoir de vi-

gilance en matière de droits humains étaient « salués ». Ces références à des régulations de l'activité commerciale et ces exemples de contributions directes aux intérêts des pays du Sud sont complètement absentes du programme actuel, alors même que notamment un devoir de vigilance européen était inclus dans le programme électoral de la DP.

Le primat renforcé de l'économie dans la coopération au développement du Luxembourg se manifeste aussi par l'omission, dans le paragraphe sur la politique de coopération multilatérale, de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVDCI) de l'Union européenne (UE). Le IVCDCI constitue la politique de coopération à proprement parler de l'UE et était encore mentionné dans le programme du gouvernement précédent, qui promettait que « les objectifs de la coopération au développement tels que définis par le consensus européen pour le développement seront défendus ». Pour le gouvernement actuel, il s'agira cependant « d'accroître le poids géopolitique de l'[UE] », en soutenant le *Global Gateway*, qui vise principalement une prise d'influence globale à travers le secteur privé.

La notion de « géopolitique » fait ici référence au fait que le *Global Gateway* de l'UE est une réponse à la *Belt and Road Initiative* (BRI) de la Chine et à des initiatives sous égide des États-Unis. Si ces initiatives pour-

suivent des ambitions globales, elles se concentrent fortement sur le continent africain, notamment dans les secteurs de la finance et de la technologie. Avec sa volonté de focaliser la coopération internationale du Luxembourg sur le continent africain et en promouvant, comme le faisait le gouvernement précédent, le secteur commercial luxembourgeois, le nouveau gouvernement veut donc agir en compétition non seulement avec ses grands voisins européens, mais aussi sur la scène des grandes puissances globales. Mais si ces dernières prennent soin d'inviter les pays du Sud à être des partenaires à part entière dans un projet global commun (le titre de la stratégie Afrique de la coopération internationale allemande étant par exemple *Gemeinsam mit Afrika Zukunft gestalten* – Construire l'avenir ensemble avec l'Afrique), aucune mention de cocréation ou de partenariats émancipatoires et inclusifs n'est faite dans le programme gouvernemental 2023-2028.

Une aide publique au développement (APD) de 1 % en risque d'être évincée

Après la réduction du budget de coopération internationale de la Suède sous la pression de l'extrême droite, le Luxembourg fait partie des rares

pays à maintenir une APD de 1 % du RNB. Cela constitue autant un investissement dans le *nation branding* luxembourgeois que dans les relations du Grand-Duché avec les pays du Sud. Mais si le nouveau programme gouvernemental promet de maintenir le 1 %, face au nouveau primat économique dans la coopération luxembourgeoise, trois grands doutes s'imposent quant à sa qualité.

D'abord, le fait que le programme gouvernemental inclue la migration et le changement climatique dans le chapitre sur la coopération au développement, tout en omettant le principe d'additionnalité (qui postule une comptabilisation en dehors de l'APD des coûts d'accueil des réfugié-e-s et des financements climatiques internationaux), encore soutenu dans le programme 2018-2023, interroge. D'autant plus que le programme gouvernemental précédent avait encore clairement séparé la finance climatique de la coopération en la plaçant dans le chapitre « protection du climat » et en y affirmant une seconde fois (après le chapitre sur la coopération) le principe de cette additionnalité¹.

Ensuite, si la valeur de 1 % est un marqueur quantitatif important, sa valeur absolue risque de se réduire sous la

¹ Le 11 juillet 2024, la Chambre des Députés a adopté avec une large majorité incluant les partis du gouvernement la motion 4353 invitant le gouvernement « à maintenir le principe de l'additionnalité du financement climatique international et des coûts de l'accueil des réfugié.e.s par rapport à l'APD pour le reste de la législature 2023-2028. »

menace d'une récession économique, d'une inflation continue ou suite aux «ressources limitées» constatées par le programme gouvernemental. Ainsi, la promesse d'une APD de 1 % n'équivaut pas à une promesse de maintenir les sommes totales dédiées à l'APD.

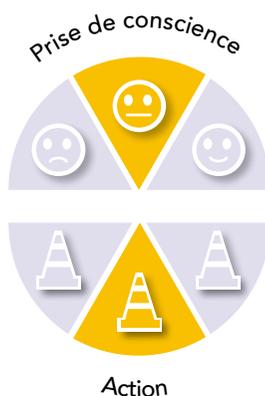
Finalement, la promesse du programme 2018-2023, que «l'APD sous forme de dons sera privilégiée», ne se retrouve plus dans le programme du nouveau gouvernement. La question se pose donc si cette omission présage un changement de stratégie à cet effet.

