

La politique des pays cible de la coopération luxembourgeoise

A partir des années 1980, le Luxembourg a engagé une coopération avec un certain nombre de pays en développement, sur base de raisons historiques spécifiques. En 1994 a été mise en œuvre une stratégie qui consiste à concentrer notre coopération bilatérale de gouvernement à gouvernement dans un nombre limité de pays appelés « pays cible »¹. En 1998, cette stratégie a été précisée et a conduit à retenir les dix pays cible suivants :

En Afrique : le Cap Vert, le Sénégal, le Mali, le Burkina Faso, le Niger et la Namibie.

En Amérique latine : El Salvador et le Nicaragua.

En Asie : le Laos et le Vietnam.

Il est à relever que les Territoires Palestiniens bénéficient des mêmes avantages que ceux en vigueur pour un pays cible.

Depuis août 1999, le nouveau Gouvernement s'est inscrit dans la continuité de cette stratégie et a maintenu la liste des pays cible en l'état.

La stratégie de concentration géographique est un élément fondamental et par conséquent très visible de la politique luxembourgeoise en matière de coopération au développement. Il est donc logique que la façon dont cette stratégie est définie et mise en œuvre soit régulièrement expliquée et précisée. En effet, une question revient régulièrement à ce sujet : selon quels critères la coopération luxembourgeoise a-t-elle choisi ses pays cible ?

Les raisons d'un choix

Le choix d'une politique des pays cible a été directement inspiré par les recommandations du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Il est en effet important d'éviter que les efforts luxembourgeois en matière de coopération ne soient éparpillés à tous les horizons, mais de faire en sorte qu'ils soient concentrés

¹ appelés ailleurs « pays à concentration » ou « pays partenaires privilégiés »

géographiquement afin de garantir un impact maximal et une meilleure visibilité à la coopération du Luxembourg. De plus, seule une concentration sur un nombre restreint de pays permet à la coopération luxembourgeoise d'assurer un suivi adéquat de ses projets et programmes bilatéraux, compte tenu des distances à parcourir et compte tenu des ressources humaines dont elle dispose.

Le choix des pays cible n'est pas aisé. L'esprit de lutte contre la pauvreté qui est inhérent aux actions de la coopération luxembourgeoise nous oriente évidemment vers les pays les moins avancés (PMA), parmi lesquels le Ministère des Affaires étrangères a retenu la majorité de ses partenaires privilégiés en matière de coopération : le Cap Vert, le Sénégal, le Burkina Faso, le Mali, le Niger et le Laos.

Les indicateurs de développement publiés annuellement par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) dans le Rapport mondial sur le développement humain complètent utilement les considérations purement monétaires (PIB / habitant) ou les raisons plus subjectives de relations particulières du Luxembourg avec tel ou tel pays en développement. La prise en compte de critères comme l'indicateur du développement humain (IDH) permet un choix plus judicieux des pays cible de la coopération luxembourgeois.

Liste des pays cible en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1999

Pays cible	IDH (sur 162 pays)	ISDH (sur 146 pays)	IPH-1 (sur 90 pays)	PIB / habitant en PPA 1999 (Moyenne : 3.530 USD pour les pays en développement ; 6.980 pour le monde)
Burkina Faso	159	144	-	965
Cap Vert	91	84	36	4.490
Mali	153	138	83	753
Namibie	111	100	56	5.468
Niger	161	146	90	753
Sénégal	145	130	80	1419
El Salvador	95	87	32	4.344
Nicaragua	106	95	39	2.279
Laos	131	119	66	1.471
Vietnam	101	89	45	1.860

Source : Rapport mondial sur le développement humain 2001, PNUD, 2001

L'indicateur du développement humain (IDH) mesure le niveau moyen auquel se trouve un pays donné selon trois critères essentiels du développement humain : longévité, instruction et conditions de vie. Cet indicateur composite comprend donc trois variables : l'espérance de vie à la naissance, le niveau d'éducation (mesuré, pour deux tiers, par le taux d'alphabétisation des adultes et, pour un tiers, par le taux combiné de scolarisation dans le primaire, le secondaire et le supérieur) et le PIB réel par habitant (mesuré en parités de pouvoir d'achat, PPA).

Il ressort du tableau repris ci-dessus que les pays cible de la coopération se situent tous dans la deuxième moitié des pays analysés en fonction de l'indicateur du développement humain (IDH). Certains de ces pays cible, comme le Sénégal, le Mali, le Burkina Faso et le Niger, se retrouvent même en bout de liste, ce qui confirme la pertinence du choix des pays cible de la coopération luxembourgeoise en termes de lutte contre la pauvreté.

