

Message

concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération

du 3 juin 1991

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous proposons d'ouvrir, à partir du 1er mars 1992 et pour une période minimum de quatre ans, un nouveau crédit de programme de 1050 millions de francs, qui nous permettra de contracter les engagements nécessaires au titre de la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération, conformément à la loi du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales. Les dépenses y relatives seront inscrites aux budgets et comptes de la période 1992 à 1996 environ.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

3 juin 1991

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Cotti
Le chancelier de la Confédération, Buser

Condensé

Conformément à la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0), la Confédération prend des mesures de coopération et d'aide humanitaire internationales. Pour la réalisation de ces mesures, les Chambres fédérales libèrent les moyens nécessaires sous forme de crédits de programmes portant sur plusieurs années. L'actuel crédit de programme de 530 millions de francs, accordé par arrêté fédéral du 30 novembre 1988 (FF 1988 III 1427) pour une durée de trois ans au titre de la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération, sera probablement épuisé en février 1992. Pour la première fois, le nouveau crédit de programme demandé par ce message est prévu pour une durée minimale de quatre ans. Comme indiqué pour le crédit de programme destiné à la poursuite de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement, le but est de tenir compte de la période de la législature des Chambres fédérales, également de quatre ans, et de contribuer ainsi à alléger le travail du Parlement.

L'aide humanitaire internationale représente environ un cinquième de l'aide publique de la Suisse. Les Chambres fédérales ont approuvé dans le cadre d'autres crédits de programme pluriannuels spéciaux, l'allocation de moyens financiers dans quatre autres domaines de l'aide publique, soit:

- la coopération technique et l'aide financière,
 - les mesures de politique économique et commerciale, y compris les mesures de désendettement,
-

-
- la participation au capital des banques régionales de développement et à la garantie multilatérale contre les risques à l'investissement,
 - le financement de mesures de désendettement en faveur de pays en développement démunis ainsi que de programmes et de projets, dans les pays en développement, en faveur de l'environnement global.

Ces prochaines années, l'aide humanitaire de la Confédération restera un moyen d'expression important de la solidarité qui représente l'un des principes de base de la politique extérieure de la Suisse. A cet égard l'aide publique de la Suisse (1990: 0,30% du produit national brut) devra se rapprocher encore de la moyenne de celle des pays de l'OCDE et s'accroître progressivement de manière substantielle. L'aide humanitaire contribuera à atteindre cet objectif. La planification financière et les perspectives pour les années 1992 à 1995 constituent les bases sur lesquelles repose la proposition d'ouvrir, par le présent message, un nouveau crédit de programme de 1050 millions de francs pour la période allant du 1er mars 1992 au 29 février 1996 au plus tôt. Comme les précédents crédits de programmes, le présent crédit inclut une réserve pour les cas d'urgence imprévus. Eu égard aux perspectives incertaines et aux développements particuliers qui se dessinent dans diverses régions du monde, cette réserve a été calculée en conséquence.

La contribution annuelle pour les années 1990 à 1993 accordée au budget ordinaire du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) pour le financement de ses tâches permanentes a été décidée par arrêté fédéral du 25 septembre 1989 (FF 1989 914) et ne fait pas partie du crédit de programme proposé dans le présent message. Un message séparé relatif à la continuation du versement de

cette contribution annuelle à partir de 1994 sera présentée en temps opportun.

Des mesures d'aide humanitaire internationale restent indispensables à la survie de millions d'êtres humains, dans une mesure encore plus importante qu'auparavant. Les évolutions observées ces derniers temps l'ont montré une fois de plus de manière très évidente. La famine qui a frappé une nouvelle fois au Sahel et dans la corne de l'Afrique, les guerres civiles permanentes ou ayant éclaté récemment et leurs cruelles conséquences pour les habitants de nombreux autres pays africains, la guerre du Golfe, la situation des populations civiles, en particulier des Kurdes et des Chiites, en Irak sont autant d'exemples qui suffisent à convaincre de la nécessité de l'aide humanitaire.

A cela s'ajoute que la situation de détresse chronique dans de nombreux pays en développement s'aggrave ainsi que le montre la paupérisation de couches de plus en plus larges de la population. Les catastrophes naturelles et celles provoquées par l'homme mettent la vie humaine en danger. Les dégradations écologiques sont le déclencheur de nombreuses catastrophes qui se répètent à intervalles de plus en plus fréquents. A côté des événements particulièrement dramatiques captés par l'actualité, il en est d'autres bien plus nombreux qui passent parfois totalement inaperçus de l'opinion publique: conflits armés oubliés, réfugiés qui depuis des années, voire des décennies, vivent privés d'espoir dans des camps, millions d'enfants et d'adultes sous-alimentés ou malnourris dans tous les pays en développement. Pour toutes ces personnes, l'aide humanitaire est vitale.

◆

Finalement, les changements observés dans les pays de l'Europe de l'Est et en Union soviétique ont mis en lumière des conditions de vie qui, bien que sans comparaison avec la lutte quotidienne pour la survie à laquelle se livre la majorité des habitants des pays pauvres, appellent néanmoins diverses mesures de soutien de la part des pays industrialisés occidentaux. Une aide humanitaire ponctuelle peut notamment s'avérer nécessaire en faveur de groupes défavorisés.

Le message du 25 mai 1988 sur la continuation de l'aide humanitaire de la Confédération a préconisé une réorientation. Elle consiste pour l'essentiel à axer l'aide humanitaire dans son ensemble, et l'aide alimentaire en particulier, sur les besoins de la population bénéficiaire. Ces besoins déterminent la forme d'aide la plus appropriée dans une situation donnée. Un autre élément essentiel est l'insertion de l'aide humanitaire dans le contexte général de la coopération au développement et, ainsi, l'amélioration de sa qualité. Cette réorientation est un processus de longue durée dont le présent message constitue une autre étape. Le développement de l'aide humanitaire sur le plan conceptuel et, en particulier, le renforcement de la cohérence entre l'aide humanitaire et la coopération au développement y jouent un rôle important.

Des prestations d'aide humanitaire de la Confédération sont octroyées à 80 pays environ. Eu égard aux besoins humanitaires immenses de par le monde, une concentration des forces - et dans une certaine mesure des moyens - s'avère nécessaire. L'aide doit être apportée là où la détresse est la plus grande. Les besoins vitaux ont la priorité. Cela signifie dans certaines circonstances qu'il faut adopter un comportement anti-cyclique: l'aide sera également fournie

là où d'autres n'en accordent peu ou pas du tout et où la situation de détresse échappe aux feux de l'actualité.

Etant donné le mandat universel de l'aide humanitaire, une aide ponctuelle et bien ciblée en faveur de groupes particulièrement défavorisés peut s'avérer nécessaire en Europe de l'Est également, si l'identification des besoins en indique la nécessité. Comme dans les pays en développement, l'aide humanitaire ne doit néanmoins pas servir à surmonter certaines des conséquences temporaires générales du processus d'ajustement structurel, telles les difficultés d'approvisionnement en matière d'alimentation ou de médicaments. Dans ce but, il existe d'autres mesures de soutien de nature plus économique, dont il sera question dans le contexte du deuxième crédit de programme pour l'Europe de l'Est.

La contribution de la Suisse au soulagement de la détresse croissante dont souffre le monde reste insuffisante. De plus, elle ne forme qu'une bien faible partie des efforts d'ensemble de la communauté internationale. Il reste cependant indispensable que la Suisse assume sa part de la responsabilité et de la solidarité internationales en poursuivant avec constance son aide humanitaire et en accordant à cette dernière une part toujours aussi importante de l'aide publique.

1 Les défis des années nonante et l'aide humanitaire

En ce début des années nonante, l'aide humanitaire se trouve confrontée à une diversité jamais rencontrée de situations qui rendent son intervention nécessaire en faveur d'êtres humains défavorisés et dont l'existence est menacée. Aussi le dilemme, qui oblige à contrer la détresse extrême par des moyens limités et de la manière la plus efficace et la plus durable possible, apparaît-il plus profond que jamais.

Nous montrerons dans ce message - en prenant chaque fois pour exemples quelques situations -, le genre de défis auxquels l'aide humanitaire est confrontée aujourd'hui.

Les profondes crises économiques et sociales qui ont ébranlé les pays en développement ont contribué à engendrer de telles situations. Les changements observés dans les pays d'Europe de l'Est, ainsi qu'en Union soviétique et dans ses républiques, ont mis en lumière des conditions de vie qui ne sauraient être comparées avec la lutte quotidienne pour survivre à laquelle se livre la majorité des habitants des pays pauvres. Ces situations appellent néanmoins diverses mesures de soutien de la part des pays industrialisés occidentaux. La nouvelle conception des relations entre l'Est et l'Ouest a entraîné en outre dans quelques endroits le règlement de conflits de longue durée dans les pays en développement; d'autres conflits par contre traînent en longueur, et d'autres encore n'ont éclaté que récemment (guerre du Golfe par exemple).

Notre époque se caractérise par une accumulation prononcée de catastrophes de toute nature. Aux catastrophes naturelles sont venues s'ajouter celles causées par l'homme, dites de civilisation. Etant donné que leur impact à long terme est difficilement évaluable, elles peuvent nous désécuriser

tout particulièrement. Par les moyens de communication modernes, chaque événement catastrophique peut être immédiatement connu aux quatre coins du monde, même s'il se produit dans les régions les plus reculées, et nous conforte dans l'idée qu'il nous faudrait apporter une aide immédiate partout.

On observe un phénomène de plus en plus fréquent: la fragilité croissante de l'environnement rend celui-ci de plus en plus sensible aux crises ou catastrophes de tous genres. En maints endroits la productivité agricole diminue; des terres jusqu'ici fertiles se dégradent jusqu'à la désertification. Sécheresses, inondations, éboulements et phénomènes analogues sont désormais monnaie courante et prennent un caractère répétitif. Les catastrophes naturelles apparaissent ainsi de plus en plus fréquemment comme la conséquence de dégâts causés à l'environnement par l'homme. L'atteinte portée aux conditions d'existence qui en découle, souvent renforcée par des difficultés économiques, politiques et sociales, et par la pression démographique et les guerres civiles, engendre d'importants courants de réfugiés et de migrants. Des quelque 15 millions de réfugiés que l'on recense aujourd'hui dans le monde entier, nombreux sont ceux qui sont sans patrie depuis des années, sinon des décennies; ils constituent une charge supplémentaire importante pour les pays d'accueil, déjà pauvres pour la plupart. Lorsque un retour au pays est finalement possible, la réintégration s'avère un processus difficile et de longue durée. Eu égard à la multitude de raisons qui poussent ces personnes à fuir leur pays, il est également difficile de trouver remède à ces mouvements migratoires par des solutions simples. Il s'agit d'identifier des solutions appropriées, coordonnées et durables qui tiennent compte de la pluralité des motifs de départ et des conditions de vie dans le pays d'origine.

La plupart du temps, les courants de réfugiés sont le signe que les droits fondamentaux de l'homme ne sont pas respectés. Aussi le règlement de cette problématique doit-il

commencer en premier lieu par une amélioration à long terme des conditions de vie des populations dans les pays et les régions d'origine, non seulement sous l'angle économique, mais également sur les plans politique et social.

Des situations analogues à celles des réfugiés existent en outre partout où des hommes sont obligés de quitter leur région d'origine à l'intérieur du pays. Des millions de personnes connaissent une telle situation. Nous voulons parler de la fuite vers d'autres régions du pays, pour des raisons liées à l'oppression politique ou à la terreur, fuite qui se distingue de l'exode rural. Il s'avère tout particulièrement difficile de venir en aide à de tels groupes, parce que les autorités du pays concerné se montrent la plupart du temps très méfiantes.

On peut en tout cas affirmer de manière générale que les hommes et les femmes qui vivent dans la pauvreté sont particulièrement exposés aux catastrophes. D'une part, ils ne disposent d'aucune réserve pour surmonter des situations de détresse exceptionnelles. D'autre part, leur pauvreté les contraint à adopter un comportement pouvant provoquer, en fin de compte, une catastrophe écologique. Ces dernières, répétées, anéantissent ensuite régulièrement les efforts de ces populations pour échapper à la pauvreté, de telle sorte qu'elles se trouvent prises dans un véritable cercle vicieux.

Le nombre croissant de pauvres doit être considéré également d'un autre point de vue. Nombre de pays en développement réalisent aujourd'hui des programmes de réformes en profondeur qui visent l'ajustement structurel de leurs économies. Les conséquences de ces mesures représentent, en tout cas pendant une période limitée, une charge extrêmement lourde pour les couches défavorisées de la population. Un grand nombre d'hommes et de femmes ne peuvent plus assumer leur survie ni satisfaire leurs besoins essentiels par leurs propres moyens, et ils ont besoin d'une aide extérieure. Cette aide doit cependant être conçue de manière à

promouvoir les efforts propres existants, et non pas entraîner une dépendance durable à l'égard de l'aide étrangère.

Comme nous l'avons déjà mentionné au début du présent message, de nouveaux besoins sont apparus dans les pays d'Europe de l'Est et en Union soviétique. Il s'agit ici pour l'essentiel de goulots d'étranglement au niveau de l'approvisionnement en marchandises et en services qui sont imputables aux lacunes inhérentes au système et aux récents changements politiques et économiques. Une insécurité croissante des producteurs et des consommateurs quant à l'évolution future entraîne dans de nombreux endroits la rétention des marchandises ou bien encore l'impossibilité de les obtenir ailleurs que sur le marché noir. Actuellement, aucun de ces pays n'est menacé par la famine. Il existe en revanche des groupes défavorisés qui ne supportent qu'avec difficulté ces processus d'ajustement économique et politique: il suffit pour s'en convaincre de penser aux personnes âgées, aux invalides, aux malades, aux chômeurs, aux familles nombreuses ou aux familles monoparentales. En raison de la proximité géographique et culturelle de ces pays et des pays industrialisés occidentaux, l'envie de jouir de conditions de vie comparables à celles de leurs voisins y est très prononcée, de sorte que les carences existantes y sont ressenties plus fortement.

Il importe toutefois d'avoir présente à l'esprit la situation d'ensemble. Les moyens de l'aide humanitaire, qui sont insuffisants face à la misère mondiale, doivent être utilisés en priorité là où la détresse est la plus grande et où il y va de la survie de millions d'êtres humains. Même si l'on tient compte de la situation difficile que connaissent de nombreux habitants des pays d'Europe de l'Est, l'aide humanitaire doit dès lors continuer à s'adresser essentiellement aux habitants des pays en développement.

2 L'instrument de l'aide humanitaire et son interaction avec d'autres politiques de la Confédération

21 Le mandat de l'aide humanitaire

La loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales définit le mandat confié à l'aide humanitaire, qui est de contribuer à sauvegarder les vies menacées et à soulager les souffrances. Deux situations sont mentionnées en particulier: les catastrophes naturelles et les conflits armés. A titre de mesures possibles y figurent les mesures préventives et les mesures de secours.

Cette définition laisse entrevoir une marge de manoeuvre considérable dans la mise en oeuvre du mandat confié à l'aide humanitaire. Cette marge est l'expression de la grande souplesse nécessaire à la réalisation de ses tâches. Une telle définition n'en suppose pas moins des efforts correspondants de conception des services fédéraux compétents, visant à développer une politique de l'aide humanitaire. Dans notre dernier message du 25 mai 1988 (FF 1988 II 1141) concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale, nous nous sommes prononcés plus en détail sur ces considérations de principe. Nous avons montré dans ce contexte la nécessité d'axer l'aide humanitaire sur les besoins de groupes spécifiques et avons établi une série de principes et de critères qui restent valables. Ces critères et ces principes sont rappelés à l'annexe A.

L'aide humanitaire est toujours une réponse aux besoins essentiels des bénéficiaires. La priorité est accordée à la satisfaction des besoins de survie. L'aide prend toutefois en compte la situation spécifique des groupes de population concernés ainsi que le contexte socio-économique et culturel. Aussi l'aide fournie peut-elle varier selon la situation: un paysan sahélien a besoin d'un autre type d'aide qu'un réfugié palestinien ou un enfant handicapé en Roumanie.

La marge de manoeuvre dans la mise en oeuvre ne s'applique pas seulement au choix des groupes spécifiques et aux domaines de concentration de l'aide; elle porte également sur les différentes formes de l'aide. La loi fédérale distingue quatre formes d'aide humanitaire: les prestations en nature, notamment la mise à disposition de denrées alimentaires; les contributions en espèces; l'envoi de spécialistes et d'équipes de secours; enfin, d'autres types d'aide. La mise en oeuvre des différentes formes d'aide est confiée à deux secteurs d'activité distincts, réunis dans la Division Aide humanitaire et ASC de la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA): le Corps suisse pour l'aide en cas de catastrophe (ASC) et l'Aide humanitaire et alimentaire. L'ASC se concentre sur l'exécution de projets et engage son propre personnel; l'Aide humanitaire et alimentaire soutient les projets et les programmes d'organisations internationales ou suisses, le cas échéant d'organisations non-gouvernementales locales, par des contributions financières ou par une aide alimentaire. Il est prévisible que cette distinction entre les différentes formes de l'aide sera moins nette ces prochaines années et que l'on aura de plus en plus recours à des formes d'aide combinées: l'ASC travaille déjà depuis des années avec des organisations internationales et l'Aide humanitaire et alimentaire soutient également à titre exceptionnel des programmes gouvernementaux des pays de concentration de la coopération au développement.

22 Aide humanitaire et politique extérieure

En tant qu'élément de l'aide publique suisse, l'aide humanitaire fait partie de la politique extérieure de la Suisse. Elle se veut l'expression concrète du principe de solidarité inhérent à cette politique.

Ce principe de solidarité revêt divers aspects: il est tout d'abord une expression de la solidarité avec les êtres humains victimes de crises, de catastrophes et de conflits

armés. Mais cette solidarité s'exprime également au sein de la communauté internationale aux côtés des autres pays donateurs et des organisations nationales et internationales qui viennent en aide aux personnes concernées, ainsi qu'à l'égard des Etats et des gouvernements touchés par les événements précités.

L'universalité est l'un des autres principes de la politique extérieure de la Suisse que l'aide humanitaire est tenue de respecter. Le mandat qui incombe à l'aide humanitaire à cet égard revêt une dimension globale. L'aide humanitaire est par principe subsidiaire; elle s'applique aux situations de détresse présentant un certain degré d'intensité et dans lesquelles les êtres humains concernés et les autorités gouvernementales locales ne sont plus en mesure de faire face aux événements par leurs propres moyens. Le critère déterminant pour apprécier la gravité de la situation n'est en l'occurrence pas la norme des pays industrialisés occidentaux. C'est au contraire la situation habituelle dans un pays touché par une catastrophe ou par une crise, d'une part, et la situation dans les autres pays qui bénéficient de l'aide - principalement les pays en développement défavorisés -, d'autre part, qui déterminent la réponse. Il s'agit donc d'une aide répondant à des situations extrêmes.

La politique suisse des droits de l'homme a pour but d'améliorer dans le monde entier le respect des droits du citoyen et des droits politiques ainsi que des droits économiques et sociaux. L'aide humanitaire vise, quant à elle, à assurer les conditions minimales de survie de l'individu dans une situation extrême et crée, ce faisant, les conditions fondamentales permettant l'exercice de ce droit. Le non-respect des droits de l'homme, par contre, ne représente pas en soi une raison pour renoncer à des prestations d'aide humanitaire. En effet, l'absence d'une telle aide nuirait justement à ces segments de la population qui souffrent déjà de manquements au respect des droits de l'homme.

Les considérations de politique extérieure et d'aide humanitaire ne se recoupent pas toujours. L'octroi d'une aide humanitaire peut d'une part s'avérer délicat au niveau de la politique extérieure dans certaines situations, par exemple lorsqu'il s'agit d'une région qui n'est plus contrôlée par le gouvernement. L'aide peut, d'autre part, être suscitée par des considérations politiques, alors qu'elle ne semble pas absolument indispensable sur la base des besoins recensés objectivement et en relation avec d'autres. Habituellement, ce sont les considérations humanitaires qui l'emportent. Il se peut cependant que l'appréciation de la situation d'ensemble nous amène à donner la priorité à des considérations de politique extérieure. Dans certains cas, la solidarité à l'égard du pays concerné et aux côtés des autres pays donateurs peut exiger un tel geste.

23 Aide humanitaire et politique de sécurité

Dans notre rapport du 1er octobre 1990 sur la politique de sécurité de la Suisse (FF 1990 III 794), nous avons présenté la nouvelle orientation de la politique de sécurité de la Suisse dans une époque de changements politiques au niveau global. Nous avons attiré l'attention sur le fait que la promotion de la paix par la coopération et l'aide fait partie de nos stratégies de politique de sécurité. Dans le cadre de notre politique extérieure, la coopération au développement et l'aide humanitaire sont des instruments importants de la politique de sécurité de demain. Alors que la coopération au développement contribue à la politique de sécurité en luttant contre les causes des conflits, le but de l'aide humanitaire est la sauvegarde immédiate de vies humaines et le soulagement des souffrances engendrées par des situations de conflit. Si l'on observe de plus près les groupes bénéficiaires de l'aide humanitaire, on constate aisément que la situation difficile dans laquelle se trouvent la grande majorité d'entre eux est liée d'une façon ou d'une autre à un conflit. L'aide humanitaire peut ainsi fournir une contribution tout à fait concrète et tangible à

la politique de sécurité de la Suisse, sans qu'il soit nécessaire de modifier les instruments existants ou d'en créer de nouveaux.

24 Aide humanitaire et mesures de maintien de la paix

Ces derniers temps, la Suisse a renforcé son engagement en faveur des mesures visant le maintien de la paix et étoffé les services correspondants de l'administration fédérale. Ces activités se sont inscrites dans le cadre du système des Nations Unies. L'exemple le plus concret est l'engagement du "Swiss Medical Unit" (SMU) lors de l'accession à l'indépendance de la Namibie. L'engagement d'observateurs du déroulement des élections, comme en Namibie ou en Haïti, ou d'observateurs d'armistice relève également de cette catégorie.

De telles actions visent d'autres objectifs et obéissent à des mécanismes différents de ceux qui régissent l'aide humanitaire. En pratique, elles présentent néanmoins de nombreux points communs, car souvent des prestations d'aide humanitaire sont également accordées dans de telles situations. Le programme du Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR) pour le retour des exilés namibiens par exemple a ainsi été soutenu par des contributions financières, une aide alimentaire et des experts de l'ASC. A la suite de l'activité du SMU en Namibie, l'ASC a mis sur pied un programme médical dans le Bushmanland, qui se poursuivra jusqu'en 1992. Des membres du Corps ont également été engagés dans l'unité sanitaire suisse ou comme observateurs du processus d'élection.

De même que pour la collaboration entre l'aide humanitaire et la coopération au développement, il faut également veiller soigneusement dans ces cas-là à ce que les divers instruments se complètent judicieusement. Il s'agit avant tout d'éviter de créer des besoins nouveaux qui ne pourraient être satisfaits par la suite par les moyens à disposition localement.

Il importe également que les compétences soient clairement délimitées entre les Départements et au sein de ces derniers. Ainsi, toute mesure d'aide humanitaire relève du domaine de compétence de la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Si des activités de caractère humanitaire sont prévues dans le cadre d'opérations de maintien de la paix, ces activités nécessitent un accord préalable entre services compétents. Cela est également valable pour des activités de coopération au développement. Aussi, une coordination renforcée entre toutes les autorités concernées est-elle nécessaire.

Le DFAE et le Département militaire fédéral (DMF) se sont mis d'accord sur la délimitation de leurs compétences et responsabilités respectives. L'ASC est prêt à appuyer, à court terme, et après entente, des mesures de maintien de la paix par du personnel et du matériel.

25 Aide humanitaire et coopération au développement

L'aide humanitaire et la coopération au développement ont beaucoup de choses en commun. Elles se distinguent toutefois par quelques points essentiels. Grâce à une conception conjointe de leurs activités et une coopération plus étroite sur le terrain, l'une et l'autre peuvent obtenir de leurs actions une plus grande efficacité et des effets plus durables. Une telle coopération est également facilitée par le fait que la coopération technique, l'aide financière et l'aide humanitaire relèvent du même département et de la même direction.

La loi fédérale du 19 mars 1976 constitue la base légale commune à la coopération au développement et à l'aide humanitaire. Elles sont toutes deux l'expression de la solidarité et de l'interdépendance sur le plan mondial. L'une et l'autre sont fondées sur le respect réciproque des droits et des intérêts des partenaires. Elles doivent tenir compte

de la situation des pays partenaires et des besoins des populations auxquelles elles sont destinées.

L'aide humanitaire et la coopération au développement suivent les mêmes principes généraux. Leurs objectifs se complètent. Elles se distinguent surtout quant au but temporel visé: l'activité de la coopération au développement est orientée vers une amélioration à long terme des conditions d'existence, tandis que l'aide humanitaire contribue à surmonter des situations de détresse, menaçantes ou existantes, par des mesures à effet immédiat. L'aide humanitaire doit toutefois être consciente de l'impact à long terme de son activité. Un grand nombre, sinon la majorité, des situations de détresse sont l'expression de problèmes de développement et reflètent ainsi des situations d'urgence chroniques qui ne peuvent être réglées que par des mesures à long terme. Cela met en évidence le lien qui existe souvent entre la coopération au développement et l'aide humanitaire. En outre, la délimitation entre les deux domaines ne peut être établie avec précision.

Dans les 19 pays de concentration de la coopération au développement, ce lien est particulièrement important. L'intégration au niveau conceptuel dans la politique d'ensemble se fait ici avant tout par le biais du programme par pays. Des efforts dans ce sens ont été amorcés dans plusieurs pays de concentration et iront croissant (par exemple au Mozambique et au Pérou).

Dans les pays de concentration, nous disposons en outre de bureaux de coordination qui font partie de la structure de la DDA. Ils représentent la coopération au développement et l'aide humanitaire dans le pays concerné et suivent le programme en cours. Leur compétence s'étend également à l'aide humanitaire et alimentaire. Ils jouent un rôle très important pour l'identification des projets et des organisations partenaires, ainsi que pour le suivi des actions.

Une coopération plus étroite est souhaitable non seulement au plan géographique mais encore au plan sectoriel. Cela vaut avant tout pour le secteur de la santé, mais également pour ceux de l'agriculture et de l'alimentation.

Ensuite, une plus grande cohérence dans la coopération avec les organisations internationales est nécessaire, en particulier lorsqu'il s'agit de réfugiés et de migrants; il convient d'intégrer dans la mesure du possible ces groupes dans le processus de développement.

Mais la cohérence a également ses limites. L'aide humanitaire vise à fournir rapidement des secours dans des situations de détresse. Son approche des problèmes se distingue donc essentiellement de celle de la coopération au développement. Pour pouvoir agir assez rapidement, elle doit parfois renoncer à procéder à des évaluations de situation approfondies. La cohérence est en outre plus difficilement réalisable dans les pays qui ne sont pas des pays de concentration de la coopération au développement ou dans lesquels les conditions politiques nécessaires à une coopération fructueuse à long terme ne sont pas remplies. Eu égard aux besoins recensés dans ces derniers pays, l'aide humanitaire s'y avère toutefois particulièrement nécessaire: près de 80 pour cent de l'aide humanitaire actuelle bénéficient à de tels pays.

26 Les instruments de l'aide humanitaire: leurs possibilités d'engagement, leurs points communs et leurs différences

Ainsi que nous l'avons montré au chiffre 21, le mandat confié à l'aide humanitaire couvre un large éventail. Pour réaliser ce mandat, les services compétents disposent d'une marge de manoeuvre correspondante et de tout une palette de possibilités. Nous avons déjà mentionné plus haut tant le Corps suisse pour l'aide en cas de catastrophe que l'Aide humanitaire et alimentaire, et nous avons également présenté brièvement les différentes formes d'aide. Nous commente-

rons ci-après plus en détail les différentes tâches qui relèvent de ces deux entités.

L'instrument d'aide le plus connu est le Corps suisse d'aide en cas de catastrophe (ASC). Il s'engage dans les situations les plus diverses: lors de catastrophes naturelles causées par l'homme; dans le contexte de conflits armés; en faveur de réfugiés, de personnes déplacées et de rapatriés; dans des situations de détresse dues à la famine; enfin, en cas de crises d'ordre structurel.

L'ASC est fondé sur le principe de la milice. Il est dirigé par le Délégué aux missions de secours à l'étranger, qui est également chef de la Division Aide humanitaire et ASC. L'ASC dispose d'une équipe d'environ 20 collaboratrices et collaborateurs. Afin de respecter la méthode de travail de l'ASC, en particulier lors d'engagements d'urgence, la compétence et l'autonomie nécessaires et ont été confiées à son chef par une ordonnance du DFAE du 11 mai 1988.

L'ASC assume la responsabilité globale de l'aide opérationnelle en cas de catastrophe à l'étranger. Pour ses engagements et ses projets, il peut également faire appel, si besoin est, à du matériel et à des volontaires de l'armée spécialement formés et préparés.

L'ASC compte aujourd'hui environ 500 membres actifs qui ont pris l'engagement, en accord avec leur employeur, de se tenir à disposition en vue de tâches humanitaires à court terme à l'étranger. Selon leur formation et leur expérience professionnelle, les membres de l'ASC sont répartis en différents groupes spécialisés. De tels groupes ont été constitués dans les domaines suivants: direction générale, soins médicaux, construction, logistique, communications, sauvetage et prévention; d'autres groupes ont été créés récemment: groupes ABC ainsi qu'information et documentation.

L'ASC dispose en propre du matériel nécessaire pour équiper ses membres et pour assumer ses engagements. Il s'agit en partie de matériel prêté par l'armée.

Des actions de l'ASC sont engagées à la demande de gouvernements étrangers ou d'une organisation internationale. L'ASC peut également offrir directement son aide aux autorités du pays concerné. Il existe en outre des accords-cadres à but préventif qui permettent à l'ASC d'apporter une aide plus rapide en cas de catastrophe.

Le déroulement d'une action commence la plupart du temps par une mission de reconnaissance, visant à identifier le projet envisagé et à délimiter le cadre futur de l'engagement. Par la suite, le projet retenu est réalisé sur place par une équipe plus ou moins importante de membres du Corps en collaboration avec des institutions partenaires.

En cas de catastrophes et de situations de crise d'une certaine ampleur, l'aide est coordonnée avec d'autres organisations partenaires et avec d'autres pays. Une telle coordination est importante non seulement immédiatement après la catastrophe, mais avant tout en relation avec d'éventuelles mesures de reconstruction.

L'ASC accorde en outre souvent son aide dans le cadre d'actions de grande envergure entreprises par des organisations internationales, telles que le Bureau du coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophes (UNDRO), le Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et le Programme alimentaire mondial (PAM), ou en collaboration avec le Comité international de la Croix Rouge (CICR). Dans ce cas, l'ASC peut couvrir au titre de telles actions divers domaines spécialisés, en assumer la responsabilité dans une région déterminée par une équipe plus importante ou engager ses spécialistes de manière ponctuelle. A de nombreuses occasions, des membres de l'ASC, soit individuellement soit en petite équipe, sont mis à disposition d'organisations onusiennes ou du CICR.

✚ A la Centrale, la responsabilité de chaque projet incombe à un coordinateur d'engagement. Celui-ci est responsable de l'encadrement et du suivi du projet. Par des visites régulières sur le terrain, il maintient le contact avec le projet et avec les membres de l'ASC sur place.

Une action d'aide de l'ASC se déroule en trois phases distinctes:

Pendant la phase de l'aide d'urgence (qui débute quelques heures après l'événement et se poursuit durant quelques jours), les travaux de sauvetage et la prise en charge des blessés figurent au premier plan. L'estimation rapide des dégâts et la mise en route d'autres mesures de secours sont décisives. Dans ce contexte, l'ASC a la possibilité de faire appel à la Chaîne suisse de sauvetage en tant qu'instrument de l'aide d'urgence. Cette chaîne regroupe, outre l'ASC en tant que responsable, la Garde aérienne suisse de sauvetage (GASS), la Société suisse des chiens de catastrophe (SSCC), l'Office fédéral des troupes de protection aérienne (OFTPA) et la Croix Rouge Suisse (CRS). Un engagement total ou partiel de la Chaîne de sauvetage suisse est particulièrement pertinent en cas de tremblement de terre. Un système d'alarme et de permanence bien rôdé, mis sur pied en collaboration avec le Service sismologique suisse de Zurich (SSSZ), assure l'information immédiate entre partenaires. Une équipe de reconnaissance peut ainsi être dépêchée sur les lieux en quelques heures. Un contingent de 100 personnes environ peut également être mobilisé en l'espace de dix heures après la catastrophe.

Durant la phase de l'aide de survie (quelques jours jusqu'à quelques mois après la catastrophe), il s'agit surtout de couvrir les besoins essentiels de la population en détresse, tels que l'alimentation, l'hébergement et les soins médicaux. Pendant cette phase, l'ASC peut s'employer à fournir de l'eau potable, distribuer des biens de secours, livrer et monter des tentes et des abris de secours, dépê-

cher des équipes médicales et envoyer des spécialistes en logistique pour la distribution des biens de secours.

Pendant la phase de reconstruction et de réhabilitation (quelques mois jusqu'à quelques années après la catastrophe), il s'agit avant tout de remettre en état l'infrastructure et de reconstruire bâtiments publics et habitations. En plus de la reconstruction proprement dite, l'ASC s'engage - souvent avec des oeuvres d'entraide suisses - à mettre sur pied des programmes sanitaires et à réaliser des campagnes de vaccination.

Parmi les activités de l'ASC, la prévention revêt une importance croissante, tenant à la nécessité d'une approche différenciée des catastrophes et autres crises. La prévention s'avère particulièrement importante en cas de catastrophes provoquées ou renforcées par des dégâts d'ordre écologique. Ce domaine d'activité se prête particulièrement bien à une coopération accrue entre la coopération au développement et l'aide humanitaire.

Etant donné que l'ASC réalise des projets de manière autonome, son travail nécessite plus de personnel que les autres activités de l'aide humanitaire. Ce personnel représente dès lors deux tiers de l'effectif total, tandis que le volume de ses dépenses représente moins de 10 pour cent du total.

