

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

du 20 novembre 1996

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, en vous proposant de les adopter, le présent message et le projet d'arrêté fédéral concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération.

Nous vous proposons également de classer les interventions parlementaires suivantes:

1994 P 94.3488 Aide humanitaire et politique agricole nationale (E 12.12.94,
Commission des finances, E 94.074)

1993 P 91.3272 Aide alimentaire aux pays de l'Est (N 4.3.93, Hari)

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

20 novembre 1996

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Delamuraz

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Conformément à l'article 9 de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0), les Chambres fédérales approuvent, sous la forme de crédits-cadres portant sur plusieurs années, l'allocation des moyens financiers nécessaires à la coopération au développement et à l'aide humanitaire de la Confédération. L'actuel crédit-cadre de 1050 millions de francs concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération s'appuie sur le message du 3 juin 1991 (FF 1991 III 357); approuvé le 10 décembre 1991 (FF 1992 I 22) pour une durée minimale de quatre ans, il est entré en vigueur le 1er mars 1992 et sera probablement épuisé au milieu de 1997. Le présent message propose l'allocation d'un crédit-cadre d'un montant de 1050 millions de francs et s'étendant sur une période de quatre ans au moins.

Le présent message est le deuxième depuis la fin de la guerre froide, un bouleversement qui avait, à l'époque, suscité l'espoir que la négociation à l'échelle internationale ou des puissances mondiales plus importantes encore parviendraient à assurer la paix universelle et que l'aide humanitaire ne se justifierait plus qu'en cas de catastrophes naturelles...

Vain espoir! C'est plutôt l'inverse qui s'est produit: le nombre de conflits armés et de catastrophes causées par des défaillances humaines a augmenté; la pauvreté et la misère se sont étendues sur une trop vaste échelle en dépit de quelques développements favorables; et, dans la plupart des pays, les moyens financiers permettant d'attaquer le mal à la racine ont été diminués.

C'est dans ces circonstances difficiles que l'aide humanitaire internationale est appelée à effectuer un travail inestimable: de plus en plus fréquemment le symbole majeur de la solidarité internationale en faveur des victimes d'une misère extrême, elle intervient là où les autres instruments de l'action gouvernementale, surtout économiques et politiques, n'exercent plus leur effet ou ne sont pas encore efficaces.

Ce bouleversement des données n'en altère pas pour autant le fondement éthique de l'aide humanitaire de la Confédération: il reste inchangé et le présent message entend en tenir compte au seuil du nouveau millénaire.

La première partie du message rappelle l'ampleur de la détresse qui, à l'échelle mondiale, rend l'aide humanitaire nécessaire. La deuxième partie expose les principes selon lesquels la Confédération accorde cette aide. La troisième partie esquisse le développement de l'engagement humanitaire au cours des quatre prochaines années. L'annexe comprend trois rubriques: la „Stratégie de l'aide humanitaire de la Confédération pour la seconde moitié des années nonante“ (I); le compte rendu de l'utilisation du crédit-cadre en cours d'utilisation (II); des données statistiques (III).

Introduction

Depuis la Seconde Guerre mondiale, la Confédération n'a pas cessé d'apporter son aide humanitaire à l'étranger. Elle y parvient en soutenant les oeuvres d'entraide suisses, le CICR, les organisations internationales et le Corps suisse d'aide en cas de catastrophe (ASC), créé à cet effet en 1973. L'aide humanitaire, protège la vie et la santé des êtres humains et elle allège leurs souffrances. Elle s'exerce aussi bien en période de guerres et d'agitation sociale qu'en temps de paix, lors de catastrophes dues au déchaînement des éléments ou à la main de l'homme.

Pierre angulaire de la politique extérieure de la Suisse¹, expression de sa solidarité internationale, l'aide humanitaire, ancrée dans notre conscience collective, jouit d'une grande estime au niveau international.

La nécessité de l'aide humanitaire et les modalités de ses prestations sont déterminées par les catastrophes² et leurs effets. Ceux-ci n'ont cessé de changer avec les années, amenant la Confédération à constamment adapter son aide en conséquence.

L'aide humanitaire restera une nécessité urgente au cours des années à venir. Les conditions de sa continuation sont l'objet du présent message, le 18^e adressé au Parlement par le Conseil fédéral depuis la création de l'aide humanitaire de la Confédération³.

Afin d'en faciliter la lecture, de brefs résumés précéderont chacun des chapitres du message.

¹ La loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales décrit le mandat dont il s'agit: „L'aide humanitaire a pour but de contribuer, par des mesures de prévention et 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.“

² Les *catastrophes* sont des crises trop fortes, par leur intensité et leurs proportions, pour permettre aux groupes ethniques et aux sociétés qu'elles frappent de s'en rendre maîtres par leurs propres forces; les conflits armés équivalent à des catastrophes causées par l'homme. Les *crises* naissent d'une rupture d'équilibre. L'aide humanitaire se soucie avant tout de remédier aux déséquilibres sociopolitiques, écologiques, technologiques et alimentaires; elle réagit aux crises causées par des catastrophes ou des conflits armés et qui menacent la vie en semant la souffrance et la misère.

³ L'aide humanitaire de la Confédération est possible grâce aux moyens libérés par le crédit-cadre. En font partie aussi les contributions au budget de siège du CICR, objets d'un arrêté fédéral à part (FF 1993 IV 611). L'aide humanitaire de la Suisse réunit les contributions de tous les organismes fournissant, de la Suisse, une aide humanitaire à l'étranger: l'aide humanitaire de la Confédération, la Chaîne du Bonheur, les oeuvres d'entraide suisses et d'autres institutions publiques et privées.

Message

1 Les défis internationaux de l'aide humanitaire

En cette fin de XX^e siècle, l'aide humanitaire se voit confrontée à des problèmes hérités de l'histoire, à des difficultés nouvelles et à des menaces futures. A l'aube du XXI^e siècle, les phénomènes sociaux, politiques, économiques et religieux s'accumulent et s'accroissent. Les critères traditionnels ne permettent plus de les comprendre et d'y faire face.

L'aide humanitaire a dû tenir compte de nombreux bouleversements. Certains étaient liés à la guerre froide, d'autres à sa fin. Les nouveaux bouleversements sont liés à l'étrange globalisation de notre époque qui mélange la technologie la plus performante à la machette, la rationalité à la superstition et le sens commun à la démesure. Pauvreté et abondance se côtoient, violence et paix s'imbriquent. La responsabilité éthique qui est la nôtre demeure la base de l'action humanitaire. Mais de quelle action humanitaire?

1.1 La réalité

Au cours des dix dernières années, les changements politiques vécus par la planète furent nombreux et soudains, entraînant avec eux des transformations dans de multiples domaines. La chute du mur de Berlin, qui marqua la fin de la guerre froide, allait éveiller de grandes espérances. Très vite cependant, celles-ci se révélèrent excessives. D'autres contraintes ont fait leur apparition. Comme l'indique un récent essai du „Club de Rome“ (Rapport Laslo), nous sommes dorénavant entrés dans la cinquième phase de changement dans ce siècle, celle de la survie de la planète. Elle est et sera marquée par la surpopulation, une paupérisation, le militarisme, la détérioration de l'environnement et le manque de ressources énergétiques et des réserves d'eau.

Le début des années nonante avait laissé espérer un avenir radieux. La planète parlait alors de réconciliation et l'Europe de maison commune. Toutes deux attendaient le divende de la paix. La chute du mur de Berlin, en automne 1989, mettait fin à la division du globe entre deux parties irréconciliables, chacune adepte d'une vision opposée de la société humaine. En 1990 déjà, la Charte de Paris réaffirmait les dix principes fondateurs de la CSCE (devenue en 1995 l'OSCE), définissant la destinée logique de l'Europe, celle de la primauté des individus et des peuples.

En 1991, l'Assemblée générale des Nations Unies se prononçait pour le droit d'ingérence, au nom du droit de la victime à bénéficier de l'action humanitaire. Puis, en 1992, le secrétaire général des Nations Unies publiait encore l'Agenda pour la Paix, une étude

contenant des recommandations sur les moyens de renforcer la capacité de l'ONU dans le domaine de la diplomatie préventive, du maintien et du rétablissement de la paix.

Les illusions qui ont caractérisé cette courte période d'enthousiasme, entre 1989 et 1992, se sont vite envolées. Derrière les espérances, l'impact de la désintégration de l'ex-Union soviétique commençait à faire sentir ses effets. Plusieurs données fondamentales n'ont pas tardé à s'imposer.

- Premièrement, malgré la prédominance d'une seule superpuissance, la *guerre conventionnelle* n'a pas disparu et, après l'affaiblissement de la dissuasion nucléaire classique, l'Europe l'a connue à son tour. D'autres menaces ont surgi car la fin de la guerre froide a généré un *effet déstabilisateur*, dans les relations extérieures tout comme à l'intérieur des Etats.
- Deuxièmement, les *changements territoriaux* ne soulèvent plus la même opposition absolue qu'auparavant.
- Troisièmement, on tend à remodeler les Etats pour les faire coïncider avec les données ethniques ou nationales. Les frontières héritées de l'ordre colonial sont contestées et ne sont plus considérées comme acceptables.
- Quatrièmement, *l'Etat-nation* représente toujours le cadre nécessaire pour réaliser le consensus politique et susciter le sentiment d'appartenance, même si parfois l'Etat s'écarte de cette ligne.
- Cinquièmement, la mondialisation de l'économie, l'universalisation des valeurs et du modèle de l'Occident se voit souvent répondre dorénavant par *des réactions d'indigénisation*, de retour plus ou moins profond aux propres valeurs d'autres civilisations.
- Enfin, la régionalisation politique ou économique conduit à une *fragmentation* dont la structure est encore indéfinie.

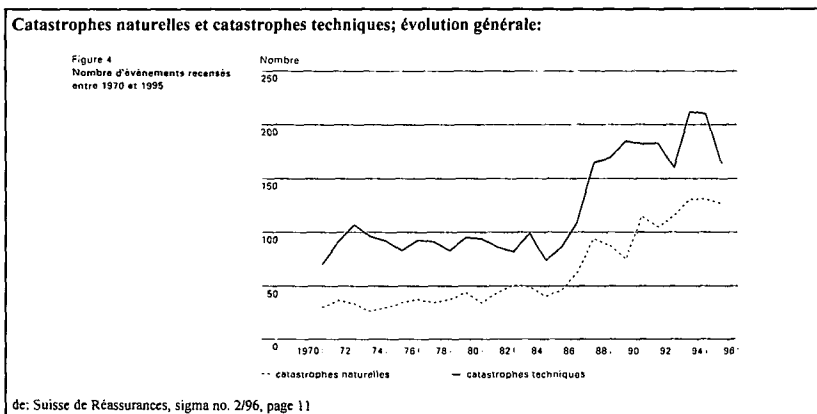
L'ensemble de ces données fondamentales peut se résumer à une seule question qui n'a pas trouvé de réponse satisfaisante à ce jour: Comment assurer la coexistence d'une pluralité d'êtres et de convictions parfois fortement divergentes, dans un cadre défini et avec des ressources déterminées, tout en appliquant les mêmes principes juridiques à tous, en tout temps et en tout lieu?

Après les grands espoirs suscités par le rapprochement avec l'Est, la fin d'une idéologie, la création d'ensembles économiques et la guerre du Golfe (sous le titre du chap. VII de la Charte des Nations Unies), l'impossibilité de répondre à cette question a rapidement ramené *l'aide humanitaire* au début des années nonante à son plus petit commun dénominateur, celui de *pompier*, devant faire face à des incendies impossibles

à maîtriser et dans les causes lui échappent. Parfois, les interventions ont dû se faire dans la confusion, alors que ces incendies avaient souvent été provoqués, attisés et entretenus par les Etats eux-mêmes.

Depuis le dernier message, l'aide humanitaire de la Confédération a dû continuer de faire face aux *catastrophes naturelles et technologiques*, à la *dégradation de l'environnement naturel*, la *misère urbaine* et l'*exode rural*, l'*effondrement même parfois des structures étatiques* et le retour de certaines grandes pandémies. A cela, s'ajoutent encore les *migrations internationales*.

Elle s'est efforcée d'atténuer les souffrances dans *plus de 50 conflits armés* - la plupart intra-étatiques - allant de la tragédie rwandaise à l'épuration ethniques dans l'ex-Yougoslavie, en passant par l'Afghanistan, le Sri Lanka, la Somalie, la Tchétchénie et la Sierra Leone. *Dans l'ensemble, les crises auxquelles l'aide humanitaire de la Confédération a été confrontée ont augmenté depuis la fin de la guerre froide en nombre, en complexité de même que dans leur degré de gravité.* On a pu observer une plus fréquente répétition des crises ainsi qu'une érosion progressive de structures jusqu'ici stables.



Au cours des dernières années, l'action humanitaire a surtout été confrontée aux nouvelles dimensions entourant les catastrophes et les conflits. Premièrement, il y a tendance à ce que l'aide humanitaire devienne le *substitut de l'action politique*, masquant ainsi souvent les faiblesses, les hésitations ou la complicité des Etats: Ces derniers sont ainsi intervenus soit en soutien soit en parallèle à l'aide humanitaire et en ont changé son caractère, en la militarisant parfois.

Deuxièmement, l'aide humanitaire est souvent devenue à l'échelle mondiale *source de revenus et justification de l'existence* d'un certain nombre d'organisations non gou-

vernementales qui cherchent par ce biais la visibilité et l'action pour leur justification. Cette lutte à l'audimètre - et les dons qu'elle engendre - a entraîné des dérapages et des excès, parfois au détriment des victimes elles-mêmes.

Troisièmement, la multiplication des acteurs a entraîné des *difficultés dans la coordination*, - et non seulement à l'intérieur du système onusien - souvent une duplication des tâches et parfois le déploiement d'une action humanitaire en-dehors de tout cadre doctrinal, voire de référence commune à tous. Ajoutons également que cette situation a engendré *une concurrence* entre les différents intervenants de l'action humanitaire, dont certains gouvernements peu scrupuleux ont parfois bénéficié.

Quatrièmement, face à la multiplication des interventions et à la nécessité croissante d'agir, l'action humanitaire s'est débridée et a *perdu, parfois, sa qualité et sa compétence*, la rendant ainsi moins crédible.

Enfin, il est devenu clair pour beaucoup que l'action humanitaire s'avérera toujours insuffisante si elle ne s'inscrit pas dans un cadre plus large, incluant l'action préventive et des interventions post-confliktuelles.

L'ensemble de ces contraintes ne signifie pas qu'il soit nécessaire aujourd'hui d'abandonner l'aide humanitaire telle qu'elle a été pratiquée jusqu'à ce jour et qu'il faille dorénavant envisager l'utilisation d'autres instruments d'intervention. Car il faut bien aussi rappeler ici un certain nombre de conflits dans lesquels l'aide humanitaire est intervenue et a facilité la recherche de solutions ces dernières années. Notons notamment, parmi ces réussites, l'Érythrée, la Namibie, le Mozambique, l'Afrique du Sud, le Cambodge, le Salvador et le Proche-Orient. Les difficultés mentionnées ne doivent donc pas susciter un sentiment d'amertume mais bien plutôt nous inciter à faire face avec courage et confiance à l'adversité.

12 Les tendances

Depuis les temps les plus anciens, les peuples se sont battus pour imposer leur loi ou échapper à l'asservissement. Qu'il se soit agi de dominer des peuples ou de s'assurer des matières premières, les voies maritimes, les ressources énergétiques ou des territoires, cette lutte s'est effectuée par un recours à la force militaire. Cette utilisation de la force a toujours cours aujourd'hui et est facilitée par la généralisation du commerce des armes, dont certaines ont une capacité globale de destruction. De même, s'il y a toujours eu des catastrophes naturelles, la fragilisation de la nature les rend actuellement plus fréquentes et plus dévastatrices. Ces conflits et catastrophes ne sont pas prêts de disparaître. S'y ajouteront cependant pour les États d'autres éléments: la complexité du monde moderne mais aussi la capacité de prévenir des catastrophes d'une ampleur inouïe.

Les espoirs de la fin des années quatre-vingts ont débouché sur un monde dont les traits essentiels ne sont pas encore compris dans leur intégralité. Une autre hiérarchie a cependant déjà fait son apparition, faite de réalisme politique et d'un plus grand respect accordé à l'ordre existant. Dans les forums internationaux, les Etats se prévalent à nouveau d'une interprétation stricte de leur souveraineté nationale. Dans sa deuxième édition, publiée en 1995, l'Agenda pour la Paix donne une interprétation plus restrictive des principes généraux énoncés en 1992. L'accent est mis désormais sur le faisable et non plus sur le concevable et, comme le démontre l'Agenda pour le Développement publié en 1994 par les Nations Unies, l'élément structurel prime désormais l'élément conjoncturel.

Cette réalité dans laquelle l'aide humanitaire de la Confédération évoluera dans les années à venir sera constituée de quatre variables:

- *L'accumulation et la répétition des catastrophes* de toute nature - naturelles, de civilisation, provoquées par des conflits armés ou des crises structurelles - accompagnées d'une fragilisation croissante de l'environnement, de mouvements migratoires et de pauvreté. Face à cette multiplication, l'aide humanitaire de la Confédération devra ainsi veiller à maintenir et augmenter sa capacité d'intervenir en affectant ses moyens avec une souplesse maximale. Elle devra également envisager d'autres types et moyens d'intervention, couvrant des domaines différents et nouveaux. Elle devra surtout, dans cet esprit, consacrer une partie substantielle de ses efforts à la prévention, s'attacher aux causes plutôt qu'aux symptômes.
- L'effondrement des institutions de l'Etat dans plusieurs pays et le *retour à la barbarie et à des cruautés* d'origine ethnique, religieuse ou nationaliste - parfois orchestrées et souhaitées par les Etats eux-mêmes - alors qu'on les croyait reléguées dans les oubliettes de l'histoire. Cette situation rendra les interventions plus dangereuses car le désordre civil, la violence, l'anarchie et le banditisme généralisé seront présents. Additionnellement, elle rendra les possibilités de réhabilitation post-crise plus complexes. Cette situation exigera peut-être de nouvelles approches de la part de l'aide humanitaire de la Confédération.
- Les efforts visant à intégrer l'aide humanitaire de la Confédération dans une *multiplicité de fonctions coordonnées*, ceci sur plusieurs années, avec l'implication de nombreux acteurs et la poursuite des objectifs les plus divers. La vocation de l'aide humanitaire ira ainsi de la diplomatie préventive à l'aide au développement, en passant notamment par le déminage, la démobilisation des formations militaires, le renforcement des institutions nationales, la promotion des droits de l'homme, la santé, l'éducation, etc. Cette situation obligera l'aide humanitaire de la Confédération à repenser ses interventions et à réorienter ses efforts, en adoptant une vue globale face à chaque situation - avant, pendant et après une crise - et en identifiant les moyens d'intervention adaptés à chaque phase. A cet effet, la prévention prendra une importance grandissante et tous les instruments de prévention, à commencer par l'alerte

préventive ("early warning"), devront être renforcés. La réorganisation menée au sein du Département des affaires étrangères facilitera une meilleure harmonisation entre les différents instruments de la politique extérieure de la Suisse.

- La *diminution des ressources* financières disponibles. Ce phénomène est général et n'affecte pas seulement l'aide humanitaire de la Confédération. La réduction des ressources financières freine les efforts de stabilisation durable des Etats soutenus, tout en contraignant les acteurs à intensifier la coordination, à prévenir les doubles emplois et à rechercher une efficacité maximale. Le nombre d'ONG devrait diminuer ces prochaines années puisque la loi du marché ne permettra pas à toutes de survivre. De même, les organisations internationales se verront, elles aussi, confrontées aux exigences de leurs Etats-membres qui leur demanderont de limiter leur engagement à leur mandat pour mieux tirer parti de leurs avantages comparatifs.

La fin de ce siècle est marquée à la fois par les changements sociaux, la crise morale, la dislocation économique, la détresse humaine, mais elle est également porteuse d'espoir, et a d'énormes opportunités. *L'aide humanitaire de la Confédération n'apportera pas la réponse à toutes les catastrophes, à toutes les erreurs humaines et à tous les échecs de la civilisation.* Telle n'est d'ailleurs pas sa mission. Mais, en cas de catastrophe ou de conflit, elle apportera la solidarité et le soutien et donnera la preuve que l'homme n'est pas indifférent au sort de son prochain dans le besoin. Elle apportera aussi l'appui de l'Etat pour renforcer les institutions civiques. La reconstruction de l'Europe dévastée par la seconde guerre mondiale s'était d'ailleurs faite dans cet esprit. La priorité était donnée non seulement à la création de possibilités de travail pour chacun, mais également au rétablissement des institutions civiques devant garantir la liberté individuelle. L'Asie en partie et l'Amérique latine ont aujourd'hui pris ce chemin. La démonstration a ainsi été faite, dans des lieux, des situations et des cultures peu similaires que l'homme peut ainsi en partie façonner son destin et celui des autres. L'aide humanitaire de la Confédération s'inscrit dans cette responsabilité collective de lutte commune contre cette forme nouvelle de discrimination. *Son message est celui de l'espoir.*

Comme par le passé, la question sera de savoir si les efforts déployés suffiront à couvrir les besoins. Ce qui a changé cependant aujourd'hui, c'est la globalisation des phénomènes et l'influence de leur impact. *Cette globalisation force dorénavant chacun à vivre dans un climat de responsabilité mutuelle. Il y a là une chance à saisir et ce message tente d'y contribuer.*

2 L'aide humanitaire de la Confédération

21 Le cahier des charges

L'aide humanitaire est l'expression la plus ancienne et la plus connue de la solidarité internationale de la Confédération. Son mandat est défini dans la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0). Cette loi, par sa formulation volontairement générale, a garanti à l'aide humanitaire, ces dernières années, la possibilité de donner toute l'efficacité voulue aux secours apportés; elle permet également aux prestations de s'adapter avec souplesse aux défis à relever, qui sont nombreux et complexes.

