

Delémont, le 3 février 2025

RAPPORT EXPLICATIF CONCERNANT L'AVANT-PROJET DE LOI SUR LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT ET L'AIDE HUMANITAIRE

Table des matières

I.	Contexte	1
II.	Exposé de l'avant-projet	2
III.	Commentaires par article	3
IV.	Effets de l'avant-projet	3
V.	Procédure de consultation	4

I. Contexte

Depuis pratiquement l'entrée en souveraineté et jusqu'en 2018, les principes constitutionnels relatifs à l'aide au développement (art. 4 et 53 Cst. JU) se sont matérialisés dans le Jura par la mise en œuvre et le financement de projets cantonaux d'aide au développement, selon des modalités et des principes définis par les autorités jurassiennes. En cela, le Jura se distinguait des autres cantons suisses. L'implication du Gouvernement et du Parlement dans la définition et le financement des projets de développement, principalement au Cameroun, garantissait alors en quelque sorte le respect des dispositions constitutionnelles. Le suivi et la mise en œuvre des projets étaient confiés au Service de la coopération.

En 2018, le Gouvernement a décidé d'externaliser l'aide au développement et d'en confier les rênes à la Fédération interjurassienne de coopération et de développement (FICD). Entre 2018 et 2020, le soutien à la FICD s'est fait par le biais d'arrêtés gouvernementaux. Ce mode de faire, certes très simple et très souple, ne donnait toutefois pas entière satisfaction, dès lors qu'il ne fixait aucun cadre à l'action de la FICD. Il a donc été décidé d'établir des contrats de prestations entre l'Etat et la FICD afin de définir le cadre et les modalités du soutien du Canton du Jura aux actions de celle-ci. L'octroi des crédits d'engagement pour ces contrats de prestations ont été soumis au Parlement pour les périodes 2021-2022, puis 2023-2025.

La création d'une loi s'inscrit dans le prolongement des orientations récentes, fixant un cadre non pas à la FICD, mais de manière générale à l'action de l'État dans le domaine de la coopération au développement et de l'aide humanitaire.

A noter que la République et Canton de Neuchâtel (depuis 2008) ainsi que le Canton de Fribourg (depuis 2012) disposent d'une loi dédiée à la coopération au développement et à l'aide humanitaire qui précise leur Constitution en la matière. La République et Canton de Genève s'est aussi engagée à mener une politique active avec une loi sur le financement de la solidarité internationale (depuis 2002). D'autres cantons comme Vaud et Berne disposent aussi d'une norme constitutionnelle.

II. Exposé de l'avant-projet

Pour donner suite à la motion interpartis n°1463, acceptée le 6 septembre 2023 par le Parlement, le Gouvernement a élaboré un avant-projet de loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire. Pour ce faire, il s'est inspiré des lois neuchâteloise et fribourgeoise, ainsi que du cadre organisationnel actuel qu'il juge satisfaisant.

L'avant-projet de loi proposé définit les notions de « coopération au développement » et d'« aide humanitaire », ainsi que les principes généraux et le cadre du soutien de l'Etat dans ces domaines. Il décrit aussi les formes que ces soutiens peuvent prendre, soit des aides financières, mais aussi des prestations propres ou en nature. Enfin, il prévoit la répartition des compétences ainsi que la possibilité de conclure des contrats de prestation pour mettre en œuvre la politique de coopération au développement.

A. Répartition des compétences

Précédemment, la coopération au développement était confiée au Service de la coopération, respectivement au Département dans lequel était rattaché le service. Dans le cadre du programme OPTIMA, le Service de la coopération a été transformé en Délégué à la coopération. Dès la législature 2016-2020, le délégué à la coopération a été rattaché à la Chancellerie d'Etat. Le suivi des dossiers liés à l'aide au développement ainsi que du mandat avec la FICD sont aujourd'hui confiés aux délégués aux affaires extérieures (cf. chapitre IV B, ci-après). Il est prévu de poursuivre de cette manière. La Chancellerie d'Etat sera ainsi chargée de l'élaboration et du suivi de la politique cantonale en matière de coopération au développement. Dans ce sens, il est proposé de procéder à une adaptation du décret d'organisation du Gouvernement et de l'administration cantonale (DOGA; RSJU 172.111), en supprimant la mention du délégué à la coopération et développement qui y figure.

L'avant-projet de loi prévoit qu'un membre du Gouvernement assure la représentation politique en matière de coopération au développement, et porte ainsi politiquement le suivi du contrat de prestations qui sera conclu.

Une fois par législature, dans le courant de la première année et une fois le programme de législature établi, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport qui comprendra un bilan de la phase précédente ainsi que les objectifs qu'il entend poursuivre pour la période de législature. Une planification financière sera intégrée. A l'instar de la pratique neuchâteloise, ce rapport d'information sera présenté au Parlement, mais ne fera pas l'objet d'un vote. Le Parlement pourra communiquer ses remarques que le Gouvernement pourra prendre en compte pour la mise en œuvre des objectifs définis, ainsi que pour la définition des contrats de prestations. Par ailleurs, le Parlement pourra accepter ou discuter des montants alloués à la coopération au développement chaque année lors des débats parlementaires sur le budget.

B. Principe d'un contrat de prestations

Après avoir porté directement durant de nombreuses années des projets d'aide au développement, le Gouvernement jurassien a décidé en 2018 d'externaliser ces activités et d'en confier le pilotage à la FICD. En conséquence, les compétences et expertises acquises et développées par le Service de la coopération d'alors n'existent plus aujourd'hui au sein de l'Etat. Il n'est ainsi pas prévu que l'Etat porte à nouveau directement des projets d'aide au développement.