La majeure partie - en volume - des projets de l'aide humanitaire est réalisée par des oeuvres d'entraide suisses ou par des organisations internationales. A l'intérieur de la Division Aide humanitaire et ASC, ce domaine est couvert par l'Aide humanitaire et alimentaire. Ses tâches se différencient fortement de celles de l'ASC. Etant donné qu'elle ne réalise aucun projet elle-même, elle dépend essentiellement, pour son travail, des organisations partenaires suisses ou internationales avec lesquelles elle entretient un dialogue constant. Ce dernier porte sur l'évolution générale de la situation dans les différentes régions en

crise du monde, sur la nécessité et la possibilité d'apporter une aide judicieuse dans des cas concrets, sur la coordination avec d'autres pays donateurs et organisations, sur le traitement des requêtes de financement et sur le suivi et l'évaluation des programmes et projets réalisés en commun.

L'Aide humanitaire et alimentaire peut offrir son soutien sous différentes formes. La forme la plus souple est celle d'un soutien financier sous forme de co-financement d'un projet ou d'un programme concret soumis par l'organisation partenaire. Il peut s'agir d'un éventail de mesures d'aide: soins médicaux, alimentation, approvisionnement en eau potable, habillement et logement. En deuxième position figure avant tout la forme spécifique de l'aide alimentaire. Elle intervient lorsque les groupes bénéficiaires sont menacés ou déjà touchés par une famine; lorsqu'ils ne sont pas en mesure de subvenir à leurs propres besoins (réfugiés et personnes déplacées par exemple); ou bien encore lorsqu'ils souffrent de sous-alimentation aiguë ou chronique, comme c'est le cas des groupes défavorisés ou marginaux. Selon la situation, l'aide alimentaire est conçue différemment: des réfugiés requièrent par exemple un autre type d'aide alimentaire que des victimes d'une famine ou de sous-alimentation chronique. Dans des situations de crises graves, ce ne sont généralement pas les denrées alimentaires qui font défaut, mais les moyens de transport pour les acheminer et les distribuer. Dans certaines régions inaccessibles, les frais correspondants peuvent même atteindre plusieurs fois la valeur des denrées alimentaires.

Dans notre message du 25 mai 1988 concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération, nous avons établi le principe en vertu duquel l'aide alimentaire de la Suisse doit - au même titre que l'aide humanitaire dans son ensemble - être orientée vers la satisfaction des besoins de la population bénéficiaire et non pas se fonder sur l'existence éventuelle d'excédents agri-

coles. Cette réorientation nous a permis de mettre en oeuvre notre aide alimentaire de manière plus souple. L'achat local ou régional de denrées alimentaires de base connues de la population bénéficiaire, principalement de céréales, mais également de légumes secs et occasionnellement de certains légumes frais, est devenu la part la plus importante de l'aide alimentaire, de même que le financement des frais locaux de transports et de distribution. Des produits d'origine suisse, avant tout des produits laitiers, sont utilisés là où leur emploi est judicieux, inoffensif du point de vue de l'hygiène et se justifie malgré un prix de revient élevé. Cela est particulièrement le cas des programmes de nutrition, sous la surveillance de personnel médical, destinés à des groupes sociaux qui souffrent de sous-alimentation et de malnutrition.

Les projets soutenus au titre de l'Aide humanitaire et alimentaire peuvent se classer en quatre catégories:

La première catégorie est celle de l'aide d'urgence proprement dite. Elle concerne les situations de détresse soudaine dues par exemple à une catastrophe naturelle ou à une catastrophe provoquée par l'homme, au déclenchement de guerres et d'autres conflits armés, à un afflux imprévu de réfugiés. Dans de telles situations, il importe avant tout que l'aide arrive rapidement. Elle vise à couvrir les besoins d'importance vitale: alimentation, eau potable, hébergement, soins médicaux. Dans certaines situations, une telle aide peut s'avérer nécessaire pendant une période assez longue. En cas de famine par exemple, elle doit continuer jusqu'à la prochaine récolte. Les situations de détresse engendrées par des conflits armés nécessitent même, la plupart du temps, une aide au-delà du conflit.

Dans un grand nombre de cas, une aide d'urgence à moyen terme s'impose, en faveur par exemple de réfugiés pour lesquels une véritable intégration sur place ou un retour au pays sont exclus, et qui peuvent ainsi rester tributai-

res plus ou moins entièrement de l'aide étrangère pendant des décennies. La situation des réfugiés afghans au Pakistan et en Iran, des réfugiés cambodgiens en Thaïlande, des réfugiés éthiopiens en Somalie et au Soudan, et des réfugiés angolais au Zaïre sont autant d'exemples qui illustrent ce qui précède.

Une deuxième catégorie englobe les projets d'aide sociale. Ces projets concernent la plupart du temps des situations de détresse chronique. L'aide sociale est destinée à des groupes défavorisés: enfants de familles particulièrement pauvres, enfants orphelins de père ou de mère ou des deux parents, enfants de la rue, membres de minorités ethniques, malades chroniques, handicapés ou autres personnes marginalisées. Il s'agit souvent de groupes de population citadine. Les projets d'aide sociale sont en général des projets de petite envergure, réalisés par des organisations privées suisses, qui s'adressent à l'individu. Ils visent à apporter un soutien à plus long terme. L'aide sociale ne doit pas faire de ses bénéficiaires des "assistés": elle doit au contraire les inciter à fournir des efforts de leur propre chef.

Les programmes d'ajustement structurel de nombreux pays en développement ont engendré une troisième catégorie de programmes et de projets qui contribue à la réduction des coûts sociaux de l'ajustement structurel. Ces projets peuvent être orientés aussi bien à court terme qu'à moyen terme; ils visent à garantir la survie en empêchant la famine, et la sous-alimentation chronique, et à assurer les soins de santé de base. Ils peuvent également promouvoir des mesures créatrices de revenus. Ce type de programmes est destiné dans de nombreux cas à des groupes de population citadine. Il est important que de tels programmes complètent les mesures d'ajustement structurel avec lesquelles ils doivent être coordonnés.

La dernière catégorie englobe les projets et les programmes qui doivent leur origine à des situations d'urgence mais

qui, au fil des années, ont acquis en partie un caractère de projet de développement. Citons d'une part les projets d'assistance à long terme à des réfugiés et, d'autre part, les projets dans lesquels, en raison d'une guerre civile de longue durée, des prestations d'infrastructure et de fonctionnement, relevant normalement de la responsabilité de l'Etat, sont prises en charge des années durant par des organisations humanitaires, comme en Angola ou au Sud du Sudan. Dans ces cas-là, le soutien à un programme de soins vétérinaires ou à un programme de semences peut tout-à-fait relever de l'aide humanitaire. Dans les pays de concentration de la coopération au développement, il existe en outre la possibilité de poursuivre la réalisation de tels projets humanitaires conjointement avec les services de la DDA compétents pour la coopération technique.

3 Priorités de l'aide humanitaire actuelle

Nous précisons dans le paragraphe suivant la manière dont les moyens du crédit de programme en cours ont été engagés, et les résultats qu'ils ont permis d'obtenir.

31 Situations et groupes bénéficiaires choisis

La situation précaire et les besoins de populations spécifiques ont influé de manière déterminante sur l'orientation de l'aide humanitaire au cours de ces dernières années. On relèvera ici que certains groupes ont eu besoin d'aide humanitaire en permanence ou à intervalles rapprochés. Dans la quasi-totalité des cas, les événements à l'origine de cette situation ont été le fait de l'homme, ou ont été influencés par des comportements humains fautifs. La plupart du temps, il s'agissait de crises sournoises d'ordre structurel qui ont fini par mettre brutalement en danger des vies humaines. Ces phénomènes jettent une lumière crue sur les conséquences d'un environnement trop sollicité.

Les habitants des pays en développement touchés ou menacés par la faim ou la sous-alimentation chronique constituent un premier groupe spécifique. La FAO (Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation) estime leur nombre à plus de 500 millions; par ailleurs plus d'un milliard d'êtres humains - un cinquième de la population mondiale - vit en-dessous du seuil de pauvreté. Leur grande pauvreté est la raison principale de leurs faibles chances de survie. Les groupes les plus durement touchés sont les femmes, les enfants, les personnes âgées et les malades.

Un deuxième groupe comprend les réfugiés, les personnes déplacées et les victimes de conflits armés. Ces groupes font souvent partie de la catégorie des personnes les plus pauvres avant même le déclenchement du conflit. Leur situation alimentaire est déjà précaire en temps normal; aussi les conflits entraînent-ils à coup sûr pour eux famine et sous-alimentation. Les situations de famine cycliques peuvent au demeurant déclencher - ou renforcer - des mouvements migratoires.

Les personnes victimes de crises de nature structurelle représentent un autre groupe spécifique, avant tout les membres des couches sociales ayant du mal à survivre suite aux mesures d'ajustement structurel économiques prises dans leur pays. Ces groupes-là ne peuvent souvent plus subvenir par leurs propres moyens à leurs besoins essentiels à court et moyen termes, notamment parce que les subventions pour les produits de première nécessité ont été supprimées.

On observe des événements analogues - quoique de moindre gravité - dans de nombreux Etats d'Europe de l'Est et en Union soviétique. Il n'est toutefois guère probable que ces événements soient d'une intensité susceptible de menacer la survie de certains groupes.

Les deux situations ont en commun que la crise structurelle et d'approvisionnement qui en est l'origine ne peut être réglée par les moyens de l'aide humanitaire. Ce sont avant tout des mesures de soutien économiques qui s'imposent ici.

Un autre groupe est constitué des victimes de catastrophes naturelles, surtout de tremblements de terre, d'éruptions volcaniques et de typhons, et des personnes touchées par des catastrophes industrielles et nucléaires, dites de civilisation.

On mentionnera enfin les handicapés qui constituent un groupe spécifique. Dans de nombreux pays en développement, ils font partie de la catégorie des laissés pour compte.

32 Priorités géographiques

Les priorités géographiques de l'aide humanitaire résultent de son orientation vers les groupes spécifiques mentionnés. Comme la coopération au développement, l'aide humanitaire se concentre prioritairement en Afrique sub-saharienne. C'est dans ces pays que se trouvent la grande majorité des humains touchés par des famines cycliques: il suffit de mentionner l'ensemble de la zone sahélienne, l'Ethiopie et le Soudan pour s'en convaincre. Dans un très grand nombre de pays, on observe également une concentration de réfugiés et de personnes déplacées, notamment dans les pays de la corne de l'Afrique et de l'Afrique australe. Le retour des réfugiés a bénéficié de notre soutien, qui a été ponctuel au Mozambique et plus important en Namibie. Les situations de quasi-guerres civiles sont également fréquentes dans ces pays. L'Ethiopie, le Soudan, l'Angola, le Mozambique et le Libéria en sont autant d'exemples.

Le Proche- et le Moyen-Orient comptent parmi les autres régions géographiques qui bénéficient en priorité de l'aide humanitaire de la Suisse. Nous y soutenons déjà certains programmes depuis plusieurs décennies, tels celui de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), dont le travail dans les territoires occupés a pris une nouvelle dimension suite à l'Intifada. Le reste de notre activité dans cette région - à l'exception de l'aide aux

victimes du tremblement de terre en Iran - a été également lié à des situations de conflits: l'aide aux victimes de la guerre entre l'Iran et l'Irak et du conflit au Liban; l'aide, ces derniers temps, aux travailleurs étrangers frappés par la crise entre l'Irak et le Koweït; enfin, l'aide aux réfugiés kurdes d'origine irakienne.

Dans les autres régions d'Asie, les raisons de l'aide humanitaire de la Confédération sont diverses. Au Pakistan, en Iran, en Thaïlande et dans le reste du Sud-Est asiatique, l'aide est avant tout liée au problème des réfugiés: les réfugiés afghans, les "boat people" vietnamiens et les personnes déplacées cambodgiennes en sont les principaux bénéficiaires. Notre aide va parfois également aux réfugiés et personnes déplacées désireux de retourner dans leur pays (Sri Lanka et Vietnam par exemple). Dans certains pays, l'appui à l'infrastructure médicale de première nécessité figure parmi les tâches de l'aide humanitaire; il en est ainsi au Cambodge, au Laos et de manière ponctuelle au Vietnam. En Inde, les projets à moyen terme d'aide sociale sont particulièrement importants. Ils devront être réorientés progressivement ces prochaines années de manière à conduire à une prise en charge locale accrue. Aux Philippines, l'aide est destinée en priorité aux victimes des fréquents typhons et à la population civile qui souffre des tensions internes. Au Bangladesh, l'aide est accordée en premier lieu - mis à part quelques projets d'aide sociale - aux victimes des inondations. Dans ce domaine précisément, il s'avère particulièrement nécessaire d'établir une conception globale, qui attribue également une importance appropriée à la prévention.

Sur le continent latino-américain, l'aide humanitaire a été principalement active en Amérique centrale, où la présence de réfugiés, de personnes déplacées et de rapatriés et la protection de la population civile nécessitent l'intervention de l'aide humanitaire, comme au Mexique, au Nicaragua, au Salvador, au Costa Rica et au Honduras par exemple.

Divers pays ont en outre été dévastés par des catastrophes naturelles, en particulier le Guatemala et le Nicaragua. En Amérique du Sud, ce sont avant tout les évolutions politiques et économiques qui ont rendu nécessaire une aide humanitaire importante. Le Pérou, un des pays de concentration de la coopération au développement, est un exemple typique. Le travail de l'aide humanitaire n'a cessé d'y gagner en importance ces dernières années et elle est devenue une part essentielle du programme par pays. On s'est efforcé dans ce contexte d'intégrer dans la mesure du possible des éléments de la coopération au développement dans l'aide d'urgence et de promouvoir les structures locales. Notre bureau de coordination a joué un rôle important lors de la conception et du suivi du programme. Cela démontre l'importance de telles structures sur place, également pour l'aide humanitaire. En Amérique latine, le Brésil est un exemple d'une aide humanitaire ponctuelle. Depuis quelques années, nous y soutenons quelques projets d'aide sociale en faveur de régions et de groupes de population particulièrement désavantagés. Ces projets sont destinés avant tout aux enfants défavorisés, en particulier aux enfants de la rue. Il en est de même en Haïti, où nous nous adressons aux groupes défavorisés dans le cadre de programmes de nutrition et d'aide sociale; les victimes des catastrophes naturelles, qui constituent un autre groupe spécifique, ont également bénéficié de notre aide.

Non seulement dans ces régions de concentration, mais également dans la quasi-totalité des pays en développement, nous soutenons des projets d'aide humanitaire de petite taille, essentiellement des programmes de nutrition ponctuels. Ces aides sont une conséquence de nos contributions aux projets des oeuvres d'entraide suisses, entre autres dans le cadre de l'aide alimentaire.

Ces derniers temps, l'Europe de l'Est et l'Union soviétique sont également devenues des champs d'activité de l'aide humanitaire. Etant donné qu'il s'agit ici d'une nouvelle région d'intervention pour l'aide humanitaire - abstraction

faite de l'aide accordée aux victimes des catastrophes naturelles et de civilisation -, nous décrivons ci-dessous les différentes mesures d'aide de manière plus détaillée.

Une première action d'une certaine envergure a été réalisée en Arménie par l'ASC après le tremblement de terre de décembre 1988. Précisons que l'ASC a poursuivi ses activités pendant la phase de reconstruction.

En automne 1989, une autre action de grande envergure de l'aide humanitaire et alimentaire en faveur de la Pologne a été mise sur pied suite à l'initiative de la Communauté Européenne et des pays membres de l'OCDE. Il s'agissait ici d'une aide alimentaire directe au gouvernement polonais - contrairement aux procédures habituelles -, les organisations partenaires traditionnelles n'étant pas disponibles. Les denrées alimentaires fournies (fromage et aliments pour nourrissons en provenance de Suisse, céréales de Hongrie) ont été vendues aux prix du marché et leur contre-valeur en monnaie locale a servi à financer des projets dans le secteur de l'infrastructure. Ce type d'aide alimentaire s'apparentait davantage à une aide à la balance des paiements qu'à une action d'aide humanitaire, par le fait qu'elle n'était pas orientée vers des groupes spécifiques de population.

Peu de temps après, d'autres actions d'aide ont été nécessaires, suite aux événements en Roumanie. Cette aide a été le fait de l'ASC d'une part et des organisations de la Croix-Rouge et des oeuvres d'entraide suisses d'autre part.

Fin 1990, diverses actions d'aide se sont également déroulées en Union soviétique et en Bulgarie, en relation avec les crises d'approvisionnement qui frappaient ces pays. Il s'agissait principalement d'une aide ciblée en médicaments et d'une aide alimentaire en faveur d'une série d'institutions sociales. Dans chaque cas, une mission de reconnaissance sur place s'est avérée nécessaire, car il n'était pas possible de faire appel aux organisations partenaires habi-

tuelles pour identifier les besoins, pour assurer la coordination des efforts d'aide ainsi que la surveillance et le déroulement des programmes d'aide. Quelques pays concernés se sont contentés de remettre aux pays donateurs potentiels des listes de biens d'importation dont ils avaient besoin et pour l'achat desquels ils manquaient de devises.

En Union soviétique comme en Bulgarie, il s'agissait d'une forme combinée de l'aide humanitaire. L'Aide humanitaire et alimentaire mettait à disposition les denrées alimentaires nécessaires; l'ASC assurait l'acheminement et la distribution des secours sur place et surveillait le déroulement de l'action.

33 Priorités sectorielles

L'aide humanitaire a pour but de satisfaire les besoins essentiels des êtres humains, avant tout les besoins d'importance vitale. En cas de catastrophe, il peut s'agir de sauver la vie même, ainsi qu'en témoigne le travail réalisé par l'ASC lors de tremblements de terre ou celui de l'aide humanitaire dans les situations de famine aiguë. Dans d'autres cas, il peut s'agir d'améliorer les chances de survie, en exécutant par exemple des programmes de nutrition destinés aux personnes souffrant de sous-alimentation ou de malnutrition chronique. Les questions de nutrition et d'alimentation jouent ainsi un rôle très important. Dans bien des cas, elles vont de pair avec la sécurité alimentaire. Les êtres humains victimes de famine ne sont en général pas en mesure de produire des denrées alimentaires en suffisance ou d'en acheter. Les autorités locales ne disposent souvent pas des moyens nécessaires à assurer un ravitaillement suffisant en denrées alimentaires de base sur l'ensemble du territoire, pour des raisons liées à la production ou à la distribution. Cela nous ramène au problème de la pauvreté.

Les problèmes de nutrition et d'alimentation exigent impérativement d'aborder d'autres domaines spécialisés tels que la santé. En fonction de la situation, soit la médecine d'urgence, soit plutôt les programmes de soins de santé de base et la prévention figurent au premier plan. La question de l'approvisionnement en eau est particulièrement cruciale. L'importance du rôle que joue le secteur de la santé apparaît dans le fait que, même dans des situations de famine aiguë, les hommes ne meurent pas directement de faim mais succombent la plupart du temps à des maladies en raison de leur état de faiblesse.

Il serait inapproprié cependant de pallier une pénurie alimentaire due à l'échec de la récolte ou à son insuffisance par une simple aide alimentaire. Les programmes alimentaires en faveur d'enfants sous-alimentés s'accompagnent ainsi souvent d'une formation correspondante des mères; en d'autres termes, il s'agit d'obtenir un effet durable de l'aide accordée. La distribution de semences et, le cas échéant, d'outillages agricoles revêt une importance primordiale dans le but de limiter au maximum la période de dépendance vis-à-vis de l'aide étrangère. Pour les groupes de population qui n'ont pas accès aux activités agricoles, d'autres mesures visant à promouvoir les revenus peuvent s'avérer indispensables. S'agissant de réfugiés, il est particulièrement difficile de réduire leur dépendance à l'égard de l'aide.

Les tâches en matière d'infrastructure représentent un domaine très important de l'aide humanitaire. Dans les situations de crise ou de catastrophe, l'infrastructure ne fonctionne généralement plus; il apparaît aussi que ce sont justement ces déficiences de l'infrastructure qui peuvent être l'une des causes de la crise. Il s'agit la plupart du temps de problèmes de logistique, de transport ou de communications, mais également de problèmes liés à l'organisation et à la gestion en général. Lors de catastrophes naturelles, l'infrastructure physique (bâtiments publics, logements, etc.) est souvent détruite. Dans ces cas-là, il

s'agit de rechercher une solution qui permette à la fois d'apporter rapidement l'aide nécessaire et de prendre en considération les structures et les conditions locales. Si l'on n'y parvient pas, une dépendance durable et une vulnérabilité accrue à des catastrophes ultérieures sont prévisibles. La mise à disposition d'abris temporaires ou permanents revêt une importance particulière; en effet, selon le climat et la situation des personnes concernées, ces logements ont un caractère vital. Rappelons que l'ASC a acquis une grande expérience dans ce domaine particulier, qu'il s'agisse d'installer des tentes ou d'ériger des camps permanents de réfugiés. La construction et la gestion d'entrepôts sont également une spécialité de l'ASC. De telles infrastructures sont extrêmement utiles dans le contexte de l'aide alimentaire.

Dans le domaine de l'aide aux réfugiés, l'éducation et la formation revêtent une importance non négligeable. Dans une période caractérisée par une pénurie croissante de moyens, ce secteur a néanmoins fait l'objet de coupures budgétaires de la part de quelques organisations en faveur de mesures de survie. Un niveau minimum d'éducation et de formation est toutefois extrêmement important pour l'avenir de groupes de réfugiés. C'est en effet par une formation appropriée qu'ils amélioreront leurs chances de réinsertion en cas de retour éventuel dans leur pays.

La formation présente encore un tout autre intérêt. Les crises et les catastrophes mettent sans cesse en évidence l'importance de la promotion des capacités locales en matière de gestion de crise dans les pays concernés. En raison de l'urgence qui caractérise les situations de détresse, cette promotion ne peut guère se faire. Aussi s'avère-t-il nécessaire de mettre sur pied des programmes de formation spéciaux. Un modèle de formation régionale est financé par l'Aide humanitaire et alimentaire en collaboration avec l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR). Par ailleurs, l'ASC s'occupe de formation en matière de prévention des tremblements de terre. Enfin,

chaque programme ou projet mené par une organisation locale avec notre soutien sert également à la formation pratique. Dans les pays de concentration, cette manière de faire représente précisément un moyen de promouvoir les efforts locaux à tous niveaux.

4 Importance des organisations partenaires

Nous avons déjà mentionné à différentes reprises l'importance des organisations partenaires. Plus de 90 pour cent du volume des projets de l'aide humanitaire passe par ces organisations. Sans elles, l'aide humanitaire de la Confédération telle que nous la connaissons aujourd'hui serait impossible à mettre en oeuvre. Cela montre également à quel point le développement futur de l'aide humanitaire dépend du dialogue avec nos partenaires. Aussi, leur disponibilité de principe à s'engager sur des voies nouvelles est-elle très importante pour nous.

Parallèlement, il s'agit de trouver de nouveaux partenaires pour des tâches spécifiques. Nous pensons ici à l'aide humanitaire dans des pays autres que les pays en développement, qui ne peut être fournie que partiellement en collaboration avec les organisations partenaires habituelles. Dans ce contexte, l'aide humanitaire est souvent tributaire de la coopération directe avec les services officiels, étant donné qu'il n'existe pas de partenaire privé local suffisamment qualifié.

Dans les pays en développement également, il peut s'avérer utile de travailler avec des organisations autres que les partenaires traditionnels. De nombreuses organisations suisses encouragent les organisations locales et s'efforcent de leur confier le plus possible de responsabilités. Il existe un autre moyen de promouvoir des organisations locales en collaborant directement avec celles-ci, ce qui est possible dans les pays de concentration de la coopération au développement. Ainsi, le programme d'aide d'ur-

gence en faveur du Pérou soutenu par l'Aide humanitaire et alimentaire appuie les programmes de toute une série d'organisations non-gouvernementales (ONG) locales connues de la DDA en raison d'un partenariat en matière de développement. Au Mozambique, l'Aide humanitaire et alimentaire travaille également avec de nouveaux partenaires, car certains besoins spécifiques ne sont couverts par aucune autre organisation; ces partenaires sont, entre autres, le programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et une organisation privée locale.

41 Les principales organisations partenaires suisses

Les organisations privées suisses ont de tout temps joué un rôle important en matière d'aide humanitaire. Si l'on fait abstraction des organisations de la Croix Rouge, il s'agit pour la plupart d'organisations de petite ou moyenne taille aux activités partiellement spécialisées, que ce soit dans certains pays ou régions ou bien en faveur de groupes déterminés (enfants ou handicapés par exemple). Elles disposent toutes de leur public de soutien et de leur propre politique. Quelques-unes sont actives aussi bien dans le domaine de l'aide humanitaire que dans celui de la coopération au développement.

Parmi les organisations privées suisses, on rencontre également des institutions de nature très différente. Pour la Confédération, leur taille n'est pas un critère essentiel pour une coopération éventuelle. Les éléments déterminants sont par contre la qualité de leurs prestations, leur expérience opérationnelle, la qualification de leur personnel et le fait que leurs structures sont adaptées à leur tâche. Il importe en outre que l'organisation concernée s'en tienne - malgré son indépendance et sa politique d'action autonome, compte tenu aussi de l'opinion de son public de soutien - au principe de non-discrimination. Elle ne doit pas choisir les bénéficiaires de l'aide selon des critères politiques, religieux ou ethniques. Pour bon nombre de petites organisations qui se sentent solidaires de certains

de ces groupes pour des raisons historiques, il est souvent très difficile de remplir cette condition. En effet, même si elles sont prêtes, dans une situation de grande détresse, à prendre en considération les personnes qui ont besoin de l'aide indépendamment de leur appartenance à tel ou tel groupe, cela peut être souvent difficile à croire pour la population concernée.

La Confédération ne saurait se passer d'une collaboration étroite avec les oeuvres d'entraide suisses en matière d'aide humanitaire. Cela vaut aussi bien au niveau opérationnel qu'en matière d'évolution de la conception de l'aide humanitaire. Le dialogue avec elles gagnera encore en importance. L'information réciproque et la coordination concernant des pays et des problèmes spécifiques jouera un plus grand rôle, en particulier dans les régions où les oeuvres d'entraide doivent faire appel à des organisations partenaires locales. Ici aussi, et cela n'est pas facile, il faudrait, dans l'intérêt commun, tout faire pour arriver à une vision partagée des problèmes tout en respectant les spécificités des différentes organisations.

Les critères régissant cette collaboration doivent être considérés sous deux aspects différents. Nous venons de mentionner les conditions de nature institutionnelle. Les autres critères ont trait au contenu des projets et résultent de ce qui a été dit dans le présent message des principes et des critères d'une part, des groupes bénéficiaires et des priorités d'autre part.

Il existe une multitude de possibilités de soutenir les activités des organisations privées suisses. La plus importante est le co-financement de projets et de programmes. Ce dernier n'est pas accordé en tant que contribution au programme, comme c'est le cas pour la coopération au développement, mais fait suite au contraire à des requêtes individuelles. En vue d'améliorer la planification de nos activités, nous organisons des discussions régulières - dont la plupart ont lieu une fois par an - avec les principales

organisations. Y sont examinés les priorités de part et d'autre, les projets communs envisageables ainsi que l'évolution des programmes existants. De telles discussions s'avèrent particulièrement utiles en ce qui concerne les projets à moyen terme. Dans les autres cas, l'actualité nous force, malheureusement beaucoup trop souvent, à revoir les plans élaborés et contraint les deux parties à s'adapter en conséquence.

La participation financière couvre en général la moitié des coûts du projet correspondant. Elle peut dans certains cas exceptionnels être plus élevée. L'indemnité versée pour la direction du projet s'élève aujourd'hui à 8 pour cent dans tous les cas. Le système de calcul et le montant de cette indemnité font actuellement l'objet d'un examen pour l'ensemble de la DDA.

La participation de la Confédération à des actions d'aide alimentaire se présente un peu différemment. Depuis toujours, - avant tout pour l'aide en produits laitiers, la plus ancienne des formes d'aide -, la Confédération met à disposition les marchandises et assume une partie des frais de transport. Les frais de transport restants ainsi que les coûts locaux de distribution sont pris en charge par l'oeuvre d'entraide. Il conviendra de réviser cette répartition. Une simple livraison de marchandises en tant que participation de la Confédération est contraire au principe d'approche intégrée qui figure aujourd'hui au premier plan: l'aide alimentaire doit en effet faire partie intégrante d'un projet, par exemple d'un programme de nutrition, au lieu d'en être un élément isolé. C'est également dans ce sens qu'il faut comprendre les critères révisés de la DDA pour l'utilisation des produits laitiers dans le cadre de l'aide alimentaire, applicables depuis le 1er avril 1990 (voir à ce sujet l'annexe B). Il s'agit d'éviter autant que possible que l'aide alimentaire soit utilisée pour la seule raison que la marchandise est gratuite pour l'oeuvre d'entraide. Elle ne doit être engagée que lorsqu'elle représente la forme d'aide la plus appropriée. L'oeuvre d'entraide

devra - comme pour les contributions en espèces - exprimer son soutien au projet par une participation financière. Cette règle est déjà appliquée s'agissant de l'aide alimentaire sous forme de céréales et d'autres denrées de base, achetées au niveau local ou régional. La participation de l'oeuvre d'entraide représente dans ces cas un cinquième du coût de l'action. Etant donné qu'il s'agit ici de contributions en espèces qui servent à acheter des marchandises, les conditions générales qui régissent les contributions en espèces dans le domaine de l'aide humanitaire de la Confédération sont applicables par analogie. De telles actions gagneront encore en importance.

Entre le Corps suisse pour l'aide en cas de catastrophe et les oeuvres d'entraide suisses, il existe souvent, en fonction de la situation, une coopération opérationnelle sur place, avant tout dans le domaine de la reconstruction. Dans de telles situations également, la coordination des mesures revêt une importance particulière.

L'aide humanitaire de la Confédération offre également d'autres possibilités de soutien. De nombreuses oeuvres d'entraide ressentent un besoin accru de formation et de perfectionnement de leurs collaborateurs. Aussi nous incombe-t-il d'intégrer davantage les organisations qui travaillent dans le domaine humanitaire dans l'offre de formation et de perfectionnement de la DDA. Cette offre est sans aucun doute orientée en premier lieu vers les besoins de la coopération au développement. Un grand nombre de cours proposés sont toutefois également adaptés aux préoccupations de l'aide humanitaire, tels que les cours en matière de planification, d'exécution et d'évaluation des projets. Nous nous employerons à ce que ces cours soient davantage utilisés par les organisations humanitaires.

Parmi les organisations suisses, certaines jouent un rôle particulier: la Croix Rouge Suisse (CRS) et le Comité international de la Croix Rouge (CICR).

Dans le domaine de l'aide humanitaire comme dans celui de la coopération au développement, la CRS est un partenaire de longue date de la Confédération. Elle appartient en outre aux organisations partenaires de la Chaîne suisse de sauvetage, et est ainsi étroitement liée sur le plan opérationnel au Corps suisse d'aide en cas de catastrophe. Le Délégué pour les missions de secours à l'étranger est de surcroît un membre du Conseil de direction de la CRS en tant que représentant du Conseil fédéral. En outre, l'entrepôt de l'ASC se trouve dans le même bâtiment que la Centrale du matériel de la CRS. Cette centrale revêt une grande importance, car, à travers elle, la CRS fournit d'utiles services humanitaires aux oeuvres d'entraide suisses, à un grand nombre de services fédéraux ainsi qu'à l'ASC. Aussi est-il prévu d'apporter à l'avenir un soutien financier approprié à la CRS pour l'accomplissement de cette tâche spécifique.

La collaboration de la DDA avec la CRS porte ainsi sur un large éventail d'activités, qui va de l'aide d'urgence à la reconstruction - qui s'effectue souvent en étroite collaboration avec l'ASC - et à l'aide structurelle destinée aux sociétés nationales de la Croix-Rouge, voire du Croissant rouge, ainsi qu'à la coopération au développement à long terme. C'est la raison pour laquelle les modalités de coopération sont multiples: outre la coopération opérationnelle avec l'ASC et une contribution financière sans affectation précise pour l'aide en cas de catastrophe, il existe de nombreux projets financés en commun et - dans le domaine de la coopération au développement - des projets financés par une contribution de programme ainsi qu'un projet en régie. Un grand nombre de projets, qui avaient débuté comme action d'urgence ou en cas de catastrophe, se sont transformés par la suite en mesures de soutien à long terme. A cet égard, la CRS s'est révélée un partenaire très précieux, en particulier dans les pays qui ne figurent pas au nombre des pays de concentration de notre coopération au développement. Notre relation avec la CRS nous permet en outre de maintenir le contact avec les activités de la

4

Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant rouge, auxquelles nous n'apportons en général pas de soutien direct.

Nous terminons ce chapitre en soulignant la coopération extrêmement importante avec le Comité International de la Croix Rouge. Il possède aussi bien les caractéristiques d'une organisation suisse que celles d'une organisation internationale. Par sa structure et son personnel, il s'apparente à une organisation suisse. Son mandat international est toutefois fondé sur le droit international et c'est la communauté internationale qui le lui a spécifiquement attribué. Considéré du point de vue de sa taille, de l'ampleur de ses activités et de l'origine de ses moyens financiers, il est davantage assimilable à une organisation internationale qu'à une oeuvre d'entraide suisse.

Protection et aide aux victimes des conflits armés définissent succinctement le mandat extrêmement varié qui est imparti au CICR. Dans notre message du 18 janvier 1989 concernant la contribution annuelle ordinaire au CICR pour les années 1990 à 1993 (FF 1989 I 569) nous avons présenté tout l'éventail des tâches qui lui incombent. Nous nous concentrerons ici sur les aspects opérationnels de notre coopération avec le CICR. Il s'agit des activités que nous soutenons par des contributions spécifiques, par la fourniture d'une partie des secours par l'intermédiaire de la CRS, par l'aide alimentaire et, au travers de l'ASC, par du personnel et du matériel.

L'importance de l'activité de protection et d'assistance du CICR s'explique par le fait que celui-ci intervient dans des situations où d'autres organisations ne peuvent rien ou plus rien faire. Le CICR est ainsi depuis des années la seule organisation capable de venir en aide à la population civile du Haut plateau de l'Angola. Il en est de même pour certaines régions du Mozambique. A l'intérieur de l'Afghanistan, le CICR a également été pendant plusieurs années la seule grande organisation apportant une aide

humanitaire à toutes les parties au conflit. Au Pérou, au Salvador, au Nicaragua et en Somalie, le CICR a aussi fourni une aide directe dans les zones de conflit.

