

Panorama du plaidoyer des ONGD au Luxembourg (2009-2025)

Étude du Projet Pilote Plaidoyer (PPP)

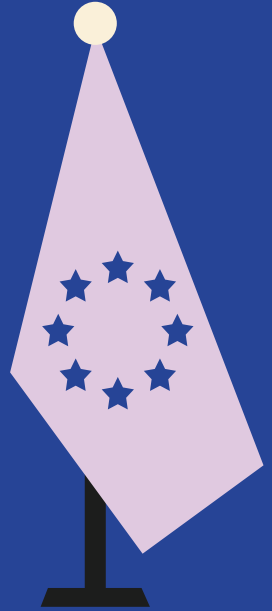


Table des matières



Introduction	03
1.1 Avant-propos	03
1.2 Objectifs et composantes du projet pilote plaidoyer (PPP)	03
1.3 Concepts clés	03
Acteurs.rices, actions et collectifs de plaidoyer	05
2.1 Typologie des acteurs et actrices	05
2.2 Typologie des actions de plaidoyer	06
2.3 Réseaux et collectifs dans lesquels s'investissent les ONGD	07
Diagnostic du plaidoyer des ONGD Luxembourgeoises	08
3.1 Schéma récapitulatif : Forces-Faiblesses-Opportunités-Besoins des ONGD en matière de plaidoyer	08
3.2 Analyse du diagnostic de l'état du plaidoyer des ONGD luxembourgeoises	09
Historique du plaidoyer des ONGD Luxembourgeoises (2009-2025)	12
4.1 État des lieux sur la période	12
4.2 Victoires et revers du plaidoyer	13
4.3 Chronologie du plaidoyer des ONGD au Luxembourg	14



Avec le soutien du Ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur. Les opinions représentées dans la présente publication n'engagent que leurs auteurs.

Introduction

1.1 Avant-propos

Cette étude s'inscrit dans le cadre de la réforme du secteur de l'Éducation à la Citoyenneté Mondiale (ECM) au Luxembourg impulsée par le Ministère des Affaires étrangères (MAE). L'étude est le fruit d'un projet pilote sur le plaidoyer (PPP) mené par Action Solidarité Tiers Monde (ASTM), SOS Faim et le Comité pour une Paix juste au Proche-Orient (CPJPO), en synergie avec le Cercle de coopération des ONGD, Fairtrade Lëtzebuerg et Handicap International.

L'étude et la boîte à outils développées dans le cadre du projet ont été élaborées par des experts externes, encadrés par les représentants des ONGD mentionnées ci-dessus. Les experts ont effectué une revue documentaire de données secondaires et une collecte de données primaires au moyen d'entretiens semi-directifs avec une vingtaine de personnes formant un échantillon représentatif de l'environnement des ONGD actives en plaidoyer au Luxembourg. Ils ont suivi une approche fondée sur un processus participatif et itératif, combinant analyses, ateliers de co-construction, capitalisation des connaissances et production d'outils.

1.2 Objectifs et composantes du projet pilote plaidoyer (PPP)

Si les ONGD luxembourgeoises font du plaidoyer depuis la fondation des premières ONGD dans les années 1960, de manière de plus en plus organisée, stratégique et outillée, les ressources écrites et structurées sur le sujet restent limitées. L'objectif de cette étude est de créer une mémoire sur les méthodes et objectifs du plaidoyer mené par les ONGD luxembourgeoises depuis 2009 en s'appuyant sur le témoignage des actrices et acteurs du plaidoyer des ONGD luxembourgeoises de ces dernières années. L'enjeu est de permettre au secteur, et notamment les nouveaux et nouvelles arrivant.es, de disposer des éléments de base nécessaires pour construire et développer un plaidoyer cohérent dans la durée en prenant compte des expériences et leçons du passé. L'étude identifie aussi les besoins en termes d'espaces, d'outils, de documentation ou de coordination des ONGD Luxembourgeoises en tenant compte de leurs capacités et contraintes afin de proposer des outils et pistes facilitatrices pour la mise en œuvre d'actions de plaidoyer stratégiques et influentes.

Dans le cadre de ce projet, trois documents complémentaires ont été élaborés :

- Ce rapport, qui vise à offrir une **vue d'ensemble du plaidoyer par les ONGD au Luxembourg**, à travers la présentation d'éléments factuels (événements politiques, acteurs.rices et actions de plaidoyer, typologie des plaidoyers, enjeux...) et leur analyse. Il est notamment destiné aux nouveaux arrivant.es ou autres membres d'ONGD désirant mener des actions de plaidoyer au Luxembourg.
- Une boîte à outils, qui vise à **faciliter le passage à ou la poursuite des actions de plaidoyer des acteurs d'ONGD**, de façon structurée et stratégique.
- Un listing d'actions de plaidoyer mises en œuvre au Luxembourg durant la période allant de 2009 à 2025 approximativement, qui vise à **identifier et consulter ce qui a déjà été fait en plaidoyer au Luxembourg ces dernières années**, pour inspiration ou recherche de synergies.

1.3 Concepts clés

- ▶ Le **plaidoyer** désigne l'ensemble des **actions et stratégies visant à influencer les décisions, les lois, les politiques et les pratiques** de celles et ceux qui détiennent du pouvoir (États, institutions internationales, entreprises, bailleurs, collectivités, etc.), en cohérence avec les causes, combats ou messages des ONGD et de leurs partenaires. Le plaidoyer cherche un **changement concret** sur une loi, un budget, une norme, une pratique, ou encore une position officielle, il cible des **décideurs identifiés** (ministères, parlement, UE, entreprises...), et utilise des **outils variés** : notes de position, rendez-vous politiques, campagnes publiques, participation à des instances, lettres ouvertes, etc.