Le développement durable... de l'économie luxembourgeoise

Un dernier mais non moins important constat à soulever dans le programme gouvernemental 2023-2028 est la place réservée aux organisations non-gouvernementales de développement (ONGD). Même si le Cercle de Coopération, la plateforme qui réunit et représente les ONGD, est mentionné, une vision de la contribution potentielle de la société civile luxembourgeoise – comme celle des pays du Sud – à la coopération internationale, ainsi que du soutien que leur offrira le gouvernement dans cette contribution, manque. L'ancien programme soulignait « l'importance accordée » aux ONGD et promettait que « la complémentarité et les partenariats dynamiques et diversifiés avec les ONG internationales, na-

tionales et locales seront maintenus et renforcés, notamment par le biais d'accords de partenariat stratégiques pluriannuels [...] ».

Pour conclure, il ne surprend guère que le programme gouvernemental, tout en promettant de poursuivre la mise en œuvre de l'Agenda 2030 et de ses objectifs de développement durable, ne rende pas compte du fait que le Luxembourg est un obstacle majeur dans leur réalisation. Placé 162e sur 166 pays évalués par le Spill-Over Index du Sustainable Development Report en 2023, ce sont notamment les modes de consommation et le modèle économique du Luxembourg qui ont des effets négatifs sur le développement des autres pays du monde. Malheureusement, le programme du nouveau gouvernement montre que l'objectif de coopération au développement semble être d'assurer principalement le développement durable... de l'économie luxembourgeoise.





7

An urgent call for strengthening the EU's commitment to policy coherence for sustainable development

Kees Knulst - chair, CONCORD PCSD workstream, Celia Cranfield - Head of Advocacy, CONCORD

As the European federation of national NGO-platforms, CONCORD follows policy coherence on the level of the European Union. Through different practical examples, they argue that assuring such coherence is essential if the EU wants to retain geopolitical significance by acting as “a trustworthy and reliable partner which listens to partner countries priorities and needs”.

“We are very worried about the next elections...it doesn't feel like things are going in the right direction for the Global South. The EU has always had a positive impact, but I would call for a recommitment to a sustainable development agenda”

Dr. Lesley Ann Foster, Executive Director,
Masimanyane Women's Rights International, South Africa

Some sustainable development dilemmas:

The UN is reporting that fiscal space in Least Developed Countries is shrinking rapidly due to an increasingly heavy debt burden. So, when the European Union (EU) gives a grant to a partner country to stimulate (foreign) investment in the energy sector, backed by further loans from the European Investment Bank, we need to ask ourselves if the gain is the same for the EU as it is for the partner country? How much further debt is this initiative driving exactly? How has the EU contributed to the partner country's sustainable development? In order to support sustainable development, these investments would ideally deliberately strengthen local business. But are the investments the most profitable ones for European companies, or are they investments in services and technology that will benefit everyone equally? From a sustainable develop-

ment perspective, ideally, they would be designed in such a way as to intentionally leave no one behind, all while respecting planetary boundaries.

When the EU is pushing to secure its access to critical raw materials to support our European green and digital transitions - have the impacts on the communities most affected by mining been properly assessed? The warning signs are there: Amnesty is reporting on forced community displacements in the context of mining in DRC. Ideally the economic benefits of mining should go to local communities, rather than a small elite within or even outside the partner country's population. We need to continue asking ourselves, is the trade exacerbating inequalities between and within countries? Or is it supporting access to education, health and other social services by strengthening domestic revenue (tax) mobilisation and fiscal space in partner countries? And is this

industry supporting decent work for women and men equally?

On climate, the broader context is that industrialized countries historically are the main contributors to climate change, but the effects are felt mainly in the Global South. Yet, the international community still fails to deliver on its 100 billion dollar climate finance annual commitment, let alone deliver on loss & damage. So we need to ask; when the EU adopts a series of global, market-shaping initiatives under the EU Green Deal - has anybody checked whether there are negative spillovers? Are the CO₂ emissions being exported? Or, are industries in partner countries being forced to rapidly reform, without the public support from the European Union that affected sectors (like agriculture or energy) are getting here in Europe? Do partner countries even get a say at all?

Demystifying policy coherence for sustainable development (PCSD)?

These questions and many more are what policy coherence for sustainable development means to address.

PCSD is both an approach¹ and a series of mechanisms that is made to consciously identify and mitigate the incoherences of policies with sustainable development at home

and abroad. If it can bring trade-offs to light, we can better measure and mitigate our impact. When we know that net finance flows to developing countries have turned negative in 2023 despite increases in Official Development Assistance; we need to ask ourselves what will have the most powerful impact for people and the planet? It's an urgent question of global justice; and doing so should considerably help build and repair the often broken trust between the EU and other countries and regions in the world.

