AIDE HUMANITAIRE ET DEVELOPPEMENT 08.007

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi sur l'aide humanitaire et la coopération au développement

(Du 6 février 2008)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Les défis actuels de la coopération au développement sont nombreux, complexes et planétaires. Evidemment, notre canton ne peut les relever à lui seul. Mais il peut y participer, dans le même esprit et avec la même volonté que ceux qui ont prévalu, en 1957, à la création du comité d'action "Notre Jeûne fédéral". Toutefois, les instruments doivent être adaptés et d'autres inventés; les collaborations existantes doivent être revues et de nouvelles être nouées. C'est l'objectif central qui est visé par ce projet de loi qui vous est soumis. A travers ce dernier, le Conseil d'Etat souhaite donner à la solidarité internationale exprimée par le canton un véritable ancrage légal et une légitimité démocratique renforcée, tout en jetant les bases d'un partenariat rénové avec et entre les membres de la communauté neuchâteloise de la coopération au développement.

1. UN OBJECTIF DANS LA LIGNE DU PROGRAMME DE LEGISLATURE

Dans son programme de législature 2006-2009, le Conseil d'Etat a manifesté sa volonté de procéder à un réexamen systématique des subventions et des prestations. Il estimait en effet que les subventions devaient être de plus en plus soumises à des conditions et limitées dans le temps, pour servir à donner des impulsions et à concrétiser les objectifs visés par la réforme de l'Etat.

La subvention "aide au tiers monde" versée au comité d'action "Notre Jeûne fédéral" (NJF) a donc fait l'objet d'une évaluation approfondie menée en 2006 par le Département de la justice, de la sécurité et des finances (DJSF) avec la collaboration dudit comité, selon la procédure qui découle de la loi sur les subventions du 1er février 1999 (LSub). Cet examen a révélé que le principe de cette dépense n'était ancré dans aucune loi spécifique. Le projet qui vous est soumis vise tout d'abord à combler cette lacune. Mais il va encore plus loin puisqu'il permettra aussi au Grand Conseil de débattre, au début de chaque législature, des buts qu'il entend poursuivre en matière de coopération au développement et du cadre général de leur mise en œuvre. Sur ces bases, le Conseil d'Etat négociera, sous la forme d'un contrat de droit public, comme le prévoit l'art. 22 LSub, un mandat de prestations avec les partenaires de l'aide au développement; il y précisera les conditions d'octroi de la subvention.

Ce cadre a été élaboré, de septembre 2007 à janvier 2008, par un groupe de travail mandaté par le chef du Département de la justice, de la sécurité et des finances (DJSF), composée de représentant-e-s de NJF, de la Fédération neuchâteloise de coopération (FéNeCo) et du secrétariat général du DJSF. Les réflexions de ce groupe de travail ont également été appuyées par des rencontres avec des représentant-e-s de la Direction du développement de la coopération (DDC) du Département fédéral des affaires étrangères, à Berne, et de l'Institut universitaire d'études du développement (IUED)[1] (cf. annexe 2 et 3).

2. TIERS MONDE, DEVELOPPEMENT DURABLE, ACTION HUMANITAIRE: DEFINITIONS ET RAPPEL HISTORIQUE

La notion de *tiers monde* est utilisée pour la première fois par le démographe français Alfred Sauvy, dans un article publié en 1952. Dans le contexte de la guerre froide, elle désigne "*l'ensemble de ceux qu'on appelle, en style Nations unies, les pays sous-développés"*[2].

Au lendemain de la décolonisation, le *développement* évoque, le plus souvent, la volonté de rattrapage des leaders politiques du tiers monde. Il est un facteur d'indépendance politique et économique, qui passe par un processus de réforme agraire, d'industrialisation et de division internationale du travail, processus dans lequel l'Etat central est appelé à jouer un rôle majeur en termes de contrôle des ressources et de mobilisation populaire. Par la suite, ces principes sont contestés par les tenants d'un modèle centre-périphérie mettant davantage l'accent sur les déséquilibres des échanges entre les pays riches et les pays pauvres, d'où la priorité placée dans le développement d'un marché intérieur. Mais à partir des années quatre-vingts, toutes ces théories montrent leurs limites.

La fin de la guerre froide, la généralisation de la mondialisation, l'émergence des notions de *développement durable*, depuis le sommet de Rio de 1992 surtout, et de *développement humain* élargissent alors le champ d'action traditionnel du développement à des domaines comme la gouvernance, la société civile, le développement de capacités locales, la place et le rôle des femmes, l'intégration régionale, l'environnement, la prévention des conflits et la lutte contre certaines formes de criminalité, etc.

Aujourd'hui, on peut en effet estimer que le *développement durable* constitue un objectif de société globale reposant sur un double équilibre, économique et écologique. Cette perspective est complétée par le *développement humain*, qui constitue un *"processus d'élargissement de l'éventail des possibilités offertes aux individus"*, selon la définition introduite au début des années nonante par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Ces deux notions, on le constate, sont interdépendantes.

Quant à l'*aide humanitaire*, elle n'est plus spécifiquement liée à des situations de conflits armés, entre Etats ou internes, et des catastrophes naturelles. Elle répond aujourd'hui à toutes les situations de crise ou d'urgence qui requièrent une réaction rapide, une grande disponibilité en moyens opérationnels et la mobilisation de fonds, souvent importants, dans des délais très brefs. Elle recouvre, désormais, la protection des civils en cas de conflits armés, les interventions en cas de catastrophes naturelles ou dues à l'être humain, les mouvements massifs de populations à l'intérieur d'un pays ou d'une région et

---

1 Institut des hautes études internationales et du dévelopement (IHEID), depuis 2008

2 Alfred Sauvy: *Trois mondes, une planète*.- In: *L'Observateur*, 14 août 1952, no. 118

même les effets que peuvent avoir des sanctions prises à l'encontre de certains Etats au titre du chapitre VII de la charte des Nations unies.

De nombreux spécialistes estiment que le développement, s'il est bien mené, devrait réduire la part consacrée à l'aide humanitaire, sur le plan théorique au moins. En effet, à travers une bonne gouvernance, les pays concernés devraient être en mesure de prévenir des situations d'urgence et de développer leurs propres capacités de réaction lorsque les moyens ordinaires deviennent insuffisants.

La notion de développement durable renvoie aussi à l'interdépendance croissante qui existe entre les différentes régions et Etats du globe. Et pas seulement en termes d'échanges commerciaux! L'International Institute for Strategic Studies (IISS)[3], de Londres, et le Center for Security Studies (CSS) de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich[4] ont démontré, très récemment, que les risques liés au changement climatique pourraient déstabiliser des Etats vulnérables au triple plan politique, économique et social, si leur gouvernance n'était pas consolidée. Par effet de ricochet, ces nouvelles sources d'instabilités pourraient générer de graves conflits internes, qui pourraient se traduire, pour la sécurité intérieure des pays industrialisées, en une recrudescence du crime organisé, en migrations massives, voire en actes terroristes.

On relèvera enfin que le développement et l'action humanitaire suscitent un intérêt croissant auprès de la société civile dans les pays industrialisés. La vitesse de transmission des informations, la forte médiatisation de certains thèmes, comme le réchauffement climatique, et le nombre d'associations actives dans ces secteurs peuvent expliquer en partie cette mobilisation. Mais cette manifestation de solidarité tient aussi et surtout à une prise de conscience de la finitude de notre monde, de nos ressources, et d'interdépendances qui font que nos actions, nos comportements, à l'échelle locale, ont des effets globaux sur la planète.

3. LE DEVELOPPEMENT DANS LE CANTON DE NEUCHATEL: UN APERÇU DE LA SITUATION ACTUELLE

3.1. Le comité d'action "Notre Jeûne fédéral" (NJF)[5]

En 1832, la Diète fédérale décrète, sur proposition du canton d'Argovie, que le troisième dimanche de septembre serait un jour officiel de jeûne pour les habitants de tous les cantons confédérés. Nos ancêtres veulent que cette journée serve à remercier Dieu pour les bienfaits qu'il accorde à la Confédération suisse. Dans plusieurs cantons, seules les tartes aux fruits (le fameux gâteau aux pruneaux) constituent alors le repas de midi.

En 1957, dans le canton de Neuchâtel, le pasteur Jean-Samuel Javet fait le projet de redonner un sens à ce dimanche de septembre en proposant que chacun offre un peu de son surplus à plus pauvre que lui. L'action "Notre Jeûne Fédéral" (NJF) est ainsi lancée. Très vite, elle rassemble beaucoup de partenaires dans le canton: les Eglises chrétiennes, certaines communes, de nombreux particuliers et le gouvernement cantonal, qui soutient systématiquement l'action NJF depuis 1957 et qui lui confie définitivement sa subvention annuelle pour l'aide aux pays en développement.