Dans de tels cas, protection et aide sont étroitement liées. En effet, la protection n'est souvent possible que grâce à une aide concrète et il n'est pas rare que celle-ci soit le prix à payer pour assurer celle-là. La simple présence du CICR dans une zone de conflit remplit une fonction protectrice que l'on ne saurait sous-estimer.

Travailler dans une zone de conflit signifie toutefois qu'on ne peut guère compter sur les infrastructures existantes qui sont souvent déficientes. Le CICR a réglé ce problème en organisant - dans la mesure du possible - sa propre infrastructure, indépendante de l'infrastructure locale existante.

Outre les nombreux avantages qu'elle lui confère - elle lui permet d'apporter une aide rapide et ciblée dans des situations difficiles -, l'autonomie dont jouit le CICR dans ses activités présente aussi des inconvénients: elle complique la remise des structures et des projets établis aux autorités locales qui ne peuvent fréquemment pas faire face à la charge que cette reprise représente pour elles et pour les sociétés nationales. Cela est particulièrement problématique lorsque le CICR assume, des années durant, des responsabilités dans le domaine de la santé qui incomberaient en fait aux autorités locales; tel est le cas dans certaines régions de l'Angola, par exemple, où les autorités nationales n'étaient pas en mesure de le faire en raison du conflit. Quant à savoir comment il serait possible d'assurer dans de telles situations - qui se présentent aussi à d'autres organisations - le maintien de l'acquis de plusieurs années, voilà une question qui doit être analysée et discutée plus à fond.

La collaboration avec le CICR conservera son importance pour l'aide humanitaire, afin que les victimes des conflits

armés continuent à recevoir l'aide dont elles ont tant besoin.

42 Les principales organisations internationales

Aux côtés de la coopération technique et économique, l'aide humanitaire est depuis longtemps un domaine d'activité tout-à-fait essentiel des Nations Unies et de leurs organisations spécialisées. Aussi, notre coopération avec ces institutions revêt-elle une très grande importance. Les Nations Unies ont créé d'une part des organisations qui s'adressent à certains groupes, tels les réfugiés, ou qui traitent de certaines formes d'aide, telle l'aide alimentaire. Elles ont d'autre part donné naissance à plusieurs organes de coordination en relation avec certains types d'événements, tels le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophes (UNDRO). Elles ont enfin créé des organisations propres qui s'occupent de problèmes régionaux spécifiques, telles l'UNRWA pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient et l'UNBRO pour les Cambodgiens déplacés le long de la frontière entre la Thaïlande et le Cambodge. Plusieurs plans d'action et divers mécanismes de coordination ont été mis sur pied sur une base ad hoc lors de certains événements majeurs: il suffit de mentionner ici le programme d'action en matière d'aide humanitaire et économique en Afghanistan ("Opération Salam"). Pour de telles actions de grande envergure, le Secrétaire général des Nations Unies engage d'ordinaire un coordinateur spécial, ce qui a pu déplaire aux grandes organisations qui participent au plan d'action. La coordination avec les activités des organisations qui travaillent à long terme dans le domaine de la coopération technique ne va pas non plus sans poser des problèmes, en raison des priorités différentes. Plusieurs de ces organisations ont en outre commencé à intégrer des projets d'aide d'urgence dans leur programme, bien qu'elles ne soient pas équipées pour de telles activités.

Dans notre coopération avec les institutions internationales, nous nous sommes concentrés sur les institutions dont le mandat relève du domaine de l'aide humanitaire. Il s'agit du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR), du Programme alimentaire mondial (PAM), du Bureau du Coordinateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophes (UNDRO), de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), du Programme d'aide des Nations Unies aux personnes déplacées du Cambodge le long de la frontière thaïlondo-cambodgienne (UNBRO) et de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Nous accordons également un soutien ponctuel à des programmes d'urgence du Fonds des Nations Unies en faveur de l'enfance (UNICEF). Nous avons également soutenu par le passé certains des programmes d'aide d'urgence de l'UNESCO et l'OMS, mais force a été de constater que ces organisations connaissent certaines difficultés à réaliser de tels projets.

Nous avons par contre développé notre coopération avec le programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) dans le domaine intermédiaire, situé entre l'aide d'urgence et la réhabilitation, notamment au Mozambique. Il est à notre avis souhaitable que de telles possibilités de coopération s'offrent encore davantage dans les pays de concentration de la coopération au développement.

La coopération avec les organisations internationales se présente sous des formes différentes de celles que nous connaissons avec les oeuvres d'entraide suisses, bien qu'on y observe également les volets d'aide financière, d'aide alimentaire et d'aide en personnel et opérationnelle qu'offre l'ASC. Au système de co-participation correspond le partage des charges ("burden sharing") au plan international entre les pays donateurs. Des contributions financières ou sous forme d'aide alimentaire peuvent être destinées au programme général de l'organisation (contributions ordinaires non-liées à des projets

spécifiques) ou à un programme ou projet spécifique (contributions extraordinaires). Il se peut aussi qu'une organisation s'adresse à un pays donateur déterminé pour d'autres raisons: par exemple parce que ce pays dispose précisément du produit d'aide alimentaire dont elle a besoin ou bien parce qu'il peut mettre à disposition certains spécialistes.

Les critères régissant l'octroi d'une aide à un programme peuvent également être de nature très différente. Par les contributions ordinaires qu'elle alloue à diverses organisations, la Suisse manifeste sa solidarité avec la tâche qui leur incombe et avec les autres pays donateurs. Les contributions d'aide alimentaire peuvent, en raison de leur nature, être affectées à une partie du programme connue d'avance. S'agissant des contributions liées à un projet, on examine dans chaque cas d'espèce si elles satisfont aux critères généraux de l'aide humanitaire. Nous nous efforçons en outre d'adopter une certaine attitude anti-cyclique. Il existe de nombreux programmes d'aide nécessaires et urgents pour lesquels il est difficile de réunir des fonds tout simplement parce que l'attention de l'opinion publique et des médias est accaparée par d'autres événements. Il existe en outre des projets qui ne sont pas soutenus par certains pays donateurs, pour des considérations d'ordre politique. En tant que pays donateur petit et neutre, la Suisse joue ici un rôle important.

S'agissant de la coopération dans le domaine opérationnel et du personnel, la mise en oeuvre concrète dépend dans une large mesure de la situation donnée et des spécialistes nécessaires et disponibles. Elle peut revêtir une forme très ponctuelle - mise à la disposition de l'organisation d'un membre de l'ASC à qui on confie une mission de reconnaissance par exemple -, ou bien englober un domaine tout entier, par exemple lorsque l'ASC construit un camp de réfugiés pour le compte du HCR.

Dans le cadre des organisations internationales, la Confédération dispose de possibilités spécifiques pour promouvoir ses idées et ses priorités sur la conception des programmes et la politique de l'organisation. Le HCR, le Programme alimentaire mondial et l'OIM disposent ainsi d'organes de surveillance qui approuvent les programmes et le budget de ces organisations. En ce qui concerne l'UNRWA, qui est directement soumis à l'Assemblée générale de l'ONU, des rencontres annuelles informelles entre les pays donateurs ont lieu depuis quelques années. En tant qu'observateur aux séances du Conseil économique et social de l'ONU (ECOSOC) et de l'Assemblée générale, la délégation suisse s'occupe en outre de multiples questions relevant également du domaine humanitaire. La représentation de nos intérêts et un dialogue approfondi avec les organisations correspondantes et d'autres pays donateurs revêtent également une importance croissante. Cela s'est traduit avant tout par une collaboration accrue à divers groupes de travail informels.

Dans les paragraphes suivants, nous présenterons brièvement les principales organisations internationales partenaires, leurs tâches et notre coopération avec celles-ci.

Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) est le principal partenaire de l'aide humanitaire à l'intérieur du système des Nations Unies. Conformément à ses statuts, l'organisation créée il y a 40 ans accorde aux réfugiés aide et protection, et s'efforce de trouver pour eux des solutions durables. On estime à environ 15 millions le nombre de réfugiés placés sous la protection du HCR. Une écrasante majorité de réfugiés vivent dans les pays en développement. Le nombre croissant de réfugiés et l'intensification des mouvements migratoires au niveau mondial, imputables aux raisons les plus diverses, compliquent manifestement la tâche du HCR. Ces phénomènes montrent toutefois également où il convient de chercher des solutions durables, c'est-à-dire en premier lieu dans les pays d'origine mêmes. Mais pour arriver à ces solutions,

les seules mesures d'aide humanitaire et de coopération au développement ne suffisent pas; des relations économiques mondiales plus équilibrées sont aussi nécessaires. Il convient d'envisager enfin des mesures de nature politique, visant avant tout à faire respecter davantage les droits de l'homme dans les pays d'origine.

Les besoins croissants observés ces dernières années, imputables en partie aussi à des événements réjouissants tels que la solution à certains problèmes des réfugiés longtemps restés ouverts, n'ont pas trouvé d'écho suffisant auprès des pays donateurs, provoquant une grave crise financière au HCR. Simultanément, on enregistrait deux changements rapprochés à la tête du Haut Commissariat. Des réductions de programme substantielles se sont avérées nécessaires, et la tâche de l'organisation a été limitée aux activités tendant à assurer la survie des réfugiés. On a ainsi sacrifié précisément les activités du HCR qui visent à promouvoir les efforts propres des réfugiés et à trouver des solutions durables. Il a aussi fallu entre autres mesures ajourner nombre de programmes visant le retour volontaire des réfugiés, faute de disposer des moyens financiers nécessaires.

La Suisse a toujours été membre du comité exécutif du HCR, dont 43 Etats sont membres, et qui en est l'organe de surveillance. Elle a participé aux efforts du HCR et des pays donateurs visant à régler la crise financière, et elle a joué un rôle actif en particulier dans les groupes de travail créés à cette fin. Elle a en outre augmenté ses contributions au HCR dans les limites de ses possibilités. En 1990, celles-ci s'élevaient au total à 24,8 millions de francs. En 1989, année pendant laquelle la crise était à son paroxysme, elles atteignaient même 32,6 millions de francs. Précisons que cette année-là, nous avons approuvé une contribution spéciale d'un montant total de 30 millions de francs en faveur de réfugiés, de personnes déplacées et d'autres victimes de conflit, qui a profité principalement au HCR et au CICR. Une étroite collaboration avec l'ASC

s'est également instaurée: régulièrement, l'ASC mettait à disposition du HCR des experts à court terme pour des tâches spéciales urgentes. Ces engagements de l'ASC venaient en général s'ajouter aux autres prestations de la Confédération.

Le HCR s'occupe actuellement de manière intensive de la question des solutions durables. Il a récemment créé à cet effet un groupe de travail intitulé "Protection et solution durables". La Suisse prend également une part active aux travaux de ce groupe, qui traite aussi, en particulier, de la responsabilité du pays d'origine.

Le Programme alimentaire mondial (PAM) est le principal partenaire de la Confédération en matière d'aide alimentaire. Créé au début des années cinquante, il a pour but d'utiliser les excédents des pays industrialisés pour pallier la pénurie alimentaire dont souffrent les Etats du Tiers Monde. Par les denrées alimentaires et les contributions financières dont il dispose, le PAM soutient trois types de programmes. Le budget ordinaire sert à soutenir les composantes alimentaires des programmes de développement et d'aide sociale organisés par les pays bénéficiaires. Dans le domaine du développement, il s'agit la plupart du temps de projets d'infrastructure (construction de routes, irrigation, reboisement, approvisionnement en eau, le cas échéant aussi mise en exploitation de nouvelles terres), dans lesquels la main d'oeuvre est rémunérée non pas en espèces mais par des denrées alimentaires. Cette forme d'aide ne va pas sans poser certains problèmes. L'aide alimentaire est ici dans une large mesure une aide budgétaire pour l'Etat concerné, mais elle ne répond pas au mieux aux besoins de la population. Cette forme d'aide est utilisée en raison de la gratuité des excédents qui sont mis à disposition par les pays producteurs. Elle comporte en outre le danger suivant: la population locale s'habitue à des produits auxquels elle n'a pas accès en temps normal. Dans le domaine de l'aide sociale, ce type d'aide alimentaire est utilisé avant tout pour les repas scolaires ou

pour des programmes mère-enfant. Le programme de repas scolaire peut également jouer un rôle incitatif, parce qu'il amène peut-être les parents à envoyer leurs enfants à l'école. Cela ne signifie toutefois pas que les enfants qui en bénéficient soient forcément mieux nourris par la suite. Il arrive en effet parfois que la ration quotidienne qu'ils reçoivent à la maison soit tout simplement réduite d'autant.

Eu égard aux problèmes que présente cette forme d'aide alimentaire, nous n'avons pas augmenté notre contribution au budget ordinaire du Programme alimentaire mondial depuis quelques années. Nous avons au contraire pris davantage en considération les programmes du PAM d'aide d'urgence en faveur des réfugiés. Le PAM dispose déjà depuis de nombreuses années de ce qu'il est convenu d'appeler la "Réserve alimentaire internationale d'urgence" (RAIU) ("International Emergency Food Reserve", IEFR). Nous alimentons cette réserve non seulement par des contributions régulières, mais donnons également suite aux requêtes supplémentaires du PAM visant de telles actions d'urgence. Depuis quelques années, de nombreuses mesures d'aide initialement conçues comme des actions relevant de l'urgence se sont toutefois transformées en actions permanentes, entraînant une surcharge excessive pour la RAIU. Cela a surtout été le cas dans le domaine des réfugiés. Aussi le PAM a-t-il introduit en 1989 une catégorie spéciale d'aide alimentaire: l'aide de longue durée aux réfugiés ("Protracted Refugee Operations", PRO). Notre soutien va également à ces programmes, parce qu'ils correspondent à nos critères et à nos priorités. De surcroît, ils permettent de décharger un peu le HCR. Ces dernières années, la coopération entre ces deux organisations s'est notablement intensifiée.

Les contributions annuelles de la Suisse au Programme alimentaire mondial s'élèvent à quelque 24 millions de francs. En 1990, environ 7,7 millions de francs de ce montant ont été affectés au programme ordinaire, 9,3 millions à l'aide aux réfugiés et 6,3 millions à l'aide d'urgence. De ce

dernier montant, 1,5 million de francs représentaient des contributions supplémentaires, suite à des requêtes spéciales. Les contributions de la Suisse se présentent sous différentes formes. Elles consistent la plupart du temps en denrées alimentaires déterminées (avant tout des produits laitiers suisses ainsi que de petites quantités de poires séchées et de poisson blanc) ou bien encore en contributions financières servant à acheter des denrées alimentaires bien précises (céréales avant tout). Cela permet à l'Administration fédérale des blés de procéder à l'achat de certains produits et à leur remise à l'organisation partenaire directement sur place, ceci dans un souci d'efficacité. Sont en outre versées de petites contributions en espèces au budget ordinaire et des contributions spécifiques visant à couvrir le coût du transport et de la logistique. En tant qu'organisation chargée d'utiliser des excédents agricoles, le PAM doit constamment s'efforcer d'obtenir, outre la quantité nécessaire de denrées alimentaires, avant tout suffisamment de moyens financiers pour le suivi des programmes et la couverture des coûts de transport très élevés dans l'aide d'urgence. Elle a établi à cette fin une réglementation qui précise que chaque donateur doit verser en espèces une part déterminée de ses prestations. Par ailleurs, nous avons pu satisfaire à plusieurs reprises les besoins du PAM en matière de transport et de logistique, en mettant à disposition des experts de l'ASC, comme au Soudan et en Afghanistan par exemple. De plus, nous nous efforçons d'orienter davantage notre offre de produits alimentaires vers les besoins du PAM et vers ceux des bénéficiaires. Nous y sommes parvenus dans une large mesure s'agissant des achats locaux de céréales et d'autres denrées alimentaires de base telles que les légumes secs.

Outre notre soutien au PAM lié aux projets, nous participons activement aux travaux de l'organe de surveillance correspondant, à savoir le Comité des politiques d'aide alimentaire. La représentation à ce comité est régie par le principe de la rotation. Nous y avons actuellement un statut d'observateur. Eu égard à l'importance du PAM en

tant qu'organisation partenaire, nous nous efforçons d'y être à nouveau représentés.

L'Office de secours et de travaux pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) est une autre organisation partenaire importante. Elle existe depuis plus de 40 ans et s'occupe de quelque deux millions de réfugiés enregistrés auprès d'elle. Les activités de l'UNRWA sont concentrées sur l'éducation et la formation, pour lesquelles elle utilise environ la moitié de son budget; elles portent également sur les soins médicaux et l'assistance sociale aux nombreux cas qui se présentent. L'UNRWA opère dans quatre pays: en Jordanie, en Syrie, au Liban et en Israël (territoires occupés). Ses activités ont longtemps été assimilables davantage à celles de certains ministères qu'à celles d'autres organisations humanitaires. Cette image s'est toutefois modifiée avec l'intervention d'Israël au Liban, et, de manière encore plus nette, avec le début de l'Intifada. L'aide d'urgence est alors redevenue un domaine d'activité important: le nombre des familles en détresse s'est accru rapidement, ces derniers temps entre autres aussi à cause de la baisse des transferts financiers en provenance de la main-d'oeuvre palestinienne en Irak et au Koweït. La situation économique critique en Jordanie, dont la population est aux deux tiers palestinienne, a également contribué à cette évolution. L'identification des Palestiniens avec l'Irak a en outre entraîné la suppression de contributions importantes en faveur d'institutions palestiniennes provenant des pays du Golfe. Dans cette situation difficile - outre les besoins financiers, il fallait faire face au couvre-feu et à la fermeture des écoles - l'UNRWA a pu compter sur le soutien des pays donateurs. La Suisse a également fourni des contributions supplémentaires dans cette situation.

Les contributions régulières de la Suisse (9,9 mio. de fr. au total en 1990) se présentent pour deux tiers sous la

forme d'aide alimentaire. Elles ne correspondent donc pas à la part relative des engagements de l'UNRWA dans les différents secteurs. L'aide alimentaire consiste en produits laitiers suisses, en céréales et en produits céréaliers.

L'UNRWA dépend directement de l'Assemblée générale des Nations Unies. Elle dispose d'un Comité consultatif qui ne compte qu'un très petit nombre de pays membres. Elle comprend également un petit groupe de travail qui s'occupe du financement de l'organisation. La Suisse n'appartient à aucun de ces organes, mais elle participe régulièrement aux rencontres annuelles des pays donateurs de l'UNRWA. En raison des structures institutionnelles, nos possibilités d'influer sur les décisions en tant que non-membre de l'ONU doivent être considérées comme plutôt faibles.

Nous parlerons encore ci-après de trois autres organisations qui sont loin d'être aussi significatives que les trois institutions précédemment citées, mais qui n'en sont pas moins des partenaires importants de l'aide humanitaire.

Le Bureau du coordinateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe (UNDRO) joue un rôle important en tant que centre d'information et de coordination en cas de catastrophes de toute sorte. L'ASC est en contact permanent avec l'UNDRO. Ce dernier n'est opérationnel que dans des cas exceptionnels, s'agissant par exemple d'aider la main-d'oeuvre étrangère ayant fui l'Irak ou le Koweït. La Confédération soutient régulièrement l'UNDRO par de petites contributions ainsi que par du personnel et du matériel. Des contributions spéciales ont été accordées en relation avec la crise du Koweït.

Le Programme d'aide des Nations Unies aux personnes déplacées provenant du Cambodge (United Nations Border Relief Operations, UNBRO) est chargé de prendre soin des 300 000 Cambodgiens déplacés le long de la frontière entre la Thaïlande et le Cambodge, ainsi que des populations villa-

†
geoises thaïlandaises qui y résident. L'UNBRO fournit des denrées alimentaires, des abris, une infrastructure médicale et une formation rudimentaire. Malgré les changements qui se sont produits dans cette région, l'espoir de ces personnes déplacées de retourner bientôt dans leur patrie ne s'est pas encore réalisé. La Suisse soutient l'activité de l'UNBRO par une contribution annuelle d'environ 2 millions de francs. Une partie de cette contribution revêt la forme d'une aide alimentaire achetée sur place. Il est prévu de poursuivre ce soutien aussi longtemps que la situation perdure. Nous envisageons également de participer à un éventuel programme pour le retour volontaire de ces personnes déplacées, pour lequel le HCR serait le chef de file.

L'Organisation internationale pour les migrations (OIM), qui n'appartient pas au système onusien, a été initialement créée après la deuxième guerre mondiale dans le but de faciliter l'établissement des réfugiés européens dans les pays d'Outre-mer. La Suisse est membre fondateur de l'OIM, qui s'appelait autrefois "Comité intergouvernemental pour les migrations" (CIM). Le domaine d'activité de l'OIM s'est fortement modifié au fil des années. Cette organisation s'occupe aujourd'hui, entre autres, du rapatriement de réfugiés et de migrants. En vertu d'un arrêté fédéral de 1954, nous participons aux frais administratifs de l'OIM et nous soutenons régulièrement quelques projets par de petites contributions. Lors de la crise du Koweït, l'OIM a récemment joué un rôle important; elle a organisé le rapatriement de travailleurs étrangers échoués dans les pays voisins. Elle a bénéficié pour cette action d'un soutien financier de la part de la Suisse et un avion a en outre été mis à disposition.

43 Autres partenaires

Ainsi que nous l'avons déjà précisé dans les trois chapitres précédents, la coopération avec les oeuvres d'entraide

suisses, le CICR et les organisations internationales est une tradition de longue date. Dans la plupart des cas, les besoins humanitaires observés dans différents pays peuvent être satisfaits par une collaboration avec ces organisations.

De nouvelles situations surgissent sans cesse, dans lesquelles aucune organisation partenaire connue ne peut entrer en ligne de compte pour une action d'aide. Cela est devenu particulièrement évident en Europe de l'Est et en Union soviétique, où l'absence d'organisations onusiennes appropriées s'est fait sentir. De telles organisations sont pratiquement indispensables pour accomplir des actions de grande envergure. Dans certains pays en développement également, il est parfois impossible de trouver un partenaire approprié parmi les organisations suisses ou internationales. Mais si nous partons du principe que la priorité est accordée à une aide axée sur les besoins des bénéficiaires, l'absence d'une organisation partenaire adéquate ne doit pas nous dispenser de fournir une aide.

Dans le domaine de l'aide humanitaire et alimentaire, c'est jusqu'à présent la coopération avec les services officiels qui suscitait le plus de réserves de notre part. Cependant, nous entendons intensifier notre coopération avec des instances gouvernementales, ceci dans le but de promouvoir les capacités locales de gestion des crises et des catastrophes. Ce sera particulièrement le cas pour ce qui est des pays de concentration de la coopération au développement: dans le cas de l'aide alimentaire au Cap-Vert et pour certaines situations d'urgence en Amérique centrale, l'Aide humanitaire et alimentaire travaille déjà avec des services étatiques. En Europe de l'Est également, une collaboration avec de tels services sera inévitable car, bien souvent, aucun autre partenaire n'est disponible. Nous sommes par contre de l'opinion que dans des situations de conflit et de tensions ouvertes ou cachées, l'aide humanitaire devra continuer d'être acheminée prioritairement par le biais

d'oeuvres d'entraide suisses et d'organisations internationales.

La collaboration avec les organisations non-gouvernementales (ONG) locales représente une autre possibilité qui ne cessera de gagner en importance. Il s'agit souvent d'organisations qui nous sont familières par la coopération au développement. Nous sommes tributaires des organisations qui travaillent déjà dans ce domaine, en particulier dans les situations où une aide d'urgence est nécessaire en sus de la coopération à long terme ou lorsqu'elle doit même se substituer à celle-là en raison de la détérioration des conditions générales. Nous avons par exemple pu nous appuyer pour une part considérable sur des organisations locales pour réaliser nos programmes d'aide d'urgence au Pérou, au Bangladesh et dans quelques pays de la zone sahélienne. Ces programmes contribuent aussi indirectement à créer des capacités locales visant à surmonter des situations de crise.

S'agissant de la coopération avec de telles organisations partenaires non-traditionnelles, nos bureaux de coordination jouent un rôle déterminant. Ils assument dans ces cas-là quasiment la fonction d'un partenaire opérationnel pour l'Aide humanitaire et alimentaire dans la mesure où on leur confie la responsabilité des identifications préalables, du choix de l'institution locale, de l'encadrement et du suivi du projet. Ils sont en mesure de s'acquitter de ces tâches parce qu'ils disposent de personnel qualifié et qu'ils possèdent de bonnes connaissances de la situation locale.

Cette forme de coopération avec des partenaires non-traditionnels se limite toutefois en réalité aux pays de concentration de la coopération au développement. Les représentations diplomatiques suisses ne peuvent assumer une telle fonction qu'à titre tout-à-fait exceptionnel et tout au plus pour de petits projets, car elles ne sont pas suffisamment équipées en compétences et en personnel pour de

plus vastes tâches. Elles n'en représentent pas moins pour nous une source d'information précieuse.

C'est la raison pour laquelle l'Aide humanitaire et alimentaire restera presque exclusivement tributaire des organisations partenaires traditionnelles dans les pays en développement ne comptant pas parmi les pays de concentration.

44 Accents principaux du dialogue sur la politique à suivre et sur la coopération

Ces dernières années, nous avons engagé et approfondi le dialogue avec nos principales organisations partenaires sur les questions fondamentales de l'aide humanitaire et de la collaboration, dans le but d'améliorer la qualité de notre aide. Cette amélioration est un objectif que nous partageons avec nos partenaires. D'autres questions importantes concernent l'évaluation et le suivi des projets ainsi que l'impact de notre aide et sa durabilité. Bon nombre de conceptions ayant trait à ces thèmes relèvent de la coopération au développement. Elles ne peuvent donc être purement et simplement transférées à l'aide humanitaire, dont les priorités sont différentes. C'est la raison pour laquelle nous devons trouver en commun des réponses appropriées à ces questions, qui tiennent compte des caractéristiques de l'aide humanitaire. Mais la tâche s'avère encore longue.

Un des autres thèmes du dialogue sur la politique à suivre vise à rechercher les points de convergence et à définir les priorités quant à l'élaboration des projets; il s'agit aussi de déterminer les possibilités financières de part et d'autre et de viser une planification conjointe à plus long terme.

La discussion porte également souvent sur les conséquences de la nouvelle orientation de l'aide humanitaire, en particulier de notre aide alimentaire, et sur notre collaboration.

La cohérence entre la coopération au développement et l'aide humanitaire constitue un autre point de discussion important. Aussi nous efforçons-nous de tracer ensemble des voies menant à la complémentarité de ces deux instruments au plan pratique. Dans ce contexte, une place plus importante doit être accordée à la prévention.

45 Succès et difficultés de la coopération

Le fait que nous ayons réussi au cours des trois dernières années à contribuer à satisfaire de multiples besoins humanitaires et à faire face également à un grand nombre de nouveaux défis représente probablement le principal succès de notre coopération. L'engagement et l'approfondissement du dialogue sur la politique à suivre, et les efforts communs visant à améliorer la cohérence de notre aide et à la rendre plus durable méritent aussi d'être relevés. Un grand nombre d'organisations partenaires ont partagé et soutenu nos efforts. On peut également citer au chapitre des succès la réalisation d'évaluations et de visites de projets en commun, de même que les efforts conjoints visant à empêcher les situations de dépendance.

La réorientation de l'aide humanitaire et sa transposition dans la pratique appartiennent aussi bien aux succès qu'aux difficultés de la coopération. Cela dépend de l'organisation concernée. Auprès de la grande majorité d'entre elles, nous avons rencontré compréhension et intérêt à l'égard de cette nouvelle orientation, précisément dans le domaine de l'aide alimentaire. Nos partenaires nous ont déjà devancés en partie sur cette voie. Mais il existe une quantité de petites et très petites organisations qui ont quelques difficultés à se départir d'une attitude purement caritative dans leurs projets. Elles ont du mal à comprendre que ce sont les besoins et non pas l'offre existante de produits qui représentent le critère déterminant pour une aide judicieuse, et que leur objectif devrait être d'amener

les bénéficiaires à fournir des efforts propres. Nous nous efforçons de garder le contact avec ces organisations également et de contribuer à développer leur politique à moyen terme.

Nous nous trouvons de plus en plus confrontés - et avec nous nos partenaires - à deux types de difficultés: l'accessibilité des personnes dans le besoin, d'une part, et le caractère toujours plus politisé de l'aide humanitaire, d'autre part.

Il arrive de plus en plus souvent que l'on décèle un besoin urgent et important d'aide humanitaire, sans pouvoir organiser des actions d'aide correspondantes. La famine qui a frappé la population au sud du Soudan en 1988 est l'exemple le plus terrible de ces dernières années: la guerre civile rendait quasiment toute aide impossible et environ 250'000 personnes sont mortes de faim. Des millions d'autres se sont enfuies dans les pays voisins, dans les villes ou vers d'autres régions plus sûres. Cette tragédie a néanmoins entraîné l'année suivante la mise sur pied, après des négociations ardues et quelques pressions de la part des pays donateurs, d'une action d'aide de grande envergure ("Operation Lifeline") organisée par l'ONU et le CICR. Comme cet exemple le montre, il est particulièrement fréquent de rencontrer de tels obstacles dans les régions où se déroulent des conflits armés. La disponibilité des organisations humanitaires et des pays donateurs à aider se heurte à la résistance des parties au conflit qui craignent chacune que l'adversaire utilise la situation à son profit. Dans bien des cas, on identifie les organisations d'aide avec les intérêts de l'adversaire. Cette affirmation n'est pas toujours dénuée de fondement, car certaines petites organisations d'entraide se mettent clairement du côté de l'une ou l'autre partie, comme cela a été le cas en Afghanistan. La méfiance que cela entraîne à l'égard de la partie adverse porte ensuite souvent préjudice à celles des institutions qui sont à la disposition de toute personne ayant

besoin d'aide. Du point de vue de la Confédération, un soutien n'est envisageable qu'à ces dernières organisations. Le cofinancement d'actions réalisées par des organisations qui adoptent une attitude unilatérale ne pourrait être envisagé tout au plus que si aucune autre organisation n'est active dans la région concernée et si la situation des habitants nécessite absolument une aide. En nous fondant sur ces considérations, nous avons par exemple soutenu par le biais d'ONG suisses des organisations d'aide qui travaillaient dans des zones de guerre civile en Ethiopie, parce qu'il n'existait aucune autre possibilité de venir en aide à la population locale victime de la guerre civile et de la famine. On comprendra donc aisément que le choix du partenaire et la surveillance des projets doivent faire l'objet d'un examen particulièrement minutieux.

Ces dernières années, nous avons davantage pris conscience de certaines tendances croissantes à utiliser l'aide humanitaire comme instrument politique. Nombre d'Etats qui bénéficient d'une telle aide ont naturellement toujours essayé de l'utiliser dans leur propre intérêt. Pour cette raison précisément, la présence d'organisations internationales et d'oeuvres d'entraide privées est particulièrement importante. Les pays donateurs utilisent eux aussi l'aide humanitaire à des fins politiques, la plupart du temps de politique extérieure. C'est surtout le cas des pays qui fournissent une aide humanitaire bilatérale de grande ampleur. Le soutien ou l'absence de soutien à un programme d'aide multilatéral important peut aussi refléter les intentions politiques d'un gouvernement.

Notre aide humanitaire n'est toutefois pas orientée vers des considérations d'ordre politique ou économique. Les besoins de la population concernée représentent le critère déterminant. Aussi accordons-nous notre aide là où les besoins sont les plus grands et la détresse extrême. A cela vient s'ajouter un élément anti-cyclique: l'aide doit être apportée là où d'autres fournissent peu ou pas d'aide du

tout, malgré des besoins évidents. Il suffit de penser à toutes les situations de détresse qui ne sont pas au coeur de l'actualité pour mieux saisir la nécessité d'une telle politique.

5 Mesures visant à améliorer la qualité de l'aide

Tout d'abord, il convient de rappeler que la réorientation de l'aide humanitaire qui a été introduite par notre dernier message avait aussi pour but essentiel d'induire une amélioration qualitative de cette aide. Une telle amélioration doit englober toutes les phases d'un projet, de sa conception à l'évaluation des résultats. En premier lieu, nous nous sommes efforcés d'améliorer la qualité du travail conceptuel. Dans ce contexte, le dialogue avec les organisations partenaires, dont nous avons parlé plus haut, tient une place essentielle. Mais une amélioration qualitative implique aussi que l'on consacre plus de temps à la préparation et à l'examen des projets. Cette exigence, lorsqu'il s'agit de l'aide d'urgence qui requiert rapidité mais aussi réflexion pose souvent un véritable dilemme. Par ailleurs, un examen plus fouillé aboutit à la fixation de critères de sélection plus rigoureux. Nous avons déjà présenté ces critères. Un autre élément qui contribue de manière essentielle à rehausser la qualité de l'aide est l'amélioration de la planification. Certes, face aux bouleversements que connaît la scène internationale, nous avons constaté qu'une telle planification tient bien souvent de l'utopie. Toutefois, nous avons pu améliorer la planification de projets à plus long terme d'aide sociale ou d'aide aux réfugiés. Par le passé, ceux-ci étaient traités à l'instar des projets d'aide d'urgence; en d'autres termes, ils recevaient un appui renouvelé d'année en année. Aujourd'hui en revanche, on s'efforce pour ces projets de tendre avec nos partenaires vers une planification à plus longue échéance. Dans divers cas nous y sommes parvenus. La planification des activités de l'ASC a également fait

l'objet d'une amélioration. Dans ce secteur, on s'efforce de prévoir assez tôt dans la planification la poursuite de projets à plus long terme par d'autres partenaires ou par les autorités du pays bénéficiaire.

