

Conseil Economique et Social (ECOSOC)

New York, 28 – 30 juin 2010

Panel

Concertation N° 4:

**« Impact de crises multiples: concurrence entre les besoins pour l'allocation
de ressources »**

**Intervention de Madame Marie-Josée Jacobs
Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire
du Grand-Duché de Luxembourg**

Conseil Economique et Social (ECOSOC)

New York, 28 – 30 juin 2010

Panel

Concertation No 4:

« Impact de crises multiples: concurrence entre les besoins pour l'allocation de ressources»

Eléments d'intervention

Au cours des vingt dernières années, sous l'impulsion des gouvernements successifs, **la politique luxembourgeoise de coopération au développement** a connu une évolution très dynamique. En l'an 2000, l'aide publique au développement (APD) du Luxembourg a atteint le seuil de 0,7% du revenu national brut (RNB) – remontant de 0,33% en 1995. En 2009 le niveau de 1% a été atteint. En dépit de la crise financière et économique, l'APD a également pu croître de manière constante en chiffres absolus.

L'aide luxembourgeoise se caractérise notamment par le fait qu'elle est allouée exclusivement sous forme de dons et qu'elle est entièrement déliée.

Au-delà de ces aspects quantitatifs, le Luxembourg attache une grande importance à la qualité de son aide. Au cours des dernières années, la Coopération luxembourgeoise a poursuivi sa politique de concentration géographique, en focalisant ses programmes sur dix pays partenaires : Cap Vert, Sénégal, Mali, Burkina Faso, Niger et Namibie en Afrique, Vietnam et Laos en Asie, El Salvador et Nicaragua en Amérique latine.

En parallèle, la Coopération luxembourgeoise suit une politique de concentration sectorielle en privilégiant les interventions dans les infrastructures et secteurs sociaux : l'éducation, la santé, le développement local intégré sont prioritaires à cet égard.

La concentration géographique et sectorielle vaut tant pour les projets et programmes bilatéraux que pour les projets et programmes mis en œuvre avec les partenaires multilatéraux, au premier rang desquels figurent les Fonds et Programmes des Nations Unies.

Les synergies entre l'aide bilatérale (qui représente 63% de l'aide du Luxembourg) et l'aide multilatérale (qui représente 37% de l'aide) sont recherchées de façon systématique, en particulier dans les dix pays partenaires de la Coopération luxembourgeoise.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005) et du Programme d'action d'Accra (2008), la Coopération luxembourgeoise a fait siens les principes de l'appropriation, de l'alignement, de l'harmonisation, de la gestion axée sur les résultats et de la responsabilité mutuelle.

Ces efforts sont facilités par un mouvement de rapprochement du terrain qui se poursuit en parallèle. Depuis l'année 2000, le Luxembourg a mis en place cinq bureaux régionaux de coopération qui lui permettent de mieux être à l'écoute de ses pays partenaires et, par conséquent, de leur apporter un appui plus efficace.

La constance dans l'engagement de gouvernements successifs dans l'élaboration de la politique de coopération du Luxembourg est accompagnée d'une ouverture d'esprit, d'une disposition à s'engager dans de nouvelles voies pour pouvoir espérer relever les défis énormes qui se posent à nous et au monde du développement.

Ces défis sont non seulement énormes mais également multiples comme vous le savez tous.

Les préparations en cours pour la réunion à haut niveau sur le suivi de la mise en œuvre des objectifs du Millénaire pour le développement, les « OMD », qui aura lieu en septembre prochain en marge de l'Assemblée générale des Nations Unies ici à New York, mettent en exergue ces défis et l'envergure de la tâche qu'il nous reste à accomplir d'ici 2015.

Le constat est certes, comme il est convenu de dire, mitigé, voire insatisfaisant, mais pour le Luxembourg cela n'est pas une raison pour déclarer forfait. Ce ne sont pas les objectifs que nous nous sommes donnés il y a dix ans qui ne sont pas à la hauteur des défis mais plutôt notre volonté politique collective et les moyens que nous sommes prêts à engager pour réaliser, voire accélérer la réalisation de ces objectifs.

Car n'oublions pas que, même si tous les OMD étaient réalisés à 100 % en 2015, cela ne réduirait que de moitié la pauvreté dans le monde. Même après cette date butoir la communauté internationale (y compris les pays en développement) devra continuer à fournir des efforts conséquents, chacun pour sa part de responsabilité et ce à un rythme tenant compte de l'évolution démographique.

N'oublions pas non plus qu'au défis identifiés il y a dix ans se sont ajoutés de nouveaux défis mondiaux, voire des *mega-trends* risquant de créer davantage de pauvreté et de vulnérabilité chroniques tels que l'**insécurité** croissante (insécurité alimentaire, d'eau, d'énergie et de ressources), le **changement climatique**, les mouvements de **migration** et la **crise économique**. Nous assistons à une multiplication des défis qui représentent tous une face

différente d'un problème très complexe et qu'il faudra comprendre en tant que tel pour s'assurer que chacun soit traité avec l'attention requise, avec les ressources adéquates à la clé pour les affronter et les surmonter.

