

RAPPORT EXPLICATIF
accompagnant l'avant-projet de loi sur la coopération au
développement et l'aide humanitaire internationales

Le rapport explicatif est structuré de la manière suivante :

- 1 INTRODUCTION**
- 2 LA COOPERATION ET L'AIDE HUMANITAIRE DANS LE CANTON DE FRIBOURG**
- 3 GENÈSE DU PRESENT AVANT-PROJET**
- 4 TRAVAUX PREPARATOIRES ET CONSULTATION**
- 5 LES GRANDES LIGNES DU PROJET**
- 6 INCIDENCES DU PROJET**
- 7 COMMENTAIRE DES ARTICLES**

1 INTRODUCTION

Caractérisée naguère par des aides techniques relativement bien délimitées sectoriellement et géographiquement, la coopération internationale est devenue, avec la mondialisation, une composante importante de la politique internationale. Ainsi, on estime que près d'un quart de l'aide publique au développement des pays membres de l'OCDE sert à des activités destinées à maintenir directement les grands équilibres au niveau planétaire. On peut citer par exemple les actions liées à la protection de l'environnement, à la santé publique ou encore à la promotion de la paix et de la sécurité. L'engagement international des cantons et des communes est aussi influencé par cette évolution.

Bien que les affaires étrangères et partant la coopération internationale soient avant tout une mission de la Confédération, nombreux sont les cantons, en particulier en Suisse latine, à s'impliquer dans le domaine de la coopération au développement et de l'aide humanitaire. Plusieurs cantons disposent d'une norme constitutionnelle (notamment FR, VD, JU, BE), d'une loi (GE, NE) ou d'un crédit-cadre pluriannuel (BS) afin de promouvoir les activités dans ce secteur. Cet engagement est l'expression d'une solidarité avec les pays moins favorisés ; il constitue également une contribution pour la résolution des problèmes globaux et est le signe que le défi du développement concerne chacune et chacun.

Les cantons collaborent étroitement avec la Confédération, en particulier avec la Direction du Développement et de la Coopération (DDC), pour coordonner les initiatives en la matière. La DDC et les cantons ont entrepris depuis plusieurs années d'approfondir et de systématiser leur partenariat. Par exemple, la Confédération a encouragé la création de fédérations cantonales des œuvres d'entraide, comme il en existe dans tous les cantons romands ; dans le canton de Fribourg, les organisations sont fédérées au sein de Fribourg Solidaire. Cependant, malgré l'intensification de la collaboration avec la Confédération, les cantons définissent de manière autonome les priorités de leur engagement à l'étranger.

2 LA COOPERATION ET L'AIDE HUMANITAIRE DANS LE CANTON DE FRIBOURG

Par le passé, dans le canton de Fribourg, la Direction des finances (DFIN) inscrivait traditionnellement des montants relativement modestes à son budget en faveur de la coopération au développement et de l'aide humanitaire. Dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle Constitution, le Conseil d'Etat a décidé de renforcer les efforts du canton dans ce domaine et de négocier un mandat de prestations avec Fribourg Solidaire. Dès 2007, la Chancellerie d'Etat a été chargée de gérer le dossier de la coopération et de coordonner la politique cantonale.

A fin 2010, le Conseil d'Etat a décidé de transférer ce dossier à la Direction de la sécurité et de la justice (DSJ). Pour 2011, le budget de l'Etat prévoit un montant de 170'000 francs au total pour la coopération au développement. Sur ce montant, 115'000 francs sont attribués à Fribourg Solidaire dans le cadre de son mandat de prestations. Restent 55'000 francs pour d'autres projets. Sur ce montant, Fribourg alloue traditionnellement 30'000 francs par an au Comité international de la Croix-Rouge. En outre, 20'000 francs sont réservés annuellement de 2011 à 2013 pour un projet de santé mentale en Bosnie (cf. ci-dessous).

A cela s'ajoutent les aides humanitaires d'urgence, qui sont financées par le budget de la Direction des finances (DFIN). Le présent avant-projet confirme la compétence de la DFIN dans ce domaine. Parmi les aides d'urgence accordées récemment, on peut mentionner notamment les 100'000 francs réservés par le Conseil d'Etat pour des projets à Nova Friburgo suite aux inondations dévastatrices de janvier 2011.