L'aide humanitaire est „notamment destinée aux populations victimes d'une catastrophe naturelle ou d'un conflit armé“ (art. 7 de la loi), en général, lors de crises dont l'ampleur et l'intensité sont trop fortes pour permettre au pays ou à la région touchés d'y faire face par leurs propres forces. L'aide humanitaire a donc pour premier objectif de *sauver des vies humaines et d'apaiser les souffrances* de la population dans les cas où une crise a des suites graves; ce faisant, elle donne la priorité aux couches les plus démunies socialement: les personnes âgées et les malades, les femmes et les enfants, les réfugiés et les personnes déplacées. Le deuxième objectif de l'aide humanitaire est la réintégration, le *retour à la vie normale*. Le troisième objectif, enfin, consiste à renforcer, avec le concours de la population touchée, les *mécanismes locaux de lutte anticrise* afin de parer à l'éventualité de sinistres ultérieurs. Il est souvent impossible de résoudre les problèmes posés par une crise; l'aide humanitaire n'en reste pas moins nécessaire, même dans les situations de crise "chroniques".

Le mandat de l'aide humanitaire a pris de l'ampleur ces dernières années en raison des événements. Depuis 1992, l'aide humanitaire de la Confédération est également chargée de l'application de la Convention du 26 septembre 1986 sur *l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique* (RS 172.010.15). Le tableau ci-dessous montre l'étendue du mandat actuel:

CATASTROPHES												
(cf. définition à la page 3, voire note 2)												
Causes naturelles						Causes anthropiques						
soudaines		lentes		environnementales		technologiques		conflictuelles				
- Tremblements de terre		- Changements climatiques		- Changements climatiques		- Accident chimique		- Guerres,				
- Tsunamis		- Désertification		- Réduction de la biodiversité		- Accident nucléaire		- Conflits				
- Tempêtes, ouragans, cyclones/tornades crues		- Sécheresse		- Déforestation		- Rupture d'oléoduc, marée noire		- Terrorisme				
- Avalanches		- Vagues de froid		- Assèchement		- Rupture de barrage						
- Instabilités de terrain				- Urbanisation incontrôlée, mégapoles		- Incendies						
- Eruptions volcaniques				- Pollution, pluies acides								
- Incendies												
I	N	T	E	R	A	C	T	I	O	N	S	

L'aide humanitaire de la Confédération est un *instrument de la politique étrangère de la Suisse*. Comme telle, elle contribue à la réalisation des cinq objectifs de politique étrangère fixés dans le „Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années nonante“ (FF 1994 I 150) et dans les „Lignes directrices Nord-Sud“ (FF 1994 II 1217):

- le maintien et la promotion de la sécurité et de la paix;
- l'engagement en faveur des droits de l'homme, de la démocratie et des principes de l'Etat de droit;
- l'accroissement de la prospérité commune;
- la promotion de la cohésion sociale;
- la préservation du milieu naturel.

C'est dire que l'aide humanitaire n'est pas un acte isolé d'aide gouvernementale; elle fait partie d'un large engagement de la Suisse consistant à prévenir les crises - c'est-à-dire les catastrophes et les conflits - à en limiter les dégâts et à créer les conditions d'un avenir paisible et porteur d'espérance.

Cet engagement implique une étroite coopération des participants. C'est d'ailleurs pourquoi l'aide humanitaire de la Confédération agit en accord avec les autres acteurs de la politique étrangère de la Suisse, notamment ceux qui s'occupent du développement, des réfugiés, des droits de l'homme, de la paix et de la sécurité. Il importe, dans cette coopération, *que l'aide humanitaire évite de se substituer aux autres instruments*: elle ne doit intervenir qu'au moment où la prise d'autres mesures ne donne pas de résultats durables et aussi longtemps que cette situation se prolonge. Par conséquent, les vraies causes des crises, et surtout des conflits armés, nécessitent non pas l'aide humanitaire mais le concours d'autres instruments de politique étrangère.

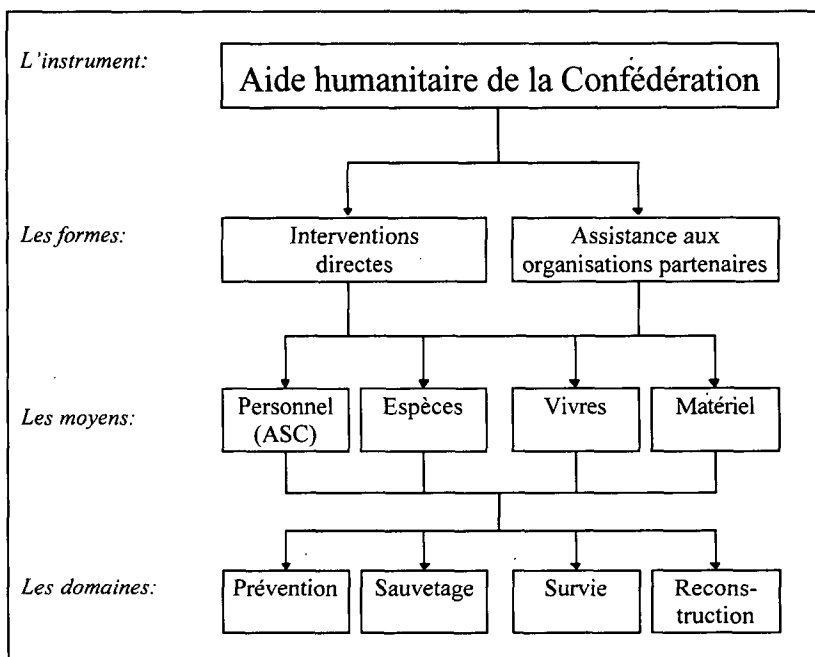
Il importe aussi que l'aide humanitaire, par opposition à l'engagement dans d'autres secteurs, soit accordée sans condition et avec impartialité pour sauver des vies et apaiser les souffrances. *Pour elle, seuls comptent les besoins de la population touchée*. C'est ainsi qu'en cas de détresse, l'aide humanitaire doit être donnée même à la population d'un Etat avec lequel la Confédération ne souhaite pas entretenir de relations et même si la détresse que l'aide humanitaire vient soulager est produite par des sanctions économiques auxquelles la Suisse s'est associée.

La responsabilité de l'apport d'aide humanitaire incombe à des autorités civiles, même s'il est fait appel à des ressources militaires, par exemple pour garantir la sécurité de la zone d'intervention. Une réglementation différente risquerait d'entamer l'impartialité et la neutralité de l'aide tout en compromettant la sécurité du personnel des organisations humanitaires.

La „Stratégie de l'aide humanitaire de la Confédération pour la seconde moitié des années nonante“ a transcrit ces données en directives pratiques (cf. le texte de la Stratégie dans l'annexe II). Cinq d'entre elles sont particulièrement importantes:

- *porter l'effort sur la qualité de l'aide, dont l'efficacité et la ponctualité doivent profiter aux personnes touchées;*
- *concentrer l'aide sur des objectifs à priorité sectorielle ou à priorité géographique afin de prendre en compte les besoins vitaux des groupes sociaux les plus faibles dans les pays à haut risque de crise;*
- *apporter une aide qui réponde aux besoins des victimes, obtienne leur coopération et celle des autorités locales et mette les personnes touchées en mesure de se tirer d'affaire seules; cette forme d'aide tient compte des besoins spécifiques des hommes et des femmes en fonction des circonstances où ils se trouvent; elle prend également en considération la manière différente dont hommes et femmes réagissent aux mêmes interventions;*
- *intégrer l'aide humanitaire dans l'ensemble de la politique étrangère à laquelle la Confédération s'est engagée et fournir une aide de nature à compléter, sans jamais prendre la place qui leur revient, les instruments d'action à long terme servant à la prévention, surtout ceux de la politique de paix et de coopération;*
- *insuffler ces principes aux opérations d'autres acteurs de l'aide humanitaire et contribuer à promouvoir, au plan suisse comme au plan international, une aide cohérente, économe et susceptible d'éviter les doubles emplois.*

La Confédération accorde son aide humanitaire par deux voies: les interventions directes et le soutien apporté aux organisations partenaires, tant suisses qu'internationales. Les interventions directes et le soutien aux partenaires peuvent se combiner. Les prestations d'aide font appel à du personnel, à des contributions en espèces et à des livraisons de denrées alimentaires et de matériel, et ce dans quatre domaines: la prévention, le sauvetage, la survie et la reconstruction. Elles résultent soit d'une offre spontanée du pays donateur, soit de la demande conjuguée d'autorités du pays sinistré et d'organisations suisses et internationales.



- Les interventions directes, c'est-à-dire l'une des deux formes d'intervention possibles, s'effectuent à l'aide des membres du Corps suisse d'aide en cas de catastrophe (ASC), créé en 1973. Ce corps de milice compte aujourd'hui 1800 membres environ, dont près de 500 sont actifs, les autres faisant partie de la réserve. L'admission au corps est ouverte à toute personne ayant la nationalité suisse. L'intervention des membres du corps dure entre quelques jours et, au maximum, la durée du projet réa-

lisé, soit deux à trois ans. Pendant leur travail, les membres du corps sont rétribués et bénéficient de l'assurance militaire.

Le corps doit garder son caractère de milice, qui a fait ses preuves. Ses membres sont affectés, selon leur formation, leur expérience professionnelle ou leurs connaissances techniques, à l'un des neuf groupes spécialisés du Corps qui sont à l'heure actuelle:

Les neuf groupes spécialisés de l'ASC

- Construction (p. ex. architecte, ingénieur)
- Information et documentation (journaliste, photographe)
- Logistique (logisticien, administrateur)
- Médecine (médecin, infirmier)
- Prévention (géologue, vulcanologue)
- Sauvetage (membre des troupes de sauvetage)
- Eau potable (chimiste, hydrogéologue)
- Transmission (professionnel et amateur des télécommunications)
- Environnement / ABC (biologiste, physicien)

Pour effectuer ses interventions et équiper les membres du corps, l'aide humanitaire de la Confédération dispose d'un matériel qui lui est propre ainsi que de la logistique et de l'infrastructure nécessaires.

Les frais causés par ces interventions directes pendant la durée de validité du crédit-cadre actuel se sont élevés à environ 15 pour cent du crédit de paiement consacré à l'aide humanitaire.

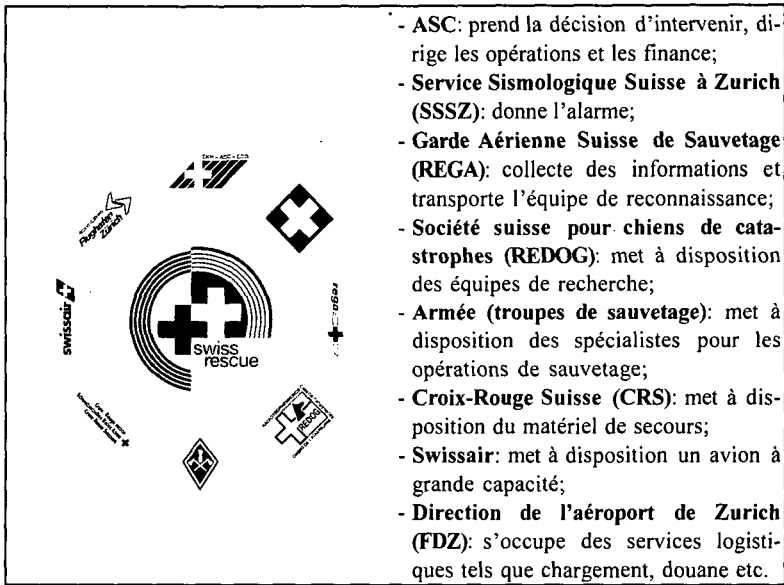
Seconde forme d'intervention, le *soutien apporté à des organisations humanitaires partenaires, tant suisses qu'internationales*, consiste aussi bien en contributions financières qu'en livraisons de denrées alimentaires. Les interventions du personnel comprenant des membres de l'ASC et destinées au soutien des organisations partenaires ont pris de l'ampleur; s'y ajoutent les livraisons de matériel accompagnées par des membres du corps. Ces deux formes d'action obéissent aux principes régissant les interventions directes. Les organisations partenaires réunissent les oeuvres d'entraide suisses, le CICR, les grandes organisations humanitaires de l'ONU, comme aussi d'autres organisations internationales oeuvrant pour l'aide humanitaire (cf. ch. 235 et 236). Le soutien apporté aux organisations partenaires a coûté, par année, 85 pour cent environ du crédit de paiement destiné à l'aide humanitaire.

- L'aide humanitaire de la Confédération s'articule autour de *quatre domaines (ou phases) d'intervention*:

- La *prévention*, surtout des catastrophes naturelles ou anthropiques, c'est-à-dire dues à la main de l'homme (cf. tableau „catastrophes“ sous ch. 21). C'est à cette phase que l'aide humanitaire de la Confédération, après des années de coopération intense avec, le plus souvent, des institutions suisses (telles que l'Université de Genève ou le Service Sismologique Suisse), a acquis une réputation de haute compétence dans les milieux internationaux. Elle travaille, conformément à une solide doctrine.

Les milieux internationaux attachent toujours plus d'importance à la prévention de *conflits armés*. Toutefois, la responsabilité principale de cette prévention incombe moins à l'aide humanitaire de la Confédération qu'aux autres instruments de la politique étrangère: diplomatie préventive, mesures propres à favoriser la paix, activité commerciale et économique, coopération au développement. Ce sont ces instruments qui, au premier chef, servent à prévenir les conflits, à atténuer leurs effets et donc à réduire la fréquence du recours à l'aide humanitaire.

- Le *sauvetage*, qui s'effectue à la suite de catastrophes naturelles (séismes, éruptions volcaniques, inondations, sécheresses, vagues de froid, etc.). Les interventions nécessitées par des catastrophes dites de civilisation sont à l'étude. Les travaux de sauvetage et de dégagement comme aussi les premiers secours aux blessés ont la priorité en raison de leur urgence; il convient ensuite de réparer rapidement les dégâts et de prendre les mesures complémentaires de survie qui s'imposent. L'aide humanitaire de la Confédération peut, au cours de cette phase, recourir à la Chaîne suisse de sauvetage en tant qu'instrument spécialisé dans l'aide d'urgence: son équipe d'intervention, notamment, est rompue au sauvetage des personnes ensevelies sous les décombres. La Chaîne suisse de sauvetage dispose d'un effectif total de 100 personnes, 18 chiens de catastrophe et 16 ts de matériel; opérationnelle et prête à décoller de Zurich-Kloten dans les dix à douze heures qui suivent la décision d'intervenir, elle a une autonomie d'action pouvant atteindre sept jours. Huit organisations partenaires coopèrent avec elle.



L'aide d'urgence, indispensable en cas d'afflux massif de réfugiés, dispose de la „Task Force Réfugiés“. Cette force intervient soit en bloc, soit par l'intermédiaire de modules (organisation des camps, eau/système sanitaire, soins médicaux, écologie, télécommunications et relations avec la „Task Force Choléra“) coopérant étroitement avec des organisations internationales. La planification et la prise des mesures nécessaires vouent un soin particulier aux femmes et aux enfants victimes d'une catastrophe car ceux-ci forment la majorité des réfugiés (en 1991, leur nombre représentait, d'après les indications du HCR, 85 % des 20 mio. de réfugiés enregistrés).

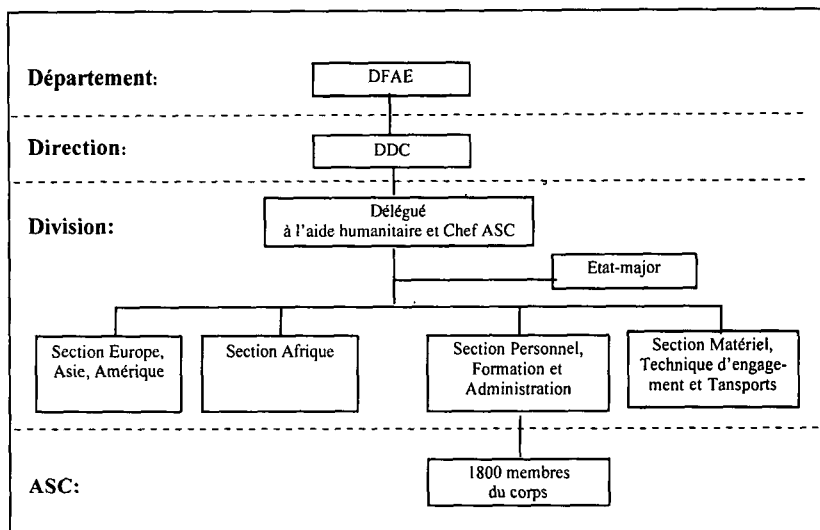
- La *survie*, qui doit fournir les biens de première nécessité. Il s'agit d'amener l'eau potable, de livrer et de distribuer des aliments, de livrer et de monter des abris (tentes, constructions de fortune) et de détacher sur les lieux de la catastrophe des équipes chargées de soigner les victimes. Les mesures prises ont également pour objet d'assister sur place les réfugiés et les personnes déplacées, contribuant ainsi à leur permettre de rester dans leur patrie ou leur région d'origine.
- La *reconstruction*, consiste en une intervention de durée limitée visant au rétablissement des infrastructures (ponts, routes, hôpitaux, écoles, etc.). Des mesures de reconstruction limitées mais novatrices (utiles p. ex. à la reconstruction de villages détruits ou, en ex-Yougoslavie, à la réintégration de personnes déplacées) servent à créer les conditions facilitant la reconstruction à long terme,

domaine qui relève de la coopération au développement tant multilatérale que bilatérale.

Le passage de l'une à l'autre de ces quatre phases - du sauvetage à la survie puis à la reconstruction et à un nouveau stade de prévention - est souvent entravé. Il arrive que des situations de détresse, surtout quand elles sont chroniques, rendent difficile voire impossible l'amélioration progressive du niveau de vie pour des parties entières de la population (p. ex. les réfugiés, les personnes déplacées) ou pour des groupes particulièrement défavorisés (p. ex. les enfants, les minorités ethniques, d'autres exclus sociaux). Il arrive que ce genre de circonstances nécessite le recours à une action humanitaire à long terme telle que *l'aide sociale* et *l'aide aux réfugiés*, domaines où l'engagement, ponctuel et différent d'un cas à l'autre, n'appelle aucune réorientation organisationnelle.

Les phases d'aide à la survie et de reconstruction tout comme les prestations à long terme telles que l'aide sociale et l'aide aux réfugiés ont deux points en commun: d'une part, s'autoriser des analyses faites sur la corrélation entre le genre et le comportement pour prendre en considération la disparité des besoins de l'homme et de la femme; d'autre part, tenir compte de l'impact qu'une situation de détresse exerce souvent sur la répartition des rôles (la notion de développement compatible avec le genre, en anglais „gender balanced development“ s'entendant pour le droit à l'égalité du développement chez l'homme et chez la femme).

- La responsabilité de l'organisation de l'aide humanitaire de la Confédération se situe au sein de la *Division Aide humanitaire et Corps suisse d'aide en cas de catastrophe (ASC)*. Cette division, en plus de la coopération au développement et de la coopération avec l'Europe de l'Est et la CEI, fait partie de la Direction du développement et de la coopération (DDC). Elle disposait, au 31 décembre 1995, de 41,7 unités de travail. Subordonnée au Délégué à l'aide humanitaire et Chef ASC, elle comprend, depuis le 1er janvier 1995, un état-major et quatre sections dont deux travaillent par zones géographiques et deux constituent les „services centraux“. Il n'est pas exclu que des modifications majeures de la donne humanitaire viennent nécessiter des adaptations organisationnelles; celles-ci seront rapides et faciles à réaliser grâce à la structure actuelle de la division.



Le travail opérationnel effectué par les sections „géographiques“ obéit aux principes permettant de *garantir la qualité* et comprend la planification, la mise en oeuvre, la surveillance et l'évaluation des travaux. La direction de la division se concentre sur l'orientation de la stratégie et la coordination des activités de l'aide humanitaire; elle fixe les objectifs des projets et la conception qui servira de cadre à leur réalisation, contrôle et guide les efforts visant à atteindre ces objectifs, s'assure de l'aptitude des participants aux travaux (en les formant et en les perfectionnant dans deux domaines: la conduite d'un projet et la méthode permettant de surveiller et de guider les activités qui font partie de cette conduite). Les membres du corps, eux aussi, suivent des cours de formation permanente.

Très souvent, l'efficacité de l'aide humanitaire dépend de la *rapidité* avec laquelle les victimes d'une catastrophe *peuvent bénéficier de ses secours*. L'aide humanitaire de la Confédération tient compte du facteur temps en adaptant avec souplesse ses moyens à l'importance des besoins. Les décideurs ont les compétences nécessaires pour être à même, dans les cas urgents, de sauver des vies avec rapidité et efficacité comme aussi d'apaiser les souffrances. Cette souplesse est garantie expressément dans l'ordonnance du Conseil fédéral du 11 mai 1988 concernant le corps suisse pour l'aide en cas de catastrophe (RS 172.211.31). Appréciée dans les milieux internationaux, elle fait de l'aide humanitaire de la Confédération un acteur et un partenaire estimé de l'aide humanitaire dans son acception la plus large.

23 L'aide humanitaire de la Confédération en relation avec d'autres secteurs d'activité et d'autres acteurs...

La complexité et la profusion des types de défis internationaux exigent une interaction poussée entre l'aide humanitaire de la Confédération et les autres instruments de la politique étrangère de la Suisse. Elles appellent aussi un lien soutenu de cette aide avec les organisations partenaires, tant au plan suisse qu'au plan international. Ces liens et concertations clarifient les tâches incombant aux différents acteurs du réseau tout en définissant l'engagement de l'aide humanitaire de la Confédération.

L'aide humanitaire de la Confédération effectue son travail opérationnel en accord avec des unités organisationnelles relevant des sept départements et dont les représentants, qui se réunissent en *Comité consultatif pour l'aide en cas de catastrophe*, (art. 26 de l'ordonnance concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales, RS 974.01) secondent l'aide humanitaire dans son travail. De son côté, la Division aide humanitaire et ASC coopère avec les comités interdépartementaux chargés des secours en cas de catastrophe: par exemple, la Commission de l'état-major de défense générale, afin de coordonner les préparatifs de l'aide en cas de catastrophe, tant en Suisse que dans les zones proches de la frontière (COMCAT); ou le Comité national suisse de la décennie de l'ONU préposé, sous le haut patronage du *Département fédéral de l'intérieur*, à la prévention des catastrophes naturelles; ou le *Département militaire fédéral* dans les secteurs d'activité du sauvetage (étant partenaire de la Chaîne suisse de sauvetage), du matériel, du soutien logistique et des moyens de transport (terrestres comme aériens); ou aussi, conformément à l'article 14 de l'ordonnance concernant la coopération au développement et l'aide internationales, l'*Office fédéral de l'agriculture*, qui reçoit de la Division aide humanitaire et ASC les instructions nécessaires pour acheter des céréales ou livrer du lait en poudre. C'est surtout depuis l'éclatement du conflit en ex-Yougoslavie qu'une étroite collaboration existe avec l'*Office fédéral des réfugiés*. Cette collaboration se manifeste par des arrangements concertés et des actions communes en faveur de réfugiés et de rapatriés volontaires. Enfin la coopération avec l'*Office fédéral de la protection civile* est en cours d'intensification surtout dans les domaines de l'instruction et de l'échange d'expériences faites lors des interventions.