Le Gouvernement est satisfait du partenariat établi avec la FICD et entend ainsi poursuivre la mise en œuvre de ses objectifs en matière de coopération au développement avec une fédération cantonale d'organisations actives dans la coopération au développement. La loi lui permettra de conclure de nouveaux contrats de prestations, sur la durée d'une période de législature et correspondant aux objectifs qui auront été présentés au Parlement.

Ce cadre aurait aussi pour intérêt de fixer un horizon pour la fédération concernée, ses associations membres et les projets soutenus ou qui pourront l'être.

La loi permettra de gagner en efficience à tous les niveaux, que ce soit pour l'Etat jurassien ou pour la fédération partenaire, sans que cela remette en question les exigences quant au suivi du contrat de prestations.

La République et Canton de Neuchâtel procède de la même manière, en confiant un mandat de prestation à *Latitude 21*, la Fédération neuchâteloise de coopération au développement. De son côté, l'Etat de Fribourg soutient les activités de *Fribourg-Solidaire*, fédération d'organisations non-gouvernementales fribourgeoises actives en faveur de la solidarité internationale

III. Commentaires par article

Un tableau commenté, article par article, est annexé au présent rapport explicatif.

IV. Effets de l'avant-projet

A. Effets en lien avec le programme de législature

L'avant-projet de loi n'a pas d'effets directs sur le programme de législature 2021-2025.

Les grandes lignes des orientations stratégiques en matière de coopération au développement et d'aide humanitaire pourront par la suite être intégrées dans le prochain programme de législature. Les éléments détaillés resteront réservés au rapport qui sera transmis au début de chaque législature au Parlement.

B. Effets organisationnels.

La mise en œuvre de l'avant-projet de loi n'aura pas d'effets particuliers sur l'organisation actuelle de la Chancellerie d'Etat.

A la suite du départ en retraite du délégué à la coopération en février 2024 et conformément à la mesure n° 604 du Plan équilibre 22-26, l'un des deux délégués aux affaires extérieures a repris le suivi des dossiers liés à l'aide au développement ainsi que du mandat avec la FICD. Les tâches confiées sont ponctuelles, mais ont toutefois nécessité une implication importante entre 2023 et 2024, avec l'élaboration du contrat de prestations 2023-2025 avec la FICD ainsi que du présent avant-projet de loi. Ce dernier doit permettre à terme de réduire la charge de travail de la Chancellerie d'Etat consacrée à la coopération au développement, à l'exception de la période de préparation des objectifs et du rapport au Parlement une fois par législature.

Une modification du DOGA est proposée pour consolider cette nouvelle organisation, en amont du projet de réorganisation de la Chancellerie d'Etat qu'il est prévu de finaliser prochainement.

L'avant-projet de loi prévoit qu'une fois par législature le Parlement est informé du bilan de la politique de coopération au développement de la période précédente, ainsi que des objectifs du Gouvernement pour la nouvelle législature, en même temps qu'une planification financière sur 5 ans. Pour mettre en œuvre ses objectifs, l'avant-projet donne la possibilité au Gouvernement de conclure un contrat de prestations pluriannuel avec une fédération cantonale d'organisations actives dans la coopération au développement. En l'état, seule la FICD répond à cette définition dans le Jura. Le Parlement pourra toujours intervenir sur la hauteur du soutien cantonal à cette politique, lors des débats sur les budgets annuels. Cette répartition des compétences permettra de gagner en efficacité à tous les niveaux, tout en respectant le cadre de l'avant-projet, le cadre des objectifs définis par le Gouvernement et le cadre financier adopté par le Parlement.

C. Effets financiers

Le 27 mars 2024, le Parlement a octroyé un crédit d'engagement de 690'000 francs pour le financement du contrat de prestations entre l'Etat et la FICD pour les années 2023, 2024 et 2025.

A l'heure actuelle, le Gouvernement prévoit de maintenir une base de 230'000 francs par an au budget de l'Etat, éventuellement adaptée à la hausse dès 2026 en lien avec l'accueil de la ville de Moutier, qui recense aussi des associations d'aide au développement. En cas d'adoption de cet avant-projet de loi, une planification financière pour la prochaine législature sera transmise au Parlement courant 2026.

Le Gouvernement prévoit également de conclure un nouveau contrat de prestations pour prendre la suite de l'accord actuel avec la FICD qui se termine le 31 décembre 2025.

D. Effets sur les communes

L'avant-projet de loi n'a pas d'effets sur les communes.

A noter que plusieurs communes contribuent à l'aide au développement en soutenant financièrement de leur propre chef la FICD.

V. Procédure de consultation

Cet avant-projet de loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire fait l'objet d'une consultation publique qui se déroule du 3 février au 14 mars 2025.

Les partis politiques, la FICD, ainsi que la Direction du développement et de la coopération du Département fédéral des affaires étrangères sont consultés.

Tous les acteurs actifs dans la coopération au développement ou l'aide humanitaire qui se sentent concernés peuvent également transmettre leurs remarques.

Le questionnaire soumis comporte une série de 5 questions portant sur les définitions et principes généraux de cet avant-projet de loi.

Annexes :

- Annexe 1 : avant-projet de loi
- Annexe 2 : tableau commenté
- Annexe 3 : questionnaire