En plus de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, il faut noter que le Fonds pour la lutte contre les toxicomanies peut aussi soutenir des projets à l'étranger en relation avec la toxicomanie. Ce fonds est alimenté par les valeurs patrimoniales confisquées et par le produit des créances compensatrices fixées par le juge pénal en cas de trafic illicite de stupéfiants¹. En 2009 et 2010, le Fonds a soutenu des projets à l'étranger à hauteur de respectivement 10'000 et 55'000 francs. Les bourses d'études accordées à des étudiants étrangers par la Direction de l'instruction publique (DICS) et l'Université de Fribourg sont parfois comptabilisées au titre de la coopération au développement (375'000 francs au total en 2009). La DICS participe également à certains projets internationaux et entretient des partenariats avec des lycées dans des pays émergents.

Cette coopération étant une tâche transversale, d'autres Directions de l'Etat encore peuvent participer à des initiatives. C'est le cas de la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS), qui est, comme déjà mentionné ci-dessus, associée à un projet commun de la DDC et de quatre cantons (GE, FR, BE, JU) pour développer le réseau des soins en santé mentale en Bosnie. 20'000 francs sont réservés annuellement à cet effet sur les budgets de la coopération au développement pour les années 2011 à 2013.

Quant à l'Institut agricole de Grangeneuve (IAG), rattaché administrativement à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), il prépare avec l'ODM un projet de formation avec le Nigéria dans le cadre du partenariat migratoire entre la Suisse et ce pays. Autre initiative de l'IAG, depuis 2010, le traditionnel cadeau de fin d'année adressé aux partenaires de l'Institut est remplacé par un don d'une valeur équivalente qui sera octroyé chaque année à une ONG différente active dans la coopération. Plusieurs communes fribourgeoises investissent également dans des projets. Dans ce cadre, les communes peuvent recourir à l'expertise de Fribourg Solidaire ou devenir membres de la fédération, ce que cinq d'entre elles ont fait.

¹ Cf. l'article 1 alinéa 2 de la Loi du 13 février 1996 instituant un fonds pour la lutte contre les toxicomanies (RSF 821.44.4).

Pour comparaison, le canton de Genève a consacré plus de 14 millions de francs à la solidarité internationale en 2009², soit 0,2% de ses ressources³. Le gouvernement genevois souhaite se rapprocher progressivement de l'objectif de 0,7% recommandé par l'ONU. Plusieurs communes genevoises se sont fixé le même objectif. Le crédit-cadre de Bâle-Ville se monte à 1,65 millions par an pour 2009 à 2013. Quant aux cantons de Vaud et du Jura, ils s'engagent à hauteur de respectivement 1,5 millions et 340'000 francs par an. Au niveau fédéral, le Parlement s'est prononcé lors de sa session de printemps pour une augmentation de l'aide publique suisse au développement à 0,5% du produit national brut d'ici 2015.

3 GENÈSE DU PRESENT AVANT-PROJET

En 2004, le canton de Fribourg a inscrit dans sa Constitution une disposition (art.70 Cst.) qui charge expressément l'Etat d'encourager l'aide humanitaire, la coopération au développement et le commerce équitable ainsi que de favoriser les échanges entre les peuples. Dans son rapport au Grand Conseil du 15 novembre 2004 sur la mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale, le Conseil d'Etat a relevé que cette disposition constitutionnelle n'était pas directement applicable et devrait faire l'objet d'une base légale.

Le présent projet de loi définit le contenu et les modalités d'application de la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales. Il consacre celles-ci comme un élément durable de la politique extérieure du canton et vise à faire connaître et à donner une assise plus large, dans les milieux politiques et dans l'opinion publique, à la politique cantonale à l'égard des pays en développement et des populations en situation de détresse, de misère et de pauvreté. Il constitue dès lors la mise en œuvre de la mission constitutionnelle évoquée ci-dessus.

4 TRAVAUX PREPARATION ET CONSULATION

L'avant-projet de loi a été élaboré par le secteur des relations extérieures auprès de la Chancellerie d'Etat, responsable jusqu'à fin 2010 de la coordination des tâches afférentes au domaine de la coopération internationale. Il a été soumis à l'examen de la Direction de la sécurité et de la justice et de la Direction des finances. Suite à la décision du Conseil d'Etat de transférer le dossier de la coopération au développement à la Direction de la sécurité et de la justice, cette dernière a repris et poursuivi les travaux en vue de la mise en consultation de l'avant-projet.