Autres acteurs avec lesquels l'aide humanitaire de la Confédération entretient des contacts suivis: les *missions permanentes de la Suisse près les organisations internationales* à Genève, New-York, Rome et Vienne; la Mission suisse près l'Union européenne à Bruxelles; la *Direction politique*; différentes *institutions tant publiques que privées établies les unes à l'étranger, les autres en Suisse* et parmi lesquelles se trouvent, avant tout, les organisations humanitaires internationales et les oeuvres d'entraide suisses actives dans le domaine de l'aide humanitaire; certains établissements du secteur privé de l'économie suisse auxquels l'aide humanitaire de la Confédération fait

appel surtout pour l'acquisition de matériel et l'intervention des membres du corps; enfin, les acteurs de la *coopération au développement*.

D'importants réseaux de liaisons et la part que l'aide humanitaire de la Confédération prend à leur fonctionnement sont expliqués ci-dessous:

231 ... la politique étrangère de la Suisse

L'aide humanitaire est très attachée à la mise en valeur et à l'application pratique des principes de justice et de dignité humaine ainsi qu'au sens de la responsabilité qui doit imprégner toute son activité, tant économique que politique. Le rappel inlassable de cette mission représente une responsabilité particulière qui incombe à la Suisse, héritière d'une tradition de bons offices, dépositaire des Conventions de Genève et siège d'organisations humanitaires importantes.

Le „Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années nonante“ définit les cinq objectifs de la politique étrangère et décrit les moyens permettant d'atteindre ces objectifs. Les moyens en question comprennent aussi les instruments dont la Suisse dispose dans le domaine de l'aide humanitaire et qu'elle engage afin d'atteindre les objectifs de sa politique étrangère. L'ensemble de ces instruments et leur emploi constituent autant de preuves de l'activité de la Suisse dans le domaine de l'aide humanitaire.

Nombreuses sont les activités de la politique étrangère de la Suisse ayant une dimension humanitaire par leur aptitude à contribuer, par la *prévention* notamment, à atténuer ou empêcher la souffrance. En font partie:

- La contribution suisse à la promotion de la paix, en particulier dans le domaine de la *diplomatie préventive et des bons offices*. Cet engagement, mené dans le cadre de l'OSCE et de l'ONU ou par voie bilatérale, est déterminant dès lors qu'il s'agit de préserver et de promouvoir la sécurité et la paix, de prévenir les conflits et, enfin, d'empêcher l'émergence de situations de détresse nécessitant l'aide humanitaire. La présidence de l'OSCE a assigné à la Suisse, pour 1996, une responsabilité supplémentaire dans les missions de diplomatie préventive.
- L'engagement de la Suisse dans les limites de la *coopération en matière de vérification* (consistant p. ex. en missions de reconnaissance confiées par l'ONU ou en vérifications de l'application des accords relatifs au contrôle de l'armement et du désarmement). A cet égard, les opérations de clarification multilatérales sont le mieux à même de garantir la transparence indispensable à la création d'un climat de confiance entre les Etats impliqués: elles encouragent le respect des accords, d'où leur valeur de contribution essentielle à la prévention des conflits et des catastrophes.

- L'intervention de la Suisse dans le domaine „*dimensions humaines*“ de l'OSCE. Cette activité, elle aussi, est de nature préventive avant tout: elle contribue à empêcher les conflits et à éviter les situations de détresse nécessitant l'aide humanitaire. Elle tient lieu également d'engagement en faveur de la démocratie, des valeurs de l'Etat de droit, du respect des droits de l'homme et de la protection des minorités.
- L'intervention de la Suisse au service du „*désarmement et contrôle du trafic d'armes international*“, essentielle ici encore: elle contribue, par la limitation rigoureuse de l'usage des armes, notamment des mines antipersonnel et des armes laser aveuglantes, à atténuer très fortement la souffrance dans des conflits déjà en cours.
- Enfin, la part prise par la Suisse au progrès de la justice sociale, spécialement par la *lutte contre la pauvreté* que mène la coopération au développement. Cet engagement permanent de l'instrument central de la politique de développement (cf. ch. 233 du présent message), lui aussi, a pour objet de prévenir les conflits et les migrations ainsi que de diminuer la pauvreté, la souffrance et la misère.

C'est dans ce contexte que s'inscrit l'engagement de la Suisse au service du *droit des peuples à l'aide humanitaire*. La Suisse joue un rôle non négligeable dans l'évolution de ce droit. Etre dépositaire des Conventions de Genève et des Protocoles additionnels qui les complètent équivaut, pour notre pays, à une responsabilité particulière impliquant certaines obligations: entreprendre les démarches diplomatiques propres à conférer aux instruments de l'aide humanitaire leur caractère international; s'efforcer d'appuyer la diffusion des principes du droit humanitaire international et encourager leur respect.

Les actions menées par la Suisse à l'échelle mondiale apportent aussi leur contribution à la politique étrangère sous l'angle de l'aide humanitaire *en soutenant les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit*. Elles contribuent ainsi à créer les conditions propres à empêcher les conflits et la souffrance.

L'aide humanitaire de la Confédération, qui constitue l'un des piliers centraux de la politique étrangère de la Suisse, entre en scène au moment où d'autres instruments de secours se sont avérés incapables de prévenir un conflit ou une catastrophe. C'est une preuve d'humanité et doit être accordée avec impartialité.

Il importera, au cours des prochaines années, de poursuivre les efforts entrepris et d'assurer une coordination toujours plus fine des instruments.

Récemment, un politologue américain écrivait que la source fondamentale des prochains conflits serait culturelle: les lignes de démarcation entre les civilisations deviendraient le front des batailles. Qu'on se rallie à cette thèse ou non - il s'agit d'une simple tentative d'interpréter une réalité nouvelle - force est de reconnaître que la sécurité ne dépend plus uniquement aujourd'hui de facteurs tels que l'économie, l'armement, les conventions internationales ou la géopolitique.

La promotion et le maintien de la sécurité, dans la définition la plus large possible, demande de plus en plus la prise en compte de nouvelles formes de menaces. *La promotion et le maintien de la sécurité doivent donc s'attaquer aussi aux origines structurelles des catastrophes et des conflits.* Par son mandat, l'aide humanitaire a pour but, bien sûr, de contribuer, par des mesures de secours, à la sauvergarde de la vie humaine et au soulagement des souffrances engendrées par des catastrophes et des conflits. Mais en s'engageant en faveur de la prévention et de la solution des conflits et des catastrophes, l'aide humanitaire contribue aussi à accroître la sécurité des pays concernés.

Les mesures prises dans le cadre de l'aide humanitaire *sont de caractère civil*. Elles ne visent pas à imposer la paix ou à amener la Suisse à s'associer à des sanctions économiques. Elles évoluent parallèlement aux efforts politiques de maintien et de promotion de la paix, ne revêtent aucun caractère politique et ont pour but premier d'assister les victimes avant, pendant et après un conflit armé.

L'aide intervient parfois dans la phase de réponse à l'alerte précoce qui doit détecter les signes avant-coureurs d'un conflit ou d'une catastrophe au stade le plus précoce possible. L'alerte précoce pourra alors être suivie d'une activité de prévention afin de limiter l'impact d'une catastrophe, soutenir la société civile ou encourager la confiance mutuelle entre des parties en désaccord et empêcher des tensions naissantes d'atteindre un seuil critique.

Parallèlement, l'alerte précoce permet d'examiner les causes profondes des catastrophes et des conflits et d'envisager les mesures appropriées visant à prévenir la répétition de catastrophes de tout type, à favoriser un développement durable et à consolider, restaurer ou même créer de toutes pièces une société civile démocratique.

Ces mesures de l'aide humanitaire ne s'inscrivent pas, conformément à leur logique fonctionnelle, dans un cadre militaire. Elles sont bien plutôt complémentaires aux mesures classiques de maintien de la paix de l'ONU ou de l'OSCE, telles la mise à disposition d'unités militaires, l'engagement d'experts civils ou de contingents d'observateurs électoraux, militaires et de police. Ces prestations de maintien de la paix ne relèvent pas en effet de l'aide humanitaire. Elles obéissent à des logiques différentes, même si souvent

elles peuvent être accompagnées de prestations d'aide humanitaire. La récente actualité a démontré cependant que souvent, *lors d'actions humanitaires spécifiques, un soutien logistique militaire à l'action humanitaire est nécessaire et apprécié*. D'ailleurs, des efforts sont réalisés présentement visant à intégrer dans des actions combinées et conjointes des capacités d'intervention civile et militaire („military and civil defense assets“ = MCDA). Il faut prendre garde cependant à ce que les compétences de chacun soient clairement délimitées dans ce type d'opérations combinées qui doivent être coordonnées.

Rappelons enfin que l'aide humanitaire devrait toujours être coordonnée avec une action d'une autre nature, l'action politique. Seule celle-ci garantira la sécurité recherchée.

233 ... la politique de développement

Il est de règle que l'aide humanitaire agisse à court terme et les programmes de développement à long terme. Tous deux sont l'expression de la solidarité et poursuivent le même objectif: apporter des secours et éradiquer les crises; programme ambitieux que seule une étroite coopération leur permet de réaliser.

Les crises qui nécessitent l'aide humanitaire révèlent l'existence de problèmes de fond rongant le tissu social. Elles prennent leur source dans la pauvreté, les épreuves de force, les conflits armés, la destruction de l'environnement et l'ignorance. La crise est un indicateur de l'état de surmenage des sociétés touchées. Celles-ci ne sont pas à même de faire régler par des institutions représentatives et responsables le conflit latent dont elles sont porteuses et qui ne cesse de grossir.

La grande préoccupation de la politique de développement est *d'encourager les pays bénéficiaires à chercher en eux-mêmes les moyens de résoudre les problèmes*, qui implique une véritable mutation sociale de longue haleine. Outre un partenariat avisé, ce processus exige des négociations suivies sur les objectifs et les normes poursuivis en commun ainsi que le respect de clauses contractuelles.

Tous les acteurs de la politique de coopération participent à cette mutation: la traditionnelle coopération au développement et aide financière au bénéfice des pays du Sud, les relations avec les pays de l'Est, l'aide humanitaire aussi, bien entendu. *Tous cautionnent l'aide à l'auto-assistance ainsi que la création et le soutien des structures locales; et tous évitent aussi bien la consolidation des contraintes existantes que l'apparition de dépendances nouvelles.* Faire retrouver la vie normale aux victimes du conflit tout en évitant de nouveaux affrontements exige certes une étroite coopération de tous les acteurs; quant aux instruments, ils sont mis en oeuvre de telle sorte que l'on en tire le meilleur parti.

L'urgence de l'intervention caractérise *l'aide humanitaire*; il s'agit de sauver des vies et d'apaiser les souffrances, vite, efficacement, avec souplesse. Face à l'imprévisible, elle doit rester disponible. D'où la nécessité pour elle de prendre ses distances par rapport aux interventions à long terme et d'éviter d'engager ses modestes moyens plus longtemps qu'il ne le faut, par exemple dans des projets de développement de longue haleine. Sa priorité étant de réagir aux symptômes, son intervention doit être de durée limitée.

Une étroite coopération est de mise entre l'aide à court terme et l'aide à long terme. Celles-ci doivent, dans une situation donnée, progresser de concert. Pour satisfaire à cette exigence il faut créer une conception qui prenne en compte la situation réelle du pays ou de la région bénéficiaire et qui prévoie l'intervention simultanée des deux formes de prestations. La conception dont il s'agit devrait, pour avoir une valeur globale, comprendre les aspects nécessaires à la prise des mesures garantissant ou rétablissant un développement stable et efficace: indicateurs non seulement humanitaires et spécifiques au développement mais aussi, si possible, politiques, militaires, économiques et sociaux. C'est dire que la transition du stade de conflit au stade de développement décrit une courbe non linéaire, mais soumise aux fluctuations d'un réseau de relations complexe.

La Confédération a réuni sous la *même direction* l'aide humanitaire et les instruments de la coopération au développement, tous deux relevant de la compétence du Département fédéral des affaires étrangères. Ce regroupement de l'aide à court terme et du développement à long terme facilite la planification commune; l'engagement combiné des moyens et leur modulation au gré des exigences propres à chaque situation de crise et la coordination des activités sur place. Elle présente en outre, surtout dans les pays qui bénéficient le plus de la coopération au développement et de la coopération avec l'Europe de l'Est et la CEI, l'avantage de profiter des synergies et de faire preuve de souplesse par transfert de la priorité des efforts: en faisant passer cette priorité, par exemple, de la coopération au développement à l'aide d'urgence et à l'aide de survie, puis de celle-ci à l'aide à la reconstruction pour en revenir enfin à la coopération au développement. Le Pérou et le Mozambique d'une part, le Rwanda et l'ex-Yougoslavie d'autre part, sont des illustrations de ces transferts de priorité lors de l'intervention de l'aide humanitaire et de la coopération au développement.

Il n'en reste pas moins que *le chemin menant de l'aide d'urgence à la solution radicale et durable du problème* franchit de nombreux obstacles.

- Premièrement, les activités de l'aide humanitaire ne débouchent pas toutes nécessairement sur un engagement à long terme de la coopération au développement: s'il est vrai, par exemple, que les catastrophes consécutives à un séisme nécessitent une aide humanitaire, elles peuvent souvent se passer de secours ultérieurs.

- Deuxièmement, le transfert de priorité de l'aide humanitaire à la coopération au développement - là où il est nécessaire - ne doit pas se faire exclusivement au sein de la direction. Quand les besoins s'en font sentir, l'aide humanitaire de la Confédération intervient même dans les pays ne bénéficiant pas en priorité de la coopération suisse au développement. Une coopération en continu est applicable même avec d'autres organes de développement suisses ou internationaux et entre donc aussi en ligne de compte.
- Troisièmement, le transfert de priorité ne concerne pas nécessairement l'un des deux instruments à l'exclusion de l'autre. L'engagement simultané de l'aide humanitaire de la Confédération et de la coopération au développement pour une certaine durée n'est pas rare, surtout dans les conflits latents ou les situations instables d'origine non conflictuelle. C'est alors, précisément, que l'intensité de la coopération entre les deux instruments se révèle profitable.

234 ... la politique de migration

Les déplacements de populations augmentent. Alors que l'Occident est saturé, se replie sur lui-même tout en doutant de sa rationalité, le Sud surtout et l'Est sont de plus en plus attirés par les opportunités qu'offrent les pays industrialisés. Les guerres et la pauvreté provoquent les exodes. Quel est le remède pour mieux faire partager les opportunités et la liberté, pour développer le Sud et l'Est et pour réduire ces mouvements migratoires?

En 1991, le rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés avait identifié les causes principales des migrations comme étant l'évolution démographique, les problèmes économiques, les atteintes écologiques, les causes politiques et les communications à l'échelle planétaire qui rendent immédiats les impacts des événements. Par migration internationale, on entendait alors la *migration Sud-Sud, Est-Ouest et Sud-Nord*. Aujourd'hui, s'y ajoutent les *réfugiés de la violence* - les personnes chassées de chez elles par un conflit armé interne ou international, qui constituent plus de 50 pour cent des demandeurs d'asile dans notre pays.

Dans son rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années nonante, le Conseil fédéral a défini les cinq objectifs de sa politique extérieure. L'aide humanitaire de la Confédération et la problématique des migrations s'inscrivent dans ces objectifs. Aucun ne subordonne cependant la politique extérieure à une politique en matière de migrations. Par contre, chacun prend en compte la problématique des migrations internationales en y apportant une solution définie dans ce cadre. Ainsi, dans chacun des domaines d'intervention de l'aide humanitaire de la Confédération - mais particulièrement dans les domaines de la prévention et de la reconstruction - une composante de

l'intervention tend souvent à soutenir les programmes visant à combattre les causes des mouvements migratoires.

Dans le domaine de la *prévention* par exemple, les activités de l'aide humanitaire de la Confédération doivent contribuer à réduire les risques et les sources de conflits et de catastrophes, générateurs de mouvements migratoires. Dans l'intervention bilatérale et multilatérale, l'aide d'urgence sur place, suite à une catastrophe naturelle, souvent liée à la dégradation de l'environnement ou à une catastrophe de civilisation, contribue à limiter des déplacements de population puisqu'elle permet aux populations affectées de rester dans leur patrie ou du moins à proximité. De même, en mettant l'accent sur l'autopromotion des populations concernées et en encourageant la reconstruction des régions touchées par des catastrophes, l'aide humanitaire de la Confédération favorise la reconstitution du milieu naturel et le maintien des populations affectées dans celui-ci. Sur le plan international, il est essentiel que l'aide humanitaire soit cohérente et coordonnée et qu'elle s'inscrive dans des stratégies visant à offrir des alternatives à la migration.

L'aide au retour des populations constitue également une mesure du maintien des populations dans leur pays puisqu'elle devrait conduire à accroître la capacité de ceux-ci de résoudre leurs propres difficultés, en favorisant la réinsertion des migrants sur leur lieu d'origine. Sur le plan national, ces mesures doivent être menées conjointement avec l'Office fédéral des réfugiés, dans le cadre d'une politique nationale favorisant l'aide au retour.

Face à la complexité et à l'ampleur des facteurs causant les migrations, il convient de reconnaître cependant que la Suisse dispose de moyens limités du point de vue bilatéral. Les efforts les plus porteurs dans ce domaine doivent relever d'une concertation multilatérale la plus large possible.

235 ... les autres acteurs de l'aide humanitaire de la Suisse

Un cinquième environ de la somme prévue dans le budget de l'aide humanitaire de la Confédération est destiné au fonds de soutien des oeuvres d'entraide suisses. L'importance de ces organisations transparait dans le montant des contributions versées. Il convient donc, dans l'intérêt d'une aide économe mais efficace, de bien délimiter les principes de cette coopération.

Le soutien accordé aux organisations partenaires ne dépend pas de leur importance financière ou de l'effectif de leur personnel. Ce qui est déterminant, c'est leur efficacité opérationnelle, leur conformité avec les principes et l'organisation du travail de l'aide humanitaire de la Confédération.

L'efficacité opérationnelle des organisations partenaires dépend de leur expérience des projets, de leur connaissance des données locales, de l'appui institutionnel qu'elles obtiennent dans les pays bénéficiaires et de leur aptitude à apporter une aide sans discrimination. Comptent également l'esprit d'équipe, la volonté d'aider les victimes à s'aider elles-mêmes dans un esprit de partenariat, la capacité de répartir les tâches, la motivation et les qualifications du personnel, la compétence administrative.

Les organisations partenaires ne sont pas tenues de se conformer aux principes de l'aide humanitaire de la Confédération sur tous les points de leurs activités opérationnelles. Cependant, cette conformité est nécessaire là où il y a demande de soutien pour des projets concrets: elle implique un dialogue entre partenaires, une concertation sur la stratégie et les conceptions de l'aide humanitaire. Les organisations partenaires qui participent sur cette base à la réalisation d'un projet en portent aussi la responsabilité; leur responsabilité est conjointe lors de la fixation des critères de succès, de la direction à donner au projet, du contrôle des moyens engagés et de l'évaluation des expériences faites.

Le soutien apporté par l'aide humanitaire de la Confédération ne fait que compléter les prestations des organisations partenaires et des partenaires locaux de ces organisations. Le financement d'un projet ne dépasse 50 pour cent qu'exceptionnellement, quand l'action est particulièrement importante ou que le partenaire, faute de dons (p. ex. lors de „conflits oubliés“), ne possède pas de moyens en propre ou n'en a pas suffisamment. L'obligation imposée aux pays bénéficiaires de participer à leur propre rétablissement permet d'éviter une dépendance trop unilatérale. Elle illustre l'idée que la responsabilité au premier chef du financement des projets incombe aux organisations partenaires qui les ont conçus; elle renforce du même coup le bien-fondé de ces organisations dans la conscience du peuple suisse.

Les nouveaux défis soulignent la nécessité de renforcer la coopération; cet impératif a des incidences sur le cercle des organisations partenaires possibles. L'aide humanitaire de la Confédération restera à l'avenir aussi ouverte aux expériences et aux idées novatrices; elle continuera de soutenir les projets conçus par des organisations plus modestes ou de création récente. Toutefois, elle réservera la priorité de sa coopération à ses partenaires traditionnels: Caritas, la Croix-Rouge suisse, l'EPER, l'Oeuvre suisse d'entraide ouvrière et Terre des hommes Lausanne. Ces institutions participent régulièrement à des discussions de deux types: bilatérales depuis de nombreuses années, lorsque l'aide humanitaire de la Confédération ne s'entretient qu'avec une seule partenaire; multilatérales depuis 1993 lorsqu'elle discute avec toutes les organisations au cours d'une „table ronde“ créée par elle. Ces contacts présentent un triple intérêt: d'abord, éviter encore mieux les risques de double emploi tout en respectant le mandat propre à chaque organisation; ensuite, encourager, dans les régions importantes, la présentation de compléments à l'élaboration du projet; enfin, améliorer la coopération sous l'angle proprement conceptuel.

Améliorée à la suite des mesures précitées, la coordination permet à son tour d'intensifier la *coopération avec la Chaîne du Bonheur*. Celle-ci passe, pour l'essentiel, par les mêmes organisations partenaires que l'aide humanitaire de la Confédération lorsqu'il s'agit d'engager les fonds qu'elle a collectés sous forme de dons. La Chaîne du Bonheur est, après l'aide humanitaire de la Confédération, l'acteur le plus important de l'aide humanitaire en Suisse. Trois facteurs contribuent à renforcer les prestations d'aide de la Suisse aux populations en détresse: la participation de la DDC aux séances de la Fondation nationale de la Chaîne du Bonheur et de la Commission nationale des projets; le fait que la Chaîne est membre du Comité consultatif pour l'aide humanitaire; les discussions communes relatives aux stratégies et aux conceptions qui forgent cette aide.