On a également renforcé l'encadrement des projets et le "monitoring". Depuis toujours, les projets de l'ASC ont fait l'objet de visites de la part des collaborateurs responsables de la Centrale. Dans le cadre de l'Aide humanitaire et alimentaire, les visites de projets figurent dorénavant dans le cahier des charges de chaque collaborateur. Comme la responsabilité de tels projets incombe à l'organisation partenaire, ces visites revêtent forcément un caractère d'évaluation. Souvent, elles portent sur le travail de plusieurs organisations partenaires oeuvrant dans le même pays ou en rapport avec des problèmes similaires. Cette manière de procéder permet de faire des comparaisons sur la qualité du travail des diverses organisations concernées. Il va sans dire qu'elles doivent être préparées minutieusement. Comme chaque année des centaines de projets et de programmes sont financés par des contributions allant de plusieurs centaines de milliers à plusieurs millions de francs, ces visites sur le terrain ne peuvent forcément toucher qu'une part infime de l'ensemble des activités déployées. Le choix des projets à visiter n'en est donc que plus important.

Les évaluations par des mandataires externes constituent un autre moyen d'améliorer la qualité. Un petit nombre d'évaluations est réalisé chaque année. Elles portent au premier chef sur des projets qui soulèvent soit des questions de principe, soit encore des problèmes très spécifiques pour lesquels la collaboration d'un évaluateur externe peut être un précieux apport. C'est le cas, par exemple, lorsqu'il s'agit de réorienter des projets d'aide sociale soutenus depuis longtemps. Récemment, une série de projets de Terre des Hommes Lausanne en Inde a fait l'objet d'une telle évaluation.

L'évaluation peut également porter sur les méthodes de travail suivies par une organisation partenaire que nous ne connaissons pas encore bien faute d'avoir développé suffisamment longtemps une expérience en commun. Il en a été ainsi dans le cas de l'évaluation menée récemment sur un projet dans le domaine de la santé que Médecins sans frontières Suisse avait repris de l'ASC dans le nord de l'Ouganda.

En outre, les évaluations peuvent concerner des projets qui innovent quant aux voies suivies et aux moyens adoptés. Ce fut le cas du programme d'aide d'urgence au Pérou par exemple.

Une autre raison peut motiver une évaluation: la nécessité d'élaborer des approches conceptuelles en vue de répondre à des situations complexes. C'est dans cet esprit, que pour la première fois, a été récemment réalisée une évaluation commune à l'ASC, à l'Aide humanitaire et alimentaire et à la coopération au développement au Bangladesh. Cette évaluation visait un double objectif: d'une part, apprécier la qualité et l'efficacité de l'aide humanitaire fournie par la Confédération à ce pays victime, à intervalles réguliers, de graves inondations; d'autre part, élaborer des propositions tendant à mettre sur pied une conception cohérente et intégrée de la stratégie à adopter face à de pareilles situations. Cette évaluation est d'autant plus cruciale que le Bangladesh est un pays de concentration de la coopération au développement.

L'importance attachée à la tâche d'évaluation s'est traduite également par une collaboration plus intense avec le Service d'évaluation de la DDA. Ainsi, aujourd'hui, l'aide humanitaire est intégrée dans les planifications annuelles et à moyen terme de ce service. Elle peut dès lors profiter des connaissances des spécialistes qui en font partie ainsi que des possibilités de formation offertes.

L'amélioration de la qualité de l'aide passe aussi par la promotion d'organisations partenaires adéquates, qu'elles soient suisses ou locales. Il peut aussi s'agir d'institutions publiques ou semi-publiques. C'est ainsi que l'ASC, en collaboration avec l'Université de Genève, apporte son appui à une institut universitaire du Guatemala qui est en train de mettre sur pied sa propre organisation de surveillance préventive de l'activité volcanique. De même, dans le cadre du plan d'action du HCR en faveur des réfugiés d'Indochine, l'Aide humanitaire et alimentaire finance la formation de fonctionnaires du pays de premier accueil en matière de procédure d'asile. A noter que le HCR prépare actuellement des programmes similaires pour l'Europe de l'Est.

On peut aussi soutenir indirectement les organisations partenaires adéquates en faisant appel à elles pour des projets bien déterminés, ce qui leur permet d'acquérir une expérience pratique. Aussi est-il essentiel que nos partenaires suisses et internationaux ainsi que nous-mêmes collaborions dans toute la mesure du possible avec des institutions locales et assurions dans le cadre des projets la formation de personnel local qui soit à même de poursuivre ultérieurement les réalisations entreprises. Dans ce but, diverses organisations s'efforcent par exemple de favoriser la création d'associations locales qui puissent assumer par la suite la responsabilité des projets. Toutefois, nombre de ces associations seront encore tributaires d'une aide financière extérieure pendant des années, car en la période de difficultés économiques que traversent les pays concernés, elles ne peuvent guère compter sur un soutien financier de la part des pouvoirs publics nationaux, notamment lorsqu'il s'agit de projets destinés à des groupes marginaux de la population tels que les handicapés. Il faudrait encore développer les capacités locales, en instaurant une collaboration plus intense entre l'Aide humanitaire et alimentaire et les organisations partenaires locales, cela

en particulier dans les pays de concentration de notre coopération dans lesquels les bureaux de coordination peuvent se charger d'identifier les organisations partenaires potentielles.

6 Que sera l'aide humanitaire demain: comment faire face aux défis à venir ?

Dans les chapitres qui précèdent, nous avons cherché à montrer les défis que doit relever l'aide humanitaire aujourd'hui et ceux qu'elle devra relever ces prochaines années, les instruments dont elle dispose pour remplir sa mission et la manière dont elle s'est acquittée de ses tâches ces dernières années. Si l'on observe l'évolution dans le monde, on constate que les besoins ne cessent de croître alors que les moyens et les méthodes pour y faire face n'évoluent que partiellement au même rythme. Il est donc d'autant plus important que nous usions judicieusement et de manière ciblée des moyens et instruments disponibles et que nous les investissions selon un ordre de priorités bien défini. Dans ce contexte, il importe également que nous accroissions la cohérence non seulement entre l'aide humanitaire et la coopération au développement, mais encore entre l'aide humanitaire et les autres domaines de la politique étrangère et de la politique économique extérieure.

L'aide humanitaire ne doit pas devenir une lutte permanente contre les symptômes, sans que soient combattues parallèlement les causes du mal par tous les moyens disponibles. La coopération au développement ne peut que partiellement contribuer à lutter contre les causes profondes du mal. Leur éradication passe aussi par la politique en matière de droits de l'homme, par la politique en matière de réfugiés, par toutes les mesures visant à maintenir la paix, par les bons offices, par la politique dans le domaine de l'environnement et enfin, par la politique économique extérieure.

61 Tendances et priorités caractérisant le secteur d'activité du Corps suisse d'aide en cas de catastrophe (ASC)

Au chiffre 26, nous avons dépeint succinctement les tâches qu'assume aujourd'hui l'ASC. Ces prochaines années, la Chaîne suisse de sauvetage demeurera un instrument de l'aide d'urgence, auquel on pourra recourir en tout temps. Toutefois l'aide d'urgence, telle qu'elle est fournie en cas de tremblements de terre et d'autres catastrophes naturelles, continuera de ne constituer qu'une part modeste (moins de 5 %) de l'activité globale de l'ASC, la reconstruction et la prévention représentant la portion la plus importante de cette activité. Cette situation n'est pas due seulement aux modifications de la nature des catastrophes et des crises qui nous occupent, mais encore à la façon nouvelle dont nous appréhendons et estimons leur importance.

Prévention et reconstruction se prêtent bien à une harmonisation avec d'autres mesures d'aide. La prévention, par exemple, est le plus souvent liée à des actions relevant de la coopération technique, notamment en matière de formation. De même, dans le secteur de la reconstruction, les interventions de l'ASC qui visent à remédier à des problèmes bien spécifiques (reconstruction d'habitations, de bâtiments publics, de ponts et de routes) sont combinées aux efforts généraux tendant à améliorer les conditions de vie et à accroître les revenus. Parmi les mesures de prévention, signalons en une qui est particulière: les conventions que l'ASC a conclu préventivement avec un certain nombre d'Etats et qui lui permettent de prêter une aide immédiate en cas de catastrophe. Le temps gagné grâce à ces conventions est assurément précieux dès lors qu'il s'agit de sauver des vies humaines.

A l'avenir, la collaboration entre les Etats lors de catastrophes en Europe gagnera en importance. En particulier avec nos voisins et l'UNDRO, la collaboration s'intensifie et se renforce régulièrement. Elle porte principalement sur l'aide d'urgence et l'aide à la survie. Dans ce contexte, notre pays a déjà conclu plusieurs accords. Ces dernières années, les effets transfrontières de catastrophes de civilisation se sont fait sentir de manière tangible. Ils constituent un réel danger pour les pays européens fortement industrialisés et à forte densité de population. Un autre danger est celui que font planer les installations industrielles surannées des pays de l'Est. Dans ces pays, il s'agit au premier chef de fournir une aide économique ainsi qu'une aide technique aux fins d'assainir les installations dangereuses et partant, de réduire les risques.

Pour être efficace en cas de catastrophe industrielle ou nucléaire, l'aide humanitaire doit disposer de connaissances spéciales et prendre des mesures préparatoires adéquates. Cela devra retenir fortement l'attention de l'ASC à l'avenir. C'est d'ailleurs dans cette perspective qu'a été créé le groupe spécialisé ABC. Les travaux de ce groupe sont conduits en étroite collaboration avec d'autres instances fédérales (Office fédéral de la santé et l'Office fédéral de l'énergie) et avec le service de protection AC de l'armée.

Lors de catastrophes industrielles ou nucléaires, l'ASC pourra intervenir concrètement en mettant ses experts à disposition et en prodiguant des conseils, par exemple dans le cadre de missions de contrôle, d'investigation ou de décontamination. Son action pourra également s'exercer dans des domaines tels que la dosimétrie et les soins médicaux. Dans ce contexte, il ne faut pas omettre non plus les mesures d'autoprotection des membres de l'ASC lors d'actions de sauvetage.

Sur le plan international également, on se préoccupe de différentes possibilités de prévenir les catastrophes. L'Assemblée générale de l'ONU a déclaré les années 1990 à 1999 "Décennie de la réduction des catastrophes naturelles" ("International Decade for Natural Disaster Reduction", IDNDR) et a adopté un programme d'action en conséquence, programme dont la réalisation a été confiée pour l'essentiel à l'UNDRO, l'organisme d'aide en cas de catastrophe de l'ONU. Dans les Etats, des comités nationaux de soutien au programme d'action de la décennie ont été créés. En Suisse, l'organisme responsable est l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEP). Au sein du comité national, l'ASC joue un rôle actif. Nous nous efforçons ainsi de reprendre dans le cadre de notre activité concrète les préoccupations de la décennie, ce qui répond à nos principes. En revanche, la DDA n'a pas contribué à l'alimentation du Fonds spécial créé par l'ONU au titre de la décennie, car le soutien apporté à de tels fonds spéciaux n'est pas conforme à sa politique de concentration de l'aide sur un nombre limité d'organisations.

A l'avenir, la collaboration entre l'ASC et l'Aide humanitaire et alimentaire sera intensifiée dans toute la mesure du possible. Cela implique toutefois que l'on détermine les secteurs d'activité dans lesquels il y a complémentarité entre les approches différentes de l'une et de l'autre et entre les accents que l'une et l'autre mettent dans le cadre de leur activité. Il conviendrait par exemple d'engager plus souvent des membres du Corps pour des tâches de surveillance et de distribution dans le cadre d'actions d'aide alimentaire. De même, l'accomplissement conjoint de missions exploratoires visant à identifier des actions d'aide potentielle serait un moyen de renforcer la collaboration entre les deux domaines susmentionnés.

Par ailleurs, la collaboration entre l'ASC et les services responsables de la coopération au développement sera elle aussi renforcée. Il s'agit, d'une part, d'intensifier la

coopération directe opérationnelle dans les pays de concentration ou dans des situations spéciales et, d'autre part, d'amorcer une collaboration sur le plan conceptuel.

Au surplus, l'ASC et les services de la DDA chargés de la coopération au développement disposent de connaissances spécialisées et complémentaires tant du point de vue technique qu'en ce qui concerne certains pays bénéficiaires.

Depuis toujours, l'aide que l'ASC fournit en cas de catastrophe, notamment lors de tremblements de terre, ne se limite pas aux pays en développement. Rappelons que l'ASC est intervenue dans le sud de l'Italie, en Grèce et en Union soviétique par exemple. Grâce à l'activité très ponctuelle qui est la sienne et aux formes d'aide très spécifiques qu'elle est en mesure d'offrir, elle peut intervenir sans porter atteinte au principe selon lequel l'aide doit être fournie en priorité là où la détresse est la plus grande. A l'avenir, l'ASC aura également un rôle particulier à jouer dans le cadre de l'aide humanitaire à fournir aux pays de l'Europe de l'Est. On a pu le constater lors de ses interventions en Arménie (après le tremblement de terre de 1988) et dans la région de Tchernobyl, de même que lors de récentes actions d'aide en faveur de groupes sociaux particulièrement menacés en Roumanie, en Bulgarie et en Union soviétique. C'est précisément dans ces pays, où nous ne pouvons pas nous appuyer sur des organisations partenaires connues, que les missions exploratoires et d'accompagnement menées par l'ASC revêtent un caractère indispensable. Par ailleurs, ces missions constituent des occasions concrètes d'intensifier la collaboration entre l'ASC et l'Aide humanitaire et alimentaire.

Ces prochaines années, il s'agira donc d'adapter le profil idéal des membres du Corps aux conditions en évolution de manière à permettre à l'ASC de recruter les personnes aptes à relever les nouveaux défis. Pour les personnes engagées dans des actions d'assez longue durée, on devrait trouver

une forme d'engagement s'inspirant du statut d'expert de la DDA. En revanche, il est essentiel que toutes les personnes engagées par les services de l'administration fédérale à titre de volontaires pour des missions de courte durée (membres de l'ASC, observateurs lors de scrutins, volontaires engagés dans le cadre de mesures de maintien de la paix) soient traitées sur le même pied.

62 Tendances et priorités caractérisant le secteur d'activité de l'Aide humanitaire et alimentaire

Au chiffre 26, nous avons défini les tâches qui ressortissent au domaine de l'Aide humanitaire et alimentaire. Ces prochaines années, il s'agira au premier chef de poursuivre et de consolider la réorientation de l'aide humanitaire. Il conviendra en particulier d'inclure davantage encore l'aide alimentaire dans la politique générale concernant les projets. Cela signifie pour l'essentiel que l'aide alimentaire, à l'exception de celle qui est fournie dans le cadre d'actions d'urgence, devra faire partie intégrante de programmes de nutrition organisés de manière centrale et placés sous le contrôle d'un personnel médical. Cela vaut en particulier pour l'aide fournie sous la forme de produits laitiers suisses.

A l'heure actuelle, l'Aide humanitaire et alimentaire soutient chaque année des projets et des programmes dans quelque 80 pays. Elle doit faire face à une dispersion géographique marquée qui n'est pas sans poser de problèmes. Il est néanmoins essentiel que l'Aide humanitaire et alimentaire soit en mesure de répondre aux demandes d'aide émanant de tous les pays, ce qui est conforme au caractère universel de l'aide humanitaire. Seuls quelques-uns des 80 pays susmentionnés sont des pays de concentration de notre coopération au développement où il peut être fait appel à un bureau de coordination et aux connaissances nécessaires disponibles à la Centrale. Une concentration accrue des moyens est donc indiquée. Cela

signifie également que selon la situation régnant dans le pays considéré, l'Aide humanitaire et alimentaire devra essentiellement collaborer avec une ou deux organisations déterminées. Dans le cas d'un conflit armé ce sera au premier chef le CICR. S'il s'agit par contre de prendre en charge des réfugiés, on cherchera à collaborer avec le HCR essentiellement. Dans d'autres situations, une oeuvre suisse d'entraide peut se révéler être le partenaire le plus apte. Dans certains cas et dans le but de toucher un plus grand nombre de personnes dans la détresse, l'Aide humanitaire et alimentaire a incité les oeuvres d'entraide à présenter une demande commune au lieu de plusieurs requêtes séparées. Ce mode de procéder a donné toute satisfaction en Ethiopie, par exemple. Toutefois il se présente toujours des cas où la collaboration avec diverses organisations constitue le seul moyen d'atteindre la population dans le besoin. On en a fait l'expérience au Soudan, au Mozambique et au Liban par exemple.

Dans les régions représentant les principaux foyers de crise et où sont dépensés la majeure partie de nos moyens, il est impérieux que nous acquérions par nous-mêmes des connaissances générales de la situation et de nos principaux partenaires. C'est donc sur ces régions que se concentreront les visites et les évaluations de projets. En revanche, dans les pays où seuls quelques projets ponctuels bénéficient de notre soutien, l'Aide humanitaire et alimentaire devra continuer de s'appuyer au premier chef sur les organisations qui sont ses partenaires, d'où l'importance de bien les choisir.

A l'avenir également, nous accorderons un soutien de plus en plus marqué aux projets et programmes combinant l'aide d'urgence avec d'autres composantes telles que les mesures de prévention. L'aide alimentaire sera très certainement combinée plus souvent avec la distribution de semences. Il en ira de même de l'aide d'urgence et des mesures de réhabilitation, combinaison que nous pratiquons actuellement

au Mozambique. Une autre activité occupera également une place de plus en plus grande: les mesures de soutien propres à établir des solutions durables pour les réfugiés et les populations déplacées. Parmi ces mesures, signalons les projets visant à amener des réfugiés à se prendre en charge, et ceux ayant une finalité de développement qui profitent tant aux réfugiés qu'à la population locale. Citons aussi les projets de réinsertion destinés aux personnes décidées à retourner dans leur pays.

A l'avenir, nous l'avons déjà dit, il importera de renforcer la collaboration avec l'ASC chaque fois que la situation s'y prêtera. Ce sera surtout le cas dans les pays où l'Aide humanitaire et alimentaire éprouve des difficultés à trouver des organisations partenaires idoines (pays d'Europe de l'Est, par exemple). En outre, on pourrait confier plus fréquemment à des membres du Corps déjà présents dans un pays certaines missions exploratoires et d'accompagnement de projets.

Sur les plans conceptuel et opérationnel, l'Aide humanitaire et alimentaire continuera d'intensifier sa collaboration avec la coopération au développement. Elle sera progressivement intégrée aux programmes par pays et mieux prise en compte au plan conceptuel dans les autres activités de la DDA. Il importera également de mieux tirer parti des connaissances et des capacités des bureaux de coordination sis dans les pays de concentration. A la Centrale devra non seulement être poursuivi le dialogue avec les sections géographiques, mais encore et surtout être engagé celui avec les services sectoriels.

Enfin, il convient de clarifier le rôle que peut jouer l'Aide humanitaire et alimentaire dans les pays de l'Europe de l'Est. Les problèmes qui se sont fait jour dans ces pays (par exemple, la pénurie de médicaments et d'articles de consommation courante, les prix prohibitifs pour une grande partie de la population, des structures de

production qui ne fonctionnent pas, une distribution de marchandises déficiente, etc.) peuvent sembler graves à l'observateur occidental. Or, ils sont le lot quotidien de presque tous les pays en développement depuis nombre d'années et pourtant jamais ne leur a été accordée pour cette seule raison une aide humanitaire. Il importe bien plutôt de résoudre les problèmes structurels que connaissent les pays de l'Est par des réformes économiques et des aides à la balance des paiements, ainsi que cela est pratiqué dans les pays en développement. Face à des difficultés de cet ordre, l'aide humanitaire peut tout au plus jouer un rôle d'appoint (mesures de soutien en faveur de certaines catégories particulièrement défavorisées de la population, par exemple). Elle ne saurait toutefois se substituer aux indispensables mesures d'ordre macro-économique et socio-politique des gouvernements des dits pays ni aux aides économiques et financières internationales y relatives. Elle ne doit pas non plus contribuer à relâcher la pression qu'exerce la nécessité de réformer les structures économiques et sociales dans ces pays. C'est dans le cadre du second crédit de programme destiné aux pays de l'Europe de l'Est que nous vous présenterons les instruments de soutien de la Suisse à ces processus de réformes.

Nous avons déjà relevé que l'absence d'organisations partenaires éprouvées rend difficile d'éventuelles actions de l'Aide humanitaire et alimentaire en Europe de l'Est. Les institutions de l'ONU quant à elles limitent leur action aux pays en développement, ou ne sont compétentes que pour des situations bien déterminées, par exemple l'aide aux réfugiés. D'autres organisations, telles le CICR, n'interviennent qu'en cas de conflit. Quelques oeuvres d'entraide suisses, en revanche, ont établi depuis longtemps des contacts avec des partenaires dans ces pays. Aussi peuvent-elles entrer en considération pour réaliser des actions ponctuelles en faveur de certaines catégories de la population. Dans ce contexte, nous nous appuyons sur celles des oeuvres d'entraide qui disposent des capacités institu-

tionnelles, administratives et en personnel nécessaires et avec lesquelles nous collaborons également dans les pays en développement. Dans d'autres cas, à défaut d'autre partenaire, l'Aide humanitaire et alimentaire collaborera directement avec les services gouvernementaux et les organismes publics. En pareille occurrence elle s'efforcera autant que possible d'obtenir le concours de l'ASC de manière à ce que le suivi et la surveillance du projet soient assurés.

63 Conditions devant être satisfaites sur le plan de l'organisation et du personnel

A la DDA, la Division responsable de l'ensemble des activités entrant dans le domaine de l'aide humanitaire, la Division Aide humanitaire et ASC, compte aujourd'hui 32 collaborateurs. Son organisation actuelle est entrée en vigueur le 1er juillet 1988, date du regroupement de l'ensemble des activités de l'aide humanitaire en une seule et même division. Il s'est révélé cependant que cette forme d'organisation ne permettait pas à cette division de s'acquitter de sa mission de manière optimale. Aussi, avec le concours d'un consultant, procédera-t-on dans le courant de 1991 à un réexamen de l'organisation de ladite division.

L'aide humanitaire, si elle veut rester ouverte et pouvoir relever les nouveaux défis, doit non seulement être bien organisée, mais encore pouvoir compter, comme la DDA dans son ensemble, sur un effectif suffisant de collaborateurs motivés, bien formés et qualifiés. Au chiffre 5 de notre message sur la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement, nous avons rappelé la situation que connaissent actuellement tous les secteurs de la DDA quant à la charge de travail qui pèse sur chacun des collaborateurs. Ces remarques valent dans une plus large mesure encore pour l'aide humanitaire, dont les collaborateurs doivent faire face non seulement à leurs tâches quotidiennes mais encore

s'engager dans nombre d'actions d'aide d'urgence le plus souvent imprévisibles. Il est donc impérieux que la Division dispose d'un effectif de collaborateurs suffisant du point de vue du nombre et répondant au profil qu'exige aujourd'hui une aide humanitaire de haute qualité, également en raison du volume des dépenses de plus en plus important.

Les compétences financières actuellement différentes en matière de coopération au développement d'une part, et d'aide humanitaire d'autre part, seront adaptées par une révision correspondante de l'ordonnance pertinente du 12 décembre 1977. Cette mesure aura pour effet une simplification considérable des tâches au plan organisationnel. Par cette révision, nous donnerons suite à une proposition qui avait été formulée par le Contrôle fédéral des finances.

7 Utilisation du crédit de programme précédent

71 Engagements et paiements

Le crédit de programme de 530 millions de francs ouvert par l'arrêté fédéral du 30 novembre 1988 (FF 1988 III 1427) à partir du 1er mars 1989 était valable pour une durée minimale de trois ans. Le 31 mars 1991, les engagements à la charge de ce crédit s'élevaient à 371,6 millions de francs. Les événements qui se sont produits en 1989 et 1990 ont montré de manière très nette qu'il était impossible de planifier les engagements avec précision. Néanmoins, nous fondant sur les données dont nous disposons au moment de la rédaction du présent message (printemps 1991), nous prévoyons que le crédit de programme, réserve incluse, sera en tous les cas épuisé à l'expiration de la période minimale de trois ans.

La répartition définitive des moyens disponibles dans les limites du crédit de programme actuel n'est pas encore connue. Toutefois, le tableau ci-après reflète l'état des paiements au 31 mars 1991 avec leur répartition en fonction des diverses formes d'aide; il présente aussi les dépenses prévisibles d'ici le 29 février 1992, date probable de l'épuisement du crédit de programme de 530 millions de francs.

Ainsi qu'il ressort de ce tableau, nous avons dû nous écarter à plusieurs reprises de la répartition des moyens initialement prévue, cela afin de faire face aux nouveaux besoins qui se sont fait jour. Comme nous le laissions entendre au chiffre 62 de notre message du 25 mai 1988 concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération, le montant prévu au titre de l'aide alimentaire accordée sous forme de produits laitiers suisses s'est avéré trop élevé. Sur les 40 millions de francs prévus par année, nous n'en avons effectivement dépensé que 28 à 30 millions. De même, les dépenses au titre du Corps suisse d'aide en cas de catastrophe ont été moins élevées que prévues. En revanche, les moyens prévus pour les formes d'aide impliquant la plus grande souplesse face à l'évolution des besoins n'ont pas suffi. Il s'agit des domaines "Contributions aux organisations et oeuvres d'entraide internationales" et "Autres formes d'aide alimentaire".

La répartition du crédit de programme entre ces différentes formes d'aide correspond - à l'exception du domaine "Corps suisse en cas de catastrophe" - aux rubriques budgétaires existantes de l'aide humanitaire. C'est pourquoi la situation décrite ci-dessus a pu être corrigée en ouvrant des crédits complémentaires qui ont été compensés par prélèvement sur les rubriques non épuisées de l'aide humanitaire et de la coopération au développement.

A deux reprises, nous avons dû prélever des montants non négligeables sur la réserve en faveur des victimes de catastrophes extraordinaires: en 1989, nous avons alloué une contribution spéciale de 30 millions de francs au total en faveur de réfugiés, de personnes déplacées et d'autres victimes de conflit; en 1990, nous avons accordé une contribution spéciale de 10 millions de francs en faveur des travailleurs étrangers victimes de la crise du Golfe. Dans les deux cas, nous avons dû demander des crédits complémentaires, crédits qu'il n'a été que partiellement possible de compenser par prélèvement sur d'autres rubriques réservées à l'aide publique.

Répartition par forme d'aide des paiements à charge du crédit de programme de 530 millions de francs

Formes	Années		Dépenses prévues 1991	Dépenses prévues 1992	Dépenses prévues 1993	Montant total probable	Répartition prévue ini- tialement
	1989	1990					
Corps suisse d'aide en cas de catastrophe (ASC)	6'915'014	14'160'005	15'000'000	6'118'500		42'193'519	45'000'000
Contributions aux organisations et oeuvres d'entraide internationales	71'031'925	61'823'982	71'130'000	34'832'761		238'818'668	169'000'000
Aide alimentaire sous forme de produits laitiers suisses	22'401'164	27'964'766	29'000'000	14'348'700		93'714'630	120'000'000
Aide alimentaire sous forme de céréales							
Aide sous forme de céréales 1993	12'102'442	20'003'969	22'000'000	10'605'400	20'000'000	64'711'811 20'000'000	68'000'000 20'000'000
Autres formes d'aide alimentaire	7'512'863	15'758'909	20'500'000	9'789'600		53'561'372	51'000'000
Réserve destinée à couvrir des engagements en cas de catastrophes extraordinaires	(30'000'000)	(10'000'000)	17'000'000			(40'000'000) 17'000'000	57'000'000
T o t a l	119'963'408	139'711'631	174'630'000	75'694'961	20'000'000	530'000'000	530'000'000

8 Le nouveau crédit de programme

81 Montant et durée

Le crédit de programme de 1050 millions de francs que nous vous demandons d'ouvrir, nous permettra de prendre de nouveaux engagements pour une durée de quatre ans au moins. Nous adaptons ainsi la durée de ce crédit à celle du crédit de programme concernant la coopération technique et l'aide financière, contribuant ainsi à décharger le Parlement. Le nouveau crédit de programme doit pouvoir être utilisé à compter du 1er mars 1992 ou immédiatement après l'épuisement du crédit de programme actuel. Ce crédit a été fixé sur la base des chiffres inscrits dans le plan financier et les perspectives budgétaires pour la période 1992-1995. Le montant total qui en résulte, y compris la réserve pour des situations exceptionnelles, est donc de 1050 millions de francs; nous avons en effet ajusté le montant de cette réserve en raison de la situation incertaine qui prévaut dans de nombreux pays. Le volume effectif des dépenses pour l'aide humanitaire internationale sera fixé dans les budgets annuels.

82 Répartition des moyens

Dans notre message du 25 mai 1988, nous avons déjà souligné la nécessité de faire montre d'une plus grande souplesse lors de l'utilisation des divers moyens et instruments qui sont à notre disposition. Cette tendance s'est confirmée et renforcée ces trois dernières années. Pour cette raison, nous sommes parvenus à la conclusion qu'à moyen terme s'imposent, pour l'aide humanitaire, une simplification, respectivement une nouvelle répartition, selon de nouveaux critères des moyens voire, dans une certaine mesure également, des rubriques budgétaires. Une répartition telle que celle qui prévaut aujourd'hui, qui place au premier plan les différentes formes d'aide et non pas les besoins, ne nous semble plus compatible, à plus long terme, avec notre conception d'une aide humanitaire ciblée.

Ainsi, les projets combinés, qui comprennent aussi bien des éléments d'aide alimentaire que d'autres éléments (soins médicaux, formation), deviennent de plus en plus fréquents. A cela vient s'ajouter le fait que les diverses composantes des projets se recoupent toujours plus et peuvent gagner ou perdre de l'importance, selon l'évolution de la situation. Dans de tels cas, un soutien financier est la seule forme d'aide envisageable, parce que la seule à offrir la souplesse requise.

Comme nous l'avons déjà mentionné plus haut, il en va de même à l'intérieur de l'aide alimentaire. Des contributions s'avèrent nécessaires avant tout pour couvrir les frais de logistique, de transport et de distribution, ainsi que pour la réhabilitation de l'infrastructure nécessaire à l'acheminement de l'aide alimentaire. Des moyens financiers sont également requis pour l'achat local ou régional de céréales et, dans une mesure croissante, d'aliments riches en protéines tels que les légumes secs, car ces deux produits font la plupart du temps partie des denrées alimentaires de base de la population. Certains produits frais tels que les légumes, que l'on peut trouver sur le marché local, répondent également à un besoin.

Cela signifie que, dans la proposition de répartition des moyens qui suit, nous prévoyons encore un très grand accroissement dans les domaines "Contributions aux organisations et oeuvres d'entraide internationales" ainsi que "Autres formes d'aide alimentaire". S'agissant de l'aide alimentaire sous forme de produits laitiers suisses, nous nous fondons sur les dépenses moyennes des trois dernières années, étant donné que - contrairement aux autres domaines de l'aide humanitaire - aucun besoin prioritaire justifiant un dépassement de cette somme n'est apparu.

Dans les autres domaines, c'est-à-dire celui du Corps suisse d'aide en cas de catastrophe et celui de l'aide

alimentaire sous forme de céréales, nous prévoyons une croissance correspondante aux évolutions de ces dernières années. Si des événements extraordinaires venaient à exiger des moyens supplémentaires pour le Corps suisse d'aide en cas de catastrophe, nous pourrions sans autre y répondre. Etant donné que les activités de l'ASC et les contributions aux organisations et oeuvres d'entraide internationales sont financées par la même rubrique budgétaire, un transfert de fonds peut être effectué dans les deux sens. Nous avons d'ailleurs fait régulièrement usage de cette possibilité ces dernières années, ainsi que cela ressort du tableau sous chiffre 72.

La répartition des contributions en espèces entre les différentes organisations internationales et suisses, et le type de ces contributions, ne peuvent pas être déterminés à l'avance, puisqu'ils dépendent pour l'essentiel d'événements réels. Avec nos partenaires, nous nous efforçons d'établir une planification approximative et de fixer les priorités communes. Il n'est malheureusement que trop souvent nécessaire d'adapter ces prévisions aux événements effectifs, qui se déroulent différemment. Nous continuerons à l'avenir de participer aux actions d'aide de grande envergure de la communauté internationale, et de soutenir ainsi principalement des projets ou programmes spécifiques. Nous envisageons également de maintenir notre soutien aux actions et aux projets d'aide des oeuvres d'entraide suisses, par des contributions spécifiques. Celles-ci devraient représenter, ces prochaines années, également, environ un cinquième des dépenses annuelles.

Les récents événements ont en outre mis clairement en évidence la nécessité d'une réserve en prévision d'engagements pour des situations extraordinaires. C'est la raison pour laquelle nous maintenons cette réserve et en avons ajusté le montant. Dans ce contexte, nous tenons particulièrement compte du fait que l'aide humanitaire pourrait devenir nécessaire dans des proportions considérables eu égard à la

situation incertaine qui prévaut en Europe de l'Est et en Union soviétique, ainsi qu'à la suite de la guerre du Golfe. Ainsi que nous l'avons souligné dans notre réponse aux interventions parlementaires correspondantes concernant l'Union soviétique et l'Europe de l'Est, cette aide ne devrait toutefois pas être accordée au détriment des pays en développement, si elle devait prendre une certaine ampleur. Elle ne fait pas partie de l'aide publique au développement. Nous en voulons pour preuve qu'il ne nous est pas possible d'annoncer ces prestations au Comité de développement (CAD) de l'OCDE en tant qu'aide publique de la Suisse au développement (APD). C'est pourquoi des ressources budgétaires supplémentaires s'avéreront nécessaires selon les circonstances, que nous vous proposerons en temps opportun d'imputer au crédit de programme de l'aide humanitaire au moyen de crédits supplémentaires correspondants. Nous partons néanmoins du principe que l'Europe de l'Est et l'Union soviétique auront besoin en premier lieu d'une aide économique ou d'une aide à la balance des paiements et d'autres formes d'aide internationale pour réaliser leurs programmes de réforme économique. La contribution de la Suisse à de telles mesures de soutien fera l'objet d'un message séparé concernant un second crédit de programme pour les pays d'Europe de l'Est, que nous vous soumettrons d'ici peu.

Par ailleurs, le principe de la compensation reste valable en ce qui concerne l'utilisation de la réserve.

Nous fondant sur ces considérations, nous envisageons d'allouer aux différentes formes de l'aide humanitaire internationale les moyens financiers énumérés ci-dessous. Nous nous réservons toutefois le droit de procéder à des transferts de montants d'un poste à l'autre, selon l'évolution de la situation et les besoins qui se feront sentir.