5 LES GRANDES LIGNES DU PROJET

L'avant-projet de loi proposé définit l'objet ainsi que les buts et les principes de la coopération au développement et de l'aide humanitaire. Il décrit également les formes de celles-ci et règle les modalités de leur financement. Le chapitre consacré aux compétences délègue au Conseil d'Etat la responsabilité de définir au début de chaque législature sa politique en matière de coopération au développement et le charge de désigner les Directions compétentes pour la coopération au développement et l'aide humanitaire. Le projet prévoit que le Conseil d'Etat peut conclure un mandat de prestation avec une fédération cantonale de coopération pour l'élaboration de projets. Il permet également de soutenir des initiatives privées. Enfin, il évoque la collaboration avec les autorités fédérales, les autres cantons, les communes et les institutions privées et publiques.

² « Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la politique de la solidarité internationale pour l'année 2009 », page 14, publié en juin 2010

³ Selon le rapport du Conseil d'Etat (page 15), « le calcul du taux d'effort se réalise en calculant le montant attribué à la solidarité internationale divisé par le total des comptes de l'Etat, une fois enlevées les imputations internes, subventions redistribuées, OCE part fédérale et subventions non monétaires ».

6 INCIDENCES DU PROJET

L'avant-projet de loi n'entraîne, par lui-même, aucune conséquence financière, ni n'a d'effet sur l'effectif du personnel. Il n'a en outre pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes et a des effets positifs sur le développement durable. Il est enfin conforme à la Constitution cantonale et au droit fédéral et ne soulève aucun problème s'agissant de sa compatibilité au droit de l'Union européenne.

7 COMMENTAIRE DES ARTICLES

Art.1 **Objet**

La loi a pour objet la coopération internationale au développement et l'aide humanitaire qui est apportée à l'étranger avec le soutien du canton ou directement par lui.

Art.2 **Buts**

La coopération au développement et l'aide humanitaire sont deux notions qui trouvent dans la solidarité leur dénominateur commun.

A l'alinéa 1, la notion de « développement » signifie, dans le contexte du projet, une amélioration qualitative et quantitative des conditions de vie dans les pays en développement. La coopération s'attache en premier lieu à réduire les obstacles au développement dans ces pays.

Ces derniers doivent en général faire face à de profondes inégalités de toutes sortes, par exemple en matière de développement économique, de promotion et d'accès à l'instruction, de distribution des revenus et de bien-être et d'épanouissement des individus. De manière générale, la coopération au développement peut notamment encourager, en partenariat avec les organisations de la société civile, le développement rural, l'amélioration alimentaire, la promotion de l'artisanat et de la petite industrie locale, la création d'emplois et la recherche et le maintien d'un équilibre écologique et démographique. Elle contribue à rendre ces pays en mesure d'assurer leur développement par leurs propres forces, et tend, à long terme, à un meilleur équilibre au sein de la communauté internationale.

Afin d'améliorer l'efficacité et la visibilité de son investissement dans la coopération au développement, l'Etat devrait définir quelques orientations prioritaires pour le choix des projets à soutenir. Il s'agit notamment de projets relevant du commerce équitable (*lettre a*) ou favorisant les échanges entre les peuples (*lettre b*), conformément à la Constitution cantonale, ou encore de projets destinés à l'« empowerment » des femmes et des jeunes (*lettre c*) ou encore présentant un lien au canton ou lui offrant une visibilité élevée (*lettre d*).

L'alinéa 2 précise les contours de l'aide humanitaire, qui vise à apporter un soulagement immédiat aux personnes que la guerre, la faim, des catastrophes naturelles ou d'autres calamités ont précipités dans une détresse profonde; elle le fait en s'efforçant de protéger, par les moyens les plus rapides, la vie ou la santé des personnes menacées. Bien que l'aide humanitaire ait maintes fois préparé le terrain pour la coopération au développement, elle n'a pas pour but premier de promouvoir des changements à long terme dans les structures économiques et sociales des pays auxquels elle s'adresse. Elle ne veut d'ailleurs pas venir en aide exclusivement aux habitants des pays en développement, mais bien à toutes les personnes qui souffrent - dans les pays industrialisés également - lorsque leur détresse atteint une dimension telle que les moyens et les forces des populations touchées ne suffisent plus à la surmonter.