---

[3] International Institute for Strategic Studies (IISS): *Strategic Survey 2007: The Annual Review of World Affairs* London : IISS, 2007 (www.iiss.org)

[4] www.css.ethz.ch

[5] www.njf.ch

Très vite aussi, des Vaudois, puis des Genevois rejoignent les Neuchâtelois. En 1967 se constitue un comité intercantonal qui développe des ramifications dans des cantons où des comités sont toujours en action, comme à Neuchâtel, Vaud et Genève, mais encore à Bienne, à Berne et dans le Jura bernois, où l'on trouve encore toujours des bénévoles, et même occasionnellement à Fribourg.

Plus de 200 projets sont réalisés avec l'appui de NJF, durant ces cinquante dernières années, ce qui représente plus de 20 millions de francs investis par des organisations non gouvernementales (ONG) professionnelles dans les pays du Sud. Il s'agit, depuis plus de 30 ans, de Pain pour le Prochain, Action de Carême, Helvetas et Swissaid. Les différents comités romands de NJF ont ainsi versé, chaque année, un montant se situant entre 450.000 et 550.000 francs à leurs quatre partenaires sur le terrain.

Au niveau neuchâtelois, NJF a réuni à lui seul, depuis 2001, une somme de plus de 2,2 millions de francs, comme le montre le tableau ci-dessous. Ces sommes sont le résultat de dons en provenance de l'Etat, des Eglises reconnues, de certaines communes et de particuliers. NJF a versé l'essentiel de ces dons au comité romand, invitant cependant l'Etat à attribuer chaque année, dès 1999, quelque 20.000 francs à certaines actions ou à des ONG neuchâteloises d'importance diverse.

Tableau 1: Sommes réunies par le comité d'action neuchâtelois "Notre Jeûne fédéral" (NJF) de 2001 à 2007

Années	Récolte auprès des Eglises, des communes et de la population	Contribution de l'Etat	Total réuni par NJF
2001	86.000	265.000	351.000
2002	106'000	265.000	371.000
2003	84.125	270.875	355.000
2004	67.000	265.000	332.000
2005	57.500	238.500	296.000
2006	80.300	184.000	264.300
2007	82.800	223.800	306.600
Total	563.725	1.712.175	2.272.900

NJF a été présidé par plusieurs personnalités marquantes de la vie publique neuchâteloises: M. Charly Guyot, ancien recteur de l'Université, M. Jean-François Egli, ancien juge cantonal et fédéral, M. Pierre-André Rognon, ancien juge cantonal, Mme Geneviève Fiala, ancienne juge cantonale, et actuellement Mme Isabelle Ott-Bächler, pasteure et ancienne présidente du Conseil synodal de l'EREN. Le comité romand est présidé par M. Jean Martin, ancien médecin cantonal du canton de Vaud.

3.2. Les Eglises reconnues

Parallèlement à leur engagement au sein de NJF, les trois Eglises reconnues (Eglise réformée évangélique, Eglise catholique romaine, et Eglise catholique chrétienne) soutiennent et valorisent de nombreux projets de développement. Au travers de leurs paroisses, en collaboration avec leurs œuvres d'entraide et de mission, elles mènent plusieurs campagnes annuelles et participent ainsi de façon importante à l'information et

à l'engagement de la population neuchâteloise en faveur d'un meilleur équilibre planétaire global.

3.3. Les organisations non gouvernementales actives dans le canton

Le paysage des ONG neuchâteloises est très varié, puisqu'on dénombre en 2005 vingt-deux organisations (cf. annexe 1) œuvrant dans le domaine de la solidarité internationale. Pour dix-sept d'entre elles, le siège de l'organisation est établi dans le canton, cinq sont des antennes ou des groupes neuchâtelois d'organisations suisses. Ces organisations sont présentes dans plus de vingt-quatre pays et sur les cinq continents. Cinq de ces organisations sont dotées d'une structure professionnelle et emploient neuf salariés dans le canton. Les autres ONG neuchâteloises travaillent exclusivement avec des bénévoles au niveau suisse mais ont parfois des salariés dans les pays d'intervention. Ces organisations regroupent au total un millier de membres.

Les domaines d'intervention sont eux aussi très variés et couvrent tous les champs du développement: santé, éducation, agriculture, promotion économique et tourisme, promotion de la paix, etc. En 2005, ces organisations ont collecté 2,8 millions de francs, dont 68.000 francs proviennent du canton ou de communes neuchâteloises. Ces organisations ont donc une importante capacité de mobilisation de fonds privés et publics.

3.4. Le Fédération neuchâteloise de coopération (FéNeCo)[6]

La FéNeCo s'est constituée le 4 juillet 2006, sur l'initiative de six ONG: le Centre Ecologique Albert Schweitzer, Médecins du Monde-Suisse, IMBEWU-Suisse, Abir, Jethro et Mail-Mali. Elle fait partie du réseau associatif *Fédéréseau* qui regroupe les fédérations cantonales de coopération des cantons latins (GE, VD, FR, VS, JU, TI et NE), ce qui représente environ 200 organisations membres et plus de 36'000 membres actif-ve-s. En outre, la FéNeCo collabore avec la Section ONG de la Direction du développement et de la coopération (DDC) et l'Institut universitaire d'études du développement (IUED).

Avant la naissance de la FéNeCo, le canton de Neuchâtel ne disposait d'aucune instance fédératrice pour les ONG actives dans le développement. La création de cette fédération favorise les échanges d'expériences et les synergies entre les organisations non gouvernementales neuchâteloises; elle permet également d'améliorer la qualité des interventions neuchâteloises dans les pays partenaires. C'est pourquoi le processus de constitution de la FéNeCo a été encouragé, dès 2005, par la section ONG de la DDC, et appuyé par l'IUED.

L'union des ONG neuchâteloises au sein d'une même fédération leur a permis d'atteindre une "masse critique", afin de mener une coopération au développement efficace et efficiente, tout en préservant leurs spécificités. La FéNeCo offre ainsi l'accès à l'expertise d'une commission technique, à des formations pour les collaborateur-trice-s des ONG et un cadre pour des actions coordonnées en matière de recherche de fonds et de sensibilisation.

En se regroupant, les membres de la FéNeCo se donnent les moyens de répondre ensemble à une coopération internationale toujours plus complexe, notamment en renforçant la gestion et la qualité des projets, ainsi que leurs liens au double niveau intercantonal (avec le Fédéréseau) et national (avec la DDC).

---

6 www.feneco.ch

Enfin, en plus du travail d'information et de sensibilisation propre à chaque ONG, la FéNeCo a pour but de mieux faire connaître les efforts de solidarité internationale entrepris dans le canton, en organisant des actions coordonnées, auprès de la population.

Après s'être constituée et avoir mis en place les bases indispensables à ses activités, la FéNeCo a rencontré le chef du DJSF, en été 2007, pour lui présenter ses objectifs et son plan stratégique.

3.5. Les communes neuchâteloises

Selon une enquête réalisée par la FéNeCo auprès des 62 communes du canton, dix-neuf d'entre elles ont financés, en 2005, des projets de solidarité internationale pour un montant total de 156.750 francs.

Tableau 2: L'engagement des communes neuchâteloises en faveur de la solidarité internationale en 2005 (Source: enquête de la FéNeCo)

Communes	Montant	en % du total
Neuchâtel	98.753	63%
La Chaux-de-Fonds	17.243	11%
Dombresson	9.405	6%
Hauterive	4.703	3%
Corcelles-Cormondrèche	4.703	3%
Buttes	4.703	3%
Colombier	3.135	2%
Le Locle	3.135	2%
Marin-Epagnier	3.135	2%
Autres (10 communes)	7.838	5%
Total	156.753	100%

Ces communes soutiennent à 90% des organisations suisses, présentes ou non dans le canton; les 10% restants sont alloués directement à des projets. Ces contributions peuvent être complétées par des collaborations avec les pays du Sud comme le fait, pour le Burkina Faso, la ville de Neuchâtel dans le cadre de son jumelage avec Besançon.

3.6. L'engagement de l'Etat

Comme nous l'avons vu plus haut, l'Etat alloue chaque année, depuis 1957, une subvention au comité d'action "Notre Jeûne fédéral" (NJF). Jusqu'en 1994, la subvention accordée par l'Etat fait l'objet d'un rapport et d'un décret adopté par le Grand Conseil (cf. tableau 3). D'une part, cet acte législatif fixe la participation financière de l'Etat; d'autre part, il recommande aux communes et à la population d'accorder leur appui financier à l'action du Jeûne fédéral. A partir de 1995, le Conseil d'Etat renonce à un rapport *ad hoc* mais inscrit le don dans le budget ordinaire de l'Etat.