236 ... les acteurs de l'aide humanitaire internationale

L'aide humanitaire de la Confédération est un partenaire important et fiable pour les organisations humanitaires internationales, y compris le CICR: elle consacre 60 pour cent environ de son budget annuel au soutien de leurs programmes opérationnels. L'importance de ses prestations lui fait partager la responsabilité des activités opérationnelles des organisations partenaires du point de vue de leur adéquation aux besoins et de la coordination des opérations.

Les besoins d'aide gigantesques au Rwanda/Burundi, dans les Balkans et dans le Caucase illustrent l'*étroite coopération, désormais indispensable, de tous les moyens et instruments disponibles au niveau international*.

La communauté internationale ainsi que les organisations internationales s'efforcent, depuis le début des années nonante, de *renforcer la coordination des prestations d'aide humanitaire*. Celle-ci concentre ses efforts sur trois points: contribuer à rendre efficace l'engagement des moyens, toujours trop faibles par rapport aux besoins; renforcer les potentiels disponibles sur les plans local, national et international; éviter que les prestations n'aient à souffrir de duplications, de contradictions internes, de déséquilibres ou d'incohérence. L'essentiel de ces tâches de coordination incombe au *Département des affaires humanitaires des Nations Unies (DAH)*, créé dans le cadre de l'ONU en 1992.

La Suisse, qui a participé activement à cette évolution, met tout son zèle à trouver des solutions simples et ciblées sans avoir à créer des structures nouvelles, souvent improductives. Les résultats des recherches doivent répondre à un double besoin: faire le point sur la compétence des organisations opérationnelles; accroître encore la rapidité de leurs réactions et leur sens de la responsabilité, qui est indispensable. Les accords nécessaires à la réalisation de cet objectif doivent inclure tous les acteurs importants de l'aide humanitaire, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système onusien.

L'efficacité de l'aide humanitaire dépend de plus en plus de la persévérance et de l'énergie avec lesquelles le donateur participe à la formation de l'opinion internationale sur la valeur des secours. Les centres de formation de l'opinion sont avant tout des organes intergouvernementaux s'occupant d'aide humanitaire, à Genève, New York, Rome, Vienne et Bruxelles. La Suisse, soucieuse d'attirer l'attention des milieux internationaux sur son soutien humanitaire, participe à ces processus depuis longtemps déjà. Elle se doit, néanmoins, de continuer à renforcer sa participation vu l'augmentation croissante des besoins d'aide humanitaire et la diminution simultanée des ressources financières.

Sous l'angle opérationnel, l'aide humanitaire de la Confédération entretient des *relations suivies* avec les *cinq acteurs* suivants:

- *Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)*: il a pour responsabilité de protéger et de soutenir les réfugiés et les personnes déplacées et d'assurer leur retour chez eux dans la sécurité et la dignité. La Suisse, membre du comité exécutif du HCR depuis toujours, a soutenu son programme par une somme d'environ *30 millions de francs* en moyenne annuelle au cours des quatre dernières années.
- *Le Programme alimentaire mondial des Nations Unies (PAM)*: il est chargé d'apporter l'aide alimentaire depuis plusieurs années et se concentre sur les cas urgents. Ayant approuvé une clé de répartition portant sur les dix prochaines années, la Suisse fera partie du conseil administratif du PAM pendant sept ans en tout. Elle a soutenu son programme à raison d'environ *30 millions de francs* en moyenne annuelle au cours des quatre dernières années.
- *L'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient (UNRWA)*. La Suisse prend part régulièrement aux rencontres des pays donateurs. Elle a soutenu le programme de l'UNRWA à raison d'environ *11 millions de francs* en moyenne annuelle au cours des quatre dernières années. La nouvelle orientation politique au Proche-Orient exige un réajustement des prestations d'aide humanitaire, impliquant la prise en compte des besoins de la population palestinienne et un contact étroit avec l'Autorité palestinienne.
- *Le siège de Genève du Département des affaires humanitaires des Nations Unies (DAH Genève)*: en tant que partie intégrante du secrétariat général de l'ONU, il ne dispose pas d'organe de surveillance intergouvernemental qui lui soit propre. La Suisse s'associe, par tradition, aux activités du DAH dans le domaine des catastrophes naturelles. Elle a soutenu les programmes de ce département à raison d'environ *2 millions de francs* en moyenne annuelle au cours des quatre dernières années. Dans le domaine des catastrophes causées par l'homme, la Suisse, en coopération étroite avec les autres Etats, contribue à définir plus clairement le secteur d'activités du DAH.

- Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR): la Suisse, qui entretient des relations privilégiées avec lui, a soutenu ses programmes opérationnels à raison de 28 millions de francs environ en moyenne annuelle au cours de ces quatre dernières années. Un arrêté fédéral à part habilite la Suisse à verser au budget de siège du CICR des contributions supplémentaires s'élevant aujourd'hui à 65 millions de francs par année. Ce supplément permet au CICR de recevoir de la Confédération un tiers environ de la somme globale dont dispose l'aide humanitaire de la Confédération par année.

L'aide humanitaire de la Confédération s'efforce de renforcer les organisations partenaires dans leur travail opérationnel sur deux plans par l'engagement déjà mentionné, par la coordination des travaux de l'aide humanitaire internationale et par l'élaboration et la réalisation des lignes directrices et des conceptions stratégiques. A ces activités s'ajoutent les efforts visant à garantir une plus grande sécurité financière aux organisations; c'est dans cette optique, notamment, que le montant des contributions aux programmes s'aligne sur celui des crédits de paiement annuels mis à la disposition de l'aide humanitaire de la Confédération.

Depuis le début des années nonante, différentes organisations fondamentalement orientées vers la coopération technique dans le cadre de programmes à long terme se sont dotées de capacités supplémentaires nécessaires pour apporter l'aide d'urgence, ce qui a permis de fournir de précieuses prestations complémentaires et d'améliorer l'efficacité des actions humanitaires dans certains cas. Toutefois il en est résulté divers inconvénients: risque accru de duplication et de concurrence entre organisations pour disposer de moyens financiers restés les mêmes; plus grandes difficultés de coordination. L'aide humanitaire de la Confédération encourage les organisations précitées sur deux points simultanément: qu'elles fassent bénéficier les actions d'aide d'urgence de leurs connaissances et de leur savoir-faire *sous l'angle conceptuel*; qu'elles s'abstiennent, sauf exception, de participer à des interventions directes *sur le plan opérationnel*.

L'effondrement des blocs qui s'étaient formés pendant la guerre froide a ravivé la participation compétente et l'esprit constructif des représentants de tous les pays donateurs au cours des délibérations sur le développement de l'aide humanitaire internationale. Il a aussi favorisé l'émergence de coalitions nouvelles, souples et rationnelles. La Confédération, de son côté, a redoublé d'efforts pour adopter une attitude cohérente face aux questions humanitaires et pour défendre cette attitude lors de rencontres internationales, à l'occasion d'échanges de vues avec les Etats poursuivant le même objectif qu'elle. A cet égard, il faut souligner l'avantage que représente Genève en tant que centre des organisations humanitaires internationales, privilège qu'il importe de continuer d'exploiter à fond, tant pour faire valoir la position de la Suisse en matière d'aide humanitaire que pour servir cette cause.

Comme dans le passé, l'aide humanitaire de la Confédération dans les années à venir se concentrera essentiellement sur l'aide ponctuelle, l'intervention d'urgence et sur le sauvetage. Cependant, les bouleversements de notre époque agitée affecteront aussi celle-ci. Continuité et évolution demeurent présentes et auront un impact sur ses activités.

Au niveau de la continuité, les éléments suivants doivent être signalés:

Premièrement, comme dans le passé, l'aide humanitaire de la Confédération trouvera toujours sa justification à la fois dans la *responsabilité collective* qui est celle de la Suisse face aux besoins des victimes et dans la *recherche d'un progrès moral commun*. Cette attitude s'inscrit dans la recherche de solutions visant à *renoncer à la violence* sous toutes ses formes. Egalement, il en va de l'intérêt à long terme bien compris de la Suisse de voir des conditions de paix, de sécurité et de stabilité prévaloir autour d'elle. En ce sens, le soutien à l'aide humanitaire de la Confédération relève de la *défense et de la promotion des intérêts de celle-ci*.

Deuxièmement, dans le *domaine géographique*, les activités de l'aide humanitaire de la Confédération en *Amérique latine* (à l'exception des Caraïbes et de l'Amérique centrale) devraient pratiquement cesser dans les années à venir, ce continent s'étant engagé dans une voie pluraliste prometteuse depuis la disparition des dictatures militaires vers le milieu des années quatre-vingts. Seules subsisteront certaines activités spéciales reliées à la prévention de catastrophes naturelles de même que quelques interventions ponctuelles. Les activités de l'aide humanitaire de la Confédération en *Afrique* continueront de se maintenir à un niveau élevé - près de la moitié du total des interventions - car les solutions aux différents problèmes frappant de façon répétitive le continent africain n'apparaissent pas encore à l'horizon. Des besoins sont par contre déjà perceptibles dans de nouvelles régions. Dans cet esprit, il faut s'attendre dès maintenant à ce que l'aide humanitaire de la Confédération dans les Balkans poursuive ses activités, les renforce dans l'*ex-Union soviétique* (Caucase, républiques de l'Asie notamment), dans le *sous-continent indien* (Inde, Pakistan, Bangladesh) et sur tout le *périmètre côtier de la Chine populaire*.

Au niveau du changement, les éléments suivants doivent être signalés:

Premièrement, dans le *domaine sectoriel*, l'aide humanitaire de la Confédération sera contrainte d'affronter dans l'ex Union soviétique à la fois l'impact des changements actuellement en cours et l'héritage du passé collectiviste. La disparition du communisme a marqué le début d'une période de transition marquée par le changement des mentalités, le passage à un autre système économique et politique, la consolidation de la démocratie et de l'économie de marché et le réglément des problèmes endémiques que le

communisme n'avait pas pu résoudre à sa manière (conflits ethniques, problèmes religieux, préjugés culturels, disputes sur la propriété des ressources naturelles et sur le tracé des frontières, etc.): L'impossibilité de régler ces questions dans l'immédiat a engendré criminalité, corruption, violence, absence de l'Etat, rupture du contrat social et d'autres phénomènes. Des solutions devront de plus être trouvées aux problèmes apparus après la chute du régime communiste qui menacent de tourner en catastrophes; atteintes à l'environnement, extension de la pollution, désastres écologiques, infrastructures industrielles obsolètes, systèmes de production inadéquats, centrales nucléaires dangereuses, etc. Dans le domaine nucléaire par exemple, l'aide humanitaire de la Confédération devra développer une expertise d'intervention. L'aide humanitaire, de concert avec les autres instruments de la politique extérieure de la Suisse, devra tenter, dans les limites de son mandat, de relever les défis ainsi posés.

Deuxièmement, les changements globaux suivants influenceront l'aide humanitaire de la Confédération dans les années à venir.

- La démographie continuera d'exploser et causera non seulement une *paupérisation croissante* des pays en développement mais également des courants migratoires en *direction des pays riches* qui réagiront par des législations restrictives et des attitudes plus défensives.
- *Les problèmes écologiques globaux s'aggraveront encore, entraînant conflits et bouleversements.*
- Les *changements technologiques* actuels posent déjà la question de la perte du contrôle administratif de l'Etat sur son propre territoire et par conséquent, la réduction de sa capacité d'intervention. Les flux financiers entre Etats, la circulation planétaire de l'information, l'impact global de nouvelles découvertes biotechnologiques, pour ne citer que quelques exemples, ne sont déjà plus sous le contrôle des Etats. L'avenir verra ce phénomène s'accélérer. L'aide humanitaire devra intégrer cette variable dans ses planifications sans pouvoir cependant la maîtriser totalement.
- Les tensions entre le Sud et le Nord - mais également entre l'Est et le Nord - pour *l'accès au bien-être matériel* s'accroîtront, entraînant des bouleversements encore inconnus aujourd'hui. D'autres menaces font aussi leur apparition, tels le terrorisme, les bandes armées ou mafieuses et la prostitution.
- Enfin, l'idée qu'une *sécurité globale pour la planète* doit faire son chemin car la garantie de la survie de l'humanité est à ce prix. Elle présuppose l'existence d'une responsabilité collective et la conscience de l'utilité commune d'un tel concept. Elle contiendra les prémisses de solutions transfrontalières et nous obligera donc à modifier nos schémas et notre disposition à mettre en oeuvre de nouveaux instruments d'intervention relevant de la Confédération.

Comme dans le passé, il faudra *fixer des priorités*: L'aide humanitaire de la Confédération sera toujours nécessaire mais elle ne pourra être présente partout où elle sera requise. Cette situation impliquera des déchirements au niveau de la prise de décision puisque l'absence de moyens forcera parfois à passer outre à l'obligation de solidarité. Les critères de décision portant sur l'affectation des ressources devront ainsi éventuellement être révisés.

Cette absence de moyens suffisants obligera également encore plus que par le passé l'aide humanitaire de la Confédération à *coopérer, horizontalement et verticalement, avec tous les intervenants humanitaires*, afin de maximiser l'impact de chaque action et à utiliser de façon optimale les différents instruments d'intervention à disposition. De même, une coordination étroite avec les services en charge des actions de promotion de la paix et des droits de l'homme, sera nécessaire. Capacité d'innover et originalité devront donc faire partie du mode d'intervention de l'aide humanitaire de la Confédération.

De plus, l'obligation d'une *grande souplesse* et d'une *disponibilité de tous les instants*, demeurera. L'aide humanitaire de la Confédération devra toujours être prête à intervenir avec les moyens existants, quel que soit le théâtre d'opérations, quelle que soit la catastrophe confrontée ou le conflit présent. Enfin, cette capacité d'intervention dans le terrain devra également se traduire par une *capacité de contrôle, d'évaluation et de suivi* de toutes les actions de l'aide humanitaire de la Confédération et celles de ses partenaires afin de l'inscrire dans une réflexion globale d'intervention.

4 Le nouveau crédit-cadre

41 Durée et montant

La continuation de l'aide humanitaire de la Confédération exigera l'ouverture d'un crédit-cadre de 1050 millions de francs pour une durée de quatre ans au moins à compter du milieu de 1997.

Les crédits-cadres approuvés par les Chambres fédérales pour la continuation de l'aide humanitaire (appelés autrefois „crédits de programme pour l'encouragement aux oeuvres d'entraide internationales“) ont eu, depuis leur origine en 1947, une durée différente selon les périodes: deux ans de 1947 à 1957; trois ans de 1958 à 1991; quatre ans enfin depuis la parution du dernier message le 3 juin 1991, ce qui s'est révélé constituer une bonne mesure.

Le nouveau crédit-cadre doit permettre à nouveau à la Confédération, après épuisement du crédit en cours - soit dès le milieu de 1997 selon les prévisions - de *contracter de nouvelles obligations pour une durée de quatre ans au moins*. Le cadre de ces obliga-

tions est défini dans le présent message. La nécessité, pour l'aide humanitaire, d'agir immédiatement fait que les obligations contractées et les paiements qui en découlent ont lieu le plus souvent au cours de la même année et que cette tendance se maintiendra.

Le Conseil fédéral, dans son rapport du 7 mars 1994 sur les relations Nord-Sud de la Suisse dans les années 90, appelé aussi „Lignes directrices Nord-Sud“ (FF 1994 II 1217), s'est fixé pour objectif d'élever à 0,4 pour cent du produit national brut l'aide publique de la Suisse au développement, qui englobe l'aide humanitaire de la Confédération. Progresser vers la réalisation de cet objectif pendant la durée de validité du nouveau crédit-cadre ne semble guère probable au vu de l'état des finances fédérales. Cette restriction budgétaire mise à part, la Suisse continuera de contribuer équitablement à la couverture des besoins d'aide humanitaire à l'échelle mondiale.

Le coût de l'aide humanitaire de la Confédération représente depuis des années un cinquième environ des fonds que la Confédération alloue à l'aide publique au développement. L'ordre de grandeur de ce taux doit subsister. Afin de pouvoir continuer les prestations d'aide humanitaire au cours des quatre prochaines années et réagir avec souplesse, comme jusqu'à présent, aux situations de détresse imprévues, nous vous prions d'ouvrir un nouveau crédit-cadre de 1050 millions de francs. Le maintien du montant de l'ancien crédit-cadre tient compte de l'état des finances fédérales, qui conditionnent le plan financier de la Confédération. Toutefois, il serait erroné de l'interpréter comme l'intention de la Suisse de réduire, dorénavant, l'importance des engagements pris dans le domaine humanitaire. Comme le présent message l'explique, la Suisse entend plus que jamais être fidèle à sa mission en dépit des restrictions budgétaires auxquelles elle est confrontée.

L'engagement humanitaire dont il est question permet aussi à la Suisse de soutenir la comparaison avec d'autres Etats européens de nature analogue à la sienne. Ces Etats, contrairement à la Suisse, ne se contentent pas de fournir une aide humanitaire: ils assument également une part importante des frais découlant des actions au bénéfice du maintien de la paix et ils contribuent, par là même, à la sécurité de la Suisse; c'est ce genre de coopération qui leur permet, souvent, de créer les conditions indispensables à une aide humanitaire internationale efficace. Or, la participation aux actions précitées est pratiquement impossible pour la Suisse.

Il convient de préciser que le montant effectif des moyens dont dispose l'aide humanitaire de la Confédération ne dépend pas du crédit-cadre mais du budget de la Confédération. Celui-ci est approuvé chaque année par les Chambres fédérales sous réserve de la prise en compte du plan financier et des perspectives financières. Chaque restriction budgétaire entraîne une prolongation proportionnelle de la durée du crédit-cadre en cours comme de celui qui suivra; c'est ainsi, par exemple, qu'il a été possible de porter à presque six ans la durée du crédit-cadre actuel. Mais il est peu probable qu'il puisse en aller de même pour le prochain crédit-cadre. En effet, les besoins qui s'annoncent conti-

nueront d'augmenter, redoublant l'importance des prestations d'aide humanitaire et, en particulier, des mesures visant à prévenir les catastrophes et les conflits.

42 Répartition des moyens

Les activités à court terme de l'aide humanitaire de la Confédération ne se prêtent guère à la planification dont la rigidité contraignante est peu compatible avec l'imprévisibilité des événements. Il s'agit de prendre en compte cette difficulté afin d'être en mesure de répondre aux besoins des victimes avec toute la souplesse souhaitable.

Les événements dont l'ampleur est imprévisible ne cessent de brouiller les plans d'affectation des moyens; ils vont jusqu'à exiger une *réorientation des prestations d'aide humanitaire*. Cette vérité trouve son effrayante illustration dans la soudaineté des tragédies qui endeuillèrent l'ex-Yougoslavie et le Rwanda au moment même où courait le crédit-cadre actuel. Dans les deux cas, il fallut bousculer l'organisation prévue à l'origine, c'est-à-dire la répartition géographique des moyens et la nature de l'aide.

Pour reprendre un thème déjà abordé dans le précédent message, les *contributions en espèces* répondent le mieux aux besoins réels des personnes touchées. Elles donnent une *souplesse* permettant de *combinaison* les différents éléments engagés dans un projet et nécessaires à l'efficacité et à la pertinence des prestations d'aide humanitaire (matériel, personnel, logistique, denrées alimentaires et infrastructure, etc.). La répartition du nouveau crédit-cadre prévoit donc à nouveau une légère augmentation au niveau des contributions financières. Celles-ci soutiendront donc les actions humanitaires des organisations partenaires tant suisses qu'internationales. Depuis la parution du dernier message et aux fins d'une simplification déjà annoncée, les deux rubriques „Oeuvres d'entraide internationales“ et „Autre forme d'aide alimentaire“ n'en forment dorénavant plus qu'une, qui comporte des contributions en espèces et dont le nom révèle la vocation: „Assistance financière à des actions humanitaires“.

Quant aux *actions directes* avec des membres de l'ASC, elles sont également appelées à se développer. Le renouvellement de leur structure met l'aide humanitaire de la Confédération à même de consolider chacune des quatre phases de l'intervention (prévention, sauvetage, survie et reconstruction, sans négliger non plus l'aide sociale et l'aide aux réfugiés). Ce renforcement a pour objet de rendre plus manifeste la contribution de la Confédération lors de prestations d'aide internationales. Les moyens prévus à cet effet sont portés au crédit de la rubrique „Assistance financière à des actions humanitaires“, ce qui permet une adaptation particulièrement souple à l'intérieur de cette rubrique.

L'aide alimentaire continuera de revêtir une grande importance dans le cadre de l'aide humanitaire. Là où elle est nécessaire, il importe d'en faire profiter les bénéficiaires aussi vite que possible tout en évitant de bousculer la structure des prix en vigueur localement. Les moyens qu'il est prévu d'engager pour *l'aide alimentaire spéciale à base de céréales et de produits laitiers d'origine suisse* doivent être maintenus au même niveau. Leur attribution se base sur les expériences faites au cours de ces dernières années sur les possibilités d'utilisation de ladite aide; cela prend aussi en considération les *réductions en pourcentage* décidées ces dernières années par le Parlement dans l'aide humanitaire au cours des dernières années. Ces réflexions tiennent compte de la direction prise par la demande d'aide humanitaire, qui exige des crédits aussi peu liés que possible. Pour cette raison, l'utilisation de l'article budgétaire „Céréales“ a été rendue aussi flexible que possible au cours de ces dernières années.

L'aide humanitaire de la Confédération utilise traditionnellement des „*produits laitiers suisses*“. En font partie surtout le lait en poudre alors que le fromage ne se prête à la consommation que sous certaines réserves (climat, chaîne frigorifique, habitudes alimentaires). Là où ils s'imposent, les excédents de la production peuvent eux aussi trouver acquéreur; toutefois, ils doivent être facturés à l'aide humanitaire de la Confédération à un prix permettant d'exclure le double subventionnement au titre de produits suisses. Leur emploi doit être ciblé de manière à éviter de soumettre les produits locaux à une concurrence déloyale.

Si les contributions en espèces doivent continuer d'être le support de l'aide alimentaire de base, c'est qu'elles permettent, d'une part, d'acheter d'autres denrées que les céréales et les produits laitiers d'origine suisse; d'autre part, de soutenir les organisations partenaires dans ce genre d'achat. Tout comme les produits du crédit céréalier, les denrées alimentaires de base s'achètent autant que possible sur les lieux du sinistre ou dans les pays voisins. Cette méthode stimule la production locale (achats triangulaires) tout en élevant, chez les bénéficiaires, le seuil de tolérance des produits livrés. Il n'en faudra pas moins continuer d'éviter l'affectation des contributions en espèces au transport d'excédents de production envoyés aux victimes par d'autres pays industrialisés que ceux des donateurs.