Permettez-moi d'illustrer au moyen de quatre exemples comment le Luxembourg gère ces demandes de financements croissantes, sans fléchir pour autant sur son effort d'APD.

Premier exemple : L'insécurité

Les situations de fragilité ou des Etats en proie à un conflit, une violence armée ou une forme d'insécurité, représentent 1/6 de la population mondiale (plus de 1,2 milliards de personnes dans plus de 40 pays fragilisés). La moitié de la population des pays en voie de développement, regroupent 1/3 des personnes qui vivent avec moins d'un dollar par jour. 3/4 de la mortalité infantile mondiale et 3/4 de naissances sans supervision médicale y sont répertoriées. Ce sont ces pays qui connaissent à ce jour le plus grand retard dans la réalisation des OMD.

Dans le cadre de sa coopération au développement le Luxembourg porte un intérêt particulier aux situations de fragilité, notamment dans nos pays partenaires et dans leur voisinage immédiat. Nous devons malheureusement constater qu'un tiers des pays qui sortent d'un conflit armé retombent dans la violence dans les cinq années qui suivent parce que souvent le dividende de la paix ne se matérialise pas.

Le Luxembourg continue donc d'observer de près la situation sécuritaire en Guinée Conakry, en Guinée Bissau, au Sierra Léone, au Libéria et en Gambie, mais aussi à l'intérieur de nos pays partenaires parfois déstabilisés par des activités illégales telles que le terrorisme, le trafic d'armes, de stupéfiants et d'êtres humains.

Dans les situations post-conflit, c'est-à-dire pendant la phase de transition entre la fin d'un conflit et la reprise des activités de relèvement et de développement traditionnelles, le Luxembourg peut contribuer par le biais de son action humanitaire pour réduire la vulnérabilité et mettre les jalons pour la reprise du développement.

En effet, l'action humanitaire du Luxembourg est fondée sur trois piliers :

1. l'action d'urgence qui se traduit surtout par la mise à disposition rapide de financements pour sauver des vies et de maintenir en vie et d'assouvir les besoins urgents en denrées alimentaires, en médicaments et en abris ;

2. la prévention des conflits ou des crises violentes et la préparation aux catastrophes, notamment par le pré-stockage de denrées alimentaires, dans l'esprit de réduction des risques de catastrophes, mais aussi, le cas échéant, par les bons offices ou la médiation/diplomatie préventive ;
3. les activités de transition pour la réhabilitation, la reconstruction, le relèvement immédiat et la consolidation de la paix.

Cette manière de faire nous permet de financer des activités humanitaires qui se recoupent par moments et par endroits avec des activités de coopération au développement, sans pour autant « cannibaliser » les ressources financières prévues pour notre coopération au développement.

Deuxième exemple : Le changement climatique

Aujourd'hui, pour formuler une politique de développement durable, il faut impérativement tenir compte du changement climatique, une réalité globale, qui menace le développement durable autour du globe, au Nord comme au Sud.

Le financement des mesures de mitigation et d'adaptation à l'échelle mondiale, comme dans les pays en développement reste dans ce contexte un sujet important, mais délicat. Le fait que les budgets d'aide publique au développement ne sauraient être employés à ces fins a déjà été fortement souligné à Copenhague, notamment par le Luxembourg. C'est pourquoi les neuf millions d'euros additionnels sur trois ans annoncés par le Luxembourg pour le *Fast Start* destiné à financer les mesures d'adaptation et de mitigation dans le Sud ne proviendront pas du budget de la Coopération au développement.

Ces financements viennent obligatoirement d'autres crédits du budget de l'Etat et notamment d'un fonds spécialement mis en place à cet effet, appelé « Fonds Kyoto ». Ce fonds est alimenté par des dotations budgétaires annuelles ainsi que par une taxe sur les carburants vendus au Luxembourg. Il sert à financer des actions en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre du pays, y compris à travers des « mécanismes de développement propre » (CDM).

A cet égard, nous avons ainsi exploré sur la base des règles du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE quelles dépenses pouvaient dans ce contexte encore être considérées comme APD et à partir de quel moment il fallait puiser dans d'autres sources budgétaires.

L'aide publique au développement permet d'accompagner nos pays partenaires en leur fournissant une assistance technique et financière pour l'identification et la formulation de

projets CDM. En revanche, un éventuel financement de la mise en œuvre d'un tel projet pourrait, du côté luxembourgeois, tout au plus relever du « Fonds Kyoto ».

Troisième exemple : Les flux migratoires

Le Luxembourg, depuis plus de cent ans un pays d'immigration, a longtemps été un pays d'émigration. Nous sommes donc particulièrement sensibles au sort de ceux à qui le manque de perspective d'une vie meilleure n'a pas laissé d'autre choix que de partir.