En 2000, le chef du Département des finances et des affaires sociales (DFAS) revoit les principes d'octroi de la subvention de l'Etat, qui doit servir des projets de développement durable et être ciblée sur un nombre limité de projets afin d'éviter tout éparpillement. Il souhaite également renforcer la présence et le soutien de l'Etat par ses représentant-e-s au sein du comité NJF.

Tableau 3: L'Etat et Notre Jeûne fédéral – Les principaux jalons d'un partenariat de 50 ans

1957	Action lancée en faveur de la reconstruction du village grec de Livaderon, en Macédoine occidentale, qui avait été ravagé durant la guerre et dont la reconstruction n'avait jamais été terminée. Le comité est constitué sur l'initiative du pasteur Samuel Javet. Max Petitpierre, conseiller fédéral, fait partie du comité de patronage. L'aide de l'Etat est de 30.000 francs; l'ensemble de l'action rapporte 139.000 francs.
1967	Après un débat sur un élargissement de l'action dans d'autres cantons, en 1966, un comité intercantonal, présidé par Samuel Javet, est constitué, le 24 octobre, avec des représentant-e-s genevois-e-s et vaudois-e-s, et des observateur-trice-s (catholiques et protestant-e-s) du Valais, de Fribourg et de Berne
1974	Début de la collaboration systématique de NJF avec les quatre œuvres d'entraide Action de Carême, Pain pour le prochain, Swissaid et Helvetas. Ce choix, ratifié par le Conseil d'Etat, permet de garantir le professionnalisme dans l'utilisation des dons et une vaste action sur l'ensemble des pays en développement
1975	Pour la première fois, les dons récoltés par les différents comités romands de NJF totalisent plus d'un demi-million de francs (540.000 francs)
1995	Le Conseil d'Etat neuchâtelois décide de renoncer à son rapport annuel au Grand Conseil sur l'aide à l'action NJF mais inscrit son projet de don au budget de l'Etat.
1997	Le 6 juin, une délégation des comités romand et neuchâtelois s'entretient avec MM. Francis Matthey et Jean Guinand, conseillers d'Etat, qui souhaitent une présentation plus claire des projets et des champs d'activité mieux cernés, afin de mesurer les effets de manière plus précise. Le Conseil d'Etat souhaite également que les actions soient moins nombreuses et plus concentrées sur des régions durant quelques temps. Depuis cette année-là, NJF restreint ses actions principales à quatre (une par œuvre). Les actions durent trois ans et portent sur un thème et un continent.
2005	Pour des raisons budgétaires, la subvention de l'Etat est réduite de 26.500 francs. Le comité se manifeste dans un courrier adressé aux député-e-s du Grand Conseil.
2006	Comte tenu des difficultés rencontrées dans l'élaboration du budget 2006, le Conseil d'Etat réduit encore une fois la subvention qui passe à 184.000 francs. En automne 2005, le comité rencontre le chef du DJSF, en charge du dossier. Pour la première fois, la possibilité d'ancrer la subvention de l'Etat dans une loi cadre est évoquée
2007	50e anniversaire de NJF. La subvention de l'Etat remonte à 243.000 francs

En 2000, l'Etat n'entend donc pas participer directement à des projets de développement ni créer une structure interne chargée de la coopération internationale, comme l'ont fait les cantons de Genève et du Jura. C'est pourquoi le Conseil d'Etat précise les trois axes de la politique qu'il souhaite mettre en œuvre: tout d'abord une action globale, par un don en faveur des projets soutenus par le comité d'action NJF; sur préavis de ce dernier, ensuite, par un soutien financier limité à diverses actions ou projets ponctuels; enfin, par un soutien au projet des Centres de lecture et d'animation culturelle en milieu rural (CLAC) et au service Ecoles Tiers Monde.

Jusqu'ici, l'Etat a chargé le comité NJF de préaviser les actions ponctuelles qui peuvent bénéficier d'une subvention sur la base des quatre principes généraux suivants:

1. le projet doit être issu d'une base neuchâteloise;
2. il ne doit pas disposer d'un soutien médiatique important;
3. en principe, seuls deux projets au maximum peuvent bénéficier d'une aide;
4. ces deux projets ne doivent pas être conduits dans le même pays.

Tableau 4: L'engagement financier de l'Etat en faveur de la coopération au développement et de l'aide humanitaire entre 1997 et 2007

Années	Budget[a)]	Actions du comité NJF	Actions et projets ponctuels	Lecture en milieu rural, écoles tiers monde[b)]	Aide humanitaire	Comptes[a)]
1997	305.000	280.000		20.000	5.000	305.000
1998	305.000	285.000		20.000		305.000
1999	305.000	268.500	16.500	20.000	30.000	335.000
2000	305.000	265.000	20.000	20.000	10.000	315.000
2001	305.000	265.000	20.000	20.000	30.000	335.000
2002	305.000	265.000	20.000	20.000	10.000	315.000
2003	305.000	270.875	14.125	20.000	20.000	325.000
2004	305.000	265.000	20.000	20.000	30.000	335.000
2005	285.000	238.500		20.000	150.000	408.500
2006	202.000	184.000		18.000		202.000
2007	243.800	223.800	20.000	20.000	15.000	278.800
Total	3.170.800	2.810.675	130.625	218.000	300.000	3.439.300

a) Montants comptabilisés dans le chapitre consacré au Conseil d'Etat, sous rubrique « Aide au tiers monde » jusqu'en 2002. A partir de 2003, ce montant est réparti entre le secrétariat général du DECS et le chapitre au Conseil d'Etat.

b) Depuis 2003, ce montant est comptabilisé au secrétariat général du DECS, sous la rubrique 351660.

Sur le tableau 4, par rapport aux comptes des années concernées, le soutien aux actions du comité NJF représente plus de 81% des moyens financiers engagés par l'Etat entre 1997 et 2007. La part consacrée à des actions et projets ponctuels portés par exemple par des ONG neuchâteloises, comme le Centre écologique Albert Schweizer (CEAS), s'élève à 3,8% et celle dédiée aux Centres de lecture et d'animation culturelle en milieu rural (CLAC) et au service Ecoles Tiers Monde à quelque 6,3%. On observe que les subventions versées au comité d'action NJF s'élèvent en moyenne à quelque 270.000 francs pour les années 1997 à 2004.

En 2005, le montant total alloué à l'aide au développement a été réduit de 10% dans le cadre des restrictions budgétaires. Entre 2005 et 2006, il a subi une nouvelle diminution de 81.000 francs, dans le cadre du programme d'économies accompagnant le budget 2006. Cette situation est toutefois temporaire puisque les montants prévus s'élèvent à 243.800 francs en 2007 et à 250.000 francs en 2008.

En plus des montants consacrés à la coopération au développement, le Conseil d'Etat a octroyé des aides financières d'urgence prises sous la forme de crédits supplémentaires, par exemple en faveur des victimes des séismes en Turquie et au Kosovo, en 1999, du tremblement de terre au Cachemire ou du tsunami, en 2005. Il s'agit ici d'aide humanitaire.

Relevons au passage que l'Etat peut aussi manifester sa solidarité en Suisse, comme il l'a fait en faveur des cantons du Valais et du Tessin, en dégageant 150.000 francs d'aide d'urgence suite aux intempéries de 2000 et de la catastrophe de Gondo.

4. TENDANCES AU NIVEAU FEDERAL

La Direction du développement et de la coopération (DDC) a récemment publié dans deux documents ses lignes directrices qui concernent, d'une part, l'engagement des collectivités locales dans la coopération internationale, d'autre part, sa collaboration avec les organisations non gouvernementales. Ces brochures sont envoyées aux membres du Grand Conseil en complément au présent rapport.

4.1. Relations de la DDC avec les cantons et les communes

La DDC considère en effet l'engagement des collectivités locales, les communes et les cantons, comme complémentaire au sien. Il n'y a en effet pas de réponse unique en matière de développement. Dès lors, cantons et communes sont libres d'agir au plan international, pour autant que leurs actions ne nuisent pas aux intérêts de la Confédération. Aussi, la coopération dans laquelle s'engagent ces collectivités revêt-elle, selon la DDC, trois formes principales:

1. la promotion, directe ou indirecte, du débat sur les enjeux de la coopération internationale, par le biais d'actions d'information et de sensibilisation, de participation à des réseaux internationaux, de soutiens à la dynamique associative locale;

2. l'engagement opérationnel dans les pays partenaires qui implique un transfert de ressources financières, engagement qui peut être, soit délégué lorsque les contributions sont versées aux actions d'ONG, d'institutions multilatérales ou à une fédération cantonale, soit direct lorsque la collectivité locale soutient une action de développement sans intervenant;

3. le jumelage associant deux ou plusieurs collectivités locales qui entendent développer entre elles des liens sur les plans culturel, économique et social ou qui entendent échanger leurs expériences.