- ▶ **La communication d'influence** désigne des actions et stratégies de communication (messages, récit, image, médias, réseaux sociaux, storytelling) visant à **façonner la perception** d'un enjeu, construire un cadre de lecture, et ainsi rendre certains changements politiques ou sociaux **plus légitimes ou plus probables**.
- ▶ **La mobilisation** désigne le processus par lequel une ONG ou une coalition **engage activement des personnes** (citoyen.nes, jeunes, militant.es, bénévoles, sympathisant.es) pour qu'elles **passent à l'action** en soutien à une cause : signer, manifester, interpellier, s'organiser, co-produire des actions, etc.
- ▶ **La sensibilisation** désigne toutes les actions visant à **faire connaître un enjeu, à faire évoluer les connaissances, les représentations et attitudes** d'un public (élèves, grand public, publics spécifiques) par rapport à des situations d'injustice, des droits, des réalités dans les pays du Sud, etc.
- ▶ **L'éducation à la citoyenneté mondiale (ECM)** désigne l'ensemble des démarches éducatives et de plaidoyer qui visent à éveiller la conscience des citoyens et citoyennes sur les situations d'injustice et d'interdépendances, développer leur capacité d'analyse critique, favoriser des prises de décision éclairées, ouvrir la voie à l'engagement citoyen personnel ou collectif, et les encourager à agir localement, à leur échelle et dans leur sphère d'influence, en faveur de changements positifs en cohérence avec les enjeux mondiaux.

Ces différents types d'actions visent un changement politique et/ou social. Elles peuvent se recouper en partie et leur combinaison renforce leur capacité de changement. Le plaidoyer, objet de la présente étude, est donc articulé avec ces autres types d'actions.



Acteurs.rices, actions et collectifs de plaidoyer

2.1 Typologie des acteurs et actrices

Les **ONGD « plaidoyeuses historiques »** : elles participent activement à la plupart des actions de plaidoyer menées par le secteur, même si elles possèdent pour la majorité des thématiques privilégiées. Ces ONGD ont leur siège au Luxembourg, lieu depuis lequel elles élaborent leurs actions. Il s'agit notamment de : **Action Solidarité Tiers Monde (ASTM)**, **Caritas**¹, **Comité pour une Paix Juste au Moyen Orient (CPJPO)**, **Fairtrade Lëtzebuerg**, **Fondation Partage Luxembourg**, **Frère des Hommes Luxembourg** et **SOS Faim**. Ces ONGD ont joué un **rôle structurant** dans le plaidoyer politique au Luxembourg et sont les membres fondateurs d'un certain nombre de collectifs (au moins huit, formalisés ou non) menant du plaidoyer politique au niveau national sur des enjeux globaux comme le climat, le modèle agricole, le devoir de vigilance ou la finance durable. Elles représentent plus du tiers des membres des collectifs **Votum Klima**, **Meng Landwirtschaft** et **Initiative pour un Devoir de Vigilance**. Toutefois, l'intensité de leur engagement varie selon les époques, les sujets ou encore selon leurs capacités d'investissement.

Les **ONGD membres de réseaux internationaux**, telles que **Amnesty International Luxembourg** et **Handicap International Luxembourg**, qui territorialisent au Luxembourg les actions de plaidoyer menées par leurs réseaux au niveau international. Les études, supports et autres documents nourrissant le plaidoyer qu'elles mènent au Luxembourg sont le plus souvent produits par le siège ou la structure faîtière des fédérations auxquelles elles appartiennent.

Le **Cercle de coopération des ONGD** est la plateforme centrale du secteur avec un mandat explicite de plaidoyer politique et de travail sur la cohérence des politiques pour le développement : produire des prises de position, des baromètres (Fair Politics), animer le Forum politique (FoPo), dialoguer avec le gouvernement, la Chambre des Députés, etc.

Des **réseaux ou collectifs connexes**, créés pour mener des plaidoyers sur des thématiques spécifiques et dont la coopération internationale peut constituer une dimension. Les ONGD ont souvent co-fondé ces collectifs. Il s'agit notamment de **Votum Klima**, **Initiative pour un devoir de vigilance**, **Meng Landwirtschaft** et **Voço**.

¹ Jusqu'en 2024, Caritas a joué un rôle très actif dans le plaidoyer au Luxembourg, notamment à travers son service « Plaidons responsable » et son plaidoyer social.



2.2 Typologie des actions de plaidoyer

Les ONGD luxembourgeoises mettent en œuvre des actions de plaidoyer diversifiées et complémentaires :

- ▶ La **production de savoirs et cadrage narratif**, comme des rapports transverses critiques, des dossiers thématiques, des études basées sur des recherches robustes, le magazine Brennpunkt, etc.
- ▶ Des **plaidoyers institutionnels structurés**, comme des avis sur des projets de loi et stratégies, la participation à des instances officielles, la présentation de rapports ou notes en amont de leur publication auprès du ministre ou de son cabinet ou encore des négociations directes de dispositifs.
- ▶ Un **dialogue régulier, plus ou moins formalisé, avec les décideurs politiques, gouvernement et directions des ministères**, comme des sollicitations ponctuelles de réunions (niveau ministre) en fonction de l'actualité politique, d'actions en cours menées par les ONGD individuellement ou en collectif, l'invitation de représentant.es des Suds ou de personnalités internationales pour rencontrer les décideurs politiques et faire part de leurs analyses et revendications.
- ▶ Des **campagnes publiques thématiques** (multi-canal) comme Changeons de Menu! (SOS Faim), Rethink Your Clothes (Fairtrade/Caritas), Journées justice fiscale 2015 (ASTM/Caritas/ Etika dans le cadre du collectif Tax Justice), Osons le courage (Amnesty), etc.
- ▶ Des **mobilisations collectives et actions de rue**, comme les grandes marches climat avec Youth for Climate, manifestations contre la guerre à Gaza les samedis depuis 2023 et des actions symboliques (p. ex : action des transats, pyramide de HI) suscitant la participation des décideurs.
- ▶ Les **actions culturelles (expositions, festivals et autres narrations visuelles)** sont aussi des actions de plaidoyer pratiquées, comme des expositions sur les défenseurs des droits humains, peuples autochtones du Brésil et du Pérou à Neimënster ou l'exposition sur l'Amazonie et les peuples autochtones, ou le festival des droits humains (Amnesty) ou encore des projections de films (The Illusion of Abundance par ASTM/ Klima-Bündnis, etc.).
- ▶ La **structuration en plateformes et réseaux** représente également une action transversale et structurante de plaidoyer, comme le Forum politique du Cercle des ONGD ou d'autres collectifs comme Votum Klima, Amis de la Déclaration des Droits des Paysans, Initiative pour un devoir de vigilance, Klima-Bündnis, etc.