L'absence de perspectives, soit pour des raisons économiques soit pour des raisons sécuritaires, voire climatiques, conduit aujourd'hui à des migrations massives. Le prix à payer à l'avenir par nous tous pour les répercussions de ces déracinements en masse sera beaucoup plus élevé que l'investissement dans la création de perspectives aujourd'hui.

Le lien entre migration et développement est évident. Nous ne devons donc pas relâcher nos efforts en matière d'aide publique au développement.

Mais il n'y a pas de solution facile et toute faite aux problèmes qui se posent. Les réponses se trouvent en partie au Sud, en partie au Nord, la plupart du temps au Sud et au Nord.

Nous connaissons tous le rôle positif qu'une diaspora peut jouer dans le développement de son pays d'origine notamment par les envois de fonds par les travailleurs expatriés (*remittances*) qui contribuent au développement du pays.

L'exemple du Cap Vert est à cet égard très parlant. En effet, le Cap Vert est le pays d'origine d'une communauté immigrée importante au Luxembourg ; il est en même temps un des principaux pays partenaires de la Coopération luxembourgeoise. Une nouvelle initiative vise à réunir les moyens et les expertises des acteurs publics et privés, y compris les ONG à Luxembourg et dans les îles, pour multiplier par un effet de cofinancement public les transferts privés en vue d'en faire bénéficier en premier lieu les destinataires individuels, souvent les parents de l'émigré, mais en même temps de contribuer, par la partie publique du cofinancement, à la réalisation de projets au bénéfice des collectivités locales.

Nous contribuons ainsi au développement qui est la réponse la plus prometteuse, face aux mouvements de populations. Là où la pauvreté cède au développement, là où les populations ont des perspectives d'une vie meilleure elles n'éprouvent plus ce besoin pressant de partir.

Ceci dit, il est exclu que la politique de coopération soit subordonnée à la problématique de la migration ou de l'immigration. Elle doit en tenir compte et elle ne doit pas l'ignorer. Toute substitution serait mal venue.

Quatrième exemple : La crise économique globale

Face à cette crise sans précédent depuis 80 ans, la pression – déjà grande – sur le financement du développement, et par conséquent, la concurrence entre les besoins pour l'allocation de ressources, augmentent encore. Les raisons en sont multiples.

En 2010, les pays industrialisés de l'OCDE consacreront collectivement 21 milliards d'euros de moins à l'aide au développement que ce qu'ils avaient annoncé. Or, seuls quatre de ces 21 milliards sont dus au recul des revenus nationaux bruts respectifs. Pour les autres, il s'agit de promesses non tenues, surtout vis-à-vis de l'Afrique, qui objectivement n'ont rien à voir avec la crise.

Le Luxembourg fait partie des pays qui tiennent leurs promesses et qui s'avèrent être des partenaires internationaux fiables même lorsque les temps sont difficiles. Par conséquent, le programme gouvernemental adopté en 2009 - en pleine crise économique - prévoit de maintenir l'effort quantitatif de la Coopération luxembourgeoise tant en pourcentage du revenu national brut (1%) qu'en volume.

Dans ce contexte je ne peux donc que me réjouir que le 17 juin dernier les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne et la Commission européenne ont confirmé la volonté politique de l'UE – qui est déjà aujourd'hui le plus important bailleur de fonds pour le développement – d'atteindre collectivement une APD de 0,7% du RNB en 2015. Les leaders politiques européens feront annuellement le point sur le degré d'avancement de cet engagement important.

Mais comme nous le savons depuis le Consensus de Monterrey de 2002, l'APD ne suffira pas à financer le développement. Et même ceux qui respectent d'ores et déjà leur engagement des 0,7%, sont invités à réfléchir à des sources alternatives de financement.

Le Luxembourg pour sa part appuie depuis 15 ans de manière conséquente l'emploi et le développement des instruments de microfinance [*Je sors d'ailleurs d'un « side event » organisé ensemble avec la délégation du Bangladesh sur ce sujet !*]

La finance inclusive se distingue par la double caractéristique d'être, d'une part, socialement efficace (en donnant accès aux populations pauvres à des services financiers qui répondent à leurs besoins) et, d'autre part, économiquement rentable (garantissant à l'investisseur socialement responsable un rendement financier raisonnable).

En combinant l'expertise d'ONG luxembourgeoises spécialisées en microfinance et le savoir-faire et les moyens financiers de notre place financière, nous avons su générer une source

durable pour le financement de la lutte contre la pauvreté par la microfinance. Aujourd'hui une petite trentaine de véhicules d'investissement en microfinance domiciliés à Luxembourg gère des avoirs à hauteur de 2 milliards d'euros, soit en gros 7 fois notre APD.

Je voudrais terminer sur cette note optimiste qui montre qu'il est important de continuer à explorer et à développer les opportunités de synergies pour financer le développement.

Je vous remercie de votre attention