4.2. Relations de la DDC avec les ONG

Avec les ONG, la DDC entretient trois types de collaboration:

1. elle peut octroyer des contributions dans le cadre de partenariats : la DDC considère en effet que les projets conçus par les ONG sont complémentaires à ses stratégies de coopération;

2. elle peut attribuer aux ONG des mandats dans le but de mettre en œuvre ses propres programmes;

3. elle entretient enfin avec les ONG un dialogue politique sur les questions qui touchent à l'humanitaire et au développement.

Les relations entre la DDC et les ONG peuvent aussi passer par des fédérations cantonales à l'image de celles qui existent dans les cantons de Genève, de Vaud, du Valais et du Tessin. Dans ces cas, la DDC octroie à ces organismes des contributions groupées et délègue le traitement des dossiers qui est alors mené sur la base de critères propres à ces fédérations, en accord avec les lignes directrices de la DDC. De par leur expertise, les fédérations examinent la qualité et la pertinence des projets financés par les collectivités publiques. La collaboration avec de telles organisations est l'un des instruments que la DDC continue à promouvoir pour le soutien à des projets. Elle peut injecter des fonds fédéraux dans de telles structures pour viser des effets multiplicateurs. Afin de renforcer leur fonctionnement, la DDC a mandaté l'IUED pour l'exécution de

programmes de formation des fédérations cantonales, avec un montant de 66.200 francs (période 2006-2009).

La collaboration de la DDC avec les fédérations cantonales fait l'objet, depuis 2006, d'une journée annuelle des fédérations cantonales à Berne, organisée conjointement avec le Fédéréseau. Ces journées permettent de discuter les principes et les formes de collaboration, mais aussi la réalisation d'ateliers sur la qualité des projets et leur suivi financier et opérationnel.

Mais le développement progresse aussi avec des idées: de petites ONG avec des moyens modestes, qui peuvent ici jouer le rôle d'incubateurs pour des concepts nouveaux, dépendent très souvent d'un appui local et non de la DDC. Par le soutien financier et technique qu'ils apportent à de tels projets dans leur phase initiale, les cantons, les communes et les ONG réunies en fédérations jouent un rôle complémentaire à celui de la DDC.

4.3. Des plateformes nouvelles de dialogue et d'échanges

Les initiatives menées par les collectivités locales sont nombreuses et riches d'expériences. La DDC est favorable au dialogue et aux échanges avec les ONG, les cantons et les communes. Elle a ainsi collaboré avec la République et canton du Jura à l'organisation d'une première rencontre, le 16 novembre 2007, à Delémont, à laquelle participaient les représentant-e-s de neuf cantons, dont celui de Neuchâtel.

Ces rencontres ne sont toutefois pas appelées à se muer en structures de coordination aussi formelles que les conférences intercantonales. Le directeur de la DDC, l'ambassadeur Walter Fust, l'a bien précisé à Delémont: la Confédération souhaite que les cantons relaient le débat sur l'aide au développement mais elle n'entend pas s'immiscer dans leurs affaires intérieures. La DDC a toutefois développé une collaboration plus structurée avec d'autres offices fédéraux et la Conférence suisses des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) pour créer une plate-forme sur l'éducation au développement dans les écoles.

4.4. Le fédéralisme, facteur de développement

Lors de la rencontre de Delémont, l'ambassadeur Walter Fust a encore souligné toute l'importance que revêtent les échanges entre collectivités publiques locales pour renforcer l'autonomie des communautés concernées, notamment en matière de gouvernance, et accroître l'efficacité de l'aide dans l'esprit de la Déclaration de Paris[7] du 2 mars 2005, à laquelle la Suisse a adhéré. Cette déclaration a été élaborée sous l'impulsion du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE).

La délégation réussie de pouvoirs à des régions ou à des communes des pays en développement constitue l'un des défis institutionnels les plus importants pour l'avenir. Il s'agit en effet de doter les pays partenaires, tels que les définit la Déclaration de Paris, de capacités durables en matière de planification et de mise en œuvre des politiques, des moyens d'en rendre compte devant les citoyen-ne-s et le parlement. Il y va d'une condition décisive pour améliorer l'efficacité de l'aide.

---

[7] Voir à ce sujet le site internet de la Direction de la coopération pour le développement (DCD-CAD) de l'OCDE : www.oecd.org/cad

Or le personnel qui dispose de telles compétences manque encore cruellement dans les pays en développement. Par leur expérience du fédéralisme, les cantons et les communes pourraient combler cette lacune en formant des spécialistes ou en favorisant des échanges de collaborateur-trice-s avec les pays du Sud.

5. DES INSTRUMENTS NOUVEAUX POUR DES PARTENARIATS NOUVEAUX

Cette évolution récente a amené le Conseil d'Etat à procéder à une nouvelle appréciation de la situation. Le gouvernement est tout d'abord convaincu que les habitant-e-s du canton de Neuchâtel partagent les objectifs du développement humain et du développement durable. Ces derniers rejoignent d'ailleurs en tous points les valeurs de notre propre Constitution, notamment l'article 5, al. 2, qui confie à l'Etat et aux communes la mission de prêter *"une attention particulière aux exigences du développement durable et au maintien de la biodiversité"*, ainsi que les articles 7 et 10, consacrés à la dignité humaine et à la liberté personnelle.

En outre, le Conseil d'Etat constate avec satisfaction que de nombreux Neuchâtelois-e-s sont très actif-ve-s en faveur du développement et de la solidarité internationale, que ce soit dans un cadre associatif (les ONG neuchâteloises comptent plus de 1'000 membres actifs) ou dans leur Eglise, dans des campagnes d'information, des actions menées directement sur le terrain ou par des collectes de fonds. Il est en particulier heureux d'observer que des partenariats se nouent spontanément entre des écoles, des entreprises, des ONG, autour de projets concrets. C'est ce que démontre notamment l'engagement des enseignant-e-s et des élèves du Centre professionnel des métiers du bâtiment (CPMB), au Cameroun, et de l'Ecole technique du Centre interprofessionnel des montagnes neuchâteloises (CIFOM), en Afrique du Sud.

Le Conseil d'Etat tient à reconnaître et à encourager ces manifestations de solidarité. C'est une raison pour laquelle il a proposé à votre Autorité, dans son rapport 07.021 sur la révision de la loi sur les contributions directes, de modifier l'article 36, alinéa 1, lettre *i*, et de relever la déductibilité des dons de 1% à 5% du revenu net.

Mais le Conseil d'Etat est aussi convaincu de la nécessité de poursuivre ses efforts aux côtés de la société civile. Le bilan intermédiaire dressé en 2007 par le secrétaire général des Nations unies sur la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement reste mitigé[8]. La Suisse ne consacre toujours pas 0,7% (0,39% en 2006) de son revenu national brut à l'aide publique au développement, contrairement à d'autres pays industrialisés comme la Norvège (0,89% en 2006) ou les Pays-Bas (0,81% en 2006)[9]. Accrus par les conséquences du réchauffement climatique, les risques qui hypothèquent aujourd'hui gravement l'avenir et la stabilité politique de certaines régions doivent nous interpeler. Au-delà de l'injustice humaine que traduisent ces sombres perspectives, elles peuvent aussi représenter des menaces importantes en matière de sécurité internationale et de sécurité intérieure pour notre pays. Le développement est donc notre affaire à toutes et tous, car il y va de notre intérêt commun.

Certes, notre canton ne peut à lui seul relever ces nouveaux défis. Mais il peut y participer, dans le même esprit et avec la même volonté que ceux qui ont prévalu, en 1957, à la création du comité d'action NJF. Toutefois, les instruments doivent être adaptés et d'autres inventés; les collaborations existantes doivent être revues et de

---

8 *Objectifs du Millénaire pour le développement : Rapport 2007*.- New York, Nations unies, 2007 (www.un.org/french/millenniumgoals/)

9 Source: Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE, www.oecd.org)

nouvelles être nouées. C'est l'objectif central qui est visé par le projet de loi qui vous est soumis.

6. UN DEBAT DEMOCRATIQUE POUR UNIR LES FORCES

6.1. Ancrer le développement dans une loi

A travers le projet de loi, le Conseil d'Etat souhaite donner un véritable ancrage légal à la coopération au développement et à l'aide humanitaire du canton et fixer le cadre général des partenariats qu'il entend nouer avec les acteur-trice-s neuchâtelois-e-s, ceci en restant dans la ligne des principes de la DDC que nous avons évoqués plus haut. En termes de politique des finances, il s'agit de respecter le principe de la légalité de la dépense, puisque la subvention en question n'est réglée jusqu'ici dans aucune loi. Les montants versés au titre de l'aide humanitaire étant par définition imprévisibles, ils continueront, comme par le passé, à faire l'objet de crédits supplémentaires.