Enfin, l'**Éducation à la Citoyenneté Mondiale (ECM)** comprend d'autres modes d'action complémentaires au plaidoyer, comme des outils pédagogiques liés aux campagnes (kits Changeons de Menu, supports Rethink Your Clothes).

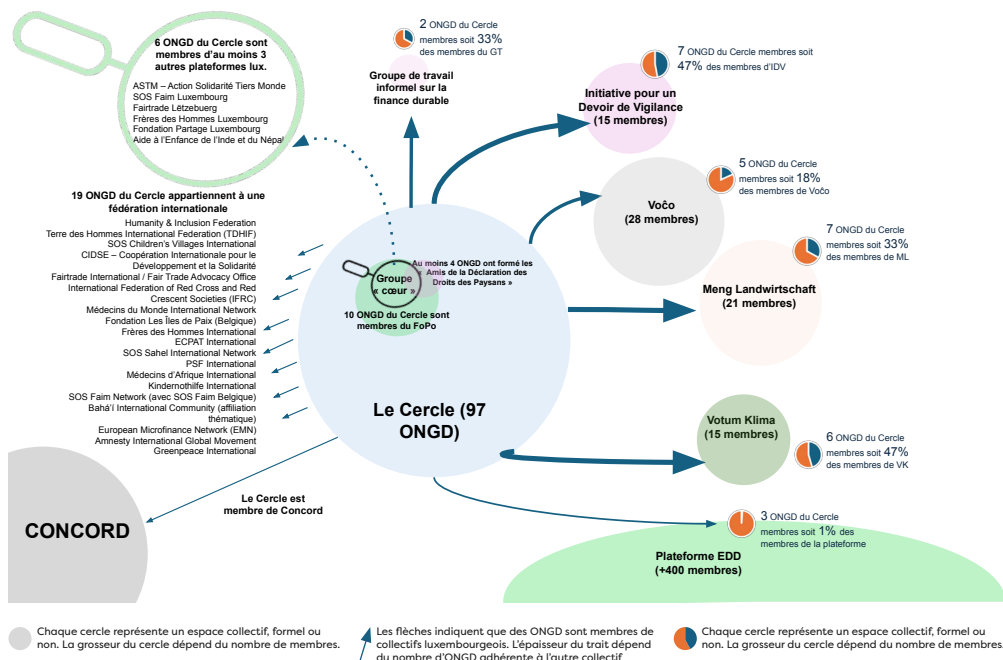
2.3 Réseaux et collectifs dans lesquels s'investissent les ONGD

L'appartenance à des collectifs est un indicateur de la mobilisation politique des ONGD, même si l'adhésion n'est pas nécessairement synonyme de participation active.

L'analyse de l'appartenance des 97 ONGD du Cercle à des collectifs ou groupes de travail révèle que :

- **Un petit groupe d'ONGD (6) apparaît particulièrement actif en matière de plaidoyer collectif au Luxembourg.** Il s'agit de ASTM, SOS Faim, Fairtrade Lëtzebuerg, Frères des Hommes Luxembourg, Fondation Partage Luxembourg, Aide à l'Enfance de l'Inde et du Népal. Ces ONGD sont le fer de lance du plaidoyer politique sur les enjeux de solidarité internationale au Luxembourg. A ces organisations pourrait s'ajouter le CPJPO qui s'est engagé dans une stratégie de diversification de ces partenariats.
- **Ces ONGD sont aussi les membres fondatrices d'un certain nombre de collectifs menant du plaidoyer politique au niveau national sur des enjeux globaux** comme le climat, le modèle agricole, le devoir de vigilance ou la finance durable. Elles représentent plus du tiers des membres des collectifs Votum Klima, Meng Landwirtschaft et Initiative pour un Devoir de Vigilance. Toutefois, l'intensité de leur engagement varie selon les époques, les sujets ou encore selon leurs capacités d'investissement.
- **Au-delà de ce petit groupe, au moins 15 autres ONGD sont membres de fédérations internationales ou collectifs internationaux.** Parmi elles, il convient de distinguer les petits réseaux composés de deux ou trois associations (p. ex. Frères des Hommes, SOS Faim, Terre des Hommes) et les grandes fédérations internationales (Handicap International, Greenpeace, Amnesty). Les antennes luxembourgeoises de ces organisations mènent régulièrement des actions – dans le cadre de campagnes internationales impulsées par leur fédération – et ont pu être à l'origine de certains positionnements forts du pays (p. ex. sur le déminage).

Le schéma ci-après présente la cartographie des principaux collectifs ou espaces auxquels appartiennent les ONGD luxembourgeoises et la part qu'elles représentent parmi les membres de ces collectifs ou espaces.



Diagnostic du plaidoyer des ONGD Luxembourgeoises

Ce diagnostic est organisé sous forme d'analyse Forces-Faiblesses-Opportunités-Besoins. Il se base sur les retours des participant.es aux ateliers menés fin 2025 et les témoignages des personnes interviewés dans le cadre du PPP.