Il faudra également prévoir, dans le nouveau crédit-cadre, une *réserve obligatoire permettant de remédier aux catastrophes et aux situations de détresse hors du commun*. Cette mesure de prévoyance a fait ses preuves. C'est elle qui a fourni les crédits supplémentaires nécessaires au versement de fonds dépassant le cadre des crédits de paiement annuels. Les imprévus restant possibles, la constitution d'une réserve obligatoire est indispensable: elle donne les moyens de réagir sans devoir pour autant bousculer la structure annuelle du budget de l'aide humanitaire de la Confédération. Le montant de cette réserve sera réduit par rapport à celui du crédit-cadre en cours. Toutefois, il sera tenu compte du fait que les années 1992 - 1995 ont nécessité l'allocation de 91,5 millions de francs au total pour couvrir les besoins de situations extraordinaires

comme celles évoquées ci-dessus. Etant obligatoire, la réserve en question n'entre pas en ligne de compte dans le plan financier.

La répartition des moyens destinés à l'aide humanitaire de la Confédération apparaît dans le tableau ci-dessous, modifiable par transfert interne de priorités en fonction de l'évolution des besoins au cours de l'engagement:

Moyens	Nouveau crédit- cadre pour au moins quatre ans en millions de francs	Ancien crédit- cadre pour au moins quatre ans en millions de francs
a. Interventions directes avec des membres ASC	110	90
b. Assistance financière à des opérations humanitaires	580	576 ¹⁾
c. Aide alimentaire en produits laitiers d'origine suisse	140	140
d. Aide alimentaire en céréales	110	110
e. Réserve obligatoire pour les catastrophes et situations de détresse dont le financement ne peut être absorbé par les crédits de paiement	110	134
Total	1050	1050

¹⁾ Ce montant était, jusqu'au 31 décembre 1994, réparti en deux rubriques: 451 millions de francs pour „Oeuvres d'entraide internationales“ et 125 millions de francs pour „Autre forme d'aide alimentaire“. Depuis le 1er janvier 1995, les deux rubriques n'en forment plus qu'une: „Assistance financière à des actions humanitaires“.

5 Conséquences financières et répercussions sur le personnel

51 Conséquences financières

Les obligations contractées dans le cadre du présent crédit-cadre entraînent des dépenses qui seront portées au débit du budget de la Confédération de 1997 - 2001 environ. A l'exception des fonds servant à soutenir les victimes de catastrophes extraordinaires, les moyens nécessaires pour la période 1997 - 1999 sont prévus dans le plan financier de la Confédération. Ils seront soumis chaque année à l'approbation de la Confédération dans le cadre du budget annuel.

Sur la base de l'article 88, 2^e alinéa, de la constitution, l'arrêté fédéral proposé est soumis au frein aux dépenses et requiert ainsi son adoption à la majorité qualifiée des membres de chaque Chambre.

52 Répercussions sur le personnel

Les défis à relever au cours des années à venir ne manqueront pas d'avoir des répercussions sur le personnel de la Division aide humanitaire et ASC de la DDC. Liés aux remous de l'actualité, ils soumettront une fois de plus les collaborateurs à de redoutables pressions tant physiques que psychiques.

La *structure organisationnelle* de la division a subi, pendant la durée du crédit-cadre en cours, un *remaniement en profondeur*. Dans le même temps, la *méthode de travail par processus* s'est imposée, entraînant avec elle le recyclage intensif des collaborateurs dans les domaines de la conduite et de la gestion. L'efficacité du personnel s'en est trouvée améliorée. Il est devenu possible de définir les objectifs avec plus de netteté en améliorant du même coup à la fois le suivi (surveillance assistée par ordinateur) et le pilotage du travail par processus. En outre, la délégation de certaines compétences a renforcé le sens des responsabilités chez tous les participants. Il s'agira de maintenir ce cap.

Si réjouissantes soient-elles, les mesures dont il s'agit n'empêchent pas le personnel de la division de devoir travailler jusqu'à l'extrême limite de ses forces.

Le Conseil fédéral sait bien que la situation régnant dans le domaine du personnel est trop tendue pour que le Parlement puisse autoriser toute création de postes. Il faut toutefois signaler que *tout accroissement des besoins humanitaires nécessitera le recours à du personnel supplémentaire*.

53 Conséquences pour les cantons et les communes

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

6 Planification de la législation

Le présent message est pris en compte dans le programme de législation 1996 - 1999 et nous l'annoncerons dans notre rapport sur la législation pour 1997.

7 Bases juridiques

L'arrêté fédéral que nous soumettons à votre approbation se fonde sur l'article 9, 1^{er} 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-cadres 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 n'est pas soumis au référendum facultatif.

Annexes

(présentant des exemples d'activité)

Table des matières

I „Stratégie de l'aide humanitaire de la Confédération pour la seconde moitié des années nonante“

II Rapport d'activité sur l'utilisation du crédit-cadre pour la période 1992 - 1995

- 1 Priorités géographiques
- 11 Afrique
- 12 Europe/ex-Union soviétique
- 13 Asie/Moyen-Orient
- 14 Amérique
- 2 Acteurs opérationnels
- 21 Interventions directes avec membres ASC
- 22 Oeuvres d'entraide suisses
- 23 Organisations internationales
- 3 Aide alimentaire

III Annexes statistiques

- 1 Répartition géographique
- 2 Répartition par acteurs opérationnels
- 3 Aide alimentaire

Exemples de l'activité de l'aide humanitaire

N°	1 Aide d'urgence et reconstruction à Madagascar	55
N°	2 Interventions directes au bénéfice de la reconstruction en ex-Yougoslavie	57
N°	3 Prévention aux Philippines	59
N°	4 Aide sociale en Amérique latine	61
N°	5 Puits pour le Sud du Soudan	64
N°	6 Intervention à la suite d'un séisme	67
N°	7 Aide humanitaire au Rwanda	71
N°	8 Retour au Mozambique	73
N°	9 Participation à l'aide internationale	75
N°	10 Maïs pour le développement du Cap-Vert	78
N°	11 Riz pour la Corée du Nord	79

I „Stratégie de l'aide humanitaire de la Confédération pour la seconde moitié des années nonante“

du 3 février 1994; état en janvier 1996

1 Objectif de la présente stratégie

La stratégie dont il s'agit a pour objectif de montrer avec concision et clarté la méthode selon laquelle l'aide humanitaire de la Confédération entend remplir son mandat dans la seconde moitié des années nonante. Elle doit fixer des priorités pour l'aide humanitaire dispensée „sur place“ aux victimes de catastrophes dans la mesure où celles-ci créent des besoins d'aide humanitaire: citons les catastrophes naturelles, celles dites de civilisation, celles provoquées par des conflits armés, celles causées par des crises structurelles, celles dues à une combinaison des catastrophes précitées ou à quelque autre situation d'urgence. Cette stratégie, vaste plan servant à réaliser des concepts de base, résulte à la fois du contexte dans lequel s'applique l'aide humanitaire et des valeurs dont elle s'inspire.

La stratégie sera mise régulièrement à jour. Le résultat de cette refonte sera mis à la disposition du public; en même temps, le Conseil fédéral s'en servira comme d'un outil important pour définir sa politique d'aide humanitaire, qu'il soumettra périodiquement aux Chambres fédérales avec le message sur l'aide humanitaire internationale de la Confédération.

2 Mandat

Le mandat est décrit dans la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales: „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.“

L'aide humanitaire de la Confédération est un instrument utilisable dans le monde entier. Elle travaille au moyen de fonds publics (recettes fiscales) que le Parlement met régulièrement à la disposition de l'administration, à un rythme d'environ quatre ans et sous la forme d'un crédit-cadre. Ces fonds sont gérés par la Division aide humanitaire et Corps suisse d'aide en cas de catastrophe (ASC). La division est une branche de la Direction du développement et de la coopération (DDC) au sein du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE).

L'aide humanitaire de la Confédération, en tant qu'instrument, rend un double service: elle dirige des interventions directes; elle soutient des organisations partenaires inter-

nationales et suisses. Elle dispose de quatre moyens d'intervention: le personnel (membres de l'ASC), les contributions en espèces, les livraisons de denrées alimentaires, la fourniture de matériel. Son activité couvre quatre phases d'intervention: la prévention, le sauvetage, la survie et la reconstruction.

3 Des images directrices à la stratégie

Les „Lignes directrices Nord-Sud“ et l'„Image directrice de la DDA 1991“ embrassent les valeurs et les objectifs propres à guider les deux instruments que sont la coopération au développement et l'aide humanitaire. La présente stratégie s'inspire de ces deux documents pour formuler les particularités de l'aide humanitaire et pour impliquer celle-ci, par tous les moyens possibles, aussi bien dans la coopération au développement que, de manière analogue, dans la coopération avec l'Europe de l'Est et la CEL. Ce faisant, elle tient compte de l'évolution constante des conditions politiques, économiques et écologiques. Cette stratégie se concrétise dans des plans opérationnels concernant tantôt des thèmes, tantôt des pays et régions bien déterminés.

4 Modification du contexte

4.1 C'est à l'échelle mondiale que la *nécessité de l'aide humanitaire* a augmenté ces dernières années. Plus fréquentes, les situations d'urgence sont aussi devenues plus complexes. Les raisons en sont notamment:

- la *dislocation des blocs* constitués à l'époque de la guerre froide: ce changement a projeté au premier plan la lutte pour les droits universels, la prise de conscience de l'existence d'une société à l'échelle planétaire et la perception de besoins nouveaux et complexes;
- l'*émergence toujours plus accusée de vastes espaces géographiques*: elle a éveillé, notamment grâce aux conquêtes de la technique et de la communication, la conscience d'un renforcement de l'interdépendance et de l'influence réciproque entre régions;
- la survivance de *comportements* préjudiciables aux équilibres social, économique et écologique: ce phénomène a conduit à une augmentation des risques de crise au sein des communautés humaines et des Etats;
- l'*effondrement de l'ordre politique*, dû au manque de légitimité des Etats et des gouvernements comme aussi à l'érosion de l'autorité traditionnelle: cette disparition a aggravé les *tensions sociales*, avant tout entre groupes ethniques; elle a également accru le nombre de *conflits armés et de guerres civiles*;
- les *revirements de la situation macro-économique*, passant du dirigisme d'Etat à des formes de régulation en rapport avec l'économie de marché: ces retours de pendule ont dévoilé brutalement des *lacunes structurelles et une misère cachée*; de nombreux pays souffrent encore trop de l'insuffisance du dévelop-

pement de leur appareil social pour compenser de telles faiblesses, fût-ce par des mesures sommaires;

- les *risques technologiques croissants*, qui redoublent le danger des *catastrophes dites de civilisation* (accidents chimiques, incidents nucléaires, ruptures de barrages, etc.);
- la propagation d'*épidémies* d'un nouveau genre (p. ex. le SIDA); ces épidémies, elles aussi, contribuent à surcharger les institutions sanitaires et sociales de nombreux pays;
- les *catastrophes naturelles*, toujours plus fréquentes; elles démasquent un accroissement de la fragilité des écosystèmes, aggravée encore par le peuplement des régions à risques, qui s'intensifie.

Les chiffres suivants reflètent le besoin d'aide humanitaire. Au cours des dix dernières années, le nombre des conflits et catastrophes exigeant une aide humanitaire a augmenté de manière continue alors que celui des victimes grimpait par bonds: le nombre de catastrophes naturelles a plus que doublé entre 1983 et 1993, passant de 50 à 130, tandis que le nombre de conflits armés augmentait lui aussi, passant de 39 à 55. Le nombre des personnes déplacées ou en fuite s'est élevé de 20 à 45 millions (données fournies par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, HCR). La progression est analogue dans le domaine des dégâts: pour les seules catastrophes naturelles, qui frappent le plus souvent les pays du Sud, les dégâts matériels se montent à plus de 40 milliards de dollars par année; et il faut préciser que ces pays, contrairement aux Etats industrialisés de l'Occident, ne sont pratiquement jamais assurés contre de tels dégâts. Quant aux dommages causés par des conflits armés, ils sont si étendus qu'aucune évaluation n'existe au monde les concernant.

4.2 *Répondre à l'augmentation des besoins d'aide humanitaire* est devenu plus difficile. Les raisons en sont notamment:

- l'*apparition*, dans le domaine humanitaire, d'*acteurs nouveaux et inexpérimentés*; en font partie l'Office humanitaire de la CE („ECHO“), créé en 1992; le Département des affaires humanitaires de l'ONU (DAH), lui aussi créé en 1992; des organisations internationales et nationales (comme le PNUD et les ONG), dont l'engagement dans l'aide humanitaire est nouveau ou connaît un regain d'énergie; des entreprises privées même, qui se lancent dans l'aide humanitaire; enfin des armées et des organisations de protection civile, en particulier celles des Etats occidentaux, qui veulent de plus en plus souvent accomplir des missions humanitaires; hélas! le manque de délimitation des attributions et l'insuffisance de la coordination des efforts en dépit d'une extrême urgence des besoins ne servent qu'à mettre un frein de plus à l'efficacité des prestations d'aide humanitaire sur le plan international;
- la *forte présence des médias* dans les situations d'urgence réclamant l'aide humanitaire; la sensibilisation du public qui en résulte permet, il est vrai, de renforcer la protection des victimes mais elle court aussi le risque de ne retenir que

le caractère spectaculaire des interventions; elle exerce une pression politique tendant à verser la manne humanitaire unilatéralement, c'est-à-dire en méprisant les ramifications mondiales que peut avoir la situation ou encore en ignorant la misère qui peut sévir ailleurs au même moment;

- la *tendance à dénaturer l'aide humanitaire en la politisant*: en effet, l'une des raisons pour lesquelles cette aide jouit d'une popularité croissante hors du cercle des acteurs traditionnels et „désintéressés“ (c'est-à-dire neutres), c'est sa capacité d'être exploitée à des fins politiques, militaires ou autres; il n'est pas rare de la voir suppléer au manque de réponses politiques propres à instaurer ou à sauvegarder la paix;
- l'*inobservation toujours plus flagrante des principes du droit humanitaire international*: en effet, les prestations d'aide humanitaire se heurtent toujours plus souvent à des entraves intentionnelles et sont utilisées comme moyen de chantage;
- l'*absence ou l'insuffisance du renforcement des institutions locales* dans les territoires touchés par la crise, à quoi s'ajoute le mépris des mécanismes d'autodéfense existants: de nombreuses organisations d'aide gardent la tendance à ne compter que sur elles-mêmes pour secourir les populations touchées au lieu de promouvoir, par une action intensive et ciblée, la mise sur pied et la consolidation des structures de l'Etat en question et des ONG locales; les structures locales courent ainsi le risque d'être empêchées de faire leurs propres expériences et d'en profiter pour être à même d'affronter sans aide extérieure, ultérieurement, des situations analogues;
- les *crises financières* que traversent presque tous les pays donateurs; même si de nombreux Etats se déclarent disposés à encourager l'aide humanitaire (souvent d'ailleurs aux dépens de la coopération au développement), ces crises remettent en cause jusqu'au maintien des prestations à leur niveau actuel.

5 Autoportrait de l'aide humanitaire de la Confédération

L'aide humanitaire de la Confédération prend parti pour les personnes dans le besoin et les déracinés. Elle traduit le respect de la Suisse pour la dignité inviolable de chaque personne humaine, sa volonté aussi de garantir cette dignité sans discrimination de race, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou d'appartenance sociale.

L'aide humanitaire, exempte de tout paternalisme, applique le principe de subsidiarité: si elle sauve des vies et soulage des souffrances, c'est en complétant et en rétablissant les mécanismes d'autodéfense trouvés sur place.

L'aide humanitaire de la Confédération fait de la Suisse un partenaire important de la communauté internationale. Les initiatives ciblées de l'ASC et le soutien qu'elle apporte en privilégiant certains projets élaborés par des oeuvres d'entraide suisses et des organisations humanitaires internationales mettent la Suisse en mesure de jouer un rôle actif

dans le cadre des efforts déployés au plan international. Les leçons que notre pays tire avant tout de ses propres actions et aussi d'entreprises bilatérales lui permettent d'influer sur l'orientation de la politique dans le domaine multilatéral. C'est donc par ses initiatives humanitaires et son approche des problèmes que la Suisse contribue à mettre sur pied une aide humanitaire internationale cohérente, capable d'éviter les doubles emplois, économe et consciente des limites la séparant des autres secteurs politiques.

6 Principes régissant l'aide humanitaire de la Confédération

La modification du contexte (ch. 4) et le portrait que l'aide humanitaire de la Confédération trace d'elle-même (ch. 5) comme aussi les orientations fixées par les autorités politiques notamment dans le „Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années nonante“ font que l'aide humanitaire de la Confédération est régie par les principes généraux mentionnés ci-après.

Principes généraux

- 6.1 L'aide humanitaire de la Confédération est l'expression concrète et visible de la *solidarité internationale au moyen de laquelle la Suisse*, Etat dépositaire des Conventions de Genève, siège de la Croix-Rouge et des principales organisations humanitaires internationales, assume la responsabilité particulière inhérente à sa longue tradition humanitaire.
- 6.2 L'aide humanitaire de la Confédération fait partie intégrante de la *politique étrangère de la Suisse*. Etroitement liée aux autres secteurs de cette politique tels que, notamment, ceux qui s'occupent du développement, des réfugiés, de la garantie de la paix, de la sécurité et du commerce, elle agit de concert avec eux selon les principes humanitaires.
- 6.3 Dans les rapports entre les intérêts de l'Etat et les valeurs universelles, l'aide humanitaire de la Confédération donne la priorité aux *valeurs universelles*.
- 6.4 *L'aide humanitaire est dispensée de manière neutre, impartiale et exempte de considérations d'ordre politique*. La Suisse défend ce principe jusque dans les organismes internationaux.
- 6.5 Le premier objectif de l'aide humanitaire consiste à sauver des vies et à apaiser les souffrances des populations en butte à des crises dont les suites sont graves; la priorité des soins profite aux couches sociales les plus défavorisées: personnes âgées, malades, réfugiés, personnes déplacées; parmi eux, les plus fragiles sont les femmes et les enfants, qui d'ailleurs constituent la grande majorité des réfugiés et des personnes déplacées; souvent, dans les situations de crise, les femmes exécutent des travaux et assument des rôles et des responsabilités sortant du cadre de leurs occupations habituelles; ces besoins spécifiques sont pris tout particulièrement en considération. Le deuxième objectif de l'aide humanitaire est la réintégration des personnes déplacées, leur retour à une vie „normale“. Le troisième objectif consiste à aider la population touchée à renforcer ses mécanismes

d'autodéfense afin de parer à l'éventualité de crises ultérieures. Les phases de l'intervention tiendront toutes compte, par principe, de la disparité des besoins et des exigences de l'homme et de la femme, telle qu'elle se révèle dans des analyses sur la corrélation entre le genre et le comportement.

- 6.6 Dans sa coopération avec les organisations suisses et internationales, y compris la Chaîne du Bonheur, l'aide humanitaire de la Confédération s'attache à *définir soigneusement les attributions, à coordonner efficacement les prestations et à rationaliser l'engagement des ressources, qui sont limitées.*
- 6.7 Tout en préservant sa *disponibilité sur le plan mondial*, l'aide humanitaire de la Confédération s'efforce *d'utiliser ses ressources* de manière aussi souple et efficace que possible. Cette stratégie *réclame la définition de priorités géographiques et sectorielles* qu'il s'agit d'adapter périodiquement à l'évolution des circonstances, compte tenu des moyens disponibles.
- 6.8 Les activités de l'aide humanitaire s'exercent dans les *domaines de l'aide d'urgence (qui comprend la Chaîne suisse de sauvetage et la „Task Force Réfugiés“), de l'aide de survie, de la reconstruction et de la prévention.* Les interventions sont rapides, ciblées, exécutées avec souplesse. *De durée limitée avec précision, elles ont, en règle générale, lieu à court terme.* Elles peuvent, en cas de reconstruction et de prévention, s'étendre sur plusieurs années. Là où elles débouchent sur une coopération au développement à plus long terme, tant au plan général qu'au plan technique, elles doivent être coordonnées avec les activités de toutes les organisations impliquées dans ce processus.
- 6.9 *L'aide humanitaire de la Confédération évite la création de nouvelles dépendances.* Son retrait et la remise des responsabilités aux partenaires locaux sont des composantes de la planification de l'intervention.
- 6.10 L'aide humanitaire de la Confédération attache une grande importance à *l'encouragement de ses partenaires locaux*, privilégiant de la sorte la mise en place et le renforcement de mécanismes d'autodéfense.
- 6.11 *L'aide humanitaire de la Confédération tient compte des aspects écologiques de son travail;* la prise de mesures ciblées lui permet d'appuyer des actions visant à prévenir les atteintes à l'environnement ou à en atténuer les effets.
- 6.12 Dans des pays choisis pour le *risque de crise élevé* auquel ils sont exposés, l'aide humanitaire de la Confédération contribue à consolider la disponibilité des organisations et des autorités chargées des secours. En accord avec d'autres Etats et des organisations internationales, elle coordonne ses interventions en vue de soutenir les efforts déployés pour prévenir les catastrophes et en atténuer l'impact.
- 6.13 En ce qui concerne le travail opérationnel *sur le terrain*, l'aide humanitaire de la Confédération installe sur place *l'infrastructure nécessaire*, en étroite collaboration avec les représentations suisses existantes.

L'application des principes généraux précités est complétée par celle de principes plus spécifiques, conçus tout exprès pour régir les deux instruments opérationnels de l'aide humanitaire:

Principes spécifiques régissant l'engagement de l'ASC

Les *interventions directes* de l'aide humanitaire de la Confédération sont possibles avant tout grâce au concours volontaire de membres du *Corps suisse d'aide en cas de catastrophe (ASC)*.