Formes de l'aide	Nouveau crédit de programme pour 4 ans (en mio.de fr.)	Crédit de programme de 530 millions de francs pour 3 ans
a. Corps suisse d'aide en cas de catastrophe	90	45
b. Contributions à des organisations et oeuvres d'entraide internationales	451	169
c. Aide alimentaire accordée sous forme de produits laitiers suisses	140	120
d. Aide alimentaire sous forme de céréales	110	68
- aide sous forme de céréales 1993		20
e. Autres formes d'aide alimentaire	125	51
f. Réserve en faveur des victimes de catastrophes extraordinaires	134	57
TOTAL	1050	530

9 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

91 Conséquences financières

Comme nous l'avons mentionné au chiffre 8, nous demandons l'ouverture d'un crédit de programme de 1050 millions de francs, pour une durée minimum de quatre ans. Ce montant comprend les dépenses prévues dans le plan financier et les perspectives, et une réserve de 134 millions de francs. Nous n'utiliserons cette réserve qu'en cas de situations exceptionnelles, si par exemple une aide humanitaire de

grande ampleur devenait nécessaire en Europe de l'Est et en URSS.

Nous prévoyons que le crédit de programme actuel sera épuisé à coup sûr d'ici la fin de la période minimum de trois ans, c'est-à-dire à fin février 1992. Les nouveaux engagements occasionneront des dépenses à la charge du budget fédéral dès 1992 et jusqu'en 1996 probablement. Ces dépenses devront être couvertes par les ressources générales de la Confédération et inscrites au budget annuel que vous voterez.

92 Effets sur l'état du personnel

Dans notre message du 25 mai 1988 (FF 1988 II 1141) concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération, nous avons exposé que l'amélioration recherchée de la qualité de l'aide humanitaire nécessitait une augmentation de l'effectif du personnel de la Division aide humanitaire et ASC. Depuis lors, l'effectif de la Division a été augmenté de quatre postes: l'un de ces postes est affecté aux tâches qui relèvent de la Division dans son ensemble; nous avons attribué un poste à l'ASC et deux à l'Aide humanitaire et alimentaire. De cette façon, et grâce à l'engagement extraordinaire de toutes les personnes concernées, nous avons pu faire face à la croissance considérable de l'aide humanitaire en tant que telle, réaliser les objectifs concernant la qualité et le suivi des projets et nous acquitter des nouvelles tâches qui nous incombent.

La situation difficile en matière de personnel à la Centrale est ainsi comparable à celle observée dans les autres domaines d'activité de la DDA. A cela vient s'ajouter le fait que, s'agissant d'aide humanitaire, certaines évolutions ne sont que difficilement prévisibles et qu'elles peuvent causer très rapidement une surcharge supplémentaire notable au personnel de la Centrale. Eu égard au volume croissant de l'aide humanitaire et à la nécessité de conso-

l'élaboration l'amélioration qualitative de l'aide dans le sens des considérations du présent message, nous prévoyons d'augmenter encore l'effectif du personnel.

93 Conséquences pour les cantons et les communes

L'exécution de l'arrêté fédéral proposé incombant exclusivement à la Confédération, elle n'entraînera aucune charge pour les cantons et les communes.

10 Programme de la législature

Nous avons annoncé le présent message dans notre rapport du 18 janvier 1988 sur le programme de la législature 1987-1991 (FF 1988 I 395, appendice 2).

11 Base légale et forme juridique

L'arrêté fédéral que nous soumettons à votre approbation se fonde sur l'article 9, 1er alinéa, de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0), qui prescrit que les moyens nécessaires au financement de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationale sont alloués sous forme de crédits de programme ouverts pour plusieurs années.

Etant donné qu'il s'agit d'une décision à caractère financier, elle doit revêtir la forme d'un arrêté fédéral simple, conformément à l'article 8 de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils (RS 171.11). En tant que tel, l'arrêté qui vous est soumis n'est pas sujet au référendum facultatif.

Arrêté fédéral concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 9, 1^{er} alinéa, de la loi fédérale du 19 mars 1976¹⁾ sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales;
vu le message du Conseil fédéral du 3 juin 1991²⁾,

arrête:

Article premier

¹ Un crédit de programme de 1050 millions de francs est ouvert aux fins d'assurer la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération.

² Il est alloué pour une période minimale de quatre ans à partir du 1^{er} mars 1992, mais au plus tôt lorsque le précédent crédit de programme sera épuisé.

³ Les crédits de paiement annuels seront inscrits au budget.

Art. 2

Ce crédit pourra être notamment utilisé aux fins de financer:

- a. Les contributions ordinaires et extraordinaires accordées en espèces ou en nature à des organisations internationales (intergouvernementales ou non gouvernementales) et à des œuvres d'entraide internationales, ainsi que l'exécution des opérations humanitaires décidées par le Conseil fédéral;
- b. Les opérations à l'étranger du Corps suisse pour l'aide en cas de catastrophes, ainsi que la formation et l'équipement des membres du Corps;
- c. La livraison de produits laitiers d'origine suisse;
- d. D'autres aides alimentaires, notamment sous forme de céréales ou de produits céréaliers.

Art. 3

Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas soumis au référendum.

34522

¹⁾ RS 974.0

²⁾ FF 1991 III 357

Annexes

Les annexes ci-jointes sont réparties en deux groupes.

L'annexe A (Principes de l'aide humanitaire) est un document interne ayant le caractère d'une directive. Il a été inséré ici afin de le faire connaître à un public plus large. L'annexe B reproduit les critères de la DDA pour l'utilisation des produits laitiers dans le cadre de l'aide alimentaire qui sont en vigueur depuis le 1er avril 1990. L'annexe C montre la structure organisationnelle de l'aide humanitaire. L'annexe D fournit un aperçu des termes les plus importants ainsi que les abréviations figurant dans ce message.

Le second groupe d'annexes (1 à 7) contient essentiellement des données statistiques. Celles-ci fournissent des informations sur l'aide humanitaire internationale de la Confédération pendant les années 1988, 1989 et 1990. Y sont décrites en outre brièvement certaines actions typiques (ainsi que quelques-unes non-typiques) réalisées au cours de ces trois années.

Annexe 1 Répartition géographique de l'aide humanitaire

Annexe 2 Les principaux partenaires de l'Aide humanitaire et alimentaire

Annexe 3 Les actions de l'ASC

Annexe 4 Les actions des représentations suisses et des bureaux de coordination de la DDA.

Annexe 5 L'aide humanitaire en faveur des réfugiés

Annexe 6 L'aide alimentaire

Annexe 7 Choix d'actions typiques de l'aide humanitaire avec brève description.

Le message du 25 mai 1988 concernant la continuation de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationales contenait des indications statistiques jusqu'à la fin de l'année 1987. Pour cette raison, nous avons également tenu compte de l'année 1988 dans les annexes au présent message, bien que cette année-là ne tombe pas dans la période du présent crédit de programme. De cette façon, nous avons pu éviter une série statistique incomplète.

Principes de l'aide humanitaire

Remarques préliminaires

Les principes de l'aide humanitaire qui suivent ont pour but de présenter dans un seul document les éléments majeurs de la politique suisse en matière d'aide humanitaire. Le présent document est conçu en premier lieu pour les personnes et les autorités qui sont directement ou indirectement impliquées dans la réalisation de la politique suisse en matière d'aide humanitaire: les collaborateurs de la DDA, les représentants des organisations partenaires au niveau suisse ou international, les volontaires du Corps suisse d'aide en cas de catastrophe, les consultants, etc.

Comme les Principes de la coopération au développement de la Suisse de mars 1987, il convient également de replacer cette présentation dans le contexte spécifique dans lequel s'inscrit l'aide humanitaire de la Confédération. Elle ne reflète qu'un aspect des relations entre la Suisse et les pays concernés - il s'agit presque toujours de pays en développement - et elle ne représente en tout cas qu'une contribution aux efforts propres de ces pays visant à maîtriser les situations de crise ou de catastrophe.

Après la coopération technique et l'aide financière, d'une part, et les mesures de politique économique et commerciale, d'autre part, l'aide humanitaire avec ses deux branches (le Corps suisse d'aide en cas de catastrophe et l'Aide humanitaire et alimentaire) est le troisième principal volet de l'aide publique de la Confédération. Un cinquième environ des moyens dont dispose l'aide publique est affecté à l'aide humanitaire, ce qui représente un pourcentage élevé comparé à celui d'autres pays donateurs.

1. Généralités

L'aide humanitaire est régie par les mêmes bases légales que les autres instruments de l'aide publique de la Confédération. Les principes généraux énumérés à l'article 2 de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales -solidarité, interdépendance entre les différentes parties du monde, respect mutuel des droits et des intérêts des partenaires - sont communs aux deux instruments. L'article 2 précise en outre que les mesures à prendre doivent tenir compte de la situation spécifique des pays partenaires et des besoins de la population auxquelles elles sont destinées.

La coopération au développement et l'aide humanitaire se distinguent par leurs objectifs. La première soutient les pays en développement dans leurs efforts visant à améliorer les conditions d'existence de leur population. L'aide humanitaire, quant à elle, a pour but de contribuer à la sauvegarde de la vie humaine lorsqu'elle est menacée ainsi qu'au soulagement des souffrances, par des mesures de prévention ou de secours. Elle est notamment destinée aux populations victimes d'une catastrophe naturelle ou d'un conflit armé. Comparés aux objectifs différenciés de la coopération au développement, qui sont fixés à l'article 5 de la loi fédérale précitée, les buts poursuivis par l'aide humanitaire revêtent une portée très générale. C'est pour cette raison que l'aide humanitaire dispose d'une large marge d'appréciation dans son action.

Il s'agit de souligner en particulier que le mandat confié à l'aide humanitaire revêt une portée universelle. Son activité n'est pas limitée aux pays en développement. Les catastrophes, conflits armés et autres crises qui rendent l'aide humanitaire nécessaire se rencontrent toutefois avant tout dans ces pays-là parce qu'ils accompagnent souvent des problèmes liés au développement. La grande pauvreté qui est le lot de la majorité de la population rend de surcroît ces personnes particulièrement vulnérables aux crises et aux catastrophes de toute nature: pour de larges cercles de la population, dont les conditions d'existence sont déjà précaires en temps normal, toute nouvelle crise compromet immédiatement leur survie.

C'est pourquoi l'aide humanitaire doit être concentrée en priorité sur les situations extrêmes, afin de faire face avec ses moyens limités aux situations caractérisées au plan mondial par la plus grande détresse.

Etant donné que la plupart des situations de détresse dont s'occupe l'aide humanitaire sont en relation d'une manière ou d'une autre avec des problèmes de développement, il est indispensable d'associer étroitement les mesures à effets immédiats de l'aide humanitaire avec les mesures de la coopération au développement qui visent une amélioration à long terme. L'objectif à atteindre est d'obtenir une complémentarité judicieuse des deux instruments aussi bien au niveau conceptuel que sur le plan du travail pratique.

2. Principes et critères de l'aide humanitaire

En se fondant sur l'article 7 de la loi fédérale ainsi que sur les expériences pratique de ces dernières années, ont été établies une série de principes et de critères qui servent de lignes directrices pour l'aide humanitaire de la Confédération.

Principes

Un premier principe important de l'aide humanitaire est celui de l'universalité, que nous avons déjà mentionnée au début. Chaque pays, chaque groupe de la population peut en principe entrer en ligne de compte comme bénéficiaire potentiel de l'aide humanitaire. Un seul critère détermine ici l'octroi de l'aide: l'existence d'une situation de détresse.

Le second principe, celui de la non-discrimination, est rattaché au premier. Selon ce principe, l'aide humanitaire est accordée indépendamment de la nationalité, de la race, de la religion, du sexe et de l'appartenance politique ou sociale des bénéficiaires. Le seul élément déterminant est ici le degré d'indigence et de détresse des personnes concernées. L'aide humanitaire de la Confédération est politiquement neutre. Son octroi n'est pas tributaire du régime politique qui prévaut dans le pays concerné. Elle ne dépend pas non plus de nos propres intérêts de politique extérieure ou intérieure ou encore économiques. Il nous faut veiller en même temps à ce que l'aide ne soit pas utilisée abusivement par l'autre partie à des fins politiques propres.

Toute aide humanitaire doit être axée sur les besoins de la population bénéficiaire. Ce sont ces besoins qui déterminent la forme d'aide la plus appropriée. Cela est valable en particulier pour toutes les formes d'aide alimentaire. La réalisation de ce principe suppose un examen préalable soigneux des besoins à satisfaire. Il convient ici de respecter le contexte socio-culturel ainsi que le niveau de développement du groupe destinataire de l'aide. L'aide doit s'adresser au groupe concerné par la situation de détresse et non pas à des individus. Elle doit s'intégrer au contexte local. Elle vise en premier lieu à rétablir l'état antérieur à la crise ou à la catastrophe, sans pour autant influencer négativement sur l'évolution de la situation postérieure à la crise.

L'aide fournie doit être orientée vers les besoins essentiels de la population bénéficiaire (survie/alimentation, eau potable, habillement, logement, santé, formation) et être concentrée avant tout sur les couches de la population socialement défavorisées. La priorité est donnée aux besoins d'importance vitale.

Il convient de prendre toujours en considération les initiatives et efforts propres de la population bénéficiaire, d'éviter dans la mesure du possible les dépendances ou de les limiter à un minimum tant en volume qu'en durée.

L'aide humanitaire revêt un caractère subsidiaire. Elle complète les efforts propres des personnes concernées et du pays partenaire, et elle intervient lorsque les capacités locales s'avèrent insuffisantes à surmonter la situation de détresse. Elle vise dans la mesure du possible à promouvoir

les structures locales et à les rendre davantage capables de maîtriser et d'empêcher les crises futures.

L'aide humanitaire doit également être pertinente, efficace et atteindre effectivement et de manière ciblée la population qui en a besoin. Dans les situations de conflit, cela peut également supposer dans certaines circonstances des interventions au niveau diplomatique ou politique de la part des pays donateurs.

Enfin, s'agissant de l'aide d'urgence, la rapidité avec laquelle les secours sont prodigués représente un principe essentiel.

Critères

La présence d'un événement ou d'une situation d'un certain type est une pré-condition à l'octroi de l'aide humanitaire: conflits armés, catastrophes naturelles ou provoquées par les hommes ou bien apparition d'une situation d'urgence aiguë, telle que famine, épidémie ou arrivée de réfugiés, ou bien, de manière plus générale, existence d'une misère ou d'une pauvreté graves et généralisées. Dans les situations d'urgence de nature structurelle, qui relèvent à proprement parler de la coopération au développement ou dans les pays autres que les pays en développement - de mesures de soutien économiques, l'aide humanitaire ne doit intervenir que lorsque certaines couches sociales se trouvent dans une situation de détresse intense, et qu'il y va de leur survie.

La nature, l'étendue et l'intensité de l'événement ou de la situation doivent donc indiquer la nécessité d'une aide. Eu égard au nombre croissant au niveau mondial de situations d'urgence aiguës ou chroniques, l'aide humanitaire doit évaluer soigneusement dans quelles situations elle entend utiliser ses forces et ses moyens limités. Elle interviendra en premier lieu lorsque la population bénéficiaire ne peut plus subvenir à ses besoins d'importance vitale. L'aide sera ensuite accordée lorsqu'il est possible, avec un engagement modeste tant en volume qu'en durée, d'éviter catastrophes et crises futures ou de rétablir l'indépendance d'un groupe de bénéficiaires de l'aide.

Il existe en outre une autre condition à remplir: l'aide doit être possible dans la situation spécifique donnée. L'accès à la population bénéficiaire doit être garanti, l'aide souhaitée ou tout du moins tolérée par les autorités et acceptée par la population. Comme signalé plus haut, des démarches diplomatiques de la part des pays donateurs peuvent dans de telles situations s'avérer nécessaires dans certaines circonstances.

Les actions d'aide d'urgence ne cessent en outre de montrer que l'impossibilité de venir en aide en temps utile aux personnes qui en ont un urgent besoin est imputable non pas à l'absence de biens de secours, mais au contraire à des

lacunes du côté de la logistique et de l'infrastructure. Dans les régions isolées ou lors de conflits armés, les frais de transport et de logistique peuvent ainsi représenter plusieurs fois la valeur des secours. Les possibilités de réalisation opérationnelle de l'aide représente ainsi un autre critère important.

L'aide humanitaire doit ensuite être accordée dans un cadre conceptuel qui précise les besoins d'aide humanitaire. La coordination entre les organisations d'entraide nationales et internationales, d'une part, et avec les services officiels concernés, d'autre part, représente à cet égard un élément important. Sans coordination au siège principal des organisations et avant tout sur place, aucune aide judiciaire et efficace et rationnelle n'est possible.

Une aide bien conçue comprend également une planification pour la phase transitoire, celle du retour à la normalité après la crise. Les différents moyens doivent être harmonisés afin de permettre aux populations touchées d'assurer leur développement par leurs propres moyens. Il convient ainsi de ne jamais perdre de vue les liens qui existent entre l'aide humanitaire et les possibilités de développement à long terme d'une région.

L'aide humanitaire est tributaire de la coopération d'organisations partenaires. C'est donc un critère très important pour elle de pouvoir compter sur l'existence d'un partenaire approprié. Cela est valable aussi bien pour le Corps suisse d'aide en cas de catastrophe, où la collaboration a souvent lieu directement avec des services officiels, que, dans des proportions plus fortes, pour l'Aide humanitaire et alimentaire. A noter que la responsabilité proprement dite de l'action de cette dernière incombe à une organisation partenaire suisse ou internationale.

3. Priorités de l'aide humanitaire

Les besoins de la population bénéficiaire représentent le point de départ de toute activité en matière d'aide humanitaire. L'aide humanitaire peut être engagée dans une multitude de situations. Des catastrophes naturelles ou celles provoquées par l'homme peuvent rendre l'aide humanitaire nécessaire, que ce soit après un tremblement de terre ou une inondation, après une famine ou une catastrophe industrielle. Viennent ensuite les guerres et autres conflits armés: les blessés, les prisonniers de guerre et la population civile touchée par le conflit requièrent aide, protection et secours. Les réfugiés et les personnes déplacées sont fréquemment tributaires - totalement ou en partie - de l'aide humanitaire. Enfin, l'augmentation de la pauvreté et les conséquences des programmes d'ajustement structurel sur les groupes socialement défavorisés font que dans nombre de pays en développement, de larges couches de la population dépendent d'une aide extérieure pour survivre.

L'aide humanitaire est ainsi essentiellement une aide d'urgence, qui vise à assurer la survie de la population bénéficiaire. Elle a pour but de rendre dès que possible les personnes capables de subvenir elles-mêmes à leur propres besoins. Dans certaines situations, s'agissant avant tout de l'aide aux réfugiés, elle peut aussi être nécessaire pendant une assez longue période. A moyen terme, l'aide sociale, qui s'occupe des victimes de détresse chronique ou de groupes de population particulièrement défavorisés est également une aide à moyen terme.

Les priorités géographiques de l'aide humanitaire résultent de la définition de groupes spécifiques de bénéficiaires. En ce qui concerne les continents, ces priorités se recourent avec celles de la coopération au développement. L'Afrique sub-saharienne reçoit plus de la moitié de l'aide humanitaire de la Confédération. Cela s'explique non seulement par les conditions économiques difficiles et par les famines répétées dans un grand nombre de pays d'Afrique, mais également par les nombreux conflits armés. Dans quelques cas seulement, les pays qui bénéficient de l'aide humanitaire sont également des pays de concentration de la coopération au développement, comme certains pays du Sahel ou le Mozambique par exemple. En Asie, l'aide humanitaire est concentrée avant tout dans la zone de conflit du Moyen-Orient et dans les régions touchées par d'importants afflux de réfugiés ou par des conflits armés, telles que le Sud-est asiatique, le Pakistan ou l'Afghanistan. En Amérique latine, l'aide humanitaire est active avant tout en Amérique centrale et au Pérou, et de manière ponctuelle au Brésil et en Haïti. En Europe de l'Est, une aide humanitaire - ponctuelle également - a été apportée ces dernières années en Union soviétique, en Pologne, en Bulgarie et en Roumanie. Cette aide était octroyée suite à des catastrophes naturelles - tremblement de terre en Arménie par exemple -, ou pour atténuer l'impact de changements économiques et politiques sur des groupes défavorisés. Dans certains cas, l'aide humanitaire a également profité aux réfugiés.

Les actions d'aide humanitaire visent principalement - par leur contenu - à assurer les besoins essentiels. L'alimentation, l'approvisionnement en eau potable, le logement et les soins médicaux de base occupent ici les premières places. Des activités dans les domaines des transports et communications ainsi que de la logistique et de la réhabilitation de l'infrastructure sont également si fréquentes qu'ils constituent la condition sine qua non pour l'acheminement des secours nécessaires à la survie de la population en détresse.

L'aide humanitaire s'efforce également, dans certains cas appropriés, d'atteindre des objectifs à long terme, en soutenant par exemple des projets revêtant un caractère de formation ou des mesures visant à promouvoir les revenus, en particulier auprès des réfugiés. Les projets d'appui au retour volontaire des réfugiés dans leur patrie revêtent également une portée à long terme. Pour ce type de projets,

l'aide humanitaire et les mesures de coopération au développement sont étroitement liées.

4. Les différentes formes d'aide humanitaire

Ainsi que cela a déjà été expliqué plus haut, l'aide humanitaire de la Confédération se présente sous différentes formes. L'article 8 de la loi fédérale distingue quatre formes d'aide humanitaire:

- prestations en nature, notamment la mise à disposition de denrées alimentaires;
- contributions en espèces;
- mise à disposition de spécialistes et d'équipes de secours, notamment en cas de catastrophes;
- toute autre forme d'aide qui sert les buts de l'aide humanitaire.

Il convient en outre de faire la distinction entre les deux secteurs d'activité suivants: le Corps suisse d'aide en cas de catastrophe (ASC) et l'Aide humanitaire et alimentaire. Cette distinction correspond en même temps à l'organisation au sein de la Division Aide humanitaire et ASC de la DDA, compétente pour l'ensemble de l'aide humanitaire.

Le Corps suisse d'aide en cas de catastrophe réalise lui-même des actions et engage son personnel propre; son activité se concentre donc sur la troisième catégorie de formes d'aide. On rencontre toutefois souvent des formes d'aide combinée: la mise à disposition d'experts est complétée par des contributions financières ou également par une aide alimentaire. Le domaine d'activité proprement dit, mais non pas exclusif de l'ASC est l'aide opérationnelle en cas de catastrophe. L'aide en cas de catastrophe dispose d'un instrument spécial pour l'aide d'urgence: la Chaîne suisse de sauvetage. Celle-ci regroupe, outre l'ASC, la Garde aérienne suisse de sauvetage (GASS/REGA), la Société suisse des chiens de catastrophe (SSCC), l'Office fédéral des troupes de protection aérienne (OFTPA), et la Croix Rouge Suisse (CRS). En l'espace de dix heures environ, une équipe de quelque 100 personnes peut être mobilisée en cas de besoin. La Chaîne suisse de sauvetage est surtout adaptée au repérage et au sauvetage des personnes ensevelies et aux soins médicaux aux blessés. L'activité de l'ASC se déroule en fait en majeure partie dans les domaines suivants: aide à la survie, reconstruction et réhabilitation. La prévention ne cesse par ailleurs de gagner en importance. Outre ses actions propres, la coopération opérationnelle avec la CRS, le Comité international de la Croix Rouge (CICR) et les organisations humanitaires internationales (engagement d'experts disponibles à court terme ou reprise de certaines composantes des projets, par exemple) jouent également un rôle considérable.

L'Aide humanitaire et alimentaire soutient les projets ou les programmes d'organisations internationales, d'oeuvres d'entraide suisses et, par le biais des bureaux de coordination de la DDA, d'organisations locales, ou bien encore, à titre exceptionnel, de programmes gouvernementaux. Le soutien accordé peut revêtir la forme soit de contributions financières en faveur de ces organisations, soit celle d'une aide alimentaire. L'Aide humanitaire et alimentaire représente plus de 90 pour cent des dépenses globales de l'aide humanitaire.

En tant que forme spécifique de l'aide humanitaire, l'aide alimentaire doit tenir compte non seulement des principes et critères généraux qui régissent la première, mais également d'autres critères et principes spéciaux. Comme pour le reste de l'aide humanitaire, sont déterminants pour les besoins de la population concernée, l'octroi de l'aide alimentaire, et non pas l'intérêt du pays donateur à l'utilisation de surplus agricoles. L'aide alimentaire est ainsi utilisée, lorsqu'elle représente le type d'aide le plus approprié dans une situation donnée. C'est le cas par exemple s'agissant de lutter contre une famine aiguë ou chronique, ou contre la malnutrition. L'aide alimentaire ne doit pas se substituer au manque de moyens financiers; elle ne doit pas jouer le rôle d'une aide budgétaire à une institution ni celui d'une aide à la balance des paiements à un Etat.

Il en va de même pour le choix du produit proposé au titre de l'aide alimentaire. Les produits livrés ou achetés sur place doivent correspondre aux habitudes alimentaires de la population bénéficiaire et ne doivent pas créer de nouvelles habitudes de consommation. La population doit avoir l'habitude de préparer le produit qu'elle reçoit et être en mesure de le faire dans les conditions d'hygiène précaires qui sont les siennes sans danger pour la santé. Cela est particulièrement important dans les situations d'aide d'urgence. Enfin, l'aide alimentaire ne doit avoir aucune conséquence négative sur les structures locales de production et de distribution.

La Confédération dispose de divers produits au titre de l'aide alimentaire. En volume, les céréales et les produits céréaliers en représentent la majeure partie. Ils sont achetés autant que possible dans le pays concerné ou dans la région même. C'est ainsi que 80 pour cent des céréales proviennent aujourd'hui des pays en développement. Les produits laitiers suisses (lait entier et lait écrémé en poudre, ainsi que fromage fondu) constituent également une part importante de l'aide alimentaire. Leur utilisation est régie par des directives spéciales, qui permettent d'assurer une utilisation judicieuse et ciblée de ces précieux produits. Les programmes de nutrition placés sous la surveillance d'un personnel médical viennent ici en première position. Les autres produits offerts au titre de l'aide alimentaire sont entre autres des aliments protéiniques

végétaux tels que les légumes secs, ainsi que quelques produits spéciaux d'origine suisse. Les contributions aux frais de transport et de distribution et le soutien en matière de logistique en général ont en outre été fortement accrues. Les denrées alimentaires représentent souvent la partie la plus facile à se procurer de l'aide alimentaire.

5. Importance des organisations partenaires

La majeure partie - en volume - de l'aide humanitaire de la Confédération est réalisée en collaboration avec un grand nombre d'organisations partenaires. S'agissant de la qualité de l'aide humanitaire, le travail effectué par ces organisations revêt donc une importance déterminante. Aussi convient-il d'apporter un soin tout particulier au choix de ces organisations.

Parmi les oeuvres d'entraide suisses, nous travaillons avec les institutions qui, par leurs expériences opérationnelles, leurs contacts avec des organisations locales, par la qualité de leur personnel et leur infrastructure, sont en mesure d'identifier et d'exécuter, respectivement de suivre des projets (au cas où leur exécution incombe à un partenaire local) dans le sens de nos principes, de nos critères et de nos priorités. Elles doivent en outre disposer d'un public de soutien qui est prêt à contribuer au projet sur le plan financier.

La coopération avec les oeuvres d'entraide suisses peut prendre soit la forme d'un cofinancement de certains projets ou programmes, soit celle d'aide alimentaire soit celle d'une collaboration opérationnelle avec l'ASC.

Pour les contributions en espèces, la participation équivaut en général à la moitié du coût du projet. Elle peut également atteindre un montant supérieur dans certains cas exceptionnels. Pour l'aide alimentaire, les produits proposés sont mis à disposition par la Confédération. Lorsque les marchandises sont achetées sur place, l'oeuvre d'entraide reçoit de la Confédération la majeure partie de la somme nécessaire, mais elle doit également participer financièrement. A l'avenir, il faudra intégrer davantage l'ensemble de l'aide alimentaire dans la politique générale concernant les projets des oeuvres d'entraide. Cela devrait également entraîner dans ce domaine-là des changements quant au type et au volume de la participation financière.

Au-delà de l'activité liée aux projets, la collaboration au niveau du dialogue sur la politique à suivre entre la Confédération et les oeuvres d'entraide et le partage d'expériences revêtent une importance certaine. S'y ajoutent non seulement l'échange d'informations mais également, en particulier, des visites de projets et des missions d'évaluation communes.

Il convient de mentionner spécialement ici la collaboration avec le Comité international de la Croix Rouge (CICR), qui, par sa forme, est une organisation privée suisse, mais qui doit toutefois s'acquitter d'un mandat de droit public international. La Confédération soutient les tâches générales du CICR en accordant une contribution considérable au budget ordinaire de l'organisation. L'Aide humanitaire et alimentaire participe en outre à des projets ou programmes spécifiques au titre de l'aide d'urgence, sous forme de contributions en espèces et d'aide alimentaire. Le Corps suisse d'aide en cas de catastrophe (ASC) coopère également avec le CICR. La coopération avec cet organisme est particulièrement importante parce que les groupes de population auxquels il s'adresse ne sont en général accessibles par aucune autre organisation humanitaire, et parce que le CICR assume dans les zones de conflit - abstraction faite de l'aide matérielle qu'il y apporte - une fonction de protection tout-à-fait essentielle.

Parmi les organisations internationales, les organisations internationales humanitaires énumérées ci-après sont d'importants partenaires de la Confédération: le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Programme alimentaire mondial (PAM), le coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe (UNDRO), l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), le Programme d'aide des Nations-Unies en faveur des personnes déplacées du Cambodge (UNBRO), l'Organisation internationale pour les Migrations (OIM) et l'UNICEF pour des programmes d'aide d'urgence spécifiques. Le soutien à ces organisations se présente pour une petite partie sous la forme de contributions générales à leurs programmes et pour une part plus importante sous celle d'une participation à des projets ou programmes spécifiques. Cette participation peut être accordée soit en espèces, soit sous forme d'aide alimentaire. De surcroît, le Corps suisse d'aide en cas de catastrophe (ASC) met régulièrement à la disposition de ces organisations des experts pour de brèves missions ou bien réalise pour elles certaines composantes de projet.

Le soutien apporté à ces organisations est l'expression de notre solidarité avec les bénéficiaires et avec les autres pays donateurs; par ailleurs les programmes et projets auxquels est accordée un soutien sont choisis à la lumière des principes, critères et priorités de la DDA et de l'aide humanitaire. L'on s'efforce ici, dans une certaine mesure, d'adopter une attitude anti-cyclique, et l'on soutient souvent des projets qui en ont manifestement besoin, mais qui ne rencontrent guère d'écho favorable auprès de certains pays donateurs, pour des considérations d'ordre politique, ou bien qui ne figurent pas parmi les sujets d'actualité brûlants. Par une participation active au sein des organes de surveillance des organisations concernées, la DDA prend part à l'établissement des programmes et à la fixation des priorités correspondantes.

Dans les pays de concentration de la coopération au développement, l'aide humanitaire oeuvre pour une coopération renforcée avec des organisations locales et dans certaines circonstances avec des institutions étatiques. Elle s'efforce ainsi de contribuer à promouvoir les structures locales pour les mettre en mesure de surmonter à l'avenir de telles crises. Les bureaux de coordination jouent un rôle important dans ce contexte, s'agissant de l'identification et du suivi des projets visant ce but dans le domaine de l'Aide humanitaire et alimentaire.

DIRECTION DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT
ET DE L'AIDE HUMANITAIRE

3003 B E R N E - S U I S S E

C R I T E R E S
POUR L'UTILISATION DE PRODUITS LAITIERS
DANS LE CADRE DE L'AIDE ALIMENTAIRE

Avril 1990

Ces critères sont également disponibles en allemand, anglais, espagnol et portugais

PARTIE 1 - INTRODUCTION

1. INTRODUCTION

La faim augmente dans le monde. Plus d'un demi-milliard de personnes sont sous-alimentées, et bien davantage encore souffrent de malnutrition. La Suisse contribue activement à soulager cette détresse en encourageant la production agricole dans le tiers monde. Un autre moyen important est l'aide alimentaire, qui procède de la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales du 19 mars 1976.

2. BASES LEGALES

Art. 7:

L'aide humanitaire a pour but de contribuer, par des mesures de prévention ou de secours, à la sauvegarde de la vie humaine lorsqu'elle est menacée ainsi qu'au soulagement des souffrances; elle est notamment destinée aux populations victimes d'une catastrophe naturelle ou d'un conflit armé.

Art. 8:

L'aide humanitaire peut revêtir les formes suivantes:
a. Des prestations en nature, notamment la mise à disposition de denrées alimentaires;
b. ...

Dans son message du 25 mai 1988 concernant la continuation de l'aide humanitaire de la Suisse, le Conseil fédéral expose la manière dont il conçoit l'aide alimentaire, l'importance qu'il lui accorde et les dangers à éviter.

En vertu des bases légales susmentionnées et de l'ordonnance du 12 décembre 1977, art. 14, qui s'y rapporte, la Direction de la coopération et de l'aide humanitaire (DDA) promulgue les présents critères d'application de l'aide alimentaire, plus particulièrement sous forme de produits laitiers. Ces critères s'adressent à tout organisme ou personne utilisant les produits laitiers de la Confédération: oeuvres d'entraide suisses, représentations diplomatiques et consulaires, bureaux de coordination de la DDA et organisations partenaires locales. Ils s'appliquent pour l'essentiel à la distribution de produits laitiers par des organisations internationales.

Ces critères servent de base de décision à la DDA. Celle-ci peut déroger à certains d'entre eux lorsqu'une situation exceptionnelle le requiert.

Les présents critères, valables à partir du 1er avril 1990, remplacent ceux du 10 juillet 1980.

PARTIE 2 - PRINCIPES GENERAUX

Premier principe

Des denrées alimentaires peuvent être distribuées à des personnes

- *déjà sous-alimentées,*
- *dont la situation alimentaire est gravement menacée (en cas de catastrophes naturelles, guerres, mesures d'ajustement structurel, etc.).*

La pauvreté n'est pas à elle seule un critère justifiant la distribution de denrées alimentaires; en effet, les mesures propres à améliorer le revenu sont un meilleur moyen de lutter contre la misère. Il y a cependant des situations extrêmes où l'aide alimentaire est indiquée: réfugiés, malades, catégories marginales, etc.