3.1 Schéma récapitulatif : Forces-Faiblesses-Opportunités-Besoins des ONGD en matière de plaidoyer

Forces

- Soutien fort et stable du MAEE
- Cofinancement des postes
- Dialogue régulier avec le MAEE
- Légitimité élevée des ONGD et de la société civile en général
- Petit milieu, très interconnecté
- Rôle moteur dans la société civile
- Richesse des partenaires du Sud

Faiblesses

- Absence de stratégies de plaidoyer
- Très peu de moyens humains dédiés
- Forte dépendance financière au MAEE
- Manque de masse critique
- Décalage équipes / CA
- Poids de l'informel et du luxembourgeois
- Engagement collectif limité
- Peu de suivi-évaluation et de capitalisation

Opportunités

- Contexte qui légitime le plaidoyer
- Capacité d'impact prouvée
- Accès facile aux responsables politiques
- Travail en consortium (réforme ECM)
- Lien institutionnalisé entre ECM et plaidoyer
- Réflexions sur la décolonisation

Besoins

- Clarifier et prioriser les axes de plaidoyer
- Accorder davantage de temps au plaidoyer
- Valoriser le professionnalisme du plaidoyer
- Partager davantage les pratiques et outils entre ONGD
- Former les nouvelles personnes impliquées
- Anticiper les agendas politiques
- Innover dans les formes de mobilisation

3.2 Analyse du diagnostic de l'état du plaidoyer des ONGD luxembourgeoises

Les principales forces du plaidoyer des ONGD luxembourgeoises et de ses actrices et acteurs sont :

- Le **soutien solide du MAEE aux ONGD** qui s'inscrit dans le long terme et peut couvrir des actions de plaidoyer et une partie des postes de chargées de plaidoyer. La stabilité de ce financement permet d'envisager des stratégies à long terme.
- Le **dialogue technique et politique régulier avec le MAEE**, de manière formelle et informelle, par exemple à travers le GT MAE-ONGD.
- La **légitimité des ONGD** : Les ONGD, particulièrement celles qui font du plaidoyer politique, sont reconnues comme des actrices légitimes du dialogue sur les politiques publiques par le MAEE. Elles le sont aussi au sein de la société civile de façon plus large.
- L'**accès aisé aux responsables politiques** : il est relativement aisé d'obtenir un rendez-vous avec le ministère ou avec des députés pour le Cercle mais aussi pour des ONGD individuellement. Il s'agit d'une véritable spécificité luxembourgeoise par rapport aux pays voisins.
- L'**accessibilité des personnes travaillant sur le plaidoyer** : étant donné le faible nombre de personnes travaillant sur le plaidoyer politique des ONGD au Luxembourg, la plupart des personnes qui y contribuent se connaissent. Elles peuvent facilement interagir, aider des collègues d'autres ONGD à prendre leur poste dans ce domaine (en complémentarité avec la transmission en interne), partager des informations ou des contacts.
- Un **poids important dans la société civile** : Les ONGD ont souvent été les initiatrices de collectifs portant sur des enjeux qui ne se limitent pas à la coopération internationale, comme Votum Klima.
- L'**expérience des partenaires des Suds** : des partenariats internationaux forts, avec des organisations Sud elles-mêmes engagées dans le plaidoyer, informent le plaidoyer de plusieurs ONGD luxembourgeoises, contribuant ainsi à sa qualité et légitimité.

Mais le plaidoyer des ONGD luxembourgeoises comporte plusieurs faiblesses à prendre en compte :

- L'**absence de stratégie individuelle et collective de plaidoyer au sein des ONGD** : au moment de l'étude, aucune ONGD ne dispose d'une stratégie de plaidoyer validée à l'échelle de son organisation, ni même le Cercle des ONGD. L'absence de stratégie écrite rend plus difficile de prioriser les thématiques et complique in fine le plaidoyer collectif à l'échelle du secteur.
- Le **manque de moyens RH et ses conséquences en cascade** : très peu d'ONGD disposent d'un poste dédié au plaidoyer. Souvent, cette fonction est assumée par la direction, en plus de ses autres responsabilités. Ce manque de RH limite la capacité des ONGD à s'investir dans des collectifs, à produire des études spécifiques au Luxembourg sur lesquelles baser le plaidoyer et à construire des actions d'envergure. En cas de départ du ou de la chargée de plaidoyer, la mémoire organisationnelle en matière de plaidoyer se perd et la transmission en interne apparaît limitée. Cette situation reflète un manque de priorisation stratégique des ONGD.
- La **dépendance financière vis-à-vis du MAEE** : elle peut rendre difficile le positionnement critique des ONGD qui ressentent un risque par rapport au financement de leurs projets terrains, d'autant que les CA sont souvent plus conservateurs que les équipes.
- Le **manque de « masse critique » des ONGD** : L'envergure limitée des ONGD luxembourgeoises ne leur permet pas individuellement de disposer d'une masse critique suffisante pour investir régulièrement sur des études, de l'expertise externe ou monter des campagnes d'envergure depuis le Luxembourg. Elle constitue une limite importante pour investir des espaces comme CONCORD au niveau européen.

- **Un décalage culturel et économique entre équipes et CA dans certaines ONGD** : une partie des équipes des ONGD viennent des pays limitrophes avec des expériences professionnelles préalables en ONG. A l'inverse, selon les entretiens menés, les CA sont souvent constitués de bénévoles luxembourgeois, issus d'autres secteurs professionnels, et à la retraite. De cette différence de cadre de référence socio-professionnel peut résulter un décalage dans la perception du rôle politique d'une ONGD.
- **L'importance de l'informalité et de la maîtrise du luxembourgeois pour avoir accès aux décideurs** : Étant donné la taille de la population du pays, il est relativement aisé d'accéder à des responsables politiques dans un cadre informel. Le plaidoyer informel est donc très important mais plus facilement accessible aux personnes qui maîtrisent le luxembourgeois. Ce mode de fonctionnement peut aussi être un piège selon les personnes interrogées : les responsables pourraient avoir l'impression d'avoir déjà dialogué avec les ONGD alors que ce dialogue n'avait pas lieu dans un cadre professionnel.
- **Le manque d'engagement politique collectif des ONGD** : les deux tiers des ONGD membres du Cercle ne s'engagent pas dans les collectifs de plaidoyer luxembourgeois identifiés dans la cartographie. En dehors des quelques organisations fer de lance du plaidoyer au Luxembourg, les CA semblent très frileux sur le plaidoyer politique d'après les entretiens menés.
- **Le manque de suivi-évaluation et capitalisation** : les actions de plaidoyer développées, même lorsqu'elles aboutissent à des changements importants, font rarement l'objet d'une capitalisation, même simple, ce qui ne favorise pas la transmission des apprentissages et la mémoire sectorielle. Les ONGD manquent aussi d'indicateurs et d'outils de suivi-évaluation sur le plaidoyer.