Neuchâtel n'est pas le seul canton à envisager une loi sur l'aide humanitaire et la coopération au développement. En Suisse, plus de 160 communes - dont la ville de Neuchâtel - et neuf cantons disposent déjà d'une législation. La solidarité internationale est ainsi ancrée au niveau constitutionnel dans cinq cantons (VD, JU, BE, SG, FR) et au niveau législatif dans trois cantons (GE, TI, ZG). Elle peut également faire l'objet de crédits-cadres (BS).

Sur le plan politique, le Conseil d'Etat estime que le développement doit pouvoir faire l'objet d'un véritable débat démocratique. Il entend donc présenter ses objectifs et ses intentions en la matière dans son programme de législature, ceci après avoir sollicité l'avis des milieux interessés. Ces perspectives se traduiront en une planification financière qui se matérialisera, année après année, dans le cadre de la procédure budgétaire.

Le Conseil d'Etat n'entend pas fixer une somme, un chiffre ou un taux dans la loi. Il estime que le montant de la subvention devrait à l'avenir se situer, comme c'est le cas aujourd'hui, en dessous de la limite de 500.000 francs, visée par l'article 4, al. 2, lettre b, de la loi sur les finances du 21 octobre 1980. Pour rappel, ce montant inclut aujourd'hui: d'une part, le don de l'Etat à l'action de NJF, d'autre part, le soutien à des projets ponctuels (cf. tableau 4).

6.2. Privilégier le contrat comme outil de partenariat

Le Conseil d'Etat entend ensuite baser l'octroi de la subvention sur un contrat de droit public. En soi, cet instrument n'est pas nouveau: il est déjà envisagé par l'article 22 de la loi sur les subventions (LSub).

Or, aujourd'hui, les dons faits par l'Etat au comité NJF ne sont pas basés sur une relation contractuelle. Cette situation peut être très embarrassante lorsque l'un des partenaires remet en question son engagement dans des délais très brefs. C'est ce qui est arrivé à fin 2005 lorsque l'Etat a informé le comité NJF que la subvention versée en 2006 passerait de 238.500 à 184.000 francs.

A l'avenir, un contrat permettra de fixer un cadre clair quant aux objectifs visés par l'Etat et ses partenaires, aux modalités et au suivi de leur réalisation, aux engagements pris par les deux parties, au financement, aux délais, aux critères de qualité opérationnelle à respecter (pertinence, impact, efficacité, efficience et durabilité), etc. Il ne s'agira en

aucun cas de financer le fonctionnement de structures administratives privées actives dans le canton de Neuchâtel mais bel et bien de cibler la subvention sur des programmes déployés sur le terrain, dans les pays en développement. Le Conseil d'Etat envisage un contrat d'une durée de quatre ans, avec la possibilité de négocier chaque année des avenants si les circonstances l'exigent.

6.3. Promouvoir la collaboration entre les acteurs neuchâtelois du développement

On l'a constaté plus haut, les acteurs neuchâtelois en matière de coopération au développement sont nombreux. C'est une chance car cette diversité est le reflet de l'esprit de solidarité qui anime nos concitoyen-ne-s et du dynamisme de la vie associative dans notre canton. Mais le Conseil d'Etat y voit aussi le risque d'une dispersion des moyens disponibles, des énergies et des volontés, qui pourrait être dommageable.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat entend subordonner l'octroi des subventions à une étroite collaboration entre les acteurs neuchâtelois du développement. Il en va de même pour les projets qui, outre la réalisation des objectifs prévus par le contrat, doivent être dirigés de manière coordonnée.

Cette collaboration permettra en outre de satisfaire à des exigences de qualité conformes à celles de la DDC et aux attentes des donateurs.

7. UNE NOUVELLE ASSOCIATION POUR UNIR LES EFFORTS

Comme nous l'avons vu, le comité d'action NJF et la FéNeCo regroupent aujourd'hui les principaux acteurs du développement dans notre canton. Impliqués tous deux dans le groupe de travail du DJSF pour élaborer le présent projet de loi, ces deux organisations ont proposé de réunir leurs actions au sein d'une seule association. A cet effet, elles ont négocié le projet de statuts qui figurent dans l'annexe 4, entre octobre 2007 et janvier 2008. Elles finaliseront ces derniers et fonderont concrètement la nouvelle association, une fois que le présent projet de loi aura été adopté par le Grand Conseil.

Le Conseil d'Etat est particulièrement heureux de cette démarche. Elle s'inscrit dans la ligne du partenariat nouveau qu'il entend établir avec la communauté du développement dans notre canton. Elle permettra à la DDC de disposer d'un interlocuteur unique comparable aux fédérations qui existent dans les autres cantons latins. Il tient à exprimer ici sa plus vive gratitude aux représentant-e-s des deux organisations qui se sont engagé-e-s pour ce projet.

La structure prévue a pour principaux objectifs de proposer des bases stratégiques pour la politique cantonale en matière de solidarité internationale, de renforcer les capacités opérationnelles de ses membres actifs dans la coopération au développement et de contribuer à la sensibilisation de la population neuchâteloise et des collectivités publiques aux questions du déséquilibre Nord-Sud.

Elle fédère les organisations cantonales actives dans la coopération au développement. Comme c'est déjà le cas au sein du comité NJF, elle accueillera un-e représentant-e de l'Etat au sein de son comité directeur. Elle entend stimuler la réflexion autour de ces enjeux, en menant des actions de sensibilisation et en étendant le débat sur le plan politique. Par ailleurs, elle permettra d'harmoniser les actions lancées et réalisées par les divers-e-s acteur-trice-s de l'aide au développement du canton et offrira ainsi les garanties requises aussi bien du point de vue de leur efficacité que des fondements éthiques.

Relevons aussi que les acteur-trice-s membres de cette nouvelle organisation s'engagent à ne plus entreprendre de démarches individuelles auprès des collectivités publiques. L'aide financière publique au développement délivrée par l'Etat et les communes pourrait ainsi être canalisée vers une structure qui dispose, outre son ancrage fort dans le canton, de portefeuilles de projets, de compétences opérationnelles et techniques, de procédures de gestion financière et de critères d'évaluation de la qualité reconnus par la DDC.

Le Conseil d'Etat entend dès lors nouer un partenariat privilégié avec cette nouvelle organisation, sous la forme du contrat envisagé plus haut, pour toutes les questions liées au développement; il pourra en outre solliciter son expertise pour les questions concernant l'aide humanitaire. En conséquence, les moyens financiers versés aujourd'hui à NJF ou à des actions ponctuelles devraient à l'avenir être totalement affectés à cette structure, selon les modalités prévues par le projet de loi.

Si cette dernière entre en vigueur, il est prévu que le premier contrat couvre les années 2008 et 2009 et qu'il permette de régler la période transitoire: le comité NJF devrait en effet revoir ses engagements envers ses quatre partenaires; par ailleurs il s'agirait d'assurer la mise en place de la nouvelle association, afin qu'elle soit prête pour la législature 2010-2013.

Afin de garantir les objectifs de qualité visés par l'article 7 du projet de loi, le Conseil d'Etat proposera à la future organisation de désigner le Contrôle cantonal des finances (CCFI) comme organe de révision.

Pour terminer, le Conseil d'Etat a sollicité l'avis de la DCC et de l'IUED sur le présent projet. Il est particulièrement heureux de constater que ses intentions en matière de développement se situent dans la ligne de la politique de la Confédération et des tendances les plus récentes qui se dégagent au sein de la communauté internationale, comme le confirment les lettres qui figurent aux annexes 2 et 3.

8. COMMENTAIRES DU PROJET DE LOI, ARTICLE PAR ARTICLE

Article premier

L'article 5, alinéa 1, lettre *q*, de la constitution de la République et canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 2000, prévoit que dans les limites de leur compétence et en complément de l'initiative et de la responsabilité des autres collectivités et des particuliers, l'Etat et les communes assument les tâches que la loi leur confie, notamment la coopération intercantonale et internationale. Selon l'alinéa 2, lorsqu'ils accomplissent leurs tâches et en cas de conflit d'intérêts, l'Etat et les communes privilégient les intérêts des générations futures. Ils prêtent une attention particulière aux exigences du développement durable et au maintien de la biodiversité.

Le mandat constitutionnel est ainsi repris dans cet article, qui donne les buts visés par loi qui englobe non seulement la coopération au développement, mais également l'aide humanitaire.

En effet, par analogie avec la Confédération, nous distinguons les deux types d'aide, ceci aussi pour ancrer la pratique du Conseil d'Etat qui a dégagé des moyens financiers à but humanitaire, sur la base de crédits supplémentaires.