Il faut faire ici une distinction entre individus et groupes.

Individus (alimentation thérapeutique ou intensive)

La DDA peut soutenir les centres de réhabilitation nutritionnelle qui utilisent du lait à côté d'autres denrées alimentaires, à des fins thérapeutiques. Médecins et personnel soignant doivent déterminer si quelqu'un présente des symptômes qui justifient une alimentation particulière. Il faudrait s'assurer systématiquement que la personne consomme elle-même les aliments qu'on lui donne, qu'elle ne les distribue pas à d'autres membres de sa famille ou qu'elle ne les vende pas.

Groupes sociaux (alimentation complémentaire)

Certains groupes sociaux peuvent avoir besoin d'une nourriture complémentaire. Il s'agit notamment des femmes enceintes et des mères allaitantes, des enfants en bas âge, éventuellement des personnes âgées. Les malades doivent être traités individuellement de façon thérapeutique.

Si une partie seulement d'une catégorie sociale est mal nourrie, on considérera les cas particuliers; s'il s'agit de la majorité du groupe, celui-ci peut être englobé dans le programme. Ainsi, par exemple, toutes les femmes enceintes ou allaitantes recevront alors une ration identique.

Une oeuvre d'entraide qui désire réaliser un programme nutritionnel particulier doit commencer par enregistrer le groupe sur une liste et en déterminer l'état nutritionnel. Cette opération est normalement assurée par du personnel formé médicalement.

Comme dans le cas de l'alimentation thérapeutique, les bénéficiaires doivent consommer leur nourriture sous surveillance. C'est le seul moyen de s'assurer que les denrées ne sont pas distribuées à toute la famille.

Populations entières (alimentation générale)

En cas de catastrophe naturelle, de crise économique ou de guerre, il peut être opportun de fournir temporairement des denrées alimentaires à toute la population d'une région. Mais on fera préalablement des sondages pour déterminer si l'état nutritionnel du groupe justifie une distribution générale de denrées alimentaires, ou s'il faut seulement nourrir certaines personnes ou catégories sociales.

L'aide alimentaire ne doit pas servir à l'encouragement général d'écoles ou de projets de développement, à moins qu'une situation nutritionnelle médiocre ne justifie cette mesure. Dans les écoles, on peut envisager de nourrir séparément les enfants souffrant de malnutrition. Les produits laitiers n'entrent ici en considération que combinés à d'autres denrées alimentaires.

Deuxième principe

Les denrées alimentaires doivent être achetées aux producteurs locaux chaque fois que cela s'avère économique et pratique.

Tout apport de produits agricoles représente une concurrence pour la paysannerie locale. Le fait d'acheter les denrées alimentaires sur place soutient les structures locales, améliore le revenu des paysans et des activités transformatrices, et diminue les frais de transport.

L'achat de denrées alimentaires peut passer par des coopératives ou le commerce privé.

Dans le cas d'un achat local de denrées alimentaires, l'oeuvre d'entraide obtient de la DDA tout ou partie des fonds nécessaires, dans le cadre des conditions générales de l'aide humanitaire.

Troisième principe

Les denrées distribuées dans le cadre de programmes nutritionnels doivent être connues des destinataires et correspondre à leurs habitudes. Des dérogations sont envisageables en cas de catastrophe.

La population locale utilise le plus souvent une céréale (maïs, millet, riz, évt. blé, etc.) ou un tubercule (pomme de terre, manioc, igname, etc.) comme nourriture de base. Pour compléter celle-ci et couvrir les besoins en protéines, on consomme haricots, pois, soja, lentilles, arachides, viande, poisson, oeufs ou lait. Comme il y a souvent des carences en vitamines ou sels minéraux, il faut enrichir l'ordinaire par des fruits et des légumes.

La population d'une contrée sait comment préparer les denrées produites sur place. Il faudrait donc que l'aide alimentaire n'utilise si possible que des produits qui pourront ensuite être obtenus sur le marché local à des prix abordables, ce qui n'est pas le cas des produits laitiers dans bien des régions. En cas d'alimentation complètement déséquilibrée ou de famine, on peut utiliser provisoirement un autre produit alimentaire.

Dans bien des régions, la nourriture habituelle ne répond pas aux besoins d'une alimentation saine et équilibrée. Il s'agit alors de déterminer si cela est dû à un manque de produits alimentaires, à des prix trop élevés ou à l'ignorance. A longue échéance, il peut être plus efficace de faire de la vulgarisation - par exemple introduire de nouvelles cultures ou trouver d'autres canaux de distribution - que de pratiquer l'aide alimentaire à court terme.

Quatrième principe

L'aide alimentaire doit avoir un caractère provisoire. Elle sera remplacée dès que possible par des campagnes de développement qui assureront durablement la nourriture des bénéficiaires.

L'aide alimentaire devrait toujours être temporaire. Il ne faut pas que les bénéficiaires s'habituent à une aide permanente et gratuite. A terme, seules des actions de développement procureront une base d'existence aux bénéficiaires.

Une aide prolongée est souvent inévitable lorsqu'il s'agit de catégories marginales (malades, orphelins, vieux, réfugiés, personnes déplacées, etc.). Mais, là aussi, les collectivités locales (commune, Etat, organisation privée) devront tôt ou tard en prendre la responsabilité.

Cinquième principe

Les denrées alimentaires sont généralement distribuées gratuitement aux bénéficiaires. Exceptionnellement, on peut demander une contribution symbolique ou un travail en contrepartie. Le produit de la vente servira en priorité à des fins alimentaires.

L'aide alimentaire suisse est destinée aux personnes particulièrement nécessiteuses, qui n'ont en principe pas la possibilité d'acheter des produits alimentaires. Cependant, la vente à bas prix peut se justifier pour valoriser les bénéficiaires d'une part, et faire apprécier les produits d'autre part. L'oeuvre d'entraide doit indiquer, sur sa demande d'aide à la DDA, la vente ou le travail demandé aux bénéficiaires, et rendre compte de l'affectation du produit de la vente.

PARTIE 3 - LES PRODUITS LAITIERS

La Suisse met à disposition quatre produits laitiers différents:

Lait entier en poudre

Mélangé à de l'eau, sa valeur nutritive correspond pratiquement à celle du lait de vache frais. Le lait entier en poudre est conditionné en boîtes de 5 kg et en sachets de 1 ou $\frac{1}{2}$ kg.

Lait en poudre partiellement écrémé

Environ la moitié de la matière grasse du lait a été enlevée. Le lait en poudre partiellement écrémé est conditionné en boîtes de 5 kg.

Lait écrémé en poudre

Il ne contient pas de matière grasse, mais on y a ajouté des vitamines A et E, et 5% de sucre. Le lait écrémé en poudre est conditionné en boîtes de 6 kg.

Fromage fondu

Emmental fondu légèrement salé, ou rarement d'autres sortes de fromage. Le fromage fondu est conditionné en boîtes de 450 g.

Tous ces produits contiennent une proportion importante de protéines de haute valeur. Ils représentent ainsi un complément précieux de l'alimentation de base et un reconstituant utile pour les convalescents.

Les produits laitiers ne constituent pas une nourriture complète, en particulier pour les enfants, du fait qu'ils ne couvrent pas les besoins énergétiques de l'organisme humain.

Les produits laitiers sont une source de protéines demandant peu d'énergie locale pour leur préparation, ou pas du tout dans le cas du fromage. Cela peut être important dans les régions où règne une pénurie aiguë de bois ou d'énergie.

L'utilisation de produits laitiers peut comporter les dangers suivants:

1. Beaucoup de pays ou de régions ne produisent pas eux-mêmes du lait en suffisance. Les bénéficiaires se familiarisent ainsi avec une denrée importée qu'ils devront ensuite acheter au prix fort.
2. Les produits laitiers, et particulièrement le lait en poudre préparé, constituent un milieu extrêmement propice aux germes pathogènes. L'eau sale, les ustensiles mal lavés et surtout les biberons représentent ainsi de dangereux foyers d'infection.
3. Comme le lait en poudre est coûteux et souvent rare, on a tendance à "allonger" la préparation. Il en résulte une sous-alimentation du bénéficiaire, même si le produit est de bonne qualité.
4. Les personnes qui n'ont pas consommé de lait depuis longtemps perdent la faculté d'assimiler le lactose (intolérance au lactose). Cela peut se traduire par des diarrhées et des vomissements. Il faut toujours commencer par de petites portions.

Ainsi, on examinera systématiquement s'il y a d'autres denrées disponibles comportant moins de risques. L'aide alimentaire suisse offre notamment le mélange "wheat-soya-milk" (WSM) riche en protéines. Et il existe diverses préparations locales de valeur (p.ex. faffa en Ethiopie ou incaparina au Guatemala).

Sixième principe

Le lait entier en poudre est administré sur indication médicale, surtout aux personnes malades et sous-alimentées.

Le lait écrémé (et partiellement écrémé) en poudre est préparé et consommé sous surveillance dans le cadre de programmes nutritionnels (cuisines centrales).

Le fromage fondu peut être distribué à une population habituée à consommer des produits analogues.

La boisson obtenue à partir de lait entier en poudre correspond approximativement à du lait de vache ordinaire. C'est une denrée alimentaire pour jeunes et vieux appréciée dans beaucoup de pays industrialisés. Il constitue un ingrédient important de nombreux mets, en particulier pour l'alimentation des nourrissons.

Le lait entier en poudre est destiné avant tout aux malades, aux convalescents et aux enfants en bas âge souffrant de malnutrition.

Le lait écrémé en poudre contient une très forte proportion de protéines. Il est enrichi de vitamines A et E, et de sucre. Le mieux est de le mélanger à un aliment de base (maïs, riz, etc.), à consommer sous forme de bouillie. Lors d'un programme nutritionnel spécial de courte durée, on peut également le mélanger à de l'huile et du sucre pour obtenir une boisson riche en énergie et en protéines. Il est totalement exclu d'utiliser du lait écrémé en poudre pour remplacer le lait maternel.

On donne du lait écrémé en poudre et du fromage à des personnes qui ont grand besoin d'une alimentation riche en protéines - malades, convalescents, enfants de 5 à 12 ans, femmes enceintes et allaitantes.

Septième principe

Le lait maternel est la nourriture idéale des nourrissons. Les oeuvres d'entraide doivent donc tout faire pour que les mères participant à des programmes nutritionnels ne sèvent pas leurs bébés prématurément.

Les nourrissons devraient être allaités au moins douze mois, et si possible plus longtemps, sans complément durant les 4 ou 5 premiers mois. L'allaitement présente les avantages essentiels suivants:

- Le risque d'infection est réduit du fait que le lait maternel contient des anticorps d'importance vitale, ne reste pas exposé et ne nécessite pas d'ustensiles.
- Le lait maternel contient les doses de substances nutritives dont le nourrisson a besoin, y compris les oligo-éléments et les vitamines.

Le nourrisson a besoin d'une nourriture complémentaire à partir du cinquième mois. Celle-ci peut être prélevée sur les mets destinés aux adultes et donnée à l'enfant sous forme de bouillie, au début avec la prudence requise.

Mal informées, beaucoup de mères croient que le lait en poudre remplace bien le lait maternel, ou même qu'il est meilleur que celui-ci. Pour des femmes sous-alimentées qui allaitent, le lait (même écrémé) est un complément alimentaire précieux qui peut les aider à produire elles-mêmes davantage de lait. Mais pour éviter que des mères donnent le lait en poudre à leur bébé, il faut centraliser la préparation du lait de façon que les mères le boivent sur place.

Tout au plus 5% des mères ne sont pas en état de produire suffisamment de lait sain pour nourrir complètement leur enfant jusqu'au quatrième ou cinquième mois. Cela arrive si la mère meurt, en cas de maladie grave ou d'une alimentation totalement insuffisante. Il peut aussi arriver qu'une mère sous-alimentée ait trop peu de lait. Le mieux, dans tous ces cas, est qu'une nourrice continue d'allaiter l'enfant. Si cela n'est pas possible, on utilisera en dernier ressort du lait entier (en aucun cas du lait écrémé). Chaque fois qu'un nourrisson doit recevoir une alimentation spéciale, il faut faire appel à une personne possédant une formation médicale ou diététique.

Le lait doit être donné à l'enfant en tasse et avec une cuillère. Le biberon est une dangereuse source d'infections et doit être strictement proscrit.

Huitième principe

Règle empirique des quantités à prévoir pour une année:

pour 100 personnes, 1 tonne de lait entier en poudre ou 1 tonne de lait écrémé en poudre ou 2 tonnes de fromage; cette quantité peut être doublée pour les femmes enceintes et allaitantes.

Cela représente une moyenne de 27,4 g de lait en poudre ou 54,8 g de fromage par personne et par jour. Pour le lait en poudre, cela correspond à un verre de lait par jour.

Normalement, ces quantités ne devraient pas susciter le phénomène d'intolérance au lactose.

Les quantités en question ne font que compléter la nourriture d'une personne, et ne remplacent pas l'alimentation de base. La quantité de protéines peut être augmentée dans certaines circonstances. Notamment les femmes enceintes et allaitantes qui ne bénéficient pas d'une alimentation de base équilibrée ont besoin d'un complément protéinique.

En toutes circonstances il est recommandé de faire appel à des spécialistes formés dans le domaine de la diététique.

PARTIE 4 - DEMANDE, RAPPORT ET EVALUATION

4.1 La demande

L'oeuvre d'entraide suisse ou sa représentation à l'étranger qui désire fournir une aide alimentaire doit faire une demande en bonne et due forme auprès de la DDA. Elle présentera un descriptif du projet et son avis, compte tenu des critères susmentionnés. Le formulaire (cf. annexe I) doit être rempli par les collaborateurs sur le terrain ou par l'organisation partenaire locale. On joindra à la demande d'autres documents (p.ex. demandes internes) donnant des informations sur l'objectif et l'organisation du projet.

En règle générale, les demandes sont adressées à la DDA en début d'année. Ensemble avec l'accord de la DDA, elles constituent un contrat de droit administratif. Les présents critères font partie intégrante de ce contrat.

4.2 Rapport

Le rapport comprend plusieurs étapes.

- a) L'oeuvre d'entraide/la représentation accuse réception de la marchandise par le projet (formulaire de l'annexe II).
- b) L'oeuvre d'entraide/la représentation indique en temps utile à la DDA si le même projet aura encore besoin de produits laitiers l'année suivante.
- c) Après 3 ans au maximum - ou quand la DDA le demande - l'oeuvre d'entraide/la représentation fait un rapport détaillé sur l'utilisation des produits ou de la contribution financière. Ce rapport doit comprendre les éléments suivants:

Le projet:

Le projet a-t-il évolué comme prévu? En quoi s'est-il écarté des objectifs?

Le financement a-t-il posé des problèmes? comment ont-ils été résolus?

Avait-on toujours suffisamment de personnel formé pour préparer la nourriture et, d'une manière générale, réaliser le projet?

Quelles étaient les lacunes?

Les bénéficiaires:

Quelle proportion de la population cible a été touchée par le projet?

Dans quelle mesure l'état nutritionnel s'est-il amélioré? A-t-il rattrapé celui du reste de la population?

La réalisation pratique:

Comment se sont déroulés l'importation, le transport, l'entreposage et le contrôle des stocks? Y a-t-il encore des stocks?

Où et sous quelle forme les produits ont-ils été consommés (cuisine centrale, ingrédients, etc.)?

Comment l'hygiène a-t-elle été assurée (eau propre, ustensiles de cuisson et vaisselle)?

Les conditions ambiantes:

Comment le marché local des produits alimentaires a-t-il évolué?
Quelles ont été les relations avec l'Etat et les autorités locales?
Quelles autres organisations d'entraide ont-elles participé à la coordination du travail?

4.3 Logistique

L'oeuvre d'entraide assume la responsabilité du transport, en vertu de la réglementation concernant la participation aux frais de transport. Elle prend également en charge l'importation dans le pays bénéficiaire, l'entreposage des produits et le contrôle des stocks.

La DDA organise le transport pour les représentations suisses.

4.4 Contrôle des résultats

La DDA peut envoyer en mission ses propres collaborateurs ou des experts indépendants qui auront droit de regard sur les projets, et rechercheront des améliorations, d'entente avec les oeuvres d'entraide/les représentations.

Annexes:

I Formulaire de demande

II Accusé de réception pour produits laitiers

34522

LITTERATURE RECOMMANDEE

Les abréviations indiquent les langues dans lesquelles les livres sont disponibles:

D allemand	S espagnol
F français	P portugais
I italien	E anglais

Alimentation générale

Food, Nutrition and Agriculture. FAO, Rome 1984. Introduction détaillée dans l'alimentation humaine, avec Textbook (211 pages A4), Teacher's Manual (234 pages A4) et Student's Workbook (223 pages A4). E.

Guide des Aliments de base dans le Monde. FAO, Rome 1984. 51 pages A4. Culture et distribution des plus importantes denrées alimentaires de base. F.

Besoins énergétiques et besoins en protéines. Rapport d'un comité spécial mixte FAO/OMS. FAO, Rome 1973. 116 pages. F/E.

Latham M.C.: Nutrition humaine en Afrique tropicale. FAO, Rome 1979. 306 pages. F/E.

Alimentation des enfants

Cameron Margaret and Yngve Hofvander: Manual on Feeding Infants and Young Children. Third Edition. Sponsored by the UN/ACC Sub-Committee on Nutrition. Oxford University Press, Delhi/ Nairobi 1983. 214 pages. E.

Breastfeeding: The passport to life. Proceedings of December 10, 1988 meeting. NGO Committee on UNICEF (Working Group on Nutrition). New York 1989. 97 pages. E.

Code international de commercialisation des substituts de lait maternel. Organisation mondiale de la Santé, Genève 1981. 38 pages. F/E/S.

L'Allaitement maternel. Organisation Mondiale de la Santé, Genève 1981. 40 pages. F/E/P/S.

Le Sevrage de l'allaitement maternel à l'alimentation familiale. Guide à l'usage des agents de santé et autres personnels communautaires. Organisation mondiale de la santé, Genève 1989. 37 pages. F/E.

Aide alimentaire

Conseil fédéral: Message concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération du 25 mai 1988. 144 pages. D/F/I.

Glasauer P. und Leitzmann C.: Leitfaden Nahrungsmittelhilfe in Katastrophenfällen. 2. überarbeitete Auflage. Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V.; Stuttgart/Gleissen 1988. 121 pages. D.

La malnutrition protéino-énergétique sévère: traitement et conduite thérapeutique. Organisation mondiale de la Santé, Genève 1982. 51 pages. F.

Mesure des modifications de l'état nutritionnel. Organisation mondiale de la Santé, Genève 1983; 104 pages. Méthode scientifico-statistique.

De Ville de Goyet C., Seaman J. et Geijer U.: L'aide nutritionnelle aux populations dans les situations d'urgence. Organisation Mondiale de la Santé. Genève 1978. 109 pages. F/E/S.

Supplies and Food Aid: Field Handbook. United Nations High Commissioner for Refugees. Geneva, June 1989. 191 pages A4 plus annexes. Planification et réalisation de l'aide alimentaire, avec chapitre détaillé sur la logistique. E.

Produits laitiers

Kon S.K.: Le lait et les produits laitiers dans la nutrition humaine. Deuxième édition révisée. FAO, Rome 1972. F.

Lait et produits laitiers. Nestlé/Nestec. La Tour-de-Peilz. D/F.

The Use of Artificial Milks in Relief Actions. ICRC/LRCS. Geneva 1985. E.

34522



ANNEXE I

DEMANDE D'AIDE EN PRODUITS LAITIERS

Cette demande est à renvoyer, dûment remplie, à l'oeuvre d'entraide suivante en Suisse (timbre ou adresse):

.....

A. Le projet

Nom du projet:.....
 Organisme local responsable:.....
 Adresse postale:.....Pays:.....
 Rue, lieu:.....
 Personne responsable:.....Tél.:.....

Type de projet, veuillez marquer d'une croix ou indiquer un nombre.

... hôpital ... crèche
 ... dispensaire ... home d'enfants
 ... semi-internat ... internat
 ... centre de consultation; thèmes:.....
 ... réfugiés/personnes déplacées; provenance:.....
 ... programme nutritionnel spécial

Veuillez joindre à cette demande un **descriptif** du projet fournissant des réponses détaillées aux questions suivantes:

Depuis quand le projet existe-t-il?
 Quels sont ses objectifs?
 Quelle est sa structure?
 Quel est l'effectif du personnel, et quelle est la formation de celui-ci?
 Quelles institutions étrangères soutiennent le projet?
 Quelles sont les modalités de collaboration avec l'Etat et les autorités locales?
 Comment et avec quelles oeuvres d'entraide coordonnez-vous votre activité?

.....

B. Situation alimentaire de la population concernée

Veuillez définir la population concernée, en indiquant des nombres.

... malades; quelles maladies?.....
 ... femmes enceintes ... adultes femmes
 ... femmes allaitantes ... adultes hommes
 ... nourrissons ... vieillards
 ... enfants de 1 à 5 ans ... familles entières
 ... enfants de 5 à 15 ans



Quel est l'habitat de la population concernée?

... centres urbains ... villages
... quartiers pauvres urbains ... habitat rural dispersé

Quels critères ou méthodes utilisez-vous pour apprécier la situation alimentaire?.....

Quel est l'état nutritionnel de la population concernée?.....

La situation alimentaire est-elle influencée par les saisons?.....

Combien de temps l'aide alimentaire sera-t-elle nécessaire?.....

Quels produits alimentaires de base trouve-t-on sur place?

. céréales, racines, tubercules:.....
. denrées protéiques végétales:.....
. produits animaux:.....

C. Produits laitiers

<u>Demande pour:</u>	<u>Ration quotid. par personne</u>	<u>Nombre de personnes</u>	<u>Quant.totale</u>
Lait entier en poudre	.....g	.....	.....t
Lait part. écrémé en poudre	.....g	.....	.....t
Lait écrémé en poudre	.....g	.....	.....t
Fromage fondu	.....g	.....	.....t

Lait/fromage font-ils partie de l'alimentation traditionnelle? Sous quelle forme?.....

Une contrepartie sera-t-elle demandée aux bénéficiaires?.....

Le produit sera-t-il préparé et consommé centralement? Où?.....
Ou donné à emporter?..... Qui le reçoit alors?.....

D. Questions opérationnelles

Comment se présentent les conditions d'entreposage?.....
Comment l'exemption de droits de douane a-t-elle été acquise?.....
Des certificats particuliers (p.ex. sur la radioactivité) sont-ils exigés à l'importation?.....

E. Propositions, remarques

Connaissez-vous les critères d'utilisation des produits laitiers suisses?
.....
.....

Lieu, date Signature:.....



ANNEXE II

ACCUSE DE RECEPTION POUR PRODUITS LAITIERS

Nom du projet: Pays:
 Adresse postale:
 Personne responsable:

Cet avis doit être rempli et signé dès réception de la marchandise et renvoyé à l'oeuvre d'entraide responsable.

Oeuvre d'entraide suisse:

Le projet a obtenu, dans le cadre de l'aide alimentaire de la Confédération suisse, les produits laitiers suivants:

Etat de la marchandise/pertes

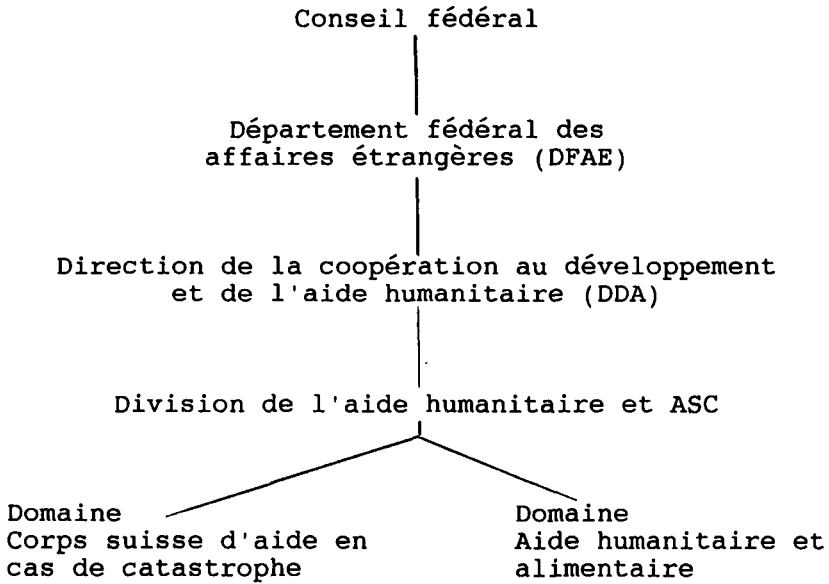
..... tonnes de lait entier en poudre
 tonnes de lait écrémé en poudre
 tonnes de fromage fondu

Remarques/suggestions:

Lieu/Date: Signature:



Annexe C



Annexe D

Liste des termes et abréviations souvent utilisés

Termes

Division Aide humanitaire et ASC

Division de la DDA compétente pour l'aide humanitaire

Délégué aux missions de secours à l'étranger

Chef de la Division AH et ASC, simultanément chef de l'ASC

Aide humanitaire

Toutes les mesures de la Confédération se basant sur l'article 7 de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales et financées à charge du crédit de programme de l'aide humanitaire.

Aide humanitaire et alimentaire

Domaine non opérationnel de l'aide humanitaire; consiste dans le soutien de projets et de programmes d'organisations suisses et internationales sous forme de contributions financières ou d'aide alimentaire. Au point de vue du volume, environ 9/10 de la totalité de l'aide humanitaire.

Aide en cas de catastrophe

La partie de l'aide humanitaire qui s'occupe de catastrophes (naturelles ou dites de civilisation).

Bureau de coordination

Représentation de la coopération au développement et de l'aide humanitaire dans un pays en développement; partie de la structure de la DDA.

Programme par pays

Document de programme interne de la DDA fixant les points fort de la coopération avec un pays en développement.

Aide alimentaire

Forme de l'aide humanitaire, qui consiste dans une livraison de produits alimentaires ou dans des contributions en espèces pour l'achat local ou régional de produits alimentaires.

Corps suisse d'aide en cas de catastrophe

Instrument opérationnel du Conseil fédéral pour l'aide humanitaire.

Pays de concentration de la coopération au développement

Nombre restreint de pays en développement, sur lesquels la DDA concentre sa coopération au développement. Dans les pays de concentration se trouvent les bureaux de coordination.

Abréviations

CICR

Comité international de la Croix-Rouge

DDA

Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire du DFAE.

DFAE

Département fédéral des affaires étrangères

ECOSOC

Conseil économique et social des Nations Unies

HCR

Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

OIM

Organisation internationale pour les migrations

OMS

Organisation mondiale de la santé

ONG

Organisation non gouvernementale

ONU

Organisations des Nations Unies

PAM

Programme alimentaire mondial

4

UNBRO	Programme d'aide des Nations Unies aux personnes déplacées provenant du Cambodge
UNDRO	Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophes
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNITAR	Institut de formation et de recherches des Nations Unies
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient

- 1 Répartition géographique de l'aide humanitaire

- 11 Cartes
- 111 Europe
- 112 Afrique
- 113 Asie et Moyen-Orient
- 114 Amérique Latine

- 12 Répartition par pays

LEGENDE



Pays de concentration de la DDA

Aide humanitaire 1988 - 1990



jusqu'à 1'000'000 de francs au total



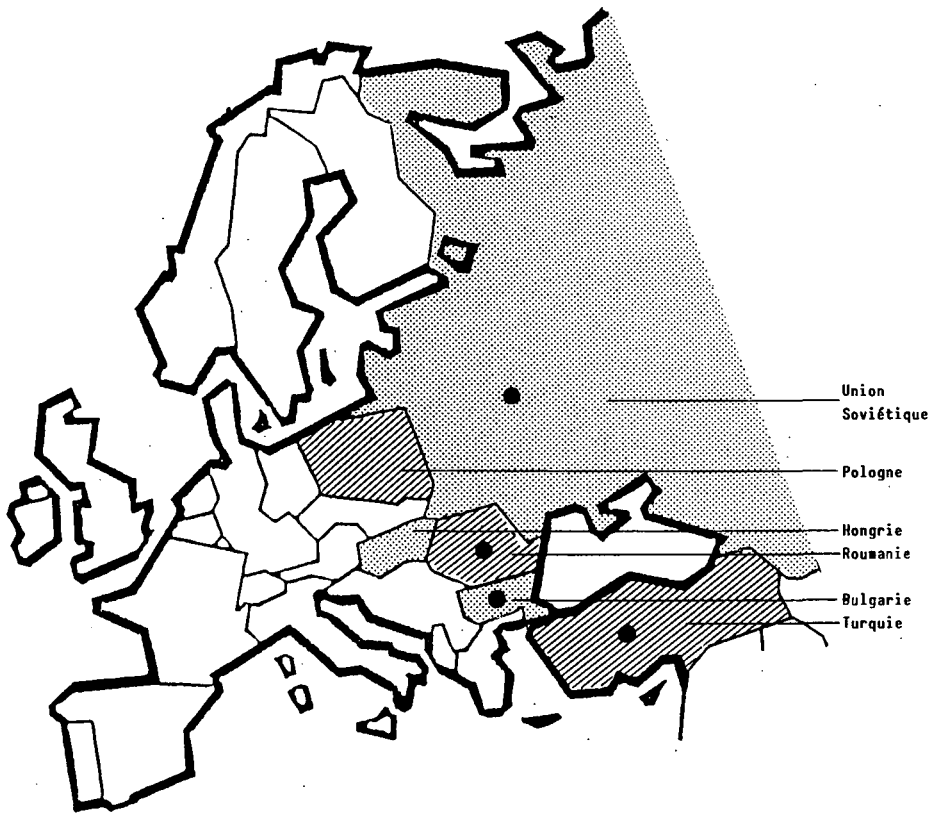
entre 1'000'000 et 5'000'000 de francs au total