Art.3 **Formes**

Les formes que peuvent revêtir la coopération au développement et l'aide humanitaire sont nombreuses et changeantes. Il n'est par conséquent possible d'en donner qu'un nombre réduit

d'exemples et non une énumération exhaustive. Par ailleurs, différentes formes de coopération peuvent être conjuguées.

La *lettre a* traite de la forme la plus importante en usage aujourd'hui. La notion de « contributions financières » englobe avant tout les aides financières destinées à des projets ou à des programmes de coopération au développement, réalisés par des institutions privées ou publiques, actives dans le domaine de la solidarité internationale. Elle concerne également de façon générale le soutien financier aux grandes institutions nationales ou internationales qui s'occupent de l'organisation de l'aide humanitaire.

La *lettre b* offre la possibilité de recourir à des mesures autres que financières. Par sa formulation ouverte, la notion de « prestations propres » peut embrasser au sens large la coopération technique (qui recouvre le transfert des connaissances et d'expériences et qui se concrétise par la mise à disposition de spécialistes, l'envoi de matériel d'enseignement, etc.) ou différentes formes de partenariat telles que la coopération directe de services de l'Etat avec, par exemple, des organisations non gouvernementales ou des entreprises privées. Les « prestations en nature » peuvent être accordées principalement sous forme de denrées alimentaires ou de matériel à usage médical. Les destinataires de ces envois peuvent être les personnes qui en ont directement besoin, les gouvernements des Etats où la détresse est profonde, ou encore les grandes institutions qui se consacrent à l'aide humanitaire.

Art.4 Conseil d'Etat

L'alinéa 1 indique que le Conseil d'Etat a la mission d'inscrire dans le programme de législature les grandes lignes de la politique gouvernementale en matière de coopération au développement, et d'en tenir compte dans la planification financière.

A l'alinéa 2, l'autorisation donnée au Conseil d'Etat d'inscrire les crédits de paiements dans son budget annuel correspond à la pratique suivie jusqu'à présent. Cette pratique s'oppose à celle de crédits-cadres pour plusieurs années et a l'avantage de tenir compte à court terme de la situation économique du canton et de l'état de ses finances.

De même, *l'alinéa 3* confirme la pratique observée jusqu'à ce jour. L'autorisation donnée au Conseil d'Etat de décider des moyens financiers qu'il octroie à l'aide humanitaire répond à une nécessité pratique. De par sa nature, l'aide humanitaire ne peut être planifiée que dans une mesure limitée et ne peut par conséquent pas être accordée dans le cadre de plans à long terme. L'aide humanitaire vise en effet à pallier dans l'immédiat les effets d'une détresse profonde.

Dans le but d'informer régulièrement le Grand Conseil, il est précisé à *l'alinéa 4* que le Conseil d'Etat fait état, dans son rapport d'activité annuel, des projets soutenus et des activités menées dans le domaine couvert par la présente loi.

Art.5 Direction compétente dans le domaine de la coopération au développement

La coopération au développement est une tâche transversale et, vu les différentes formes qu'elle revêt, peut relever de plusieurs services de l'administration cantonale, d'où la nécessité d'instaurer une étroite collaboration entre eux. L'accomplissement de cette tâche exige de la cohérence, une harmonisation des diverses activités et des efforts de coordination. Il incombe au Conseil d'Etat de désigner la Direction responsable de la mise en œuvre de la politique globale, dans laquelle s'insèrent les divers projets et acteurs relatifs à la coopération au développement. Concrètement, la Direction désignée (la Chancellerie d'Etat jusqu'à fin 2010, la DSJ depuis 2011 – une attribution que le Conseil d'Etat devra confirmer suite à l'adoption du présent projet) est chargée de la coordination des projets et actions de coopération et de leur suivi (*lettres a*), de l'octroi des aides financières et de la gestion du budget annuel arrêté par le Conseil d'Etat (*lettre d*), ainsi que de la

coordination de l'action du canton avec la Confédération (*lettre c*), les autres cantons, les communes, les institutions privées ou publiques et, le cas échéant, avec une fédération cantonale (*lettre b* ; cf. l'article 7 du présent avant-projet).

Art.6 Direction compétente dans le domaine de l'aide humanitaire

Les attributions de la Direction compétente (la Direction des finances jusqu'à ce jour) dans le domaine humanitaire sont principalement l'examen préliminaire des demandes en vue de proposer au Conseil d'Etat un engagement étatique important et l'octroi aux bénéficiaires des montants qui ne dépassent pas la somme de 10'000 francs.