L'IDH est affiné par deux autres indicateurs repris dans le tableau du PNUD :

1) L'indicateur sexospécifique du développement humain (ISDH)

s'attache aux potentialités humaines essentielles en se fondant sur les mêmes variables que l'IDH, mais en corrigeant cet IDH en fonction des inégalités sociologiques entre les sexes. En fait, l'ISDH correspond simplement à un IDH corrigé à la baisse en fonction des inégalités entre femmes et hommes. Plus les écarts touchant aux aspects essentiels du développement humain sont importants, plus l'ISDH du pays concerné est faible par rapport à son IDH.

2) L'indicateur de la pauvreté humaine - 1 (IPH-1)

mesure la pauvreté dans les pays en développement. Les variables sur lesquelles il se fonde sont le pourcentage d'individus dont l'espérance de vie ne dépasse pas quarante ans, le pourcentage d'adultes analphabètes et le dénuement en termes de manque d'accès aux services procurés par l'économie dans son ensemble, cette troisième variable étant elle-même représentée par deux critères : le

pourcentage d'individus n'ayant pas accès à des points d'eau aménagés et le pourcentage d'enfants de moins de cinq ans victimes souffrant de malnutrition.

Evolution de la liste des pays cible dans le temps

L'Equateur, la Tunisie, l'île Maurice et le Burundi ne se trouvent plus sur la liste des pays cible depuis le 1^{er} janvier 1999.

En ce qui concerne les trois premiers pays cités, cette décision a été motivée par les performances qu'ils avaient enregistrées dans les années précédentes au regard du développement humain. En effet, en 1998, ces trois pays se situaient dans la première moitié du tableau des pays selon l'IDH. Depuis cette date, l'Equateur, la Tunisie et l'île Maurice sont considérés comme pays à projets, un statut permettant le respect des engagements pris ainsi que la mise en œuvre d'actions ponctuelles.

Le Burundi n'a plus le statut de pays cible depuis 1999 en raison de la situation politique dans ce pays. Néanmoins, la coopération luxembourgeoise y est restée présente en mettant en œuvre principalement de l'aide humanitaire.

Pays à projets

La concentration géographique de son action sur un nombre limité de pays cible n'empêche pas le Luxembourg d'intervenir également dans d'autres pays, qu'il s'agisse d'anciens pays cible ou non, où les projets luxembourgeois répondent à des besoins spécifiques. Ces « pays à projets » sont les suivants à l'heure actuelle :

En Afrique : l'Afrique du Sud, le Burundi (ancien pays cible), la Guinée (Conakry), le Maroc, l'île Maurice (ancien pays cible), le Rwanda, São Tomé-et-Principe, la Tunisie (ancien pays cible).

En Amérique latine : le Brésil, le Chili, le Pérou, l'Equateur (ancien pays cible).

En Asie : la Chine, l'Inde, la Mongolie, le Timor Oriental.

En Europe : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie et la République Fédérale de Yougoslavie.

Autres pays en développement

Au-delà des pays cible et des pays à projets, la coopération luxembourgeoise contribue à soutenir d'autres pays en développement. Cette contribution relève d'abord de la coopération multilatérale : elle passe soit par l'appui aux budgets des organisations internationales, soit par l'appui à des projets et programmes mis en œuvre par des organisations internationales, en particulier les agences onusiennes. Cette contribution passe ensuite par la coopération avec les ONG luxembourgeoises, qui interviennent dans de nombreux pays en développement qui ne sont ni des pays cible, ni des pays à projet de la coopération bilatérale.

[ENCADRE]

Les recommandations du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE

La politique des pays cible a été inspirée au Ministère des Affaires étrangères par une recommandation du Président du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), lors du premier examen de la coopération luxembourgeoise en 1993 :

« Le Comité s'est attentivement penché sur la répartition géographique de votre aide et il a jugé que celle-ci était éparpillée sur un trop grand nombre de pays bénéficiaires. Il a noté que cela tenait pour beaucoup aux activités multiples des ONG. Tout en reconnaissant l'important effet mobilisateur que ces activités exercent sur l'opinion publique, le Comité pense néanmoins que l'aide du Luxembourg devrait se concentrer sur un nombre plus restreint de pays, en particulier en ce qui concerne les projets et programmes bilatéraux. »

Le CAD a procédé en 1998 au deuxième examen critique de la coopération luxembourgeoise. Le prochain examen de la coopération du Luxembourg est prévu pour 2003.

Le CAD procède ainsi à des examens périodiques destinés à améliorer, sur les plans individuel et collectif, les efforts de coopération pour le développement des Etats membres du CAD. Il s'agit d'examens par les pairs (*peer review*), qui sont préparés à chaque fois par une équipe composée de représentants du Secrétariat du CAD qui travaillent conjointement avec des fonctionnaires de deux pays membres du CAD désignés comme examinateurs.