Le contexte offre néanmoins plusieurs opportunités importantes pour ce plaidoyer :

- **Un contexte qui légitime le plaidoyer au sein des ONGD** : La multiplication des crises et conflits a davantage démontré la nécessité du plaidoyer politique et/ou des campagnes de mobilisation de certaines organisations comme Handicap International ou le CPJPO, ou encore la création de l'alliance de la société civile Voço (après la mise en question du cofinancement public du plaidoyer par le gouvernement dans le contexte de l'affaire Caritas).
- **Une capacité d'impact relativement importante au regard des moyens** : Les exemples passés ont montré que lorsque les ONGD ont une demande précise, qu'elles s'engagent à plusieurs, qu'elles basent cette demande sur des informations, et qu'elles mobilisent leurs partenaires, elles peuvent obtenir des changements rapides et importants (p. ex. signature de la Convention 169 de l'OIT).
- **L'accès aisé aux responsables politiques** : caractéristique du Luxembourg (déjà mentionnée dans « forces ») qui permet aux ONGD d'avoir une capacité assez directe de portage de leurs messages.
- **Le travail en consortium** : la formation de consortiums peut offrir des opportunités. Dans le domaine du plaidoyer, l'action collective a beaucoup plus de poids que les initiatives individuelles. Ce cadre pourrait donc faciliter la formation de coalitions d'autant qu'il s'accompagnerait de moyens dédiés.
- **L'articulation entre plaidoyer politique et éducation à la citoyenneté mondiale** : Au Luxembourg, le plaidoyer politique est considéré comme un volet de l'ECM, comme reflété dans le Cadre Sectoriel Partagé (CSP). Ce lien permet une cohérence accrue entre les actions de sensibilisation et d'éducation d'un côté, et les actions de mobilisation citoyenne et de plaidoyer de l'autre.
- **La réflexion croissante sur la décolonisation du travail des ONGD, tant en interne et au Luxembourg que dans leurs rapports Nord-Sud**, initiée par plusieurs ONGD et le Cercle, peut contribuer à une transformation des modes opératoires des ONGD, notamment dans leurs relations de partenariat.

Pour ce faire, plusieurs besoins apparaissent prioritaires :

- **Prioriser les axes, thématiques, enjeux ou messages de plaidoyer** au niveau de chaque organisation, que ce soit dans le cadre d'une stratégie formalisée de plaidoyer ou non. Les actions de plaidoyer ont plus d'impact lorsqu'elles portent sur un message clair et l'articulation est facilitée si chaque organisation est au clair sur ses priorités.
- **Prioriser davantage le plaidoyer dans le temps de travail** au sein des organisations pour dégager du temps pour les dynamiques collectives, les études ou les formations.
- **Montrer aux décideurs politiques** l'importance du plaidoyer politique et le caractère professionnel des actions qui sont menées dans ce cadre, ce qui peut passer par un soutien accru aux études préalables, au suivi des effets/impacts, à la définition de stratégies claires, etc.
- **Mieux partager les pratiques, expériences et outils entre ONGD**, notamment depuis les ONGD plus expérimentées.
- **Former les nouveaux arrivant.es mobilisé.es sur le plaidoyer**, notamment sur le cadre politique luxembourgeois (par exemple sur le fonctionnement de la Chambre des députés) et sur l'historique du plaidoyer au Luxembourg. Le Cercle pourrait jouer un rôle dans ces formations, notamment à l'aide de la toolbox développée dans ce projet-pilote.
- **Se donner les ressources nécessaires pour mieux anticiper et s'adapter à des agendas politiques**, par exemple au sein du FoPo.
- **Innover dans les pratiques de mobilisation** en s'inspirant à la fois des réussites dans le cadre luxembourgeois et de nouvelles pratiques mises en œuvre dans les pays voisins ou par les partenaires.



Historique du plaidoyer des ONGD Luxembourgeoises (2009-2025)

4.1 État des lieux sur la période

04

Bien que le plaidoyer luxembourgeois reste aujourd'hui plus « restreint » en termes de pratiques avec un ton perçu par les personnes interrogées comme moins « vindicatif » que celui de ses voisins européens (comme la France ou la Belgique) – en raison aussi d'un engagement élevé du Luxembourg (1% du RNB consacré à l'APD) – il a **évolué sous plusieurs aspects significatifs en termes de capacité et volonté d'influence politique.**

Le chapitre suivant présente un **diagnostic** (réalisé à partir d'un atelier d'autodiagnostic avec les ONGD impliqués dans le PPP en octobre 2025) qui reflète les particularités de l'écosystème luxembourgeois. Ces spécificités, telles que le faible nombre de postes dédiés au plaidoyer au sein des ONGD (environ trois postes et demi en 2025 selon les informations reçues), ou encore la proximité entre les différents acteurs.rices (entre CA des ONGD et cibles du plaidoyer), etc., sont autant de particularités à prendre en compte dans l'analyse et les réflexions sur l'évolution du plaidoyer des ONGD au Luxembourg.