Article 2

Cette disposition définit l'aide humanitaire qui est le deuxième volet visé par la loi. Cette aide est une aide ponctuelle dont le financement intervient en dehors de la subvention octroyée pour l'aide au développement.

Article 3

La définition de la coopération au développement a été largement reprise de celle qui est donnée par la DDC, afin de tendre à une unité entre les différents acteurs politiques en cette matière.

Article 4

Cette disposition pose le principe de l'ancrage d'une réflexion sur l'aide au développement dans le programme de législature. Les objectifs poursuivis par le Conseil d'Etat sont arrêtés après consultation des milieux intéressés.

L'alinéa 2 laisse la compétence au Conseil d'Etat d'inscrire au budget le montant qu'il entend allouer à la coopération au développement.

Afin d'avoir une cohérence avec le programme de législature et de suivre son évolution, l'alinéa 3 impose au Conseil d'Etat de rendre compte, dans son rapport de gestion, du suivi des objectifs définis.

Article 5

Cette disposition définit quelle forme de subvention, au sens de la loi sur les subventions, revêt l'aide accordée en vue de soutenir des projets d'aide humanitaire ou d'aide au développement. Ainsi, les subventions résultant de la présente loi sont des aides financières au sens de l'article 3, alinéa 1, lettre *b*, de la loi sur les subventions.

Selon l'alinéa 2, l'octroi des subventions fait l'objet d'un contrat de droit public au sens de l'article 22 de la loi sur les subventions qui sera négocié et signé, comme évoqué au chapitre 7, pour le canton par le Conseil d'Etat, chargé de l'exécution de la loi au sens de l'article 9 de la loi, et l'association regroupant Notre Jeûne fédéral et les organisations non gouvernementales du canton.

L'octroi de la subvention se fait dans le respect des principes généraux qui ressortent de la loi sur les subventions. En particulier, ces dernières doivent répondre au critère de l'efficacité. Selon l'art. 11 alinéa 2 LSub, on cherchera ainsi à éviter les subventions proportionnelles à la dépense, ainsi que la prise en charge de déficits, pour donner la préférence aux subventions forfaitaires liées à un projet ou à un programme.

Le projet de loi est ainsi compatible avec les principes et objectifs visés par la loi sur les subventions du 1er février 1999.

Article 6

Cette disposition incite les acteurs neuchâtelois de l'aide humanitaire et de la coopération au développement à collaborer afin que les subventions octroyées soient utilisées de manière coordonnée. L'idée est d'éviter que les moyens engagés par l'Etat ne soient dispersés entre les différents partenaires ("subventions-arrosoirs").

La coordination des actions des partenaires de l'aide au développement à l'échelle du canton sera renforcée par la création d'une association pour que la collectivité neuchâteloise soit une interlocutrice crédible de la Confédération.

Article 7

Les critères à appliquer sont ceux reconnus notamment par la fondation ZEWO. Toutefois, certaines petites ONG ne peuvent pas financer une telle certification. L'idée de la loi est donc d'assurer un standard de qualité, sans toutefois vouloir imposer une certification d'un certain type. Les critères de qualité reconnus doivent avoir un impact sur le terrain, assurer que les objectifs sont atteints, notamment au niveau éthique et comportemental, et garantir une utilisation efficiente et efficace de la subvention.

Article 8 et 9

Il s'agit des dispositions usuellement prévues quant à l'entrée en vigueur de la loi et à sa promulgation.

9. IMPACT SUR LES COMMUNES

Le présent projet de loi n'a aucune conséquence légale ou financière sur les communes. Ces dernières pourront choisir en toute autonomie de travailler avec la nouvelle structure ou d'établir d'autres collaborations avec les acteurs de l'aide au développement de leur choix, indépendamment du présent projet de loi.

10. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le présent projet de loi n'entraîne pas de dépenses nouvelles renouvelables supérieures à 500.000 francs. Son adoption est ainsi soumise à la majorité simple des votants (art. 110 alinéa 3 de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) du 22 mars 1993).

11. PERSPECTIVES

Il y a tout juste 50 ans, le pasteur Jean-Samuel Javet parvenait à réunir les Neuchâtelois-e-s et à créer un élan de solidarité à l'occasion du Jeûne fédéral. L'esprit et l'idéal qui animaient ces pionnier-ère-s restent intacts. Ils nous amènent, aujourd'hui, à une nouvelle appréciation de la situation, à nous adapter aux défis de notre temps et à tenir compte aussi de l'important engagement de la société civile au sein d'associations et d'organisations non gouvernementales.

Dans un monde en mutation toujours plus rapide, le Conseil d'Etat entend ancrer l'engagement de l'Etat dans une loi qui permettra de mener un débat démocratique régulier sur les objectifs en matière de développement et leur suivi. Il souhaite ainsi créer les conditions-cadres favorables à un partenariat privilégié, sur une base contractuelle, avec une structure cantonale en voie de constitution appelée à réunir les acteurs neuchâtelois du développement. Cette perspective est particulièrement heureuse puisqu'elle simplifiera les relations entre ces mêmes acteurs et la DDC, qu'elle permettra de mieux coordonner nos efforts avec ceux des autres cantons et qu'elle améliorera l'efficacité de l'aide.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat vous prie de prendre en considération le présent rapport et d'adopter le projet de loi qui vous est soumis.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 6 févirer 2008

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,	*Le chancelier,*
F. CUCHE	J.-M. REBER

Loi
sur l'aide humanitaire
et la coopération au développement

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 5 de la Constitution cantonale,

vu la loi sur les subventions, du 1er février 1999,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 6 février 2008,

décrète:

CHAPITRE PREMIER
But et définitions

Buts

Article premier La présente loi a pour but de fixer le principe et le cadre de la collaboration cantonale, intercantonale et internationale, en matière d'aide humanitaire et de coopération au développement.

Aide humanitaire

Art. 2 L'aide humanitaire sert à sauver des vies et alléger les souffrances dans des situations d'urgence, lors d'une catastrophe ou d'une crise due à la nature ou à l'homme.

Coopération au développement

Art. 3 La coopération au développement vise à l'amélioration des conditions de vie de la population. Elle sert durablement, à renforcer l'autonomie sur les plans politique, économique, social et culturel, et à surmonter les problèmes environnementaux et sanitaires de ces dernières.

CHAPITRE 2
Principes

Programme de législature

Art. 4 [1]Au début de chaque législature, après consultation des milieux intéressés, le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil les objectifs qu'il entend poursuivre en matière d'aide humanitaire et de coopération au développement, accompagnés d'une planification financière.

[2]Le Conseil d'Etat inscrit chaque année au budget le montant qu'il entend allouer à l'aide humanitaire et à la coopération au développement.

[3]Dans le cadre de son rapport de gestion, le Conseil d'Etat rend compte du suivi de ses objectifs au Grand Conseil.

Subventions

Art. 5 [1]Les subventions résultant de la présente loi sont des aides financières au sens de la loi sur les subventions.

[2]L'octroi des subventions fait l'objet d'un contrat de droit public, au sens de la loi sur les subventions.

Collaboration entre les acteurs

Art. 6 [1]Les subventions versées sur la base de la présente loi soutiennent les projets dirigés, de manière coordonnée, par des acteurs ayant leur siège dans le canton de Neuchâtel, ou collaborant avec des instances intercantonales ou fédérales.

[2]Elles sont subordonnées à une étroite collaboration entre les acteurs neuchâtelois de l'aide humanitaire et de la coopération au développement, notamment les collectivités publiques, les Eglises reconnues, des organisations et des partenaires privés.

Critères de qualité

Art. 7 [1]Les projets soutenus financièrement doivent répondre à des critères de qualité reconnus au niveau national.

[2]L'exigence du respect de qualité permet une approche globale cohérente de la coopération au développement, dans le sens des engagements que prend la Suisse au niveau international.

CHAPITRE 3
Dispositions finales

Référendum

Art. 8 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Promulgation

Art. 9 [1]Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.