The EU is searching for geopolitical relevance, for example through its flagship Global Gateway Strategy. Long-term, being a trustworthy and reliable partner which listens to partner countries priorities and needs is the best way.

In many ways, the current European Commission has paid mainly lip service to Agenda 2030 and the sustainable development goals. With six years to go - and a period of institutional change upon us - the European elections and their follow up is a perfect opportunity to address this. The current European Parliament has said it; this agenda needs political ownership at the highest level in the Commission. The Commission President and Secretariat General have to take leadership and oversight of PCSD mechanisms and be accoun-

¹ <https://concordeurope.org/resource/a-guide-to-pcsd/>

table for the results. The Council has said that among the actions they can take: they should re-establish multi-stakeholder dialogue on sustainable development, and they should strengthen the Better Regulation toolbox. It currently provides the best entry point for impact assessments that take into account what happens outside the European Union when the EU implements legislation. Sadly we see that the impact assessments are often superficially or partly employed or their results ignored. The 'do no harm' approach should be more strictly applied in the spirit of mitigating the impacts on more marginalized communities (rather than just identifying the impacts) in accordance with the 'leave no one behind' principle.

We at CONCORD, together with our members, will continue to advocate for a different and new approach, including through our European elections campaign EU for global justice². The new approach can help the EU to live up to its message that it is a values-driven actor in the world; one that helps deliver on a sustainable development agenda.

Further resources:

- *A guide to Policy Coherence for Sustainable Development*, CONCORD, October 2020 <https://concordeurope.org/resource/a-guide-to-pcsd/>
- *A test of the EU's integrity Towards the 2030 Agenda: The Status of Policy Coherence for Sustainable Development*, CONCORD, January 2022 <https://concordeurope.org/resource/a-test-of-the-eus-integrity-towards-the-2030-agenda-the-status-of-policy-coherence-for-sustainable-development/>
- EU for Global Justice campaign.



² <https://presidency.concordeurope.org/europeanelections/>

Synthèse

1. Décoloniser la coopération au développement

2. Secteur privé et société civile : convergence ou divergence dans la coopération ?

3. Le Luxembourg et la justice climatique

4. La fondamentalité des droits humains pour le développement durable

5. Pas de triple A au niveau des droits humains et du secteur financier

6. Le primat de l'économique dans la coopération au développement
Analyse du programme gouvernemental 2023-2028

7. An urgent call for strengthening the EU's commitment to policy coherence for sustainable development

2014

NOUVELLE THÉMATIQUE



NOUVELLE THÉMATIQUE

NOUVELLE THÉMATIQUE

2017



2024



Légende



1



2



3

PRISE DE CONSCIENCE

Le gouvernement luxembourgeois :

¹ est conscient / ² est partiellement conscient / ³ n'est pas du tout conscient qu'il existe une incohérence politique pour le développement.



1



2



3

ACTION

Le gouvernement luxembourgeois agit de façon :

¹ cohérente / ² partiellement cohérente / ³ pas du tout cohérente avec les objectifs de développement.

Rédaction

Nous tenons à remercier profondément toutes les personnes ayant rendu la réalisation de ce numéro du Fair Politics possible, dont notamment les membres du Forum Politique* :

Auteur-e-s :

Carole Reckinger (Caritas Luxembourg), Celia Cranfield (Concord Europe), Danielle Bruck (SOS Faim)*, Dietmar Mirkes (ASTM), Fernanda Pérez (Amnesty International Luxembourg)*, Gilles Lanners (Comité pour une Paix Juste au Proche-Orient)*, Jean-Louis Zeien (Initiative pour un devoir de vigilance), Kees Knulst (Woord en Daad/ Concord Europe), Raymond Klein (ASTM), Sebastian Weier (Cercle)*

Conseil d'administration du Cercle :

Camille Schneider (OTM-Haïti), Deepa L. Subba (ECPAT), Florence Burette (Les amis du Tibet), Françoise Binsfeld (Aide à l'Enfance de l'Inde et du Népal), Luc Siebenaller (Le soleil dans la main), Michael Feit (Caritas Luxembourg), Pierre Kayser (Coopération Humanitaire Luxembourg), Richard Graf (ASTM), Véronique Weis (Eng open Hand fir Malawi)

Équipe permanente du Cercle :

Estelle Lyon-Chaudron, François-Xavier Dupret, Nicole Ikuku, Pauline Philippe, Sebastian Weier



Cercle de Coopération
des ONGD asbl
1-7 Rue Saint-Ulric
L-2651 Luxembourg
cercle.lu