Art.7 Commission cantonale de la coopération au développement et de l'aide humanitaire

Pour mettre en réseau les différents acteurs, coordonner leurs initiatives et accompagner la politique cantonale, nous proposons la création d'une Commission cantonale de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (*alinéa 1*). Cette Commission consultative regrouperait les services et organisations impliqués dans ces deux domaines à l'échelle du canton. Il s'agit notamment de la Direction compétente pour la coopération au développement, de celle en charge de l'aide humanitaire, de la DICS en tant que Direction responsable des bourses d'études et des échanges culturels, de la Direction responsable de la gestion du Fonds pour la lutte contre les toxicomanies (actuellement la DSJ), de la Loterie romande en tant que donateur en faveur de projets fribourgeois et de Fribourg Solidaire, la Fédération cantonale des œuvres d'entraide et actuel titulaire d'un mandat cantonal.. La Commission devrait pouvoir approfondir certains thèmes de son propre chef ou à la demande du Conseil d'Etat, émettre des recommandations pour ce dernier et prendre position sur des dossiers cantonaux touchant à la coopération au développement et à l'aide humanitaire. Le Conseil d'Etat règlera par voie d'ordonnance la composition et les attributions de la Commission cantonale (*alinéa 2*).

Art.8 Mandat de prestations

L'Etat de Fribourg n'est pas tenu de mener lui-même à bien les projets de coopération. Vouloir mettre sur pied un appareil administratif dans ce but ne serait pas très sensé, surtout lorsqu'il existe des organisations externes disposant des compétences et des expériences recherchées. L'octroi d'un mandat de prestations pour une période définie à une fédération cantonale des œuvres d'entraide répond à un besoin de flexibilité, la conduite des projets devant être adaptée aux circonstances et aux conditions locales (*alinéa 1*). La pratique suivie jusqu'à présent, à savoir l'octroi d'un mandat de prestations à Fribourg-Solidaire, fédération fribourgeoise d'organisations non-gouvernementales (ONG) actives en faveur de la solidarité internationale, a fait ses preuves. Le premier mandat de prestations des années 2007 à 2009 a été renouvelé pour 2010 à 2011.

L'Etat peut renouveler le mandat de prestations pour une période définie, usuellement pour une période de législature (*alinéa 2*). Le mandataire reste en outre libre d'exécuter d'autres mandats, pour autant que ceux-ci ne génèrent pas de conflits d'intérêts avec les projets subventionnés. L'Etat veille à l'utilisation efficace des moyens financiers alloués au mandataire. Dans ce but, il fait procéder à une évaluation annuelle, sur la base du rapport d'activité et du rapport financier du mandataire, qui doit apporter des informations sur les résultats atteints par les mesures prises.

Art.9 Projets soutenus

Les activités et les méthodes mises en œuvre par les porteurs de projets soutenus financièrement par l'Etat doivent faire l'objet d'un suivi constant fondé sur des normes de qualité éprouvées dans le domaine de la coopération internationale. Des instruments ont été créés à cet effet par la Direction du développement et de la coopération (DDC) et par les fédérations cantonales des œuvres d'entraide. Un cycle bien défini régit les étapes méthodologiques du déroulement d'un projet –

planification, réalisation, suivi et évaluation, respectivement application des résultats de l'évaluation – pour garantir en tout temps une gestion professionnelle des activités.

Art.10 Aides financières

Les subventions de l'Etat sont des aides financières au sens de l'article 3 de la loi du 17 novembre 1999 sur les subventions. Toutes les institutions publiques et privées de coopération au développement et d'aide humanitaire, notamment les œuvres d'entraide et les missions, peuvent en principe bénéficier d'un soutien de l'Etat. Les contributions financières du canton à ces institutions sont octroyées sous réserve que celles-ci offrent, grâce à la transparence de leurs finances et de leur organisation, toutes garanties quant à un engagement conforme aux objectifs et se déclarent prêtes à en rendre compte de manière circonstanciée (*alinéa 1*).

L'alinéa 2 rend compte de la volonté de l'Etat de soutenir des projets de coopération internationale par des contributions financières qui complètent, en règle générale, les efforts entrepris par d'autres donateurs.

Art.11 Entrée en vigueur et referendum

Le Conseil d'Etat fixera la date d'entrée en vigueur de la loi. La loi est soumise au referendum législatif, mais non au referendum financier.