[2]Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires,*

Liste des ONG actives, en 2005, dans le canton de Neuchâtel

(Source: FéNeCo)

Nom	Pays d'intervention	Secteurs d'intervention
ABIR	Irak	Aide médicale et matériel
Afouse	Maroc	Aide d'urgence
AKSE, Amis de Kinshase pour la Solidarité	République démocratique du Congo	
Association Mamisoa	Madagascar	
Association Neuchâteloise de soutien Moramanga Tibet		
Cap Amitiés	République Dominicaine	Formation en Tourisme
Causes Communes des Montagnes neuchâteloises	Montenegro	Echanges interculturels, aide d'urgence pour réfugiés
CBM Mission Chrétienne pour les aveugles, Antenne romande	113 pays pour CBM Suisse	Handicap moteur et sensoriel
Centre Ecologique Albert Schweitzer (CEAS)	Burkina Faso, Madagascar, Sénégal	Appui aux petites entreprises, appui technique aux artisans
Collectif Urgence Palestine de Neuchâtel	Palestine	Information et sensibilisation
Fondation Familles Sans Frontières	Madagascar, banlieue d'Antananarivo	Enfance délaissée ou abandonnée, adoption
Groupe Volontaire Outre-Mer (GVOM)	Costa Rica, Mexique, Nicaraga, Philippines, Salvador, Uruguay	Volontariat
Imbewu	Afrique du sud	Scolarisation, Santé, Sport/Culture, Volontariat.
Jéthro	Burkina Faso	Appui à l'élevage
Jivan India	Inde	Education de base
Mail-Mali	Mali	Education de base, parrainage d'élèves
Médecins du Monde-Suisse (MDM)	Haïti, Mexique, Népal, Palestine, Suisse	Accès aux soins de santé, témoignage, volontariat
rea Cameroun	Cameroun	Promotion, santé, éducation
Salubrité Plus	Côte-d'Ivoire	Lutte contre les maladies liées à l'insalubrité
Terre des Hommes - Groupe de travail Neuchâtel		
Terre nouvelle - EREN		Sensibilisation et récolte de fonds
Voile Sans Frontières (VSF)	Sénégal	Transport et missions médicales

Annexe 2

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des affaires étrangères DFAE
Direction du développement et de la coopération DDC
Coopération bilatérale au développement

CH-3003 Bern, DEZA

Courrier A
Département de la justice, de la sécurité
et des finances
Monsieur
Claude-Henri Schaller
Secrétaire Général
Château
2001 Neuchâtel

Référence: 2008-01-24/9
Berne, le 24 janvier 2008

Monsieur,

Nous avons pris connaissance avec grand intérêt du projet de loi neuchâtelois sur l'aide humanitaire et la coopération au développement.

Après lecture attentive des documents que vous nous avez soumis, nous sommes en mesure de vous informer que vos réflexions se situent dans la ligne des positions de la Direction du développement et de la coopération DDC, et que le projet de loi ne contient pas de dispositions qui seraient contraires à la législation fédérale ou au mandat de la DDC.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de nos salutations distinguées

Section politique de développement

Martin Fässler
Chef de Section

Section ONG

Konrad Specker
Chef de Section

Direction du développement et de la coopération DDC
Konrad Specker
Freiburgstrasse 130, 3003 Berne
Tél. +41 31 322 33 57, Fax +41 31 323 26 10
konrad.specker@deza.admin.ch

THE GRADUATE INSTITUTE | GENEVA

Monsieur Jean Studer,
Conseiller d'Etat,
Chef du Département de la justice,
de la sécurité et des finances
Château
2001 Neuchâtel

Genève, le 24 janvier 2008

Monsieur le Conseiller d'Etat,

Nous avons bien reçu le projet de loi neuchâteloise sur l'aide humanitaire et la coopération au développement et vous en remercions. Vous trouverez ci-après quelques réactions y relatives.

Nous avons eu l'occasion de discuter des défis de la coopération au développement et du rôle du Canton de Neuchâtel lors de la soirée-débat au Club 44 à la Chaux-de-Fonds, dans le cadre du 50ème anniversaire de Notre Jeûne fédéral. Par la suite, nous avons eu divers échanges avec le Secrétaire général de votre Département, M. Claude-Henri Schaller, quant à l'élaboration du projet de loi susmentionné.

A la lecture du du Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil et du projet de loi, je me permets de vous faire part des considérations suivantes :

- Le Rapport met bien en exergue les défis actuels de la coopération au développement et de l'aide humanitaire. Il relève à juste titre l'incidence de ces défis au plan national et local, eu égard à l'interdépendance planétaire croissante dans des domaines tels que les changements climatiques et la protection de l'environnement, la paix et la sécurité, les flux migratoires, la lutte contre les pandémies, les échanges commerciaux et les flux financiers.

- Le Rapport du Conseil d'Etat et le projet de loi favorisent la création d'une Fédération neuchâteloise de coopération au développement. Partenaire privilégié de l'Etat dans ce domaine, cette Fédération aura notamment pour but de contribuer à définir la stratégie et à mettre en œuvre les projets de coopération de manière coordonnée. Cette formule a déjà fait ses preuves dans d'autres cantons latins (Genève, Vaud, Tessin). Elle s'inscrit dans la vision de la Direction du développement et de la coopération (DDC), notamment du fait qu'elle favorise la promotion du débat sur les enjeux de la coopération internationale sur le plan cantonal ainsi que l'engagement opérationnel dans les pays en développement.

INSTITUT DE HAUTES ÉTUDES INTERNATIONALES ET DU DÉVELOPPEMENT
GRADUATE INSTITUTE OF INTERNATIONAL AND DEVELOPMENT STUDIES
CASE POSTALE 136 – 1211 GENÈVE 21 – SUISSE – TÉL +41 22 908 57 00 – http://graduateinstitute.ch

- Le Rapport sur la coopération au développement et l'aide humanitaire relève en outre que les questions de « bonne gouvernance » et de renforcement des institutions figurent parmi les priorités des acteurs de la coopération au développement. Dans ce contexte, les échanges entre collectivités publiques locales peuvent s'avérer fructueux. Ainsi, le partage d'expériences, voire d'expertise, entre le Canton de Neuchâtel et des collectivités de pays en développement pourrait à terme jouer un rôle constructif.

En conclusion, nous saluons le fait qu'à l'instar d'autres cantons suisses, Neuchâtel souhaite ancrer dans une base légale sa volonté de participer aux efforts de coopération au développement et d'aide humanitaire.

Demeurant à disposition pour toute question additionnelle, je vous prie d'agréer, Monsieur le Conseiller d'Etat, mes salutations distinguées.

Gilles Carbonnier
Professeur, IHEID
Directeur, Master en études du développement

INSTITUT DE HAUTES ÉTUDES INTERNATIONALES ET DU DÉVELOPPEMENT
GRADUATE INSTITUTE OF INTERNATIONAL AND DEVELOPMENT STUDIES
CASE POSTALE 136 – 1211 GENÈVE 21 – SUISSE – TÉL +41 22 908 57 00 – http://graduateinstitute.ch

Annexe 4

Projet de statuts de la Fédération neuchâteloise de coopération au développement (état au 30 juin 2008)

Dispositions générales

Art 1er Nom

Sous le nom de fédération neuchâteloise de coopération au développement (ci-après : la fédération) est constituée une association sans but lucratif au sens des articles 60 et suivants du Code civil suisse.

Cette fédération est régie par les présents statuts ; les articles 60 et suivants du Code civil s'appliquent à titre supplétif.

Art. 2 Siège

Le siège de la fédération est dans le canton de Neuchâtel.

Art. 3 Durée

La durée de la fédération est illimitée.

Art. 4 Buts

La fédération a pour but de contribuer à la définition de stratégies et à la mise en œuvre coordonnée de projets en matière de coopération au développement.

La fédération poursuit notamment ce but en:

- favorisant dans le monde un développement partenarial fondé sur la justice, la dignité humaine, le respect des cultures et de l'environnement;
- regroupant les acteurs neuchâtelois de la coopération au développement;
- développant au niveau stratégique des partenariats forts avec les collectivités publiques et des partenaires privés;
- augmentant l'aide publique au développement;
- veillant à la qualité des projets qu'elle soutient;
- informant le public neuchâtelois sur la problématique du développement.

Membres

Art. 5 Membres fondateurs

Notre Jeûne fédéral, Centre Ecologique Albert Schweitzer, Médecins du Monde-Suisse, IMBEWU-Suisse, Abir, Jethro et Mail Mali ont participé à la fondation de la fédération.

Art. 6 Admission

Peut devenir membre de la fédération, toute organisation à buts non lucratifs, ayant son siège ou au moins une section menant des activités significatives dans le canton de Neuchâtel, qui adhèrent aux buts de la fédération et qui s'engagent à payer la cotisation fixée par l'assemblée générale.

La qualité de membre ordinaire s'acquiert par une demande d'adhésion, accompagnée des statuts de l'organisation candidate et présentée par écrit au conseil.

Art. 7 Démission et exclusion

Toute démission doit être adressée par écrit au conseil 3 mois à l'avance avant la fin d'un exercice.

Les membres peuvent être exclus pour justes motifs par l'assemblée générale, sur préavis du comité, à la majorité des deux tiers des membres présents.

La dissolution de l'organisation membre entraîne la perte de la qualité de membre.

Les membres démissionnaires ou exclus n'ont aucun droit à l'avoir social. Les cotisations restent acquises à la fédération.