- 6.14 *Les interventions directes sont menées par les membres de l'ASC. Ceux-ci sont engagés selon un système de milice et soutenus par un petit nombre de cadres qui, pour assurer la continuité, interviennent à moyen terme.*
- 6.15 *Les interventions directes s'effectuent en accord avec les autorités des pays touchés comme aussi avec des organisations internationales et des oeuvres d'entraide suisses. La Division aide humanitaire et ASC met à la disposition des organisations partenaires, si elles le lui demandent, certains membres du Corps ou des équipes de quelques personnes.*
- 6.16 *La Division aide humanitaire et ASC coopère aussi avec des organisations internationales en tant que partenaire chargée de la mise en oeuvre („implementing agency“) mais sans pour autant concurrencer des entreprises privées.*
- 6.17 *Les interventions directes sont possibles dans toutes les situations de crise et de catastrophe, pour autant qu'elles n'exposent pas le personnel à des risques compromettant sa sécurité.*
- 6.18 *En plus des prestations traditionnelles fournies aux populations touchées, l'aide humanitaire de la Confédération s'efforce, dans les domaines où elle possède une expérience spécifique, de répondre toujours mieux à des besoins particuliers d'aide humanitaire: elle intervient alors sous la forme de petites équipes formées à cet effet, p. ex. pour aménager des abris de fortune, lutter contre le choléra, mettre sur pied des actions comme „aliments contre travail“ („Food for work“).*
- 6.19 *En cas de catastrophe à l'étranger, l'aide humanitaire de la Confédération engage au besoin les ressources civiles et militaires que la Suisse tient à titre subsidiaire à la disposition des sinistrés. Au niveau international, l'aide humanitaire de la Confédération s'engage à adapter les prestations aux besoins et à tenir compte des expériences faites.*

Principes spécifiques pour le soutien aux organisations partenaires

- 6.20 *Les contributions de l'aide humanitaire de la Confédération à des oeuvres d'entraide privées sont versées selon le principe de la subsidiarité: l'aide humanitaire complète les prestations propres de ces oeuvres et de leurs partenaires locaux; ce faisant, elle s'assure que le personnel intervenant dans le territoire sinistré a la compétence professionnelle requise et dispose des moyens opérationnels nécessaires. Elle entretient un dialogue politique avec ces oeuvres d'entraide et prend part à l'évaluation des expériences faites. L'aide humanitaire de la Confédération peut aussi verser des contributions directes à des oeuvres d'entraide locales, à condition que la surveillance des opérations soit assurée par une représentation suisse travaillant sur place.*

- 6.21 *Les contributions de l'aide humanitaire de la Confédération à des organisations multilatérales et au CICR sont octroyées en règle générale dans le cadre d'interventions concertées de la communauté internationale. Leur montant dépend de l'importance et du degré d'urgence des besoins comme aussi des moyens opérationnels effectifs disponibles dans la zone de l'intervention. Là où elle le juge bon, la Suisse fixe, par ses contributions, des priorités en rapport avec les avantages comparatifs dont disposent les organisations précitées.*
- 6.22 *L'octroi de contributions de l'aide humanitaire sous forme de denrées alimentaires se justifie quand ce genre de prestation permet d'accorder une aide plus rapide, plus ciblée et plus efficace sans concurrencer la production locale. L'aide alimentaire s'aligne sur les besoins de la population touchée de même que sur l'objectif plus large de la sécurité alimentaire. Elle encourage la production agricole par le biais d'achats dans la région sinistrée pour autant que cette stratégie apparaisse comme judicieuse des points de vue économique et organisationnel.*

7 Mesures d'application de la stratégie

Les principes précités seront appliqués à l'aide des mesures énumérées ci-dessous.

- *Le catalogue des critères servant à évaluer les besoins d'aide et les interventions directes doit garantir le maintien d'une politique cohérente et transparente lors de l'inévitable sélection et de la fixation des priorités dans la répartition des ressources, qui sont limitées. S'il est vrai que ces critères restrictifs relativisent le principe de la disponibilité universelle, ils renforcent, en revanche, celui de l'égalité de traitement des demandeurs d'aide humanitaire.*
- *Des enquêtes menées par région et par pays sur l'évolution socioculturelle, économique et politique jouent un double rôle: d'une part, rendre possible le dépistage précoce de conflits armés potentiels, amorces de pression migratoire; d'autre part, déterminer la nécessité éventuelle d'actions permettant de dispenser à temps des prestations humanitaires adaptées aux circonstances et convenues sur le plan international. Des investigations, conduites simultanément en vue de repérer à temps les signes avant-coureurs de catastrophes naturelles ou de crises de civilisation, devront permettre de diminuer le risque grâce à des mesures de prévention, rendant ainsi l'aide d'urgence moins nécessaire et même superflue.*
- *Des investigations portant sur le fonctionnement d'une société avant l'apparition d'une situation de détresse et analysant les „faïlles“ qui peuvent provoquer une crise, doivent permettre à l'aide humanitaire d'apporter, outre les secours d'urgence immédiats, un soutien et une restauration accrue des mécanismes d'autodéfense et de résistance locaux. Les résultats de ces investigations doivent conduire à une compréhension et à une appréciation encore plus précises des causes de la situation de détresse.*
- *Un dialogue permanent avec d'autres secteurs de la politique étrangère de la Suisse, tels notamment le maintien de la paix, la coopération au développement et la politique des réfugiés doit garantir la spécialisation de l'aide humanitaire par*

l'étude toujours plus fine des compétences propres à chacun des secteurs en question. Ce dialogue a également pour objet de délimiter le passage d'un domaine à un autre, d'identifier les problèmes intéressant la politique étrangère dans son ensemble et de permettre, au besoin, de trouver des solutions novatrices en tirant profit de la souplesse qui caractérise l'aide humanitaire.

- Une *formation* à la fois interne et externe doit transmettre les connaissances techniques et culturelles voulues aux membres de l'ASC et au personnel de la division, encourager le développement de leur personnalité et les rendre capables d'adopter, dans toute situation, le comportement adéquat. A cet égard, il importe de promouvoir tout particulièrement l'aptitude à la gestion: le personnel apprend à se faire sur place une idée des conditions sociales, à reconnaître les comportements et les besoins propres aux sexes masculin et féminin, à intégrer le résultat de ses observations dans la planification et la mise en pratique des interventions humanitaires.
- La nécessité de remplir des *conditions déterminées* oblige les membres de l'ASC à ne participer à l'intervention que s'ils satisfont aux exigences accrues du monde d'aujourd'hui. L'envoi de membres du corps au sein d'équipes offre la possibilité d'assurer la relève.
- Le *suivi* systématique et l'*évaluation* des projets, quand ils vont de pair avec un *contrôle* rigoureux de l'utilisation des moyens, doivent maximiser les chances d'exploiter au mieux les ressources limitées qui sont les nôtres tout en évitant les duplications.
- Une *information* ouverte et active doit mettre la notion d'aide humanitaire à la portée aussi bien du Conseil fédéral que du Parlement et du peuple suisse; elle doit contribuer au soutien de la stratégie humanitaire par un vaste public, même dans les cas où certaines actions commandées par cette stratégie sont contraires au goût du jour.

Les mesures dont il vient d'être question feront l'objet d'une coopération étroite et d'une coordination efficace entre l'aide humanitaire de la Confédération et d'autres organisations humanitaires suisses et internationales; elles ne cesseront de s'affiner et seront réalisées par étapes, compte tenu du potentiel disponible.

8 Moyens

Mesurés aux moyens humanitaires globaux à l'échelle mondiale et comparés aux prestations d'autres Etats industrialisés, les *moyens* de la Confédération sont limités et le resteront même ces prochaines années. C'est pourquoi il *importe de les engager avec le maximum d'efficacité. Atteindre cet objectif doit être possible grâce à la stratégie exposée ci-dessus.*

Il faut toutefois, dans cette optique, partir d'une double hypothèse: d'une part, que le *Conseil fédéral* comme le *Parlement* continueront d'être disposés à approuver

l'affectation, à l'aide humanitaire, de *moyens financiers et de personnel en rapport avec les besoins*; d'autre part, que l'aide globale publique de la Confédération destinée à l'étranger comprendra une part de l'ordre de 20 pour cent réservée à l'aide humanitaire de la Confédération.

(Le présent document, promulgué en février 1994, a été adapté en juin 1995 aux innovations apportées à l'organisation de la Division aide humanitaire et corps suisse d'aide en cas de catastrophe (ASC) au début de 1995. La version actuelle résulte donc d'un remaniement et d'une adaptation à des modifications réalisées à l'échelon de la direction.)

II Rapport d'activité sur l'utilisation du crédit-cadre pour la période 1992 - 1995

Le présent chapitre décrit les priorités géographiques et sectorielles de l'aide humanitaire accordée par la Confédération pour la période du 1^{er} janvier 1992 - 31 décembre 1995. La durée du crédit-cadre prévu à partir du 1^{er} janvier 1996 n'entre plus en ligne de compte. La description dont il s'agit est illustrée par des exemples empruntés à des projets déjà réalisés, choisis d'après les régions, les contenus des programmes et les partenaires.

Afin d'avoir le maximum d'efficacité, la réalisation des projets de l'aide humanitaire exige la coopération optimale des participants au projet et des sinistrés. De même, elle implique des considérations sur le rapport qualité-prix. Telles sont les conditions nécessaires pour engager les moyens limités que sont les nôtres de manière à répondre aussi efficacement que possible aux besoins chaque fois différents des populations touchées.

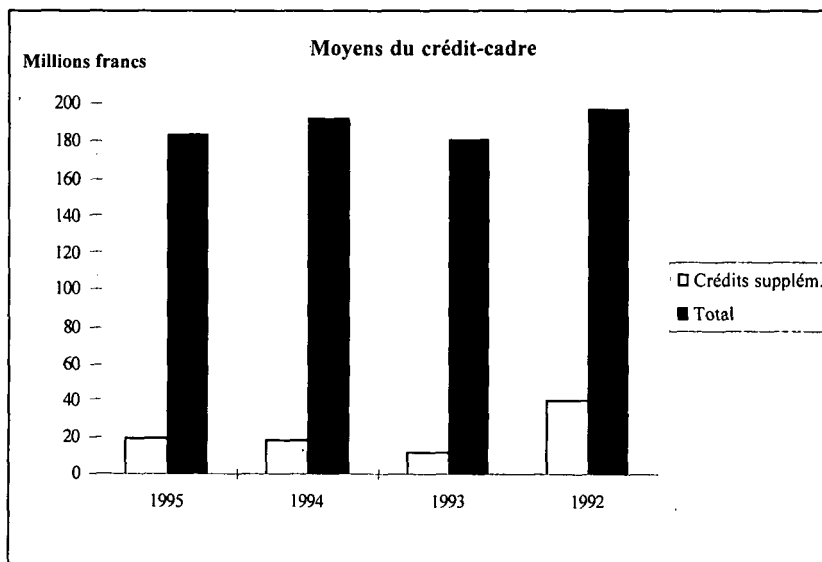
L'aide humanitaire de la Confédération a contribué à soulager la misère, souvent indescriptible, de dizaines de milliers de personnes. Elle a permis à des milliers de victimes de la guerre de rester dans leur patrie et d'y trouver les conditions d'une vie nouvelle. Elle a apporté une fois de plus, ces dernières années, un élément essentiel à la mosaïque formée par la communauté d'aide internationale.

Ces dernières années, contrairement aux précédentes, ont vu augmenter les besoins en aide humanitaire provoqués par des catastrophes de nature conflictuelle. L'Angola, l'ex-Yougoslavie, l'ex-Union soviétique, le Libéria, le Mozambique, le Rwanda/Burundi et la Somalie: autant d'exemples de pays ayant entraîné une forte augmentation de l'aide humanitaire, surtout depuis 1990.

Les importantes mesures de survie et de reconstruction prises dans les limites des crises en cours se sont ajoutées à l'obligation de satisfaire toujours à des besoins encore plus urgents, consécutifs à l'éclosion de conflits inédits ou imprévisibles. Cette situation a exigé des moyens de renfort libérés par l'ouverture de crédits supplémentaires, ce qui explique pour une grande part l'accroissement du volume des dépenses.

Le tableau ci-dessous présente les dépenses de l'aide humanitaire (sans compter les contributions au budget de siège CICR/OIM) en millions de francs:

	Crédits de paiement	Crédits supplémentaires	Total
1995	164,1	20,0	184,1
1994	174,1	19,0	193,1
1993	168,9	12,5	181,4
1992	156,6	40,0	196,6
Total	663,7	91,5	755,2



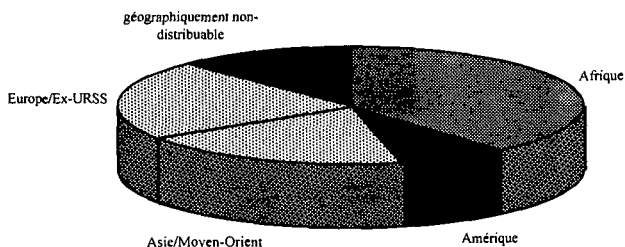
1 Priorités géographiques

Des contributions attribuées, 39 pour cent environ ont bénéficié à l'Afrique, 22 pour cent environ à l'Europe/ex-Union soviétique (ex-URSS), 19 pour cent à l'Asie/Moyen-Orient et environ 8 pour cent à l'Amérique. Les moyens non-distribuable géographiquement, eux, d'un taux de 12 pour cent, comprennent d'une part les contributions non liées à des programmes et versées aux organisations internationales du HCR, du PAM et du DAH; d'autre part, les montants garantissant le bon fonctionnement du corps (en termes de personnel et de matériel).

Les 755,2 millions de francs alloués en 1992 - 1995 se répartissent comme suit:

Afrique	Amérique	Asie/Moyen -Orient	Europe/ex- URSS	Bénéficiaires non classés par région	Total
294,3	56,9	144,5	167,7	91,8	755,2
39,0 %	7,5 %	19,1 %	22,2 %	12,2 %	100 %

Répartition géographique des moyens 1992 - 1995



Les crises du continent africain ont absorbé près de la moitié de l'ensemble de l'aide humanitaire disponible à l'échelle planétaire. S'il est vrai que certains pays comme l'Ethiopie/Erythrée, la Namibie, l'Ouganda et, dans une certaine mesure, le Mozambique sont parvenus à maintenir les *conditions d'une stabilité relative*, les conflits agitant d'autres pays africains tels que le Libéria, le Rwanda/Burundi, la Somalie et le Soudan ont pris la forme de ces „guerres de 30 ans ou de 100 ans“ bien connues de l'histoire européenne.

Des crédits destinés à l'Afrique par l'aide humanitaire de la Confédération, 60 pour cent environ sont allés à la *région des Grands Lacs*, en particulier au Rwanda et au Burundi (env. 22 %) afin d'atténuer tant soit peu les effets du génocide; 19 pour cent environ à l'Ethiopie et à l'Erythrée, à la Somalie („Corne de l'Afrique“) et au Soudan; 13 pour cent au Mozambique et 6 pour cent environ à l'Angola.

Le programme destiné au Rwanda et au Burundi visait en priorité, à assister les réfugiés et les personnes déplacées et à créer des conditions propices à leur réintégration. Les mesures prises en matière de santé, d'agriculture (mise en chantier) et de logistique des denrées alimentaires ont été, pour l'essentiel, le fruit d'une coopération avec le CICR, le HCR, le PAM et différentes ONG.

Dans la „Corne de l'Afrique“ et au Soudan aussi, les efforts ont porté, pour l'essentiel, sur l'assistance aux groupes de réfugiés et à l'appui à leur réintégration. En *Ethiopie et en Erythrée*, les problèmes humanitaires causés par la guerre se sont effacés devant ceux de la sécurité alimentaire. C'est pourquoi les prestations d'aide au bénéfice des organisations onusiennes (avant tout le DAH et l'UNICEF) ont privilégié les mesures de ravitaillement en vivres et en eau potable (coordination, suivi, appui à des projets précis); la guerre civile terminée, ces secours se sont concentrés sur le rapatriement (en consolidant l'infrastructure de l'alimentation en eau et du service sanitaire). En *Somalie*, où l'effondrement total des structures étatiques avait conduit à la guerre civile entre clans d'intérêts opposés, l'aide humanitaire de la Confédération a consisté surtout à soutenir le programme du CICR. En outre, les interventions directes de membres de l'ASC ont prêté main-forte au HCR opérant dans le nord du Kenya pour alimenter en eau les réfugiés somaliens. Dans le *Soudan du Sud*, par contre, la situation n'a progressé ni par la perspective d'un apaisement du conflit, ni par la diminution des besoins en aide humanitaire liés à ce conflit. Aussi les interventions ont-elles continué de se focaliser sur l'aide aux victimes de la guerre et aux personnes déplacées (aliments et médicaments) par l'intermédiaire de deux canaux: d'une part, une opération „Lifeline“ menée par différentes ONG; d'autre part, l'UNICEF dans le domaine de l'alimentation en eau. Le programme du CICR a, lui aussi, bénéficié d'un soutien.

Au Mozambique et en Angola, l'aide accordée s'est traduite avant tout par une assistance aux réfugiés et aux personnes déplacées et par des mesures de reconstruction.

Aide d'urgence et reconstruction à Madagascar

L'ouragan „Cynthia“ détruisit, en 1991, le système d'irrigation de la plaine de Menabes. 100'000 personnes du sud-ouest de l'île perdirent leurs moyens d'existence. A moins d'être secourues promptement, il ne leur restait plus qu'à mourir de faim, chercher refuge dans la capitale déjà surpeuplée ou défricher la forêt au risque de compromettre sa survie, que les efforts de la Coopération suisse d'aide au développement venaient à peine d'assurer à grands frais.

L'aide humanitaire de la Confédération libéra aussitôt 100'000 francs permettant d'acquérir et de distribuer médicaments et vivres; en même temps, elle dépêchait deux membres de l'ASC dans la zone sinistrée; avec pour mission d'évaluer les dégâts et d'élaborer des propositions de secours. Les rizières avaient été détruites et surtout, l'inondation avait obstrué le canal principal et les canaux secondaires indispensables à l'irrigation. La bourgade de Mahabo, située à 65 km de la côte, tributaire des travaux des champs comme unique source de revenu, avait particulièrement souffert du désastre. Un état des lieux systématique aboutit à la décision d'accorder une aide transitoire aux agriculteurs de la région. Toutefois, la Confédération n'avait pas, à elle seule, les moyens de rétablir l'ensemble du système de canalisations: il valait mieux recourir aux subventions coordonnées d'oeuvres d'entraide et de bailleurs de fonds d'origines diverses; telle fut la solution retenue.

La contribution de l'aide humanitaire de la Confédération à cette oeuvre commune consista à déléguer des spécialistes de l'ASC et à mettre en place une structure logistique légère. Ceci permit à 2500 agriculteurs autochtones de retrouver un gagne-pain dans la construction des nouveaux canaux. Indemnisées en riz et en espèces, ces personnes n'eurent pas besoin d'abandonner leurs foyers; elles purent même se consacrer à la préparation de leurs champs et de leurs fossés d'irrigation privés.

A l'automne 1994, la république malgache prit l'affaire en main: elle chargea des entreprises de construction locales de renouveler écluses, digues et ponts. Le système de canalisations redevint opérationnel au cours de l'été 1995. C'est le moment que l'aide humanitaire de la Confédération s'était fixé pour démonter ses structures et mettre le point final à son programme de travail. Inauguré le 6 octobre 1995, le canal Dabara voit à nouveau couler une eau qui irrigue pour le moins 8000 ha de rizières.

La somme globale consacrée à ce projet par l'aide humanitaire de la Confédération s'élève à 5,2 millions de francs environ. 28'000 personnes en ont été les bénéficiaires directs; de nombreuses autres en ont profité indirectement en se familiarisant, par exemple, avec de nouvelles méthodes de travail; enfin, la situation au plan alimentaire s'est améliorée à moyen terme.

12 Europe/ex-Union soviétique

Des fonds destinés à cette partie du monde, 75 pour cent environ ont été versés à l'ex-Yougoslavie, 23 pour cent à l'ex-Union soviétique.

En ex-Yougoslavie, l'aide sur place contribua à permettre à beaucoup de personnes de rester chez elles. Elle se concentra sur la livraison de médicaments et de denrées alimentaires de première nécessité, le soutien logistique et l'aménagement d'abris pour environ 50'000 réfugiés et personnes déplacées. Des interventions directes groupant en tout 100 membres de l'ASC coûtèrent près de 46 millions de francs (équivalent à 32 % env. des moyens). Septante-six millions de francs environ (équivalent à env. 52 %) alimentèrent les programmes d'aide des organisations internationales (CICR, HCR, PAM, OMS) et près de 23 autres (env. 16 %) soutinrent les oeuvres d'entraide suisses. Concentré d'abord sur l'aide d'urgence et l'aide à la survie, le programme accorda ensuite la priorité à la reconstruction sociale: les mesures d'aide humanitaire, rigoureusement coordonnées avec les efforts des autres acteurs de la politique étrangère suisse dans le cadre du Comité interdépartemental de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationales (CICDA/IKEH), se sont fixé deux objectifs essentiels: d'une part, le soutien à la reconstruction de villages entiers; d'autre part, l'encouragement à la recherche de solutions inédites facilitant l'établissement et l'intégration des réfugiés et des personnes déplacées qui ne peuvent regagner leur lieu d'origine.

Des 38 millions de francs d'aide destinés à l'ex-Union soviétique, 60 pour cent environ sont allés au *Caucase*. Le travail principal du programme humanitaire dans cette région a consisté à ravitailler et à assister les quelque 1,8 million de réfugiés séjournant en Géorgie, en Arménie, en Azerbaïdjan et en Tchétchénie.

Les 40 pour cent restants ont permis d'accorder une aide d'urgence et de survie aux réfugiés du *Tadjikistan* et de soutenir par un programme d'aide sociale, en *Russie* et en *Biélorussie*, les couches sociales les plus défavorisées.

Le soutien financier a renforcé de même un projet de la *Croix-Verte suisse* et *internationale* en matière de *prévention des catastrophes d'origine environnementale*. Ici, la priorité était double: d'une part, créer et entretenir un esprit de vigilance en matière de sécurité AC en Russie; d'autre part, prévenir les catastrophes dites de civilisation dans les pays d'Europe orientale.

L'aide a bénéficié également à l'*Albanie*. Elle s'est manifestée avant tout dans les mesures visant à promouvoir la santé publique (remise en état de l'hôpital pour enfants de Tirana sous la direction de membres de l'ASC). En 1995, l'aide humanitaire de la Confédération a fait place à la Division pour la coopération avec l'Europe de l'Est et la CEI.

Interventions directes au bénéfice de la reconstruction en ex-Yougoslavie

Jusqu'à 30 à la fois: tel est le nombre de projets dont l'aide humanitaire de la Confédération a surveillé l'élaboration au cours du conflit dans l'ancienne république de Yougoslavie. Au premier plan de ces travaux: la construction d'abris à l'épreuve des rigueurs de l'hiver et la restauration d'écoles, d'hôpitaux et d'autres édifices publics.