De la même façon, le positionnement et rôle du Luxembourg parmi les éléments de **contexte** sur la période étudiée sont également à considérer. On peut distinguer une première période, jusqu'à 2019, marquée par la crise du système financier, des enjeux climatiques, environnementaux, de droits humains, culminant d'abord en 2015 (Accord de Paris, Agenda 2030) puis en 2018 (signature de UNDROP et ratification de la Convention 169 de l'OIT), dans un contexte multilatéral porteur.

- Le Luxembourg a accompagné ce mouvement, jouant parfois un rôle actif (Présidence de l'UE en 2015, déclaration de Dublin).
- Les ONGD ont également nourri ces évolutions, avec parfois un rôle décisif en termes de plaidoyer, comme sur UNDROP et la Convention 169 de l'OIT.

Puis, on observe une deuxième période marquée par une multiplication des crises à partir de 2020 : le COVID-19, la guerre en Ukraine, l'instabilité politique et sécuritaire au Sahel, ou encore la guerre à Gaza, et par une remise en cause du multilatéralisme depuis 2024.

- En dépit du désengagement de nombreux pays en termes d'APD, le Luxembourg a réaffirmé son engagement en matière de coopération au développement à hauteur de 1% de son RNB.

On distingue finalement les éléments suivants, qui façonnent l'évolution du plaidoyer sur la période 2009-2025 :

- La **montée en puissance de plusieurs thématiques prioritaires de plaidoyer au sein des ONGD** : la crise climatique, les droits des peuples autochtones, les droits des paysans et l'alimentation responsable, les filières textiles responsables, la protection des défenseur.es des droits humains, la justice fiscale, et le devoir de vigilance.
- Un **ancrage analytique** du plaidoyer à travers notamment des publications comme le rapport périodique Fair Politics, le magazine Brennpunkt ou des études comme celles publiées par ASTM ou l'IDV.
- La **structuration des ONGD en collectifs** comme Votum Klima, Amis de la DDP, IDV, etc.
- L'**engagement de certaines ONGD dans des dynamiques de plaidoyer sur des enjeux globaux**, relevant à la fois des politiques nationales du Luxembourg et de la politique de coopération internationale (à travers notamment la création de collectifs ad-hoc précités comme Votum Klima, Meng Landwirtschaft, IDV, Vočo).

4.2 Victoires et revers du plaidoyer

La période 2009-2025 a été marquée par **plusieurs réussites majeures en termes de plaidoyer** que l'on peut attribuer aux ONGD, en alliance avec des associations ou collectifs luxembourgeois. En voici quelques exemples marquants :

- ▶ Le **maintien d'une APD à 1% du RNB** malgré les alternances politiques et le contexte international (fin de USAID en 2025, chute de l'APD des pays européens). Le Cercle et les ONGD ont joué un rôle important à l'occasion des élections avec la présentation des conclusions de Fair Politics aux partis politiques pendant la campagne et l'exécution de diverses campagnes pré-électorales à travers des réseaux comme Votum Klima, GT Finance Durable, ou l'IDV.
- ▶ La **ratification de la Convention 169 de l'OIT** en 2018, instrument juridique de référence pour les droits des peuples indigènes. Peu de pays en dehors de l'Amérique Latine l'ont ratifié (8 au total, dont 4 pays européens : l'Allemagne, la Norvège, les Pays-Bas et le Luxembourg). ASTM et le Cercle s'étaient particulièrement engagés pour sa ratification.
- ▶ Le **vote en faveur de la Déclaration de l'ONU sur les droits des paysans** (2018), alors même que la plupart des pays européens s'étaient abstenus ou avaient voté contre (p. ex. Royaume-Uni). Il s'agit de la première déclaration mentionnant explicitement les paysans. SOS FAIM et le Cercle s'étaient particulièrement mobilisés en faveur de la déclaration.
- ▶ La **Création du groupe de travail de l'ONU sur les droits des paysans** (2023) soutenue par le Luxembourg qui constitue un mécanisme pour accompagner la traduction normative et programmatique de la déclaration.
- ▶ La **reconnaissance par le Luxembourg de la Palestine** (2025) qui constitue un revirement majeur de la diplomatie luxembourgeoise sur ce dossier. Si plusieurs pays ont récemment reconnu la Palestine dans la perspective de la solution à deux États (France, Royaume-Uni), 11 pays de l'Union Européenne (sur 27) dont l'Allemagne et l'Italie ne l'ont pas fait. La pression de la société civile luxembourgeoise, dont notamment le CPJPO, avait déjà abouti en 2014 à l'adoption d'une motion dans la Chambre des députés demandant la reconnaissance par le gouvernement luxembourgeois de l'État palestinien. Le CPJPO a aussi contribué à des mobilisations continues depuis 2023 contre la guerre à Gaza et le génocide à l'égard de ses habitants.
- ▶ **Plusieurs réformes de politiques publiques luxembourgeoises à visée nationale**, en cohérence avec des problématiques globales telles que la loi Climat de 2020. Les ONGD y ont contribué à travers notamment leur engagement dans Votum Klima.
- ▶ **L'intégration par les partis politiques de plusieurs revendications des ONGD luxembourgeoises dans leurs programmes électoraux de 2023** suite à la publication du Cercle dans le cadre de Fair Politics.

Dans certains cas, le **positionnement du Luxembourg a aussi pleinement coïncidé avec ceux des ONGD**, comme pour l'accord de Paris sur le climat (2015), l'adoption de l'Agenda 2030 (2015) ou de la Déclaration de Dublin sur l'Éducation à la Citoyenneté Mondiale (2022).