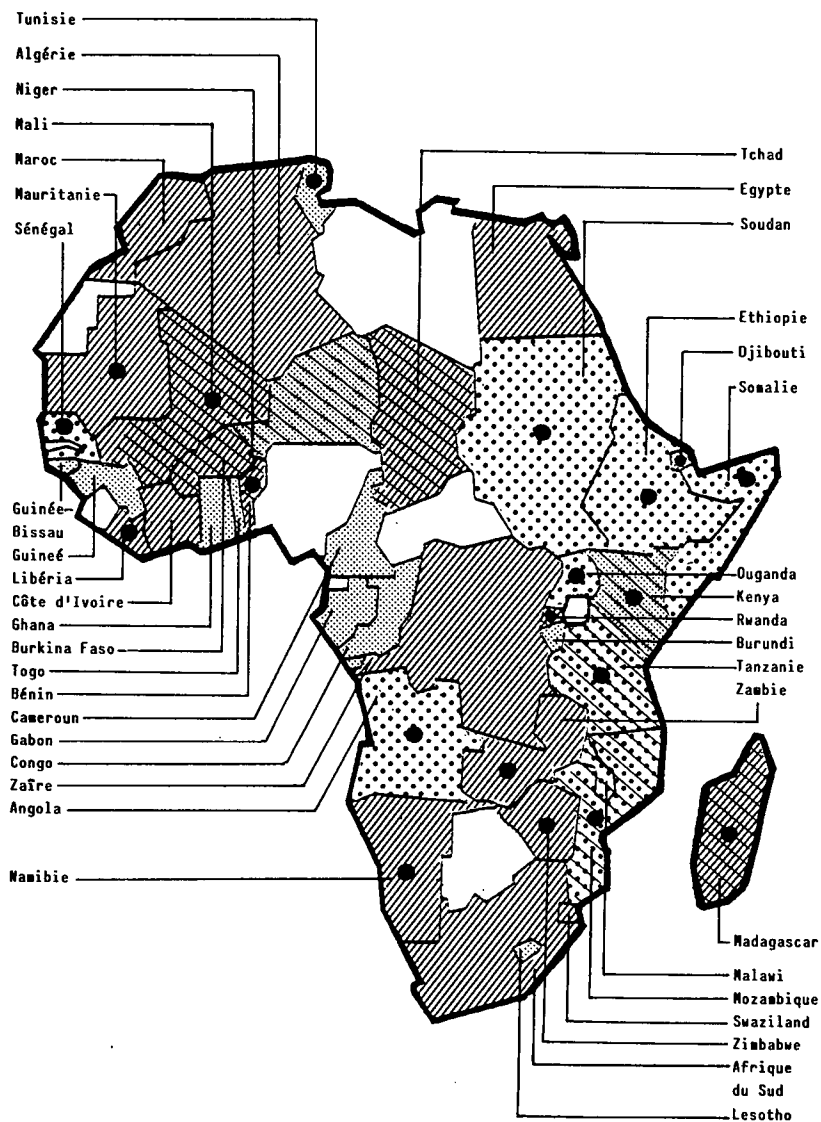
de plus de 5'000'000 de francs au total

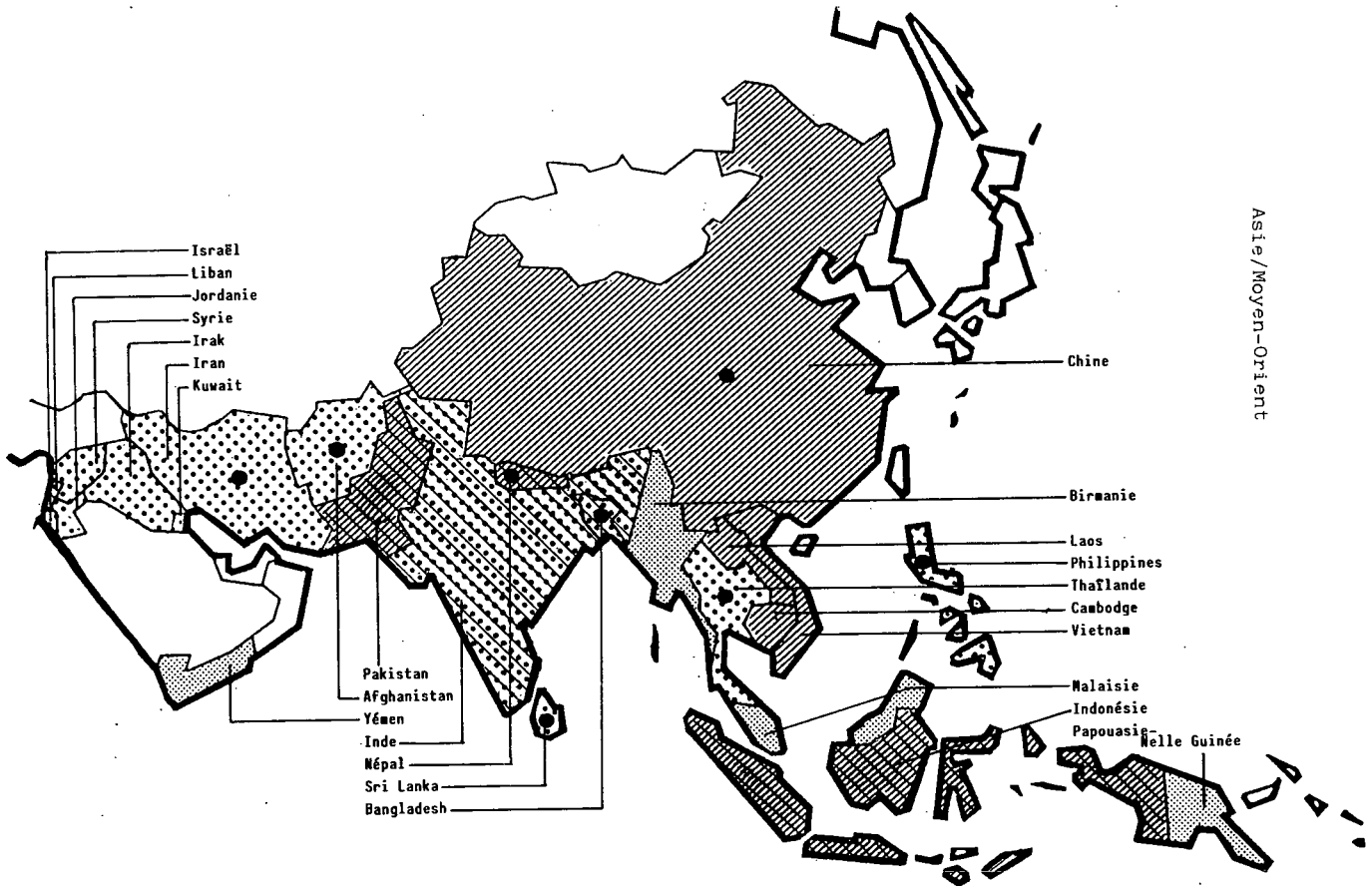


Pays dans lesquels l'ASC a effectué au moins une action entre 1988 et 1990



Afrique





Asie/Moyen-Orient

- Israël
- Liban
- Jordanie
- Syrie
- Irak
- Iran
- Kuwait

Chine

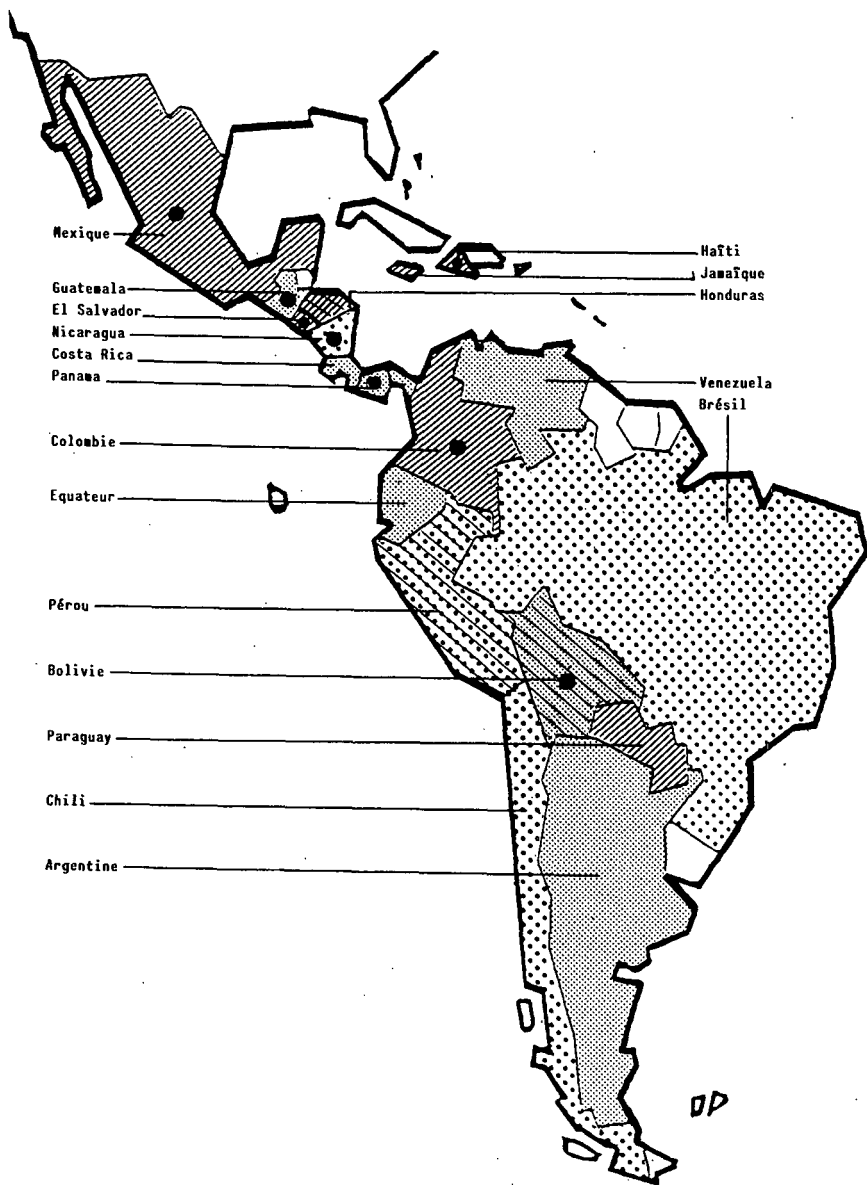
Birmanie

- Laos
- Philippines
- Thaïlande
- Cambodge
- Vietnam

- Malaisie
- Indonésie
- Papouasie
- Nouvelle Guinée

- Pakistan
- Afghanistan
- Yémen
- Inde
- Népal
- Sri Lanka
- Bangladesh

Amérique Latine



Répartition par pays

(sans les contributions ordinaires à des organisations internationales)

Continents/Pays	1988	1989	1990	Total 1988-1990
(en milliers de francs)				
Afrique				
Afrique du Sud	798	1'016	1'324	3'138
Algérie	496	1'332	855	2'683
Angola	2'713	3'554	5'618	11'885
Bénin	1'389	449	263	2'101
Burkina Faso	964	683	506	2'153
Burundi	311	100	107	518
Cameroun	93	95	70	258
Cap-Vert	2'611	1'494	1'886	5'991
Comores	-	-	9	9
Congo	77	80	86	243
Côte d'Ivoire	426	431	1'429 1)	2'286
Djibouti	381	125	130	636
Egypte	899	5	822	1'726
Ethiopie	12'260	9'942	4'415	26'617
Gabon	12	-	-	12
Ghana	183	200	77	460
Guinée	114	184	81	379
Guinée Bissau	16	152	18	186
Guinée équatoriale	29	-	-	29
Kenya	231	610	51	892
Lesotho	103	105	110	318
Libéria	47	-	2'069	2'116
Madagascar	2'206	1'731	851	4'788
Malawi	1'748	4'689	5'786	12'223
Mali	745	503	50	1'298
Maroc	416	1'053	205	1'674
Mauritanie	315	614	281	1'210
Mozambique	2'258	4'278	5'738	12'274
Namibie	-	1'761	983	2'744
Niger	72	49	-	121
Ouganda	2'517	4'149	2'302	8'968
Pays du Sahel	154	-	147	301
Rwanda	928	501	343	1'772
Sénégal	719	1'225	3'410	5'354
Somalie	3'054	3'018	2'451	8'523
Soudan	6'190	9'041	7'839	23'070

1) y compris contributions pour les réfugiés libériens dans les pays avoisinants (Côte d'Ivoire, Guinée et Sierra Leone)

Continents/Pays	1988	1989	1990	Total 1988-1990
Swaziland	-	-	1'369	1'369
Tanzanie	2'473	1'031	3'634	7'138
Togo	117	186	57	360
Tchad	2'210	196	262	2'668
Tunisie	338	25	629	992
Zaïre	1'697	815	631	3'143
Zambie	482	331	494	1'307
Zimbabwe	1'090	147	293	1'530

Amérique latine

Amérique Centrale 2)	-	-	1'000	1'000
Argentine	-	60	-	60
Bolivie	72	147	194	413
Brésil	1'852	1'979	2'045	5'876
Chili	2'490	2'651	1'988	7'129
Colombie	1'041	277	472	1'790
Costa Rica	70	580	-	650
El Salvador	1'414	2'165	201	3'780
Equateur	190	305	214	709
Guatemala	51	143	226	420
Haïti	598	598	897	2'093
Honduras	540	1'500	1'031	3'071
Jamaïque	315	900	118	1'333
Mexique	500	1'140	795	2'435
Nicaragua	2'700	7'208	947	10'855
Panama	-	-	745	745
Paraguay	451	448	470	1'369
Pérou	560	2'122	4'472	7'154
Venezuela	10	-	-	10

Asie/Océanie

Afghanistan	7'422	3'790	2'701	13'913
Asie du Sud-Est 3)	-	2'200	1'700	3'900
Bangladesh	4'031	2'775	926	7'732
Cambodge	360	375	864	1'599
Chine, Rép. pop.	510	1'419	157	2'086
Inde	3'038	3'424	2'576	9'038
Indonésie	235	240	1'656	2'131
Laos	1'543	53	-	1'596

2) Plan d'action global pour les réfugiés centre-américains (CIREFCA)

3) Plan d'action global pour les réfugiés indochinois dans les pays du sud-est asiatique

Continents/Pays	1988	1989	1990	Total 1988-1990
Malaisie	-	-	175	175
Myanmar (Birmanie)	-	168	-	168
Népal	109	1'708	528	2'345
Pakistân	873	805	-	1'678
Papouasie-Nouvelle Guinée	-	250	-	250
Philippines	2'325	1'785	3'534	7'644
Sri Lanka	779	2'769	2'333	5'881
Thaïlande 4)	2'530	5'160	3'481	11'171
Vietnam	163	700	780	1'643
<u>Moyen Orient</u>				
Iran/Irak	3'100	2'000	1'500	6'600
Iran	1'425	4'026	1'645	7'096
Israël (y compr. territoires occupés) 5)	3'073	7'969	4'344	15'386
Jordanie 5)	3'319	2'821	2'652	8'792
Liban 5)	5'367	4'364	2'625	12'356
Région du Golfe	-	-	10'441	10'441
Syrie 5)	1'003	1'757	2'992	5'752
Yémen	-	370	-	370
<u>Europe</u>				
Bulgarie			3	3
Hongrie	75	525	204	804
Pologne		4'824	81	4'905
Roumanie		1'054	768	1'822
Turquie		1'000	16	1'016
URSS	341	615		956

4) y compris aide à l'UNBRO

5) y compris aide alimentaire multilatérale à l'UNRWA

Répartition graphique par continents

Afrique



Amérique Latine



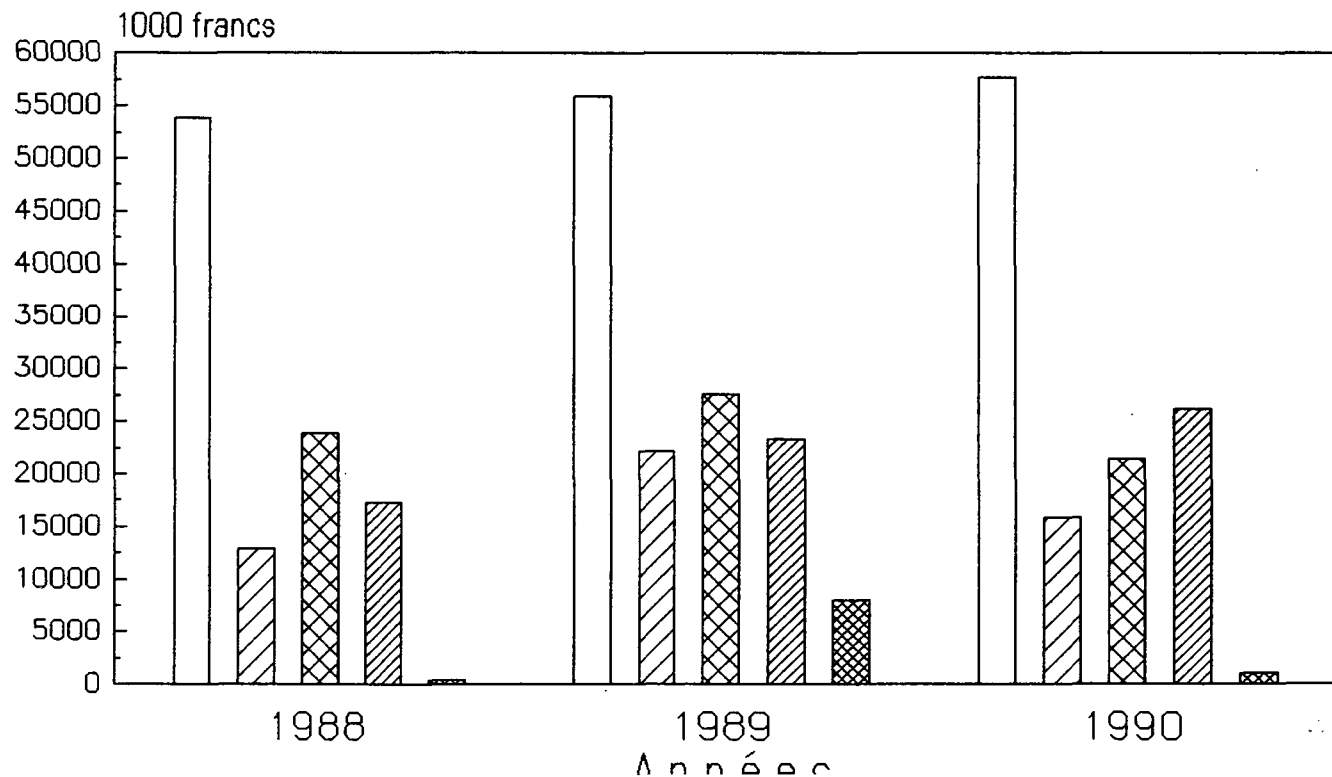
Asie/Océanie



Moyen Orient



Europe



2 Les partenaires dans le domaine de l'aide humanitaire et alimentaire

Organisations	1 9 8 8		1 9 8 9		1 9 9 0		Total 1988-1990	
	Contr. espèces	Aide alim. 1)	"Contr. espèces	Aide alim. 1)	Contr. espèces	Aide alim. 1)	Contr. espèces	Aide alim. 1)
(en milliers de francs)								
a) Organisations internationales								
UNHCR								
- Contribution ordinaire	7'500	-	8'000	-	8'500	-	24'000	-
- Contr. extraordinaires	9'606	3'676	22'000	2'598	14'350	2'248	45'956	8'522
- Part frais administratifs pour pays non-membres ONU	319	-	350	-	-	-	669	-
PAM								
- Contributions au programme ordinaire	-	7'856	-	7'618	-	7'714	-	23'188
- Contr. aux rés. d'urgence (RAIU)*	-	11'206	-	12'128	-	15'597	-	38'931
- Actions bilatérales	676	975	-	710	-	1'497	676	3'182
UNRWA								
- Contribution ordinaire	3'000	5'393	3'500	6'736	3'500	6'415	10'000	18'544
- Contr. extraordinaires	-	-	750	-	750	254	1'500	254
UNBRO								
	1'000	1'003	2'500	517	1'500	500	5'000	2'020

* dès 1990 réparti en RAIU et PRO (Protracted Refugee Operations)

1) y compris contributions en espèces à charge de la rubrique 202.493.27 "Autres formes d'aide alimentaire"

2) à charge de la rubrique 202.493.26

3) à charge de la rubrique 202.493.24

Organisations	1 9 8 8		1 9 8 9		1 9 9 0		Total 1988-1990	
	Contr.	Aide	Contr.	Aide	Contr.	Aide	Contr.	Aide
	espèces	alim. 1)	espèces	alim. 1)	espèces	alim. 1)	espèces	alim. 1)
UNDRO								
- Contribution volontaire au fonds pour les catastrophes	160	-	160	-	160	-	480	-
- Contr. extraordinaires	-	-	-	-	1'000	-	1'000	-
OIM								
- Contribution ordinaire	600	-	600	-	600	-	1'800	-
- Contr. extraordinaires	300	-	450	-	250	-	1'000	-
- Contr. au budget administr. 2)	461	-	493	-	529	-	1'48	-
UNICEF *								
- Contr. extraordinaires	2'200	-	2'500	-	1'500	543	6'200	543
FAO	664	-	-	-	-	-	664	-
PNUD	-	-	-	-	1'639	-	1'639	-
Bureau de coordination des NU pour l'aide humanitaire en Afghanistan (Op. Salaam)	2'000	-	-	-	-	-	2'000	-
UNITAR	154	-	-	-	147	-	301	-
Fonds des NU pour les victimes de la torture	50	-	-	-	-	-	50	-

* Depuis 1985 les contributions ordinaire sont payées sur le crédit de programme de la coopération technique et de l'aide financière

Organisations	1 9 8 8		1 9 8 9		1 9 9 0		Total 1988-1990	
	Contr. espèces	Aide alim. 1)	Contr. espèces	Aide alim. 1)	Contr. espèces	Aide alim. 1)	Contr. espèces	Aide alim. 1)
b) Organisations de la Croix-Rouge								
CICR								
- Contribution ordinaire 3)	45'000	-	45'000	-	50'000	-	140'000	-
- Contr. extraordinaires	15'000	4'187	22'900	6'534	17'100	5'953	55'000	16'674
Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge								
	-	396	-	159	-	449	-	1'004
Croix-Rouge suisse								
- Contribution ordinaire pour l'aide en cas de catastrophe	2'000	-	1'985	-	2'250	-	6'235	-
- Contr. extraordinaires	1'780	1'823	1'245	182	2'519	733	5'544	2'738
Institut Henry-Dunant								
- Contribution volontaire	130 *	-	-	-	-	-	130	-
c) Oeuvres d'entraide privées suisses								
Action de Carême	-	135	-	135	-	-	-	270
Action suisse RETURN	-	107	-	887	-	20	-	1'014
Alliance missionnaire évangélique	130	120	200	93	248	50	578	263
Amici di Padre Mantovani	-	100	-	109	-	118	-	327
Armée du Salut	-	652	27	819	-	947	27	2'418
Bund freier evang. Gemeinden der Schweiz	-	214	-	200	-	25	-	439
Caritas	1'285	6'693	2'413	7'926	439	9'941	4'137	24'560
Comité suisse soutien à l'Erythrée	-	1'158	-	724	-	733	-	2'615

* pour les années 1987 et 1988

Organisations	1 9 8 8		1 9 8 9		1 9 9 0		Total 1988-1990	
	Contr. espèces	Aide alim. 1)	Contr. espèces	Aide alim. 1)	Contr. espèces	Aide alim. 1)	Contr. espèces	Aide alim. 1)
Comité suisse soutien au peuple sahraoui	60	399	141	613	60	550	261	1'562
Cons. suisse missions évang.	108	1'770	-	2'102	-	2'104	108	5'976
Emmaus	-	189	-	585	-	455	-	1'229
Entraide protestante suisse	138	100	437	280	291	510	866	890
Fédération luthérienne mondiale	-	505	-	525	-	51	-	1'081
Fondation USTHI	-	-	250	-	-	-	250	-
Fond. Villages d'enf. Pestalozzi	79	-	187	-	87	-	353	-
Frères de nos Frères	-	217	-	222	-	234	-	673
Kinderhilfe Bethlehem	-	-	130	-	70	-	200	-
MEDAF	-	100	-	367	-	-	-	467
Médecins sans Frontières	250	-	495	-	477	-	1'222	-
Missionnaires bénédictins Uznach	-	200	-	280	-	-	-	480
Moriya	-	213	-	320	-	306	-	839
Mouvement chrétien pour la paix/ Oeuvre suisse d'entr. ouvr.	117	45	110	95	29	-	256	140
REHASWISS	-	-	77	-	118	-	195	-
Serv. d'entr. Unions chrét. suisses	43	-	170	80	-	80	213	160
Solidarité Tiers Monde	-	1'090	-	1'159	-	990	-	3'239
Terre des Hommes, Genève	-	1'322	190	987	122	1'273	312	3'582
Terre des Hommes, Lausanne	3'163	2'627	4'590	2'697	3'326	880	11'079	6'204
Union suisse des églises adventistes	-	200	-	171	-	196	-	567
Divers	117	211	151	17	22	199	290	427

3 Interventions du Corps suisse d'aide en cas de catastrophe

Continents/Pays	1988	1989	1990	Total 1988-1990
(en milliers de francs)				
<u>Afrique</u>				
Angola	-	-	87 *	87
Bénin	27	135	-	162
Djibouti	381	125	130	636
Ethiopie	3'261 *	771 *	234 *	4'266
Kenya	231	609	34	874
Libéria	-	-	89 *	89
Madagascar	1'534	371	44	1'949
Mali	345 *	165 *	-	510
Mauritanie	-	41 *	-	41
Mozambique	-	73 *	753 *	826
Namibie	-	123 *	983	1'106
Ouganda	528 *	42 *	-	570
Rwanda	184 *	95 *	2 *	281
Sénégal	-	169 *	26 *	195
Somalie	-	-	213 *	213
Soudan	589 *	290 *	65 *	944
Tanzanie	-	-	582	582
Tunisie	-	-	325	325
Zambie	-	-	191	191
Zimbabwe	91	27 *	14 *	132
<u>Amérique latine</u>				
Bolivie	-	-	18	18
Colombie	779	12	-	791

Continents/Pays	1988	1989	1990	Total 1988-1990
El Salvador	345	422	176	943
Guatemala	51	83	136	270
Haïti	215 *	46 *	341	602
Mexique	-	140	45	185
Nicaragua	34	687	27	748
Panama	-	-	744	744
Asie				
Afghanistan	22 *	40 *	366 *	428
Bangladesh	1'477 **	909 **	559 **	2'945
Chine, Rép. pop.	310	1'419	157	1'886
Népal	109 **	527 **	288 **	924
Philippines	-	-	194 **	194
Sri Lanka	416	949	434	1'799
Thaïlande	-	57	177	234
Moyen Orient				
Iran	431 *	-	535	966
Région du Golfe	-	-	5'143 *	5'143
Europe				
Bulgarie	-	-	3	3
Roumanie	-	22	448	470
Turquie	-	-	16 *	16
URSS	342	614	205	1'161
p.m.: Experts ONU	38 *	39 *	-	77

* y compris interventions de l'ASC pour le compte d'organisations internationales

** interventions communes avec la Croix-Rouge suisse

Les montants indiqués dans ce tableau sont compris dans les chiffres mentionnés à l'annexe 12

4 Les actions des représentations suisses et bureaux de coordination de la DDA

Continents/Pays	1 9 8 8		1 9 8 9		1 9 9 0		Total 1988-1990	
	Contr. espèces	Aide alim. 1)	Contr. espèces	Aide alim. 1)	Contr. espèces	Aide alim. 1)	Contr. espèces	Aide alim. 1)
	(en milliers de francs)							
<u>Afrique</u>								
Afrique du Sud	140	-	32	268	-	-	172	268
Angola	-	-	-	-	-	24	-	24
Bénin	-	-	55	-	-	16	55	16
Burkina Faso	123	263	3	168	-	-	126	431
Cap-Vert	-	1'513	-	618	-	578	-	2'709
Egypte	45	-	-	-	-	-	45	-
Libéria	47	-	-	-	-	-	47	-
Mali	250	-	-	-	-	-	250	-
Maroc	188	-	-	-	-	-	188	-
Mozambique	-	-	-	-	170	-	170	-
Niger	50	-	49	-	-	-	99	-
Rwanda	152	-	67	-	-	-	219	-
Soudan	-	-	99	-	57	-	156	-
Tanzanie	-	-	-	27	18	-	18	27
Tchad	250	255	-	-	-	-	250	255
<u>Amérique latine</u>								
Argentine	-	-	-	60	-	-	-	60
Bolivie	-	-	-	7	100	-	100	7
Brésil	-	81	-	-	-	-	-	81

1) y compris contributions en espèces à charge de la rubrique 202.493.27 "Autres formes d'aide alimentaire"

Continents/Pays	1 9 8 8		1 9 8 9		1 9 9 0		Total 1988-1990	
	Contr. espèces	Aide alim. 1)	Contr. espèces	Aide alim. 1)	Contr. espèces	Aide alim. 1)	Contr. espèces	Aide alim. 1)
Chili	15	211	60	-	60	72	135	283
Colombie	-	-	-	-	79	-	79	-
Costa Rica	70	-	-	-	-	-	70	-
Equateur	64	-	101	35	-	25	165	60
Guatemala	-	-	60	-	-	-	60	-
Nicaragua	-	1'116	-	1'733	-	-	-	2'849
Pérou	116	10	967	116	529	1'346	1'612	1'472
Venezuela	10	-	-	-	-	-	10	-
<u>Asie/Océanie</u>								
Bangladesh	261	448	1'259	-	86	-	1'606	448
Sri Lanka	-	-	54	23	54	-	108	23
<u>Moyen Orient</u>								
Israël	-	45	-	-	25	-	25	45
Liban	125	-	-	-	-	-	125	-

5 Aide humanitaire en faveur des réfugiés et personnes déplacées

51 Répartition par organisations

Organisations	1 9 8 8		1 9 8 9		1 9 9 0		Total 1988-1990	
	Contr. espèces	Aide alim. 1)	Contr. espèces	Aide alim. 1)	Contr. espèces	Aide alim. 1)	Contr. espèces	Aide alim. 1)
a) Organisations internationales								
(en milliers de francs)								
UNHCR								
- Contribution ordinaire	7'500	-	8'000	-	8'500	-	24'000	-
- Contr. extraordinaires	9'606	3'676	22'000	2'598	14'350	2'248	45'956	8'523
- Part frais administratifs pour pays non-membres ONU	319	-	350	-	-	-	669	-
PAM	-	5'938	-	9'230	-	16'509	-	31'678
UNRWA								
- Contribution ordinaire	3'000	5'393	3'500	6'736	3'500	6'415	10'000	18'544
- Contr. extraordinaires	-	-	750	-	750	254	1'500	254
UNBRO	1'000	1'003	2'500	517	1'500	500	5'000	2'020
UNDRO	-	-	-	-	1'000	-	1'000	-
UNICEF	1'200	-	750	-	1'500	535	3'450	535
Bureau de coord. des NU pour l'aide humanitaire en Afghanistan (Op. Salaam)	2'000	-	-	-	-	-	2'000	-

1) y compris contributions en espèces à charge de la rubrique 202.493.27 "Autres formes d'aide alimentaire"

2) à charge de la rubrique 202.493.26

Organisations	1 9 8 8		1 9 8 9		1 9 9 0		Total 1988-1990	
	Contr. espèces	Aide alim. 1)	Contr. espèces	Aide alim. 1)	Contr. espèces	Aide alim. 1)	Contr. espèces	Aide alim. 1)
OIM								
- Contribution ordinaire	600	-	600	-	600	-	1'800	-
- Contr. extraordinaires	300	-	450	-	250	-	1'000	-
- Contr. au budget administr. 2)	461	-	493	-	529	-	1'483	-
b) Organisations de la Croix-Rouge								
CICR	10'900	1'404	15'150	5'440	11'600	5'066	37'650	11'910
CRS	468	323	500	-	1'500	188	2'468	511
c) Oeuvres d'entraide privées suisses								
Action suisse RETURN	-	107	-	885	-	20	-	1'012
Alliance missionnaire évangélique	130	120	200	93	248	50	578	263
Caritas	35	1'526	151	2'088	161	2'395	347	6'009
Comité suisse soutien à l'Erythrée	-	-	-	260	-	733	-	993
Comité suisse soutien au peuple sahraoui	60	397	141	609	60	549	261	1'555
Entraide protestante suisse	138	100	137	180	93	25	368	305
Fédération luthérienne Mondiale	-	285	-	453	-	51	-	789
Fond. Villages d'enf. Pestalozzi	79	-	187	-	87	-	353	-
MEDAF	-	100	-	367	-	-	-	467
Terre des Hommes, Lausanne	545	1'076	1'003	1'006	761	94	2'309	2'176
Divers	-	-	290	-	74	80	364	80
d) Représentations suisses								
Afrique								
Afrique du Sud	136	-	32	267	-	-	168	267
Rwanda	-	-	67	-	-	-	67	-
Soudan	132	-	99	-	57	-	288	-
Tanzanie	-	-	-	-	18	-	18	-

Continents/Pays	1 9 8 8		1 9 8 9		1 9 9 0		Total 1988-1990	
	Contr. espèces	Aide alim. 1)	Contr. espèces	Aide alim. 1)	Contr. espèces	Aide alim. 1)	Contr. espèces	Aide alim. 1)
e) Interventions du Corps suisse d'aide en cas de catastrophe (ASC)								
Afrique								
Angola	-	-	-	-	87	-	87	-
Djibouti	381	-	125	-	129	-	635	-
Ethiopie	274	-	771	-	136	-	1'181	-
Libéria	-	-	-	-	89	-	89	-
Mauritanie	-	-	41	-	2	-	43	-
Mozambique	-	-	72	-	753	-	825	-
Namibie	-	-	122	-	-	-	122	-
Ouganda	528	-	42	-	-	-	570	-
Rwanda	184	-	95	-	-	-	279	-
Sénégal	-	-	169	-	26	-	195	-
Somalie	-	-	-	-	213	-	213	-
Soudan	267	-	233	-	57	-	557	-
Zambie	-	-	-	-	18	-	18	-
Zimbabwe	-	-	27	-	14	-	41	-
Amérique latine								
El Salvador	-	-	422	-	176	-	598	-
Asie/Moyen Orient								
Afghanistan	22	-	39	-	366	-	427	-
Région du Golfe	-	-	-	-	5'143	-	5'143	-
Europe								
Turquie	-	-	-	-	16	-	16	-

Répartition par pays

Continents/Pays	1 9 8 8		1 9 8 9		1 9 9 0		Total 1988-1990	
	Contr. espèces	Aide alim. 1)	Contr. espèces	Aide alim. 1)	Contr. espèces	Aide alim. 1)	Contr. espèces	Aide alim. 1)
	(en milliers de francs)							
Afrique								
Afrique du Sud	136	658	66	948	500	823	702	2'429
Algérie	60	399	141	1'001	60	755	261	2'155
Angola	1'800	771	1'950	1'343	1'335	3'833	5'085	5'947
Burundi	200	-	-	-	-	-	200	-
Côte d'Ivoire 2)	-	-	-	-	1'000	-	1'000	-
Djibouti	381	-	125	-	130	-	636	-
Ethiopie	274	2'682	3'271	1'968	1'136	1'084	4'681	5'734
Kenya	-	-	-	-	17	-	17	-
Libéria	-	-	-	-	89	1'979	89	1'979
Malawi	-	1'730	2'500	2'172	1'500	4'268	4'000	8'170
Mauritanie	-	-	41	-	2	-	43	-
Mozambique	1'705	336	2'822	1'100	2'753	792	7'280	2'228
Namibie	-	-	1'623	140	-	-	1'623	140
Ouganda	1'428	684	542	2'012	500	220	2'470	2'916
Rwanda	316	308	180	-	-	-	496	308
Sénégal	-	-	819	-	826	2'125	1'645	2'125
Somalie	1'500	462	2'590	428	2'036	415	6'126	1'305
Soudan	3'235	820	3'333	5'532	4'414	3'487	10'982	9'839
Swaziland	-	-	-	-	100	1'269	100	1'269
Tanzanie	500	54	-	-	118	-	618	54

1) y compris contributions en espèces à la charge de la rubrique 202.493.27 "Autres formes d'aide alimentaire"

2) Projets d'aide d'urgence pour les réfugiés libériens en Côte d'Ivoire et dans les pays avoisinants (Guinée, Sierra Leone)

Continents/Pays	1 9 8 8		1 9 8 9		1 9 9 0		Total 1988-1990	
	Contr. espèces	Aide alim. 1)	Contr. espèces	Aide alim. 1)	Contr. espèces	Aide alim. 1)	Contr. espèces	Aide alim. 1)
Zaïre	904	749	500	192	500	-	1'904	941
Zambie	-	318	-	104	118	-	118	422
Zimbabwe	-	973	27	46	214	-	241	1'019
<u>Amérique latine</u>								
Amérique centrale (CIREFCA)	-	-	-	-	1'000	-	1'000	-
Costa Rica	-	-	500	-	-	-	500	-
El Salvador	1'193	65	1'922	-	176	-	3'291	65
Guatemala	-	-	-	-	89	-	89	-
Honduras	-	-	1'500	-	750	281	2'250	281
Mexique	500	-	1'000	-	750	-	2'250	-
<u>Asie</u>								
Afghanistan	6'922	500	2'039	1'000	2'166	535	11'127	2'035
Asie du Sud-Est	-	-	2'200	-	1'700	-	3'900	-
Indonésie	-	-	-	-	-	1'400	-	1'400
Malaisie	-	-	-	-	-	175	-	175
Pakistan	500	323	500	300	-	-	1'000	623
Papouasie-Nouvelle Guinée	-	-	250	-	-	-	250	-
Philippines	1'063	1'262	1'092	677	1'093	2'122	3'248	4'061
Sri Lanka	35	-	1'170	-	-	80	1'205	80
Thaïlande	1'400	1'203	3'319	757	2'722	551	7'441	2'511
Vietnam	-	-	600	-	150	300	750	300

Continents/Pays	1 9 8 8		1 9 8 9		1 9 9 0		Total 1988-1990	
	Contr. espèces	Aide alim. 1)	Contr. espèces	Aide alim. 1)	Contr. espèces	Aide alim. 1)	Contr. espèces	Aide alim. 1)
<u>Moyen Orient</u>								
Région du Golfe	-	-	-	-	9'393	1'048	9'393	1'048
Iran	897	96	2'000	2'026	1'000	-	3'897	2'122
Israël (y compr. terr. occupés) 3)	1'145	1'882	4'441	3'476	1'812	2'548	7'398	7'906
Jordanie 3)	-	3'319	-	2'821	-	2'652	-	8'792
Liban 3)	2'279	1'763	1'240	2'087	1'087	1'082	4'606	4'932
Syrie 3)	-	192	-	359	-	1'928	-	2'479
<u>Europe</u>								
Hongrie	75	-	525	-	-	-	600	-
Turquie	-	-	1'000	-	16	-	1'016	-

3) y compris aide alimentaire multilatérale à l'UNRWA

Les montants indiqués dans ce tableau sont compris dans les chiffres mentionnés aux annexes 12 et 2

Annexe 6

6 Aide alimentaire

Produits	1988	1989	1990	Total	1988	1989	1990	Total
	1988-1990				1988-1990			
	en tonnes				en milliers de francs			
Produits laitiers suisses								
- Lait entier en poudre	1'597	1'406	1'486	4'489				
- Lait écrémé en poudre	1'373	1'101	1'187	3'661				
- Fromage fondu	454	429	542	1'425				
- Divers (y compris rations complètes)	106	147	70	323				
- Aide à la Pologne								
. Fromage à pâte dure	-	450	-	450				
. Lait pour nourrissons	-	165	-	165				
Total produits laitiers suisses	3'530	3'698	3'285	10'513	28'884	29'426	27'966	86'276
Aide en céréales								
- Farine de blé suisse	4'000	5'660	3'000	12'660	2'748	3'690	2'069	8'507
- Blé en prov. de Hongrie (pour la Pologne)	-	8'000	-	8'000	-	1'984	-	1'984
- Céréales achetées dans les pays du tiers monde:								
. Blé	1'000	4'374	7'500	12'874	261	2'000	1'565	3'826
. Farine de blé	-	-	1'000	1'000	-	-	254	254
. Riz	12'755	9'855	20'585	43'195	5'832	5'381	7'721	18'934
. Maïs (y compr. far. de maïs)	22'309	14'248	23'250	59'807	5'488	5'248	5'690	16'426
. Sorgho (mil)	7'322	2'543	550	10'415	2'225	2'278	676	5'179
. Autres	500	500	1'301	2'301	550	290	1'011	1'851
- Logistique	-	-	-	-	912	365	1'035	2'312
Total aide en céréales	47'886	45'180	57'186	150'252	18'016	21'236	20'021	59'273

Produits	1988	1989	1990	Total	1988	1989	1990	Total
	en tonnes				en milliers de francs			
Autres produits alimentaires								
<u>achetés en Suisse</u>								
- Poires séchées	230	158	230	618				
- Conserves de poissons	190	220	200	610				
- Graisse comestible	268	192	335	795				
- Wheat-Soja-Milk	64	87	83	234				
- Protocereal (Aliment pour enfants)	-	24	3	27				
	752	681	851	2'284	3'606	3'406	3'545	10'557
Produits alimentaires achetés								
<u>dans les pays du tiers monde</u>								
- Légumineuses	1'745	3'010	3'862	8'617				
- Autres	-	994	2'510	3'504				
	1'745	4'004	6'372	12'121	1'487	5'579	5'696	12'762
<u>Contributions en espèces</u>					6'369	6'503	6'547	19'419
Total Autres produits alimentaires								
	2'497	4'685	7'223	14'405	11'462	15'488	15'788	42'738
TOTAL GENERAL								
	53'913	53'563	67'694	175'170	58'362	66'150	63'775	188'287

Annexe 7

Choix d'actions typiques de l'aide humanitaire avec une brève description

AFRIQUE

Angola: Programme d'aide d'urgence de l'ONU

Depuis quinze ans, les troupes gouvernementales et le mouvement d'opposition UNITA se combattent en Angola. A cause de ces combats, de vastes parties du territoire angolais ont été abandonnées par leur population, ce qui a conduit à des concentrations de personnes déplacées dans les agglomérations urbaines des provinces. Plus d'un million de personnes ont dû abandonner leur région d'origine pour des raisons de sécurité ou s'enfuir devant les combats. De ce fait, la production agricole a été paralysée à une large échelle. En outre, les pluies irrégulières voire inexistantes de ces dernières années ont anéanti dans les régions centrales et méridionales de l'Angola la majeure partie des récoltes déjà faibles. Comme conséquence de cette situation, environ deux millions de personnes ont un besoin urgent d'aide humanitaire.