Ressources

Art. 8 Ressources

Les ressources de la fédération se composent notamment:
- des cotisations des membres,
- de la subvention cantonale versée sur la base de la loi sur l'aide humanitaire et la coopération au développement,
- des subventions communales et fédérales,
- des dons, legs et autres recettes,
- des recettes provenant de manifestations organisées par la fédération.

Les membres s'engagent à ne pas entreprendre de demandes actives auprès de l'Etat et des communes du canton de Neuchâtel.

Art. 9 Cotisations

Le montant des cotisations est fixé par l'assemblée générale. Ces cotisations contribueront à couvrir les frais de fonctionnement de la fédération.

Art. 10 Responsabilité

La fédération ne répond de ses dettes que sur sa fortune sociale. Une responsabilité personnelle des membres est exclue.

Organisation

Art. 11 Organes

Les organes de la fédération sont:
- l'assemblée générale,
- le conseil,
- l'organe de révision,
- la commission technique,
- la commission de suivi financier,
- la commission d'information et de communication,
- le secrétariat.

Art. 12 Assemblée générale

L'assemblée générale est le pouvoir suprême de la fédération.

Art. 13 Organisation

L'assemblée générale se réunit ordinairement au moins une fois par année. Des séances extraordinaires peuvent être convoquées en tout temps par le conseil ou à la demande d'un cinquième des membres.

Tout membre de la fédération est habilité à faire des propositions au conseil par écrit au moins 10 jours avant la séance.

Les convocations sont faites par écrit au moins 30 jours avant la date fixée pour l'assemblée ordinaire et au moins 20 jours pour l'assemblée extraordinaire. Elles précisent l'ordre du jour, le lieu et l'heure de la réunion.

L'assemblée générale est valablement constituée quel que soit le nombre de membres présents.

Art. 14 Compétences

L'assemblée générale a notamment les compétences suivantes:
- adopter et modifier les statuts,
- nommer et révoquer les membres du conseil et de l'organe de révision,
- adopter les stratégies proposées par le conseil,
- approuver les rapports annuels, et accepter les comptes et le budget,
- approuver les rapports d'activité du conseil,
- se prononcer sur l'admission ou l'exclusion des membres,
- fixer le montant de la cotisation annuelle,
- dissoudre la fédération.

Art. 15 Décisions

Chaque membre dispose d'une voix.

Les décisions sont prises à la majorité simple des membres présents. En cas d'égalité des voix, celle de la ou du président-e est prépondérante.

Art. 16 Conseil

Le conseil est l'organe exécutif de la fédération. Il est chargé de veiller à la bonne marche de la fédération.

Art. 17 Composition

Le conseil est composé d'un-e président-e, vice président-e, des président-e-s des trois commissions, d'un-e représentant-e de l'Etat proposé-e par le Conseil d'Etat et de trois autres membres, tous avec voix délibérative.

Les membres du conseil sont nommé-e-s par l'assemblée générale.

Chaque année, le conseil désigne un-e président-e, un-e vice-président-e et un-e secrétaire, lesquel-le-s forment le bureau.

Les membres du conseil sont nommé-e-s pour une durée de quatre ans.

Art. 18 Attributions

Le conseil a notamment les attributions et les compétences stratégiques suivantes :
- proposer à l'assemblée générale des stratégies globales cohérentes en vue de la réalisation des buts de la fédération mentionnés à l'article 4,
- décider du financement des projets présentés et de leur renouvellement,
- définir les axes de la politique de communication sur la politique de développement et veiller à sa mise en œuvre,
- représenter la fédération à l'égard des autorités et des tiers, aux niveaux cantonal, intercantonal et fédéral,
- développer des partenariats avec les collectivités publiques, avec des entreprises privées quant à la sensibilisation et l'application d'une politique de développement,
- convoquer et préparer l'assemblée générale,
- présenter le rapport annuel, les comptes annuels et le budget à l'assemblée générale,

- donner un préavis sur l'admission et l'exclusion des membres,
- effectuer les travaux de liquidation en cas de dissolution de la fédération,
- gérer le secrétariat.

Il peut en outre statuer sur toutes les affaires qui, selon les statuts ou la loi, n'entrent pas dans les compétences de l'assemblée générale.

Art. 19 Décisions

Le conseil se réunit aussi souvent que les affaires l'exigent.

Il prend ses décisions à la majorité simple des membres présent-e-s. En cas d'égalité des voix, celle de la ou du président-e est prépondérante.

Art. 20 Organe de révision

L'organe de révision est désigné par l'assemblée générale pour une période de deux ans, renouvelable. Ses membres sont choisi-e-s hors du comité.

Art. 21 Attributions

L'organe de révision vérifie à la fin de chaque exercice annuel le bilan et les comptes établis par le conseil. Il donne son préavis à l'intention de l'assemble générale et lui présente, si nécessaire, des propositions.

L'organe de révision peut demander toutes pièces justificatives au conseil.

Art. 22 Exercice annuel

L'exercice annuel correspond à l'année civile.

Art. 23 Commissions

Les commissions répondent directement au conseil. Elles peuvent se donner un règlement de fonctionnement approuvé par l'assemblée générale.

Art. 23 Commission technique

La commission technique élabore les critères d'évaluation des projets et évalue tous les projets de développement soumis à la fédération pour financement, en assurant leur qualité. Elle transmet son préavis au conseil.

Art. 24 Commission de suivi financier

La commission de suivi financier examine, sur le plan comptable, les rapports finaux et les décomptes des projets financés par la fédération.

Art. 25 Commission d'information et communication

La commission d'information et communication présente des propositions et les modalités de leur mise en œuvre au conseil pour assurer une communication large et efficace sur la politique de développement et ses implications concernant la gouvernance et le développement durable.

Dispositions finales

Art. 26 Modifications des statuts

Toute modification des statuts peut être proposée par le conseil ou par tout membre qui en fait la demande par écrit. Elle doit être mentionnée à l'ordre du jour de l'assemblée générale et acceptée à la majorité des membres présents.

Art. 27 Dissolution de la fédération

L'assemblée générale peut décider la dissolution de la fédération en tout temps.

La dissolution peut être proposée par le conseil. Elle doit être mentionnée à l'ordre du jour de l'assemblée générale, et pour être acceptée, doit recueillir le deux tiers des voix des membres.

Art. 28 Liquidation de la fédération

Le conseil exécute la liquidation et présente un rapport ainsi que le décompte final à l'assemblée générale.

L'actif net devra être affecté à un ou plusieurs projets de coopération au développement dans un ou plusieurs pays en développement désignés par l'assemblée générale.

Art. 29 Adoption

Les présents statuts ont été approuvés lors de l'assemblée constitutive qui s'est tenue à le

Ils entrent en vigueur dès la date de leur adoption.

TABLE DES MATIERES

Pages

RESUME 1

1. UN OBJECTIF DANS LA LIGNE DU PROGRAMME DE LEGISLATURE 1

2. TIERS MONDE, DEVELOPPEMENT DURABLE, ACTION HUMANITAIRE . DEFINITIONS ET RAPPEL HISTORIQUE 2

3. LE DEVELOPPEMENT DANS LE CANTON DE NEUCHATEL: UN APERCU DE LA SITUATION ACTUELLE 3
3.1. Le comité d'action "Notre Jeûne fédéral" 3
3.2. Les Eglises reconnues 5
3.3. Les organisations non gouvernementales actives dans le canton 5
3.4. La Fédération neuchâteloise de coopération 5
3.5. Les communes neuchâteloises 6
3.6. L'engagement de l'Etat 7

4. TENDANCES AU NIVEAU FEDERAL 9
4.1. Relations de la DDC avec les cantons et les communes 9
4.2. Relations de la DDC avec les ONG 9
4.3. Des plateformes nouvelles de dialogue et d'échanges 10
4.4. Le fédéralisme, facteur de développement 10

5. DES INSTRUMENTS NOUVEAUX POUR DES PARTENARIATS NOUVEAUX 11

6. UN DEBAT DEMOCRATIQUE POUR UNIR LES FORCES 12
6.1. Ancrer le développement dans une loi 12
6.2. Privilégier le contrat comme outil de partenariat 13
6.3. Promouvoir la collaboration entre les acteurs neuchâtelois du développement 13

7. UNE NOUVELLE ASSOCIATION POUR UNIR LES EFFORTS 13

8. COMMENTAIRE DU PROJET DE LOI ARTICLE PAR ARTICLE 15

9. IMPACT SUR LES COMMUNES 17

10. VOTRE DU GRAND CONSEIL 17

11. PERSPECTIVES 17

Loi sur l'aide humanitaire et la coopération au développement 18

Annexe 1: Liste des ONG actives, en 2005, dans le canton de Neuchâtel 20
Annexe 2: Lettre de la DDC 21
Annexe 3: Lettre de l'IHEID 22
Annexe 4: Projet de statuts de la Fédération neuchâteloise de coopération au développement 24