La période a aussi été marquée par **plusieurs revers** :

- ▶ Le « **Rapport Falk** » (2009) : S'inspirant d'un rapport rédigé en Suisse, l'expert en économie Rainer Falk dénonçait l'opacité du système financier luxembourgeois et les pertes fiscales qu'il engendre pour les pays des Suds, bien supérieures au montant de l'APD. Cette étude a suscité une réaction très vive du gouvernement luxembourgeois et le Conseil du Cercle a voté en faveur de la dépublication de l'étude. Même si certaines organisations membres du Cercle ont continué de relayer l'étude, cet épisode a montré la difficulté à faire collectif et à assumer un plaidoyer politique fort dès lors que l'on dépend des financements du MAEE. 15 ans après, le sujet du rôle du Luxembourg dans la finance internationale et les pertes fiscales liées aux flux vers le Luxembourg reste encore largement tabou.
- ▶ Le **rejet, en 2015, par référendum du droit de vote aux législatives pour les résidents étrangers** et de l'abaissement à 16 ans du droit de vote (avec respectivement 79% et 81% de « non ») malgré l'engagement de quelques ONGD. Ce revers s'inscrit dans une séquence marquée par la crise des réfugiés qui a vu aussi la montée en puissance de l'extrême droite luxembourgeoise.

4.2 Chronologie du plaidoyer des ONGD au Luxembourg

Légende

- Évènement de contexte au niveau international
- Action marquante des ONGD
- Évènement politique / de contexte au Luxembourg

ANNÉE	ÉVÉNEMENT / ACTION
1970	Les Nations Unies adoptent l' objectif de 0,7% PNB pour l'APD.
1973	Action Solidarité Tiers Monde (ASTM) lance le magazine Brennpunkt Drëtt Welt comme espace d'expression et de débat sur les questions liées au développement.
1976	Un Comité de Liaison des ONG pour le développement auprès de l'UE se met en place à Bruxelles.
1979	Le Cercle de Coopération des ONG au Luxembourg voit le jour le 9 octobre 1979 dans les bureaux de Caritas.
1982	Création du Centre d'Information Tiers Monde (CITIM) par Action Solidarité Tiers Monde (ASTM) comme un espace dédié à l'ECM et la solidarité internationale au Luxembourg.
1982	Adoption d'une loi (13 juillet 1982) relative à la coopération au développement.
1985	Adoption d'une loi (17 décembre) relative à la création d'un Fonds de la Coopération au Développement , d'un Fonds d'Aide au Développement et modifiant les dispositions fiscales tendant à promouvoir le mécénat et la philanthropie.
1993	Le Cercle de Coopération des ONG Luxembourgeoises d'Aide au Développement du Tiers Monde se formalise en asbl le 25 mai 1993.
1996	Adoption d'une loi (6 janvier) sur la coopération intégrant toutes les lois précédentes.
1999	Nomination de Charles Goerens comme premier ministre dédié à la coopération au développement : développement d'instruments comme les accords-cadres pour les projets au sud global et éducation au développement
2000	Le Luxembourg atteint l'objectif de 0,7% RNB.
2004	Le Cercle devient le Cercle de Coopération des ONGD du Luxembourg.
2009	Publication du Rapport FALK par le Cercle : étude commandée à Rainer Falk sur le rôle de la place financière luxembourgeoise dans les flux de capitaux en provenance des pays en développement ; polémique nationale et pressions pour retirer le rapport.
2009	Création de Votum Klima : plateforme d'ONG luxembourgeoises portant une voix commune sur la politique climatique et énergétique (justice climatique, propositions, plaidoyer lois/PNEC, sensibilisation).
2010	Adoption des principes d'Istanbul : 8 principes pour l'efficacité du développement porté par les OSC, guidant l'action des OSC/ONG luxembourgeoises.
2011	Les lignes directrices pour l'efficacité du développement pour les ONGD sont adoptées par le Cercle.

ANNÉE	ÉVÈNEMENT / ACTION
2012	Réforme de la politique de coopération du Luxembourg : loi du 9 mai 2012 modifiant celle du 6 janvier 1996 (intégration action humanitaire, critères d'efficacité, plafonds cofinancement et frais administratifs, secteurs/approches transversales, rapport annuel à la Chambre).
2012	Lancement des rapports Fair Politics : baromètre/campagne du Cercle tous les quatre ans sur la cohérence des politiques publiques luxembourgeoises avec les ODD, alimentant le débat à la Chambre des Députés.
2013	Scandale du Rana Plaza : effondrement le 24 avril 2013 au Bangladesh ; catalyseur d'une mobilisation citoyenne menant à Fashion Revolution Luxembourg puis à la campagne Rethink Your Clothes (lancée en 2018).
2013	Alternance politique : DP-LSAP-déi Gréng (2013-2023), dialogue accru avec les ONGD.
2014	À l'annonce des mesures du Zukunftspak , le Cercle alerte sur les coupes et restrictions envisagées.
2015	Rejet du droit de vote des étrangers par référendum : victoire du « non » avec 79% des voix.
2015	Agenda 2030 et ODD : adoption par 192 États ; le Luxembourg coordonne la position de l'UE à l'ONU pendant sa présidence de l'UE et assure le suivi au Conseil.
2015	COP21 et Accord de Paris : le Luxembourg coordonne la position de l'UE pendant sa présidence ; signature (22 avril 2016), ratification (4 novembre 2016) ; contribution climat cumulée 2014-2020 annoncée à 365 M€.
2015	Le Cercle participe dans le cadre de la Présidence du Conseil de l'Union européenne (ODD et cohérence des politiques).
2015-2016	Crise des réfugiés et montée de l'extrême droite : arrivée massive en Europe (~1,5 million), mobilisation État/ONG pour l'accueil ; durcissement du discours populiste (ADR) autour immigration/voile/élite vs. peuple.
2016	Première édition du Festival des droits humains par Amnesty (projections, expos photo, débats), qui met à l'honneur des journalistes, militant.e.s, artistes DDH.
2017	Modification de la loi du 6 janvier 1996 (Zukunftspak) sur la coopération au développement et l'action humanitaire (taux de cofinancements des projets).
2017	Loi sur le devoir de vigilance des entreprises en France : adoption le 27 mars 2017 (loi n°2017-399) ; inspiration pour le plaidoyer des ONG luxembourgeoises.
2017	Lancement par l'ASTM de sa campagne #No Corporate Impunity – Droits humains avant profit et publication du rapport initial Hors de contrôle – mettre fin à l'impunité des multinationales).
2018	Ratification par le Luxembourg de la Convention 169 de l'OIT : ratification approuvée le 27 février 2018 ; demande portée notamment par ASTM (via Klima-Bündnis) et le Cercle.
2018	Création de l'Initiative pour un Devoir de Vigilance (IDV) : dans le cadre de sa campagne #No Corporate Impunity, ASTM réunit une dizaine d'acteurs de la société civile pour lancer l'IDV.
2018	Scandale OXFAM au Royaume-Uni : abus de pouvoir et paiement de services sexuels en Haïti (post-séisme 2010) ; révision des pratiques du secteur ONG au Royaume-Uni et au Luxembourg.
2018	Travail de plaidoyer pour l'adoption de l'UNDROP : SOS Faim (avec Via Campesina) mène rendez-vous à Genève avec la délégation luxembourgeoise et échanges politiques avec le MAE.
2018	Adoption de la Déclaration de l'ONU sur les droits des paysans et vote favorable du Luxembourg le 17 décembre 2018 ; soutien fort de SOS Faim et du Cercle.