Pour cette raison, les Nations Unies ont lancé un vaste plan d'opération (Special Relief Programme for Angola, SRPA) qui a été finalement accepté en septembre 1990 aussi bien par le gouvernement que par l'UNITA. Au cours du 1er trimestre 1991, 110'000 tonnes de denrées alimentaires, principalement des céréales et des légumineuses, doivent être transportées des régions côtières et du Sud vers les provinces les plus touchées par la sécheresse et le conflit. Simultanément, des semences et des outils agricoles sont distribués. La surveillance de l'action est assurée par le personnel de l'ONU, dont l'effectif a été renforcé à cette fin.

La Suisse décida d'apporter son soutien à cette action sous la forme d'une contribution en espèces pour l'infrastructure nécessaire, un tel financement étant, contrairement à l'aide alimentaire, beaucoup plus difficile à obtenir. Elle fut l'un des premiers pays à participer à cette aide. La contribution suisse de 890'000 francs au total est destinée à la mise en place du réseau de transmission de l'ONU entre les ports et les centres de distribution, à l'acquisition de logements préfabriqués pour le personnel nécessaire à la surveillance de l'opération ainsi qu'aux réparations urgentes à effectuer sur les liaisons routières les plus importantes. Une mission du Corps suisse d'aide en cas de catastrophe, qui s'est rendue en Angola dans le cadre de mesures d'accompagnement, a confirmé l'urgence et l'importance de cette contribution.

En outre, la Suisse continue de soutenir le programme d'aide d'urgence du CICR dans la région du haut-plateau central angolais par un montant d'environ 1,7 million de francs par an, avant tout par des contributions pour l'achat de semences.

Mauritanie: Soins médicaux à des enfants dans un bidonville de la capitale

Suite à la dernière grande sécheresse vers le milieu des années quatre-vingts, de nombreux nomades venus du nord de la Mauritanie, qui avaient perdu tous leurs troupeaux, se sont installés dans les environs de la capitale Nouakchott.

Terre des Hommes a, par la suite, lancé dans le bidonville de Kebbah Mendes, qui compte environ 45'000 enfants, un programme humanitaire. Cette organisation concentre ses efforts essentiellement dans le domaine de l'amélioration des soins médicaux ainsi que des programmes nutritionnels en faveur d'enfants sous-alimentés. En outre, des programmes de vaccination sont effectués. Un programme de formation de personnel soignant local a permis de réduire le nombre de collaborateurs expatriés. Il existe une étroite collaboration avec l'hôpital gouvernemental; les cas de maladies contagieuses y sont acheminés. Simultanément, l'hôpital gouvernemental reçoit certains médicaments de Terre des Hommes Lausanne.

La DDA soutient ce programme depuis 1988 par un montant annuel d'environ 300'000 francs.

Mozambique: Programme d'aide d'urgence

Les deux tiers des 15 millions d'habitants du Mozambique vivent dans la pauvreté absolue. Environ 1,2 million de Mozambicains vivent comme réfugiés dans les pays avoisinants. Dans le pays même, on compte 1,6 million de personnes déplacées. Suite à la guerre civile qui dure depuis plus de dix ans, à des pertes de récolte dues à la sécheresse ainsi qu'à des problèmes économiques, presque la moitié de la population dépend entièrement ou partiellement de l'aide alimentaire internationale.

En avril 1989, le gouvernement mozambicain présentait un programme clairement structuré, établi en collaboration avec les organisations de l'ONU, pour l'aide d'urgence 1989/90. L'accent était mis sur l'approvisionnement de la population en biens de première nécessité ainsi que sur la remise en état des infrastructures nécessaires, afin de pouvoir effectivement atteindre les groupes visés.

Dans le cadre de l'aide humanitaire, le Conseil fédéral décida de participer à ce programme par des actions supplémentaires d'un montant d'environ 5 millions de francs. Une mission d'experts se rendit sur place et arriva à la conclusion, qu'en premier lieu il fallait soutenir le secteur logistique et celui de la formation du personnel chargé de la distribution des biens de secours.

Suite à cela, la DDA participa par un peu moins de 3 millions de francs au programme de formation de 1990 à 1992 du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) dans les provinces mozambicaines. Par ce programme, la gestion et les structures opérationnelles devraient pouvoir être améliorées au niveau des provinces.

De plus, un programme du PNUD pour l'assainissement d'une route dans la province de Niassa était aussi soutenu. Il s'agit d'une route revêtant une grande importance pour l'acheminement de biens de secours. La contribution de la DDA à ce programme s'est montée à 1,4 million de francs pour deux ans.

Finalement, l'organisation non gouvernementale OHI (Organisation Handicap International) a reçu par l'intermédiaire de notre bureau de coordination une contribution à son projet de mise en place d'une structure orthopédique et physiothérapeutique de base dans la province de Tété. La durée de ce projet est de trois ans.

En outre, nous continuons à soutenir au Mozambique toute une série de programmes nutritionnels en faveur de groupes particulièrement touchés. Ce soutien s'effectue en majeure partie par le biais d'organisations religieuses.

Des contributions sont aussi régulièrement octroyées au Comité international de la Croix-Rouge (CICR) pour ses activités en faveur de la population dans les provinces touchées par la guerre civile. Dans ce cas, l'assistance médicale et l'alimentation sont prioritaires. Le Corps suisse d'aide en cas de catastrophe (ASC) a soutenu les actions du CICR par la mise à disposition de personnel et a participé à l'agrandissement d'un centre orthopédique ainsi qu'à la construction de deux ateliers mécaniques.

L'ASC a également construit un dépôt pour le Bureau du Coordonnateur des NU pour l'aide en cas de catastrophe (UNDRO) et a mis à sa disposition un expert pour la formation de personnel local en gestion de stocks.

Finalement, la DDA soutient les programmes du HCR en faveur de réfugiés mozambicains rapatriés. Toutefois, vu la situation encore incertaine, leur nombre reste faible.

Les activités de l'aide humanitaire au Mozambique font partie intégrante du programme par pays pour ce pays de concentration de la coopération au développement. Le bureau de coordination joue donc un rôle important en ce qui concerne le suivi de ces projets.

Namibie: Assistance médicale dans le Bushman-Land

Le Bushman-Land, une région de 18'000 km², est situé au nord-est de la Namibie. Il compte environ 10'000 habitants appartenant à l'ancienne ethnie autochtone. Jusqu'à l'indépendance du pays, l'assistance médicale était assurée par des médecins et du personnel soignant sud-africains.

Après l'indépendance, le nouveau gouvernement, par suite de manque de personnel, n'était pas en mesure d'assurer pour une période transitoire indéterminée l'assistance médicale dans cette région. Suite à une demande correspondante du Ministère namibien de la santé, l'ASC s'est déclaré d'accord en mars 1990 d'assurer l'assistance médicale dans le Bushman-Land par des membres de son organisation, pour une période de 18 mois.

Entretemps, ce sont 25 personnes (médecins, infirmières, laborantines, logisticiens et généralistes) qui travaillent dans deux cliniques. De plus, les membres de l'ASC se rendent également dans des villages isolés, où des consultations, des campagnes de vaccination et des dépistages de tuberculose sont régulièrement effectués. Une grande importance est donnée à la formation et au recyclage du personnel de santé local ("health workers") ainsi que du personnel soignant et de laboratoire.

Après avoir reçu en mars 1991 une demande du Ministère de la santé, l'ASC s'est déclaré prêt à prolonger de douze mois sa présence dans le Bushman-Land. Au cours de cette période, une remise graduelle de ce projet devrait pouvoir s'effectuer.

Simultanément, l'ASC s'est déclaré d'accord de mettre à disposition de l'hôpital de Rundu, pour une période de 12 mois, une équipe chirurgicale.

Tanzanie: Aide à la reconstruction après des inondations

Après des pluies de mousson particulièrement fortes dans le sud-est de la Tanzanie en avril 1990, les cours d'eau en crue ont arraché nombre de ponts importants, interrompu les liaisons téléphoniques et provoqué des inondations au niveau de leur cours inférieur. Dans des régions plus escarpées, des glissements de terre menaçaient les habitants.

Après que des secours ont été demandés à l'ASC, ses experts ont procédé à l'analyse de la situation et ont offert une aide d'urgence dans le domaine technique (conseil en ingénierie et transmission sans fil) ainsi qu'une aide à la reconstruction (réouverture d'axes routiers).

Les autorités tanzaniennes ont fait connaître à l'ASC leurs besoins, à savoir la mise en place immédiate d'un gué provisoire avec les rampes d'accès appropriées et la reconstruction provisoire, aussi rapide que possible, de deux ponts ainsi que la remise en état de tronçons routiers ravagés.

Avec le soutien de notre ambassade et de notre bureau de coordination, l'ASC a planifié et construit en un court laps de temps, avec l'aide d'un entrepreneur et d'une main-d'oeuvre locaux ainsi que de l'armée tanzanienne, aussi bien le gué que les deux ponts, y compris les travaux nécessaires pour consolider les berges et garantir le niveau du lit du cours d'eau.

Au total, 77 t d'éléments de ponts et de gabions ont été transportés par voie maritime depuis l'Europe, faute de matériaux disponibles sur place. Dans les délais impartis, c'est-à-dire avant le commencement de la saison des pluies au début d'octobre, les constructions ainsi que les tronçons assainis des routes d'accès ont pu être remis aux autorités tanzaniennes.

Tchad: Aide alimentaire suite à des pertes de récolte

Afin de ne plus jamais enregistrer de famines comme celle de 1982 à 1985, des systèmes internationaux de surveillance furent mis en place. Par l'analyse de données fournies par les satellites, les quantités de pluie tombées dans les régions menacées sont surveillées et des calculs sur les récoltes prévisibles effectués. Déjà en automne 1990, les informations ainsi recueillies ont laissé pressentir une aggravation de la situation. Les études faites sur le terrain confirmaient l'insuffisance des pluies et leur mauvaise répartition géographique. Par la suite, tous les pays du Sahel ont enregistré par endroit des pertes de récolte très élevées. Ainsi on compte qu'au Tchad le déficit se montera en 1991 à près de 250'000 t.

En étroite collaboration avec la Section Afrique occidentale, responsable de la coopération au développement, l'Aide humanitaire et alimentaire a recherché des possibilités d'aide appropriées. Un secours d'urgence sous forme d'aide alimentaire était incontesté; il devait se baser le plus possible sur l'acquisition de céréales produites localement. De plus, des organisations partenaires locales de la coopération au développement

devaient s'occuper de ces projets d'aide d'urgence, afin d'éviter autant que possible des actions de distribution de type caritatif.

Au cours des trois premiers mois de 1991, les actions suivantes ont été soutenues:

a) 1 million de francs a été mis à disposition du Programme alimentaire mondial (PAM), pour lui permettre d'acheter par l'intermédiaire de l'Office national des céréales dans les régions excédentaires environ 3000 t de mil et de les acheminer vers les régions déficitaires du nord. Vu l'absolue pauvreté de la population, une grande partie de ces céréales devra être distribuée gratuitement. Des projets "travail contre vivres" ne pourront être réalisés qu'à une échelle très restreinte.

b) Santé publique

L'Institut tropical suisse travaille au Tchad dans le cadre d'un projet de développement. Dans le secteur de la santé publique, il a effectué, en collaboration avec une institution tchadienne, une enquête sur les besoins. Les résultats ont montré un accroissement sensible du nombre d'enfants mal nourris ou sous-alimentés. Il faut donc s'attendre à un accroissement important du nombre d'hospitalisations de tels enfants.

Suite à ces résultats, l'Aide humanitaire et alimentaire a décidé la livraison par fret aérien de 30 t de poudre de lait suisse. Avec les 4 t de sucre et les 6000 l d'huile achetés localement, une boisson hautement énergétique sera préparée dans plusieurs centres médicaux, boisson qui pourra être utilisée dans des programmes nutritionnels intensifs.

c) Banques de céréales

Dans la région de Melfi, dans le sud du pays, la DDA soutient un programme de développement rural intégré. Cette région compte de nombreuses personnes rapatriées, venant avant tout du Soudan. Dans le cadre d'actions d'aide d'urgence, un certain nombre de banques de céréales recevront du mil. Ainsi la mauvaise situation alimentaire des rapatriés pourra être améliorée et la main-d'oeuvre disponible maintenue. De plus, les stocks de céréales, gérés sur le plan communal, fourniront aussi les semences pour le prochain ensemencement. De cette façon, une aide est apportée aux personnes touchées, sans menacer les efforts en cours de la coopération au développement par des distributions gratuites.

ASIE

Inde: Projet d'aide sociale en faveur de handicapés

Plus de la moitié de la population du sous-continent indien vivant au-dessous de la limite de la pauvreté, les chances de survie des personnes handicapées sont particulièrement faibles. La solidarité envers les handicapés et leurs familles diminue toujours davantage devant une lutte de plus en plus âpre pour la survie. Ils appartiennent dans la société indienne aux groupes marginaux les plus défavorisés au point de vue social.

L'oeuvre d'entraide REHASWISS, fondée en 1977, s'est fixée comme but de promouvoir les handicapés en Inde en vue de leur insertion professionnelle et sociale. Le soutien est apporté par des programmes de formation, l'achat d'appareillage d'assistance pour des écoles spéciales et des micro-projets individuels permettant aux personnes touchées de subvenir à leurs propres besoins.

La DDA soutient trois projets de REHASWISS en Inde:

- 1) Formation de téléphonistes pour des malvoyants:
Durant trois ans, 144 malvoyants du Penjab reçoivent une formation de téléphoniste. Ils seront également assistés lors de la recherche d'un poste de travail.
- 2) Ateliers protégés pour 20 femmes aveugles et handicapées physiques:
Les personnes touchées ont la possibilité de loger et de travailler dans un environnement protégé. Après une période de formation dans différentes activités, elles devraient être en mesure de subvenir elles-mêmes à leurs besoins. Le projet devrait pouvoir s'autofinancer après trois ans.
- 3) Aide à l'insertion pour des personnes handicapées au Kerala, Andra Pradesh, Tamil Nadu et Bengale occidentale:
Grâce à environ 1000 micro-projets, des handicapés et leurs familles devraient recevoir durant trois ans une aide de départ afin d'atteindre l'indépendance économique. L'aide est conçue de telle façon que les handicapés peuvent rester à leur domicile. En outre, des travailleurs sociaux d'organisations partenaires sont formés pour évaluer et assurer le monitoring de ces projets.

Moyen-Orient: Aide humanitaire à la suite de la crise du Golfe

Après l'invasion du Koweït par l'Irak en août 1990, des centaines de milliers de travailleurs étrangers ont quitté le Koweït et l'Irak, principalement en direction de la Jordanie. Il s'agissait avant tout d'Égyptiens, mais aussi de ressortissants du Bangladesh, du Pakistan, des Philippines, de Sri Lanka et du Vietnam. Leurs pays d'origine n'étaient pratiquement pas en mesure de pourvoir à leur rapatriement.

Dans une première phase, les autorités jordaniennes étaient soutenues dans leurs efforts pour héberger toutes ces personnes. L'ASC a fourni des tentes et d'autres biens de secours; il a mis en place un système d'approvisionnement en eau et un réseau de communication. Un avion a été mis à disposition de l'Organisation Internationale pour les Migrations pour ses vols de rapatriement.

Les activités des organisations internationales et du CICR en faveur de ces personnes, ainsi que les mesures de préparation en cas de nouveaux mouvements migratoires ont été soutenues par des contributions financières et une aide alimentaire. Ainsi au cours du dernier trimestre de 1990, plus de 10 millions de francs ont été utilisés de cette façon.

Durant le conflit et après la cessation des hostilités, les efforts de l'ONU, du CICR et de la CRS en faveur des victimes du conflit ont également été soutenus. En outre, le Conseil fédéral a décidé la prise en charge de la garantie pour risque de guerre de deux avions utilisés par le CICR. A cela s'ajoutent d'autres contributions d'un montant global de 10 millions de francs.

Après la fuite massive des populations kurdes vers la Turquie et l'Iran en avril 1991, de nouvelles actions d'aide ont été entreprises. L'ASC a fourni une aide d'urgence en Turquie, envoyé des biens de secours et mis à la disposition des réfugiés une équipe médicale. D'autres biens de secours ont été acheminés vers l'Iran. Les programmes d'aide d'urgence du HCR et de l'UNICEF ont été soutenus par des contributions. Le PAM a été autorisé à garantir au gouvernement iranien la restitution d'une certaine quantité de denrées alimentaires prélevées sur les stocks de l'Etat. De cette façon, une aide alimentaire a pu être immédiatement mise à disposition des réfugiés arrivant en Iran.

D'autres actions d'aide sont prévues. Pour ces dernières et les mesures décrites ci-dessus, le Conseil fédéral a accordé le 9 avril 1991 une nouvelle contribution de 10 millions de francs.

Philippines: Programme d'aide du CICR

Depuis de nombreuses années sévit un conflit armé entre le gouvernement et différents groupes de rebelles en diverses régions des Philippines, surtout sur l'île de Mindanao. C'est avant tout la population civile qui en subit les conséquences. Les populations doivent souvent quitter leurs villages durant un laps de temps plus ou moins long. Face à cette situation, le CICR joue un rôle important depuis des années: visites régulières dans les prisons où sont détenues les personnes arrêtées dans le cadre de tels conflits, mais aussi fourniture de denrées alimentaires et d'assistance médicale aux personnes déplacées. Dans ce domaine, la société nationale de la Croix-Rouge se trouve de plus en plus engagée. De ce fait, le CICR a pu réduire ses propres activités ces derniers temps. Finalement - comme dans tous les conflits internes - il faut mentionner la diffusion des principes internationaux de la Croix-Rouge en tant qu'activité importante.

La DDA soutient ce programme du CICR depuis de nombreuses années par une contribution annuelle d'environ un million de francs.

AMERIQUE LATINE

Pérou: Lutte contre l'épidémie de choléra

Au début de 1991, une épidémie de choléra s'est déclarée au Pérou, le long de la côte pacifique. Fin mars, plus de 100'000 personnes étaient atteintes du mal et plus de 600 décès enregistrés.

En février 1991, l'ASC a immédiatement réagi à une demande d'aide des autorités péruviennes, en mettant à disposition par l'UNICEF sérum et ORS (solution orale de réhydratation) pour 25'000 personnes et en envoyant une équipe médicale d'épidémiologues-bactériologues chargée de soutenir les autorités et l'UNICEF dans leur lutte contre le choléra. Simultanément, des biens médicaux étaient envoyés de la Suisse par avion.

Une action ayant un effet durable était demandée. Il a donc été décidé sur place, après discussions avec le Ministère de la Santé et l'UNICEF, d'équiper dans le sud-est du pays, à titre d'aide à la survie et de prévention, un laboratoire pour le dépistage du choléra, d'effectuer des examens, de former le personnel de laboratoire, d'informer les autorités et la population. Ainsi, une nouvelle expansion de la maladie devrait pouvoir être maîtrisée dans cette région de transit.

Devant l'augmentation croissante des cas de choléra, l'ASC va, dans une seconde phase et après avoir combattu les symptômes, s'occuper des causes de l'épidémie, c'est-à-dire des problèmes d'eau potable et d'eaux usées.

Avant et durant toute l'action, l'ASC a été soutenue par notre ambassade et notre bureau de coordination.

Pérou: Programme d'aide d'urgence par le biais d'organisations non gouvernementales locales

Depuis plus de deux ans, les conditions politiques, économiques et sociales au Pérou, un pays de concentration de la coopération au développement, se sont détériorées de façon marquante. Il était prévisible que l'aide humanitaire au Pérou allait jouer à moyen terme un rôle plus important que jusqu'alors. Traditionnellement, elle se limitait à quelques programmes nutritionnels ponctuels d'oeuvres d'entraide suisses et du CICR.

Avec la Section Amérique latine de la DDA et le bureau de coordination de Lima, des possibilités d'établir pour les années à venir un programme cohérent d'aide humanitaire furent recherchées. La décision fut prise de concentrer les efforts de l'aide humanitaire dans les régions de Cusco, Puno et Piura et de collaborer principalement avec les organisations non gouvernementales locales, déjà partenaires de notre coopération au développement. De ce fait, une viabilité aussi grande que possible devait être donnée aux mesures de soutien prises. Il fallait accorder non seulement une aide d'urgence, mais également une modeste contribution à l'amélioration des conditions de vie et de survie des groupes de population touchés. Les ONG participant à ce programme se sont unies en un consortium; outre la Suisse, ce programme a également été financé par les Pays-Bas. Il s'est étendu sur une période de deux ans. La contribution globale suisse s'est montée à 1,5 million de francs. Une première évaluation, réalisée une année après le début de l'aide, a confirmé le bien-fondé de la procédure choisie. Ce qui est avant tout unique dans cette action est le fait que pour la première fois, un certain nombre d'ONG locales, ayant des activités très diverses, aient coordonné leurs efforts. Pour les projets ainsi soutenus, il s'agissait de mesures tendant à améliorer la production agricole et l'infrastructure, à promouvoir les revenus ainsi que de mesures dans le secteur de la santé. Les autres points dominants étaient la formation et l'alimentation.

En plus de ce programme, un certain nombre de projets complémentaires, situés dans la même région, étaient soutenus également par notre bureau de coordination et des organisations non gouvernementales locales. Parmi ceux-ci se trou-

vaient aussi des projets typiques d'aide alimentaire: distribution de semences de pommes de terre, soutien à des magasins et des boulangeries de quartier, ainsi qu'à des cantines scolaires.

A Lima et dans le sud du pays une aide alimentaire fut accordée, en partie par le biais d'oeuvres d'entraide suisses et en partie par le bureau de coordination. Les produits alimentaires ont été achetés sur le marché local. Finalement, nous avons également soutenu le programme passablement élargi du CICR. Cette organisation concentre ses efforts - en plus des fonctions traditionnelles de protection - principalement sur la mise à disposition d'une assistance médicale dans les zones où les institutions étatiques ne sont plus actives à cause des activités du "Sentier Lumineux".

Haïti: Aide d'urgence en complément de projets de la coopération au développement

En été 1990, une extrême sécheresse sévissait en Haïti. Les conséquences ont été ressenties par les partenaires et les groupes touchés par les projets de l'ONG suisse Helvetas, qui réalise un programme de coopération à long terme avec quatre organisations locales. Par une action humanitaire à plus ou moins court terme, cette activité orientée vers le développement devait être renforcée et garantie.

Les quatre organisations locales partenaires d'Helvetas ont donc bénéficié d'une contribution de l'Aide humanitaire et alimentaire pour l'achat de semences. Ainsi, il devrait pouvoir être pallié au manque de semences dû à la sécheresse, et la poursuite des projets de développement à long terme dans le secteur agricole devrait être assurée. En même temps, l'achat local ou régional de semences est encouragé. Toutes les organisations partenaires d'Helvetas se sont décidées pour une telle intervention à moyen terme en connaissance de cause (semences et non distribution de produits alimentaires). La contribution accordée pour cette action se monte à 212'000 francs.

Haïti: Construction de logements dans un bidonville à la périphérie de Port-au-Prince

Cité-Soleil, situé à la périphérie de Port-au-Prince, est un quartier classique de bidonville. Plus d'un quart de million de personnes vivent dans des conditions misérables. Un prêtre salésien tente d'apporter une aide à ces personnes. Il collabore entre autre avec Terre des Hommes Genève. Nous soutenons depuis plusieurs années déjà ses programmes nutritionnels.

En collaboration avec une ONG belge, ce prêtre a commencé à Cité-Soleil la construction de logements améliorés. Ainsi, entre 1982 et 1988, 450 familles ont pu prendre possession d'un nouveau logement. Les fondations des constructions ont aussi été améliorées. Les familles bénéficiaires ainsi que les habitants du quartier participent à la construction de ces maisons. Ainsi des possibilités de travail ont pu être simultanément créées pour une partie des habitants. Les familles bénéficiaires paient un montant symbolique à titre de loyer.

Pour la deuxième phase de ce programme, une nouvelle source de financement a dû être trouvée. Terre des Hommes Genève et la DDA ont décidé d'y participer d'abord pour une année, afin de recueillir des expériences. Durant cette période, 160 maisons ont pu être érigées. La Confédération prend en charge la moitié des coûts du projet, soit 200'000 francs. Une continuation de ce programme est prévue.

EUROPE

Bulgarie: Aide d'urgence pour des groupes socialement défavorisés

Dans la foulée des changements économiques et politiques survenus en Europe de l'Est, renforcés en Bulgarie par les retombées de la crise du Golfe, ce pays s'est vu confronté en hiver 1990/91 à une grave crise au niveau de l'approvisionnement. En décembre 1990, le président bulgare a remis au Conseil fédéral une demande d'aide alimentaire. Par la suite, une mission de la DDA s'est rendue à Sofia, afin de définir les besoins exacts. L'aide semblait d'autant plus urgente que la Bulgarie, contrairement à l'Union Soviétique, n'avait encore bénéficié d'aucune aide d'un pays tiers. A un certain nombre d'institutions sociales il a été livré des médicaments dont ce pays avait un urgent besoin, des aliments pour nourrissons, du lait entier en poudre et, après des tests d'acceptabilité approfondis, l'aliment concentré de la protection civile suisse. Les bénéficiaires de cette aide étaient des groupes socialement marginaux tels qu'orphelins, personnes âgées, invalides, familles nombreuses. Un membre de l'ASC a coordonné et supervisé sur place le déroulement de cette aide.

Union Soviétique: Aide d'urgence en faveur de groupes sociaux défavorisés

Durant l'hiver 1990/91 l'Union Soviétique fut touchée par une crise aiguë au niveau de l'approvisionnement, qui s'est manifestée avant tout dans les grands centres urbains. Pourtant, une récolte record avait été enregistrée. Mais les structures de distribution ne fonctionnaient pra-

tiquement plus. Dans beaucoup de régions de production, la récolte était retenue pour les propres besoins de la population ou ne parvenait pas aux consommateurs urbains à cause des tensions à l'intérieur des républiques ou de tensions inter-ethniques. Ce sont avant tout les couches les plus démunies des populations urbaines, disposant d'un pouvoir d'achat très faible, qui se sont retrouvées dans une situation difficile.

A l'occasion de sa visite à Moscou, le Conseiller fédéral René Felber a déclaré que la Confédération était prête, devant une telle situation, de fournir une aide humanitaire. Une mission composée de représentants de la Division de l'aide humanitaire et ASC et de la Croix-Rouge suisse a identifié les besoins exacts. Il s'agissait de médicaments, de lait entier en poudre et d'aliments pour nourrissons pour des institutions sociales et des groupes marginaux, tels que malades, personnes seules, rentiers et orphelins. Une famine, telle qu'elle avait été prédite par certains milieux, n'a toutefois pas pu être constatée.

Suite à cette étude, 86 t d'aide alimentaire, accompagnées par des membres de l'ASC, ont été transportées à Moscou et remises à la Croix-Rouge locale, à un groupe de médecins moscovites et à l'administration de la ville. Deux membres de l'ASC ont collaboré avec l'ambassade de Suisse à Moscou, surveillé la distribution et identifié d'autres besoins dans le secteur de la santé. Ainsi, de façon rapide et peu compliquée, une contribution a pu être apportée afin de soulager la situation difficile rencontrée à Moscou au niveau de l'approvisionnement.

Union Soviétique: Aide après le tremblement de terre en Arménie

Sur la base de cette action, les interventions de l'ASC au cours des différentes phases et dans les différents domaines peuvent être exposées comme il suit:

1. Action de sauvetage (aide d'urgence)
Après le séisme du 7 décembre en Arménie, 25'000 morts, 100'000 blessés et 500'000 sans-abris ont été dénombrés. Les dégâts matériels étaient énormes.

L'équipe de la Chaîne suisse de sauvetage, en majorité des guides de chiens de catastrophe, en étroite collaboration avec des équipes locales de sauveteurs, a réussi à sauver la vie de 25 personnes. Simultanément les besoins de l'aide de survie ont été définis.

2. Aide de survie
Suite à l'action de sauvetage, l'ASC a fourni et construit des abris de secours qui ont permis à un

certain nombre de familles de survivre dans des conditions hivernales difficiles. Plus tard, certains abris de secours de l'ASC ont servi d'écoles ou de dépôts et temporairement même de cabinet dentaire dans l'hôpital endommagé de Goussakian.

Parallèlement à l'intervention de l'équipe de construction, une équipe médicale a soutenu pendant quelques mois les autorités locales de la santé dans l'approvisionnement des populations isolées vivant dans le nord de la région sinistrée.

3. Reconstruction

Environ un an et demi après le séisme, l'ASC a commencé, en collaboration avec les oeuvres d'entraide suisses et la Chaîne du Bonheur, la reconstruction d'un quartier à Spitak. Dans le cadre de ce projet commun, environ cent maisons seront construites dans cette ville selon les normes sismiques. Le style et les normes locales seront autant que possible respectés. Les futurs utilisateurs ou propriétaires participent aux travaux de construction. La fin des travaux est prévue pour 1992.

4. Prévention

Depuis 1990, l'ASC participe, en collaboration avec le Service sismologique de Zurich et l'institut soviétique des sciences de terre, à un projet de prévention.

Dans le cadre de ce projet de micro-zonage, des données scientifiques sur le sous-sol, notamment la sismicité de la région, devront être recueillies. La grande diversité du sous-sol était l'une des causes principales des importants dommages causés aux infrastructures et aux immeubles. Les résultats obtenus serviront de base importante au plan de zone à Spitak-Leninakan.

A cet effet, un réseau de douze stations de mesure sismique stationnaires et de trois stations mobiles a été installé. Il est exploité aujourd'hui par les Soviétiques avec un soutien scientifique de la Suisse. La fin du projet est prévue pour 1994.

Message concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération du 3 juin 1991

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	28
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	91.041
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	23.07.1991
Date	
Data	
Seite	357-512
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 641

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.