Il y eut aussi la livraison, dans des limites compatibles avec l'aide d'urgence et l'aide immédiate, de denrées alimentaires, de médicaments, de couvertures et d'articles de toilette. Des camions ASC mis à la disposition du HCR facilitent le transport et la distribution des vivres de secours. Un mécanicien ASC assure l'entretien de toute la flotte de camions HCR. Le traité de paix a transformé l'aide immédiate en soutien à la reconstruction. Il est prévu que les personnes déplacées retournent dans leur village - là où cette solution est possible - ou trouvent un nouveau gîte. La localité croate d'Osojnik, située dans les collines qui dominent Dubrovnik, est un exemple de projet de retour réussi: 107 maisons d'habitation, l'école et l'église avaient été détruits ou fortement endommagés par la guerre. Les habitants de la bourgade s'étaient enfuis et avaient trouvé de refuge dans des établissements touristiques de Dubrovnik.

Deux millions de francs permirent à l'aide humanitaire de la Confédération de donner le coup d'envoi décisif à la reconstruction: des spécialistes ASC dirigèrent les travaux; des entreprises de construction locales les exécutèrent, secondées par de nombreuses personnes déplacées. 97 bâtiments redevinrent habitables. Le 18 novembre 1995, le chef du DFAE remettait le village à ses habitants rentrés chez eux. Ceux-ci reçurent également des semences, du fumier et les machines agricoles nécessaires pour pouvoir se remettre à cultiver leurs champs. Il ne leur restait qu'à réaménager l'intérieur de leurs maisons; la Croatie leur fournit les crédits dont ils avaient besoin. Osojnik est devenu un projet pilote aux yeux de nombreux organismes d'entraide.

L'aide humanitaire de la Confédération, quant à elle, a réalisé d'autres projets en faveur de quelque 1700 personnes déplacées. En voici un en Bosnie: Le lieu-dit Stupari se trouve dans la commune de Kladarj, au sud de Tuzla, le long de la route menant à Sarajevo et à Srebrenica. C'est par là que passèrent des milliers de réfugiés après la suppression de la zone de protection de l'ONU; quelques centaines d'entre eux, restés dans la commune, furent logés dans des centres collectifs (écoles aménagées en abris). De nouvelles structures ont pour fonction de servir d'abris à une partie de ces apatrides (le plus souvent des femmes et des enfants). Stupari a mis du terrain à leur disposition. Les dix maisons jumelées bâties par l'ASC ont ensemble une capacité d'accueil de 160 personnes. Le pâturage attendant se transformera en zone d'espaces verts. Un édifice communautaire accueillera, outre les riverains, les habitants du hameau voisin.

Le travail effectué dans cette partie du monde s'est articulé autour de quatre grands axes:

Premier axe: la Palestine; après les mesures de secours en faveur des victimes des crises de l'ex-Yougoslavie et du Rwanda, le *soutien aux réfugiés palestiniens* a représenté le troisième en importance des programmes mis sur pied par l'aide humanitaire de la Confédération ces quatre dernières années. Près d'un tiers de tous les crédits alloués à l'Asie/Moyen-Orient, soit environ 13 millions de francs par année, a été versé aux réfugiés des territoires occupés par Israël, en Jordanie, en Syrie et au Liban.

Ce soutien a été accordé d'une part à l'UNRWA, qui gère les écoles, les cliniques et les institutions d'aide sociale destinées aux réfugiés et, d'autre part, sous forme de subventions régulières au CICR pour l'assistance aux prisonniers palestiniens et à Terre des Hommes Lausanne (TdHL) pour ses projets d'aide à l'enfance dans les territoires occupés. En outre, des subventions plus modiques ont soutenu diverses oeuvres d'entraide suisses dont la majorité travaillait à des projets relatifs à la médecine sociale.

Deuxième axe: l'Afghanistan; la somme libérée depuis 1992 pour des mesures d'aide humanitaire en Afghanistan même et pour des programmes d'aide urgente en faveur de *réfugiés afghans au Pakistan et en Iran* s'élève à environ 16 millions de francs. Cette aide n'a transité par le CICR que pour moitié à peine (mandats traditionnels, projets visant à accroître la production de denrées alimentaires, reconstruction d'hôpitaux). Le principe de l'égalité de traitement des membres de tous les groupes ethniques a joué un rôle primordial dans la répartition des crédits. La Confédération a participé également à des programmes de déminage et à des projets du HCR ayant pour ambition d'assurer la réintégration des réfugiés rapatriés.

Troisième axe: Sri Lanka où un montant d'environ 11 millions de francs a alimenté, en priorité, les interventions directes comprenant des membres de l'ASC pour la reconstruction d'hôpitaux et de dispensaires détruits par la guerre. Les organisations partenaires (HCR, CICR, TdHL, Caritas) ont touché des prestations de soutien encourageant les projets d'assistance aux réfugiés et aux personnes déplacées.

Quatrième axe: le Cambodge, qui a bénéficié d'environ 10 millions de francs. D'abord, des contributions ont été versées au CICR et au HCR, au programme de l'ONU destiné aux Cambodgiens de part et d'autre de la frontière qui sépare la Thaïlande du Cambodge (UNBRO) et à la fondation du village d'enfants Pestalozzi en Suisse (SKIP), pour aider ces organisations dans leur travail en faveur des réfugiés et des orphelins de guerre. A ces apports s'ajoutèrent les cotisations alimentant la CRS, l'organisation MSF Suisse et la „Foundation for Swiss-Khmer Partnership in Paediatrics“, qui contribuèrent à la restauration de la santé publique.

Prévention aux Philippines

C'est bien 20 millions de tonnes de pierres et de cendres que le Pinatubo, lors de son éruption en 1991, vomit dans un vaste rayon autour du cratère. La hauteur des matériaux qui obstruèrent les vallées adjacentes était de 20 m, 30 m voire 50 m. Plus bas, les villages, les infrastructures et la terre arable furent détruits. Mais il y a pire: chaque saison des pluies balaient tour à tour ces émissions volcaniques et les emportent vers le bas pays. Il suffit d'un quart d'heure de forte averse pour transformer le tout en une coulée de boue visqueuse appelée lahars. Ceux-ci ont, jusqu'ici, inondé plus de 350 km² de terre cultivable. 50'000 familles ont déjà perdu leurs foyers et leurs moyens d'existence; et il y a fort à parier que la coulée de boue perdurera dix ans au moins, même en l'absence de nouvelle éruption.

Les études géotechniques sont indispensables à la prise de mesures de lutte efficaces contre ce fléau. Elles comportent trois volets: calculer la dynamique des processus de déplacement de populations; reporter données et pronostics sur des cartes de danger et de risque; procéder à des examens socio-économiques. Telle est la nature du projet que l'aide humanitaire de la Confédération, en accord avec des instances internationales, a commencé en 1993 de réaliser dans la région touchée.

Le gouvernement philippin a disposé pendant deux ans d'un expert ASC expérimenté, chargé de le conseiller et d'informer la population. C'est donc à une double source d'informations que les organes compétents, depuis 1994, se réfèrent afin de faire face aux Lahars, les acquis des sciences naturelles et de l'ingénierie et une conception globale des barrages concrétisée par différents projets.

Les données dont il est question ne forment d'ailleurs qu'une partie du projet de prévention: il est tout aussi urgent de persuader les autorités politiques et la population du bien-fondé de mesures à long terme. En effet, à quoi sert le meilleur plan de barrage s'il n'emporte pas l'adhésion politique - et donc financière - des citoyens? Il faut à tout prix tenir compte des conditions économiques, sociales, politiques, être attentif même au climat passionnel et religieux. La compétence technique d'un conseiller extérieur, étranger à toute implication dans les structures locales, a certes augmenté sensiblement la crédibilité des propositions faites; elle s'appuyait aussi, il est vrai, sur un travail de relations publiques.

Dans cette affaire, l'aide humanitaire de la Confédération a tiré profit des riches expériences que sa présence efficace aux Philippines depuis 1990 lui permettait de faire: son renom est dû à plusieurs projets de remise en état; exemple parmi d'autres: la construction, à la suite du tremblement de terre de 1990 et du cyclone de 1993, d'écoles d'un type nouveau à l'épreuve des séismes et des tempêtes.

14 Amérique

Cette région a vu plusieurs crises se désamorcer, du moins celles nées des conflits armés de l'Amérique centrale (Nicaragua et Salvador) et du Pérou. La réduction de l'aide humanitaire de la Confédération est allée de pair avec le renforcement de la coopération au développement. Cependant, le risque de nouveaux conflits n'en continue pas moins de couvrir, entretenu par l'existence de problèmes structurels, économiques, politiques, sociaux et démographiques.

Le programme destiné à l'Amérique latine et à l'Amérique centrale a répondu à cinq impératifs:

Premièrement, l'aide sociale, clé de voûte du programme prévu pour l'Amérique latine: réalisée dans différents pays avec la coopération d'organisations partenaires suisses et internationales, elle a consisté pour l'essentiel dans une double campagne: *distribution de denrées alimentaires sous forme de produits laitiers et assistance aux enfants des rues*. L'aide sous forme de produits laitiers a consommé plus de 50 pour cent des fonds destinés à l'Amérique latine. Les bénéficiaires en ont été les programmes sociaux d'organisations ecclésiastiques et d'oeuvres d'entraide suisses en faveur des couches sociales défavorisées de la population (malades, personnes âgées, enfants des rues), dans les bidonvilles des mégapoles, surtout au Brésil et au Chili.

Deuxièmement, la prévention des catastrophes naturelles: l'accroissement des risques d'accidents dus aux catastrophes d'origine naturelle (séismes, éruptions volcaniques, tsunamis c'est-à-dire raz-de-marées déclenchés par un tremblement de terre) a poussé l'Argentine, le Chili, l'Equateur, le Guatemala, le Nicaragua et la Colombie à prendre des mesures de prévention en accord avec des institutions nationales de protection civile et d'aide d'urgence. Ces activités poursuivaient un double objectif: d'une part, améliorer la surveillance de l'activité volcanique et des tremblements de terre comme aussi l'information de la population en cas de catastrophe; d'autre part, prendre mieux en compte les risques dans l'élaboration des plans d'urbanisme.

Troisièmement, l'aide d'urgence: ce programme, mis en oeuvre au Pérou en collaboration avec les structures étatiques du pays et les ONG afin de secourir les couches socialement défavorisées de la population, a pu s'achever à la fin de 1994 grâce à la stabilisation de la situation aux plans politique et économique.

Quatrièmement, le soutien apporté au processus de paix et à la réintégration de réfugiés et de personnes déplacées vivant en Amérique centrale; l'aide humanitaire de la Confédération y a participé dans le cadre de la „CIREFCA" (Conferencia Internacional por los Refugiados Centroamericanos). Le HCR a clos le programme en 1994 après en avoir coordonné les grandes orientations.

Enfin, cinquièmement, l'aide d'urgence et l'aide sociale à Haïti; prioritaires au début, elles firent place aux efforts de reconstruction après la chute de la dictature militaire.

Aide sociale en Amérique latine

Des millions d'*enfants brésiliens* vivent à même la rue, exposés à toutes les dérives des mégapoles: crime, drogue, prostitution. Les municipalités ne s'occupent guère d'eux; d'ailleurs, dans les régions économiquement faibles, elles n'en ont même pas les moyens. A Fortaleza, deux mille de ces enfants sont pris en charge par „Terre des hommes“ qui leur procure une formation scolaire de base, des soins médicaux, la protection contre les risques d'exploitation et, là où c'est possible, les moyens de s'intégrer dans une famille.

L'aide humanitaire de la Confédération soutient ce programme depuis 1986 à raison d'environ 240'000 francs par année. S'il est modeste, ce programme reste cependant fort utile car il a permis notamment d'obtenir que les autorités et les institutions brésiliennes assument leur part de responsabilité. La collaboration avec les oeuvres sociales des pouvoirs publics s'en trouve renforcée; c'est, par exemple, avec l'aide des fonds du Ministère de l'instruction publique qu'il est prévu de poursuivre, dès 1997, la réalisation du projet précité.

Le Salvador a connu en mars 1994 les premières élections libres depuis plus de 60 ans. Elles ont mis fin à une guerre civile de douze ans. Le gouvernement n'en a pas moins fort à faire pour résoudre les problèmes accumulés pendant la crise: la réforme agraire s'essouffle, les projets sociaux et économiques piétinent; et surtout, la population rurale ne parvient pas à faire entendre sa voix lors des décisions politiques. Cette situation nourrit les germes d'un nouveau conflit.

Le forum du Salvador, qui regroupe neuf oeuvres d'entraide suisses, entend promouvoir le processus de paix en soutenant les institutions politiques au niveau communal et en renforçant l'autonomie de l'administration locale.

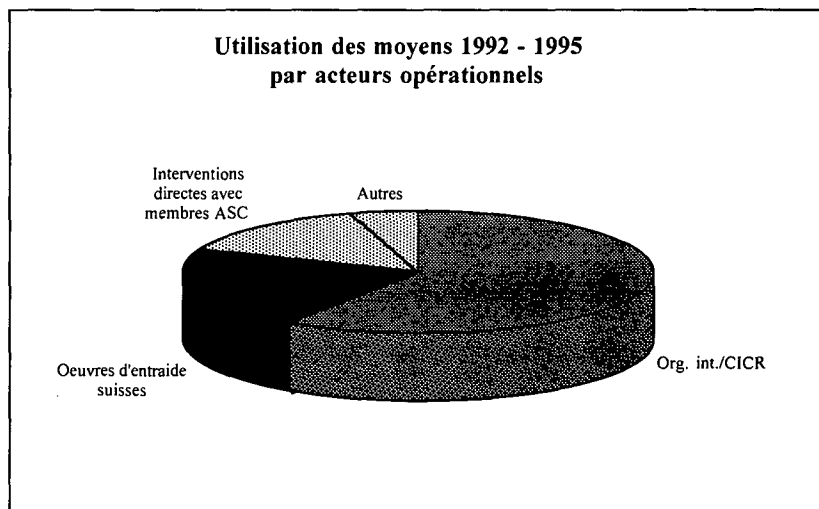
Dix départements envisagent de faire suivre des cours d'éducation civique et de formation des adultes à des personnes particulièrement aptes à ces études, puis de leur demander d'enseigner à leur tour ces disciplines à la population qui leur sera confiée. A cet effet, les départements mettront en place un matériel didactique propre à éveiller avant tout l'intérêt des femmes et des jeunes; de même, ils organiseront la tenue d'assemblées communales, créeront un conseil juridique et planifieront des émissions radio.

La responsabilité du projet dont il est question incombe à l'Oeuvre suisse d'entraide ouvrière. Les frais sont estimés à 350'000 francs répartis sur trois ans. L'aide humanitaire de la Confédération en a promis la moitié, le forum du Salvador se chargera de l'autre moitié.

2 Acteurs opérationnels

Utilisation des moyens 1992 - 1995 en millions de francs par acteurs opérationnels

Org. int./ CICR	Oeuvres d'entraide suisses	Interventions directes avec membres ASC	Autres	Total
446,31	165,79	107,7	35,4	755,2
59,1 %	22,0 %	14,2 %	4,7 %	100 %



L'aide humanitaire de la Confédération a coopéré avec les *organisations internationales* en participant au financement de certains programmes d'aide nationaux selon des priorités qu'elle avait fixées elle-même. La responsabilité de la réalisation de ces programmes incombait aux organisations et/ou à leurs partenaires de mise en oeuvre. S'il est vrai que les organisations partenaires les plus importantes (CICR, HCR, PAM) purent compter avec des contributions globales, à peu près constantes au cours des quatre dernières années, les crédits de paiements de l'aide humanitaire de la Confédération s'amenuisèrent au moment où les dépenses des organisations partenaires augmentaient; il s'ensuivit une réduction continue du taux de participation de la Suisse aux budgets des fournisseurs de l'aide. Diverses organisations (HCR, PAM, UNRWA, DAH) touchèrent également des contributions annuelles non liées, visant à encourager leur programme global. Enfin, toutes les organisations disposèrent de membres ASC pour les interventions spéciales.

Des contributions spéciales, non liées, ont été accordées au CICR dans le cadre du budget élaboré pour son siège et à l'OIM pour ses frais administratifs; ces montants présentaient l'avantage de ne pas grever le crédit-cadre.

Quant aux *contributions versées à des oeuvres d'entraide suisses*, elles se sont appuyées jusqu'ici sur des propositions de projet détaillées, selon le principe du cofinancement: en règle générale, 50 pour cent du financement provenait de l'oeuvre d'entraide, 50 pour cent de l'aide humanitaire de la Confédération. La responsabilité du projet incombait à l'oeuvre d'entraide qui touchait, pour la direction de celui-ci, une indemnité prélevée sur la contribution fédérale. Il est devenu toujours plus fréquent de financer les projets importants par un réseau diversifié d'organisations gouvernementales et d'ONG.

L'entière responsabilité du financement et de l'exécution des *actions directes avec des membres ASC* est revenue à l'aide humanitaire de la Confédération. Celle-ci a, toujours plus souvent, mis des experts à la disposition des organisations internationales (10 % env. en 1992 et 20 % env. en 1995 du total des membres engagés); elle a également, dans certains cas, assumé la responsabilité globale de la réalisation de projets élaborés par ces organisations.

Certaines *ambassades suisses* et certains *bureaux de coordination de la DDC* ont été les intermédiaires permettant de mener des actions de moindre importance en portant la responsabilité du déroulement de ces actions.

Puits pour le sud du Soudan

La guerre civile fait rage au Soudan depuis 1983. Ignorée des médias, elle n'en a pas moins fait 1,3 million de morts et chassé de leurs foyers 2,4 millions de personnes. Le conflit a brisé les structures traditionnelles de la vie communautaire; la moindre des sécheresses périodiques, communes dans ce pays, éprouve durement les personnes déplacées, incapables de subsister sans secours extérieur.

L'UNICEF, Fonds des Nations Unies pour l'enfance, représente les oeuvres d'entraide auprès du gouvernement - dans la mesure du possible. C'est lui qui a créé l'„Operation Lifeline Sudan“ (OLS) afin de coordonner l'aide. L'OLS a prié l'aide humanitaire de la Confédération, en 1994, de soutenir des projets d'approvisionnement en eau potable dans le sud du Soudan: l'insuffisance et la pollution de l'eau potable menaçaient d'épidémies une population déjà affaiblie.

C'est ainsi qu'une première phase de travaux, aux environs de Waat, Yambo et Narus, consista à réparer ou remplacer des pompes à main existantes mais défectueuses. Ensuite, on creusa 39 nouveaux puits. Huit membres de l'ASC, mis à contribution pour ce travail, coopérèrent avec des équipes hydrologiques locales et des oeuvres d'entraide étrangères travaillant à leur compte. Un membre du corps fut enlevé par un groupe de belligérants puis libéré trois jours plus tard.

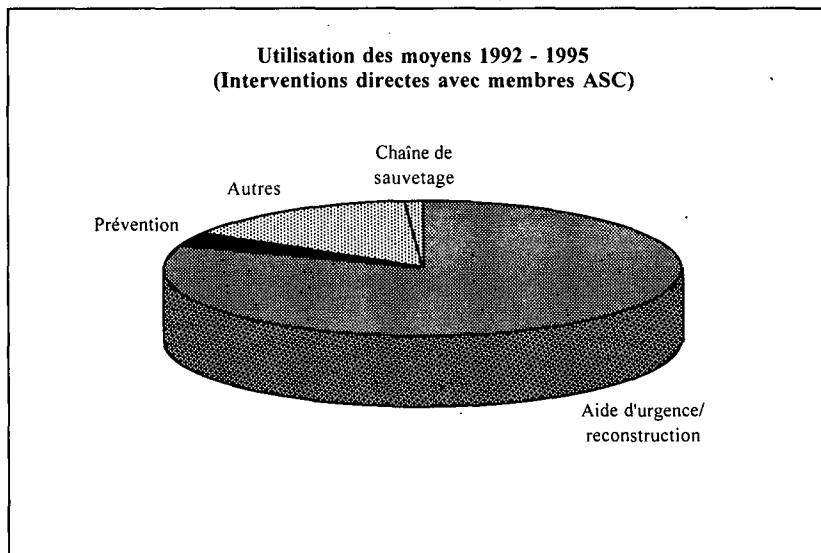
Dans une seconde phase d'intervention, en 1995/96, il s'agit, d'une part, d'assainir d'autres puits, d'autre part, avec l'aide des spécialistes de l'„Emergency Unit“ renforcée, d'effectuer d'une manière rapide et ciblée, à partir de la base de Lokichokio, les travaux d'entretien et de réparation qui s'imposent à l'extérieur des trois régions mentionnées ci-dessus. En même temps, il sera procédé sur place à la formation d'autochtones qualifiés, qui devront s'occuper de l'écoulement des eaux usées, de la santé et de l'hygiène; ils auront ensuite pour tâche de sensibiliser et de conseiller les groupes bénéficiaires de l'aide. Les spécialistes ASC ont accepté de jouer, notamment, le rôle de coordonnateurs au niveau régional pour l'OLS.

Les mesures prises depuis 1994 dans le sud du Soudan pour l'assainissement de l'approvisionnement en eau potable ont coûté 2,3 millions de francs puisés dans les crédits de la Confédération. Y sont comprises les contributions aux programmes d'aide d'urgence du CICR et de l'organisation partenaire de Caritas „SEOC“ (Sudan Emergency Operation Consortium). Ce crédit, utilisé en priorité pour garantir l'aide immédiate, a aussi servi à créer sur place des structures de survie inconnues jusque-là.

21 Interventions directes avec membres ASC

Utilisation des moyens 1992 - 1995 en millions de francs pour des intervention directes

Aide d'urgence/ Reconstruction	Prévention	Chaîne de sauvetage	Autres	Total
86,73	3,51	1,28	16,18	107,7
80,53 %	3,26 %	1,19 %	15,02 %	100 %



Près de 83 pour cent des moyens servirent à financer des projets en rapport avec l'*aide d'urgence et la reconstruction*. Les principales régions bénéficiaires des interventions des membres du corps furent le Rwanda (aide à la survie des réfugiés, rétablissement de la sécurité alimentaire et juridique des rapatriés), l'ex-Yougoslavie (aide à la survie des réfugiés, construction d'abris de fortune) et le Mozambique (approvisionnement en eau potable). Des membres ASC de plus en plus nombreux allèrent renforcer les organisations internationales en qualité de professionnels de l'aide en cas de catastrophe et de la reconstruction. La „*Task Force Cholera*“, entrée en action plus d'une douzaine de fois à la demande de l'OMS, accomplit des tâches de prévention et d'intervention dans certains cas. Quant à la „*Task Force Réfugiés*“, elle est opérationnelle depuis 1995 et sa mise sur pied est particulièrement rapide.