2018	Adoption de la stratégie En route vers 2030 : stratégie générale du MAEE (priorités thématiques/transversales, APD à 1% RNB, focalisation PMA), avec atelier consultatif impliquant parties prenantes.
2019	Marche pour le climat : mars 2019, ~15 000 jeunes à Luxembourg-Ville, ONGD actives via Votum Klíma et Rise for Climate.
2019	Procès bâillon contre SOS Faim : plainte en diffamation de Socfin (décembre) après dénonciation d'atteintes aux droits humains ; ONG acquittée en 2025.
2019	Création du Comité des Amis de la Déclaration de l'ONU sur les droits des paysans (DDP).
2021	Mobilisation historique pour Write for Rights (Amnesty) : campagne annuelle où le public est invité à envoyer lettres / messages / signatures / actions en ligne en soutien à 10 personnes ou groupes victimes d'injustices.
2021	Marche des/aux étoiles du 21 octobre 2021 : action publique de plaidoyer organisée par l'IDV avec des actions devant les sièges de 5 entreprises impliquées dans des violations des droits humains.
2022	Lancement par l'ASTM du rapport Luxembourg's Financial Centre & its Human Rights Policies, première étude qui se penche sur le secteur financier depuis le rapport Falk.
2022...	Guerre en Ukraine : mobilisation d'associations non-membres du Cercle ; focalisation politiques/médias au détriment d'autres crises.
2022...	Crises sécuritaires et politiques au Sahel : coups d'État Mali/Burkina/Niger, restrictions espace civique ; fin de coopération bilatérale Luxembourg ; création d'un GT Sahel au Cercle ; ligne budgétaire sécurité et appels à projets.
2022	Déclaration de Dublin sur l'Éducation à la Citoyenneté Mondiale (novembre) : co-présidence Luxembourg/Irlande ; rôle limité de la société civile luxembourgeoise.
2022	Publication du Cercle en vue des élections : numéro spécial plaidoyer (cohérence, APD 1%, ECM, climat/justice sociale, devoir de vigilance...), propositions reprises par partis/candidat.es.
2023	Création d'un GT informel sur la finance durable (ASTM, Cercle, Etika, Greenpeace, Justice et Paix, SOS Faim) : revendications pour un secteur financier plus durable, relais médias et rencontres politiques.
2023	Dépôt d'une proposition de loi le 16 mai 2023 (non adoptée à ce jour) sur le devoir de vigilance des entreprises au Luxembourg.
2023	Exposition sur les Défenseur.es des droits humains : lancée à Neimënster pour sensibiliser au rôle des DDH et à la nécessité de les protéger.
2023	Création du groupe de travail de l'ONU sur les droits des paysans : résolution A/HRC/RES/54/9 (mandat 3 ans), soutenue par le Luxembourg ; plaidoyer SOS Faim/Via Campesina.
2023...	Massacre du 7 octobre et guerre à Gaza : mobilisation forte de la société civile (CPJPO notamment), soutien du Luxembourg aux solutions de paix et au respect du droit international / des décisions de la Cour Internationale de Justice.
2023-2025	Manifestations régulières du CPJPO contre la guerre à Gaza (ONGD) : rassemblements réguliers depuis automne 2023 ; marche du 28 septembre 2025 (~5 600 personnes).
2023	Alternance politique : coalition CSV-DP .

ANNÉE	ÉVÉNEMENT / ACTION
2024	Réforme de l'ECM annoncée par le MAEE ; co-construction avec le Cercle d'une note de proposition.
2025	Fin de USAID et fortes coupes dans l'APD des pays européens (International) : fermeture/suspension aide US ; baisses fortes en Europe (p. ex. France -37% en 2025) ; au Luxembourg, APD maintenue.
2025	Reconnaissance par le Luxembourg de la Palestine : reconnaissance officielle en septembre 2025 ; plaidoyer/mobilisation citoyenne (CPJPO).
2025	Rejet par le parlement européen de la loi « Omnibus » sur le devoir de vigilance des entreprises.
2025	Publication du Cadre Sectoriel Partagé (CSP) produit par les ONGD luxembourgeoises et le MAE dans le cadre de la réforme du secteur de l'ECM qui inclut explicitement les activités de plaidoyer.

Cette étude a été réalisée dans le cadre du
Projet Pilote Plaidoyer en 2025 et publiée pour
la première fois en avril 2026. Les organisations
participant à ce projet étaient: Action Solidarité
Tiers Monde (ASTM), SOS Faim & Comité pour une
Paix Juste au Proche-Orient (CPJPO) en tant que
organisations porteuses et Fairtrade Lëtzebuerg &
Cercle de coopération des ONGD au Luxembourg
en tant que partenaires stratégiques.