Les projets visant à la *prévention des dangers naturels* n'ont représenté en moyenne qu'environ 3 pour cent des fonds disponibles bien que leur importance ne cesse de

s'accroître (triplement du volume des coûts). Ils ont porté sur la *surveillance* de l'activité volcanique, des séismes et des tsunamis ainsi que sur la *préalerte en Equateur, au Guatemala, au Nicaragua et en Colombie*. L'éruption du Pinatubo aux *Philippines* a entraîné la prise d'une double décision: d'une part, entreprendre dès 1992 des études géotechniques tendant à stabiliser les coulées de boue; d'autre part, mettre au point un type d'école résistant aux séismes et aux typhons dont la construction n'exige qu'une quantité minimum de bois. Ont également obtenu un soutien certains *projets pilotes plus modestes servant à prévenir*, en Argentine et dans quelques Etats de *l'Europe orientale, les catastrophes dites de civilisation* liées, notamment, au transport de marchandises dangereuses.

Pour sa part, la *Chaîne suisse de sauvetage*, spécialisée dans le repérage, le sauvetage et les premiers soins médicaux aux personnes ensevelies à la suite d'un séisme à l'étranger, est intervenue à quatre reprises: une fois en 1992 en Turquie; trois fois en 1995, au Japon, en Grèce et en Turquie.

Intervention à la suite d'un séisme

La Chaîne suisse de sauvetage (cf. ch. 22) est intervenue trois fois en 1995: à Kobe au Japon, à Aegion en Grèce et à Dinar en Turquie. Dans les trois cas cependant, l'effectif était incomplet: au Japon parce que le gouvernement n'avait adressé son invitation qu'aux équipes de conducteurs de chiens; en Grèce parce que la zone des dégâts était limitée; en Turquie parce que l'intervention fut réduite à celle de l'équipe de reconnaissance. Toutefois, ces conditions n'empêchèrent nullement l'aide de se révéler à chaque fois expéditive, appropriée et ciblée: elle s'appuyait sur des structures éprouvées et soigneusement préparées.

Lors de la troisième mise sur pied de la Chaîne de sauvetage en 1995, à la suite du séisme qui ébranla la Turquie, la mobilisation se déroula sans accroc; par la suite cependant, les rapports provenant de la zone sinistrée entraînèrent l'annulation de l'intervention. Le système de prise de décision sous réserve et la structure modulaire des équipes de sauvetage ont donné satisfaction. L'aide humanitaire de la Confédération, qui dirige et finance les interventions, engage aussi de nombreux spécialistes ASC, par exemple le chef de l'intervention, des ingénieurs de la sécurité, des logisticiens, des experts en télécommunications et des spécialistes AC. Une autre de ses tâches consiste à évaluer et à entretenir le matériel de sauvetage. Mais surtout, l'aide humanitaire de la Confédération exploite au fur et à mesure les enseignements qu'elle-même et d'autres sauveteurs tirent de l'expérience et veille à ce que la chaîne de sauvetage soit toujours prête à intervenir. A cet effet, elle conclut avec le plus grand nombre possible de pays des contrats de prestations d'aide, qui lui facilitent le passage des frontières.

L'un de ces contrats la lie à la Grèce depuis 1975. L'alarme et la mobilisation effectuées ont été des modèles du genre: 15 heures après le séisme, les travaux de repérage commençaient; le gros du détachement, équipé de pied en cap, rencontrait les sauveteurs dans les 24 heures suivant le sinistre. L'état des décombres et les risques de secousses subséquentes rendaient le travail non seulement difficile mais aussi périlleux et pourtant, il fut possible de sauver la vie à un garçon et de dégager plusieurs personnes ensevelies.

Non contente d'apporter des secours immédiats, l'intervention de la chaîne de sauvetage constitue souvent aussi l'amorce de mesures de prévention. Par exemple, à la suite de l'intervention de Kobe, le Japon a envoyé en Suisse des spécialistes et des délégations chargés d'étudier le système de piquet de la chaîne et ses ressources. Enfin, la chaîne de sauvetage symbolise une solidarité où le nombre d'interventions ou de personnes sauvées compte moins que l'exemple.

Partenaires traditionnels de la Chaîne du Bonheur + TdHL	Autres	Total
117,13 mio.	48,66 mio.	165,79 mio.
70,65 %	29,35 %	100 %

Les organisations partenaires furent avant tout des oeuvres d'entraide traditionnellement liées à la Chaîne du Bonheur en raison de leur appartenance à un réseau mondial d'institutions: semi-étatiques (Croix-Rouge suisse), religieuses (Caritas et EPER), syndicales (Oeuvre suisse d'entraide ouvrière). En fit partie Terre des Hommes Lausanne représentant, au sein de la Chaîne du Bonheur, le groupe des oeuvres d'entraide aux moyens plus modiques. En outre, quelque 40 autres organisations reçurent elles aussi un soutien pour certains de leurs projets.

Les actions de *Caritas* que l'aide humanitaire de la Confédération contribua à financer comptaient avant tout, à côté des projets d'aide d'urgence en cas de crise, des programmes sociaux à long terme (prise en charge de dispensaires et d'écoles, assistance aux personnes âgées et aux pauvres, etc.). C'est dans les projets impliquant l'apport de *produits laitiers d'origine suisse* que Caritas fut le partenaire le plus important des oeuvres d'entraide suisses.

La *Croix-Rouge suisse* (CRS) fut, en tant qu'organisation partenaire de la Chaîne suisse de sauvetage, la seule oeuvre d'entraide à toucher une contribution annuelle non liée d'un montant de 2,25 millions de francs pour l'aide en cas de catastrophe. Les projets CRS soutenus par l'aide humanitaire de la Confédération répondaient, dans leur majorité, aux besoins de la santé publique.

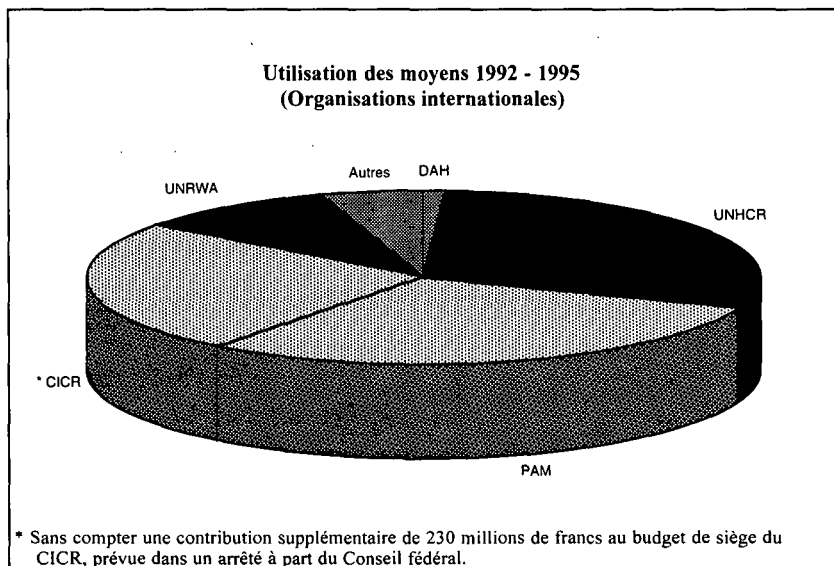
Les projets de l'*EPER* soutenus par l'aide humanitaire ont profité avant tout aux victimes de la guerre. C'est sur le territoire de l'ex-Yougoslavie que se sont concentrées les actions cofinancées.

Les contributions versées à l'*Oeuvre suisse d'entraide ouvrière* (OSEO) ont alimenté en priorité les projets relatifs à la santé publique en ex-Yougoslavie.

Terre des hommes Lausanne (TdHL) a consacré les fonds reçus à soutenir des projets intégrés ou liés aux structures locales dans le domaine de la médecine sociale. Une autre de ses tâches essentielles consistait à aider les enfants en privilégiant ceux des rues des mégapoles, surtout en Amérique latine.

23 Organisations internationales

DAH	HCR	PAM	CICR*	UNRWA	Autres	Total
8,1 mio.	132,01 mio.	131,29 mio.	109,88 mio.	42,91 mio.	22,12 mio.	446,31 mio.
1,83 %	29,6 %	29,42 %	24,62 %	9,62 %	4,91 %	100 %



Le soutien et la coopération ont profité avant tout, par tradition, au CICR et aux trois grandes *organisations humanitaires des Nations Unies*: le *Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)*, le *Programme alimentaire mondial (PAM)* et l'*Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient (UNRWA)*. Le *Département des affaires humanitaires des Nations Unies (DAH)* a bénéficié, lui aussi, d'une attention non négligeable.

- Le *CICR* fut actif dans 54 pays en 1995. Il rendit visite à 140'000 détenus dans plus de 2200 prisons, assura, par le biais de 3,5 millions de messages familiaux distribués par la Croix-Rouge, les relations entre personnes séparées, exécuta plus de 16'000 interventions chirurgicales et distribua 115'000 t de biens de secours. L'accomplissement de ses tâches représenta près de 710 millions de francs, dont 140 millions pour son budget de siège. Les montants dépensés pour ces prestations avaient été de 440 millions de francs en 1990.

Le CICR travaille conformément au mandat qui lui est confié par les Conventions de Genève et les protocoles additionnels y afférents. D'autres tâches encore lui sont confiées par les statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. C'est au CICR qu'incombe la responsabilité de protéger et d'assister les victimes de conflits armés comme aussi de tensions intérieures et d'agitation sociale. Il va sans dire que les crises et conflits de ces dernières années ont alourdi les charges pesant sur le CICR.

La Suisse a, en vertu d'un arrêté fédéral à part, alloué au budget de siège du CICR 55 millions de francs pour chacune des années 1992/93 et 60 millions pour chacune des années 1994/95. Les activités opérationnelles des quatre dernières années ont coûté à l'aide humanitaire de la Confédération environ 28 millions de francs annuellement; ce montant, dont 90 pour cent en moyenne consistent en contributions financières, équivaut à 5,4 pour cent du budget-terrain de l'institution en 1995 (contre 7,1 % en 1990).

Aide humanitaire au Rwanda

De Kigali, capitale du Rwanda, l'aide humanitaire de la Confédération s'occupe de plusieurs projets qui tous visent à la restauration de structures détruites: fonctionnement des hôpitaux, formation du personnel médical sur place, rénovation des dispensaires, reconstruction des écoles. Plusieurs spécialistes ASC se tiennent ainsi à la disposition du HCR, du CICR ou de la Banque mondiale.

Les fonds consacrés aux organisations internationales se sont élevés en moyenne à 12 millions de francs par année. Autre prestation: les membres de l'ASC se chargent du transport et de la distribution des denrées alimentaires dans les camps de réfugiés. Enfin, il est accordé un soutien aux oeuvres d'entraide suisses travaillant dans la région des Grands Lacs africains.

L'ambition des efforts déployés était double: commencer par sauver la vie des réfugiés; ensuite, à supposer que le premier objectif ait été atteint, rendre possible le retour de ces personnes chez elles. Près de 1,7 million de Rwandais végètent encore dans des camps de l'est du Zaïre, du Burundi et du nord de la Tanzanie. Ils ont fui, en été 1994, la vague de violence soulevée par d'anciens antagonismes d'origine ethnique et par des rivalités politiques récentes. L'effondrement de toute forme d'autorité a coûté la vie à près d'un million de Tutsis et de Hutus modérés. Les troupes de l'ONU n'ont eu que le temps d'assurer le départ de la plupart des diplomates et des coopérants de l'aide au développement.

Une équipe de médecins a participé à la lutte contre le choléra; la distribution de denrées alimentaires a bientôt fait place à celle de semences et de hoes. Deux experts ASC de l'environnement ont trouvé de nouvelles sources d'énergie près des camps de réfugiés; un ingénieur forestier ASC dirige aujourd'hui une exploitation de tourbe non loin des marais d'Akagera, permettant ainsi à 2000 personnes, pour la plupart des réfugiés, de garantir l'approvisionnement en combustible à 45'000 des leurs. Le défrichement sauvage des arbres de la savane s'en trouve réduit d'autant.

Aujourd'hui, l'aide immédiate passe pour achevée. Il n'en reste pas moins que l'instabilité politique n'est pas encore compatible avec des programmes de développement à long terme. Ce qui importe en tout premier lieu, c'est de restaurer la confiance de la population en une sécurité fondée sur le droit afin que les réfugiés trouvent le courage de rentrer; il faudra aussi rétablir l'infrastructure détruite de manière à la rendre suffisante; restaurer les systèmes sanitaire et scolaire; mettre les rapatriés en mesure de s'approvisionner en vivres par leur propres moyens. Telles sont les grandes orientations des projets pris en main ou soutenus par l'aide humanitaire de la Confédération.

- Les quelque 17 millions de personnes dont le HCR devait s'occuper dans l'ensemble du monde à la fin de 1991 devinrent, en 1995, plus de 27 millions répartis dans 100 pays. De ce contingent, 14,5 millions étaient des réfugiés au sens défini dans la convention de 1951 et 4 millions, des rapatriés. S'y ajoutaient 5,5 millions de personnes déplacées sur le territoire de leur propre pays et 3,5 millions de civils touchés par des conflits armés et que le HCR, ici encore, avait été chargé d'assister. Le HCR avait eu besoin, pour accomplir ses tâches, de 887 millions de dollars en 1981; il lui en fallut 1,2 milliard en 1995.

Les crises majeures de ces dernières années ont multiplié les tâches dévolues au HCR en raison de son mandat et de la décision de la communauté internationale. Ce surcroît de travail est dû en premier lieu aux conflits du Rwanda et de l'ex-Yougoslavie dans lesquels le HCR, en sa qualité de „Lead agency“ (agence chef de file) du système onusien, portait une responsabilité particulière. Le HCR a conclu avec le PAM, en 1991, un mémorandum d'accord attribuant au PAM la compétence de déterminer les composantes alimentaires des vastes programmes du HCR.

Il est de tradition que la *Suisse*, membre du Comité exécutif du HCR, compte parmi les pays donateurs importants - il y en a 48 autres - de l'organisation. Les contributions de soutien versées par l'aide humanitaire de la Confédération se sont élevées à 32 millions de francs en moyenne annuelle pour les quatre dernières années, montant qui représente un taux de 1,9 pour cent en 1995 (contre 3,5 % en 1991). 11 millions de francs par an ont alimenté les programmes généraux adoptés par le Comité exécutif et destinés à financer les activités statutaires, ainsi que celles qu'il faut entreprendre lorsque le retour de réfugiés n'est pas possible à bref délai. Les autres moyens financiers ont été nécessaires pour des mesures ciblées figurant dans les programmes spéciaux et permettant au HCR de réagir avec souplesse aux situations de crise. Le mémorandum d'accord conclu entre le HCR et le PAM a permis de limiter à environ 3 millions de francs en moyenne les dépenses liées à l'aide alimentaire.

- Le PAM était, en 1995, engagé dans plus de 90 pays. Les bénéficiaires de ses prestations étaient en majorité des femmes et des enfants, personnes les plus vulnérables face aux catastrophes naturelles comme aux conflits armés. Les moyens nécessaires au PAM pour accomplir ses tâches avaient été de 1,6 milliard de dollars en 1992; ils s'élevèrent à 1,2 milliard de dollars en 1995.

Depuis sa fondation en 1963, le PAM, programme d'aide alimentaire le plus important du monde, combat en première ligne la pauvreté et la famine; renonçant toujours plus systématiquement à puiser dans les excédents de production des Etats du Nord, il préfère acheter les produits locaux ou régionaux qui présentent l'avantage d'être conformes aux habitudes alimentaires des autochtones tout en sollicitant les mécanismes de production du pays.

Retour au Mozambique

Réfugiés et personnes déplacées doivent rentrer dans leurs villages - et pouvoir y rester. Tel est le sens de l'expression „re-integration strategy“ employée par le HCR pour définir son action au Mozambique. Il y va du sort d'à peu près 6 millions d'êtres humains que la guerre d'indépendance puis la guerre civile ont chassés vers les pays voisins ou vers des régions plus sûres de leur patrie. Les belligérants eurent beau signer un traité de paix en 1992 - la plupart des exilés refusa de rentrer de sa propre initiative.

Les raisons de ce refus? Il faut mentionner la destruction des maisons et des puits à plus d'un endroit; le fait que certains des réfugiés avaient passé plus de dix ans dans les camps du HCR, nourris et soignés déceamment; le fait aussi que leurs enfants, pour la plupart, y avaient vu le jour dans la sécurité. En un mot, la perspective d'un retour n'avait rien de réjouissant.

L'aide humanitaire de la Confédération avait été priée par le HCR de s'associer aux efforts visant à consolider, au Mozambique, le statut des personnes rapatriées après avoir été déplacées. Tout d'abord, des spécialistes firent le compte exact des besoins et des ressources; ensuite, ils définirent des projets partiels adaptés à chaque situation particulière. C'est à la logistique et à l'approvisionnement en eau qu'il fallait donner la priorité. Le HCR reçut, outre des moyens financiers considérables, le renfort de spécialistes ASC commis à des tâches rigoureusement délimitées. C'est dans ces conditions que prit naissance un réseau de distribution destiné au Service national des eaux. Il fallait avant tout se procurer de l'eau potable. Dans toute l'étendue du pays, la guerre avait transformé en ruines la majorité des installations de forage et des puits; à maints endroits également, les seules sources potables étaient des trous d'eau saisonniers. En effet, deux particularités méritent de retenir l'attention: d'abord, les frais particulièrement élevés qu'entraîne le forage de puits à l'écart de la plaine côtière; ensuite, la nécessité d'un entretien dispensé par la main-d'oeuvre locale si l'on veut que les installations aient des chances de durer. D'où la nécessité de trouver des solutions différentes pour chaque région. Les hydrologues ASC se mirent donc au travail, élaborant les projets nécessaires.

Aujourd'hui, le rapatriement proprement dit passe pour achevé. Le statut de rapatrié, lui, manque encore de consistance pour être durable: il exige de nouveaux efforts. C'est pourquoi l'aide humanitaire de la Confédération continue de participer à la réalisation d'un programme d'alimentation en eau potable dans la province de Tete, au nord-ouest du pays. Il a été possible d'y creuser près de 80 puits et d'y effectuer 200 forages à l'aide de pompes actionnées à la main: ces efforts, soutenus par un crédit d'un demi-million de francs, ont mis la consommation d'eau potable à la portée de 120'000 personnes! Le programme a pu s'achever à la moitié de 1996.

L'aide alimentaire, à laquelle la Confédération a pour tradition de participer, fait de la Suisse depuis longtemps l'un des pays donateurs importants du PAM. Les contributions de soutien versées par la Suisse au PAM ont égalé celles allouées au HCR: elles se sont élevées à 32 millions de francs en moyenne annuelle pour ces quatre dernières années, montant qui représente, en 1995, un taux de 2,2 pour cent des dépenses globales du PAM (contre 1,4 % en 1992). 86 pour cent environ des contributions suisses ont consisté en denrées alimentaires comprenant des céréales et des produits laitiers. A chaque fois, 21 millions de francs constituaient les contributions de base; le reste permettait à la Confédération de répondre avec souplesse aux besoins spécifiques liés à certains programmes.

- L'UNRWA s'occupe d'environ 3,2 millions de réfugiés dont 39 pour cent dans la bande de Gaza et en Cisjordanie, 38 pour cent en Jordanie, 12 pour cent au Liban et 11 pour cent en Syrie. L'organisation compte 20'600 collaborateurs; elle dispose d'un budget de 480 millions de dollars (48 % pour la formation, 19 % pour la santé, 11 % pour l'aide sociale, 22 % pour d'autres programmes).

Depuis 1950, l'UNRWA est chargée par l'assemblée générale des Nations Unies de réaliser des programmes de réintégration et de construction en faveur de réfugiés palestiniens du Proche-Orient. Les résultats obtenus sont éloquentes: le niveau d'instruction des réfugiés en question est exemplaire, le système de la santé publique fonctionne pratiquement sans problème; les obstacles sociaux finissent le plus souvent par être franchis en dépit de conditions-cadres extrêmement difficiles au plan économique (fermeture des frontières entre Israël et les territoires occupés, p. ex.).

La Suisse a, depuis 1950, soutenu les programmes de l'UNRWA par une somme globale de plus de 100 millions de dollars. La moyenne annuelle de cette aide a équivalu à près de 11 millions de francs, dont 2,8 environ ont été consacrés aux livraisons de farine et 3,5 aux livraisons de produits laitiers d'origine suisse. Les livraisons de denrées alimentaires ont alimenté un programme d'aide alimentaire visant à secourir des réfugiés nécessiteux triés de façon ciblée (selon les régions, 5 à 10 % de tous les réfugiés enregistrés auprès de l'UNRWA).

- Créé en 1992, le DAH a servi avant tout à coordonner les actions humanitaires en cas de catastrophes naturelles et de conflits armés. Y fut intégré aussi l'UNDRO (Bureau du coordonnateur des NU pour les secours en cas de catastrophe), organisation du système onusien compétente en cas de catastrophe naturelle.

Les travaux tendant à déterminer les tâches et le rôle du DAH sont encore en cours.

La Suisse a également soutenu le DAH au moyen de contributions (versées au fonds central d'urgence renouvelable) et d'experts (chargés d'examiner l'efficacité

Participation à l'aide internationale

Depuis 35 ans déjà, l'UNWRA s'occupe de plus de 3 millions de réfugiés venus de Palestine. Elle dispose à cette fin de plus de 20'600 collaborateurs et d'un budget annuel de 480 millions de dollars. Presque la moitié de ce personnel se consacre à l'enseignement, 19 pour cent à la santé publique, 11 pour cent à l'aide sociale. Le succès des efforts déployés est digne d'éloges: les Palestiniens comptent parmi les habitants les plus cultivés du Moyen-Orient; il n'est pas rare qu'ils trouvent du travail dans d'autres Etats arabes; le service de la santé publique fonctionne parfaitement et les difficultés sur le plan sociale peuvent être surmontées en dépit des difficultés dues aux circonstances actuelles.

L'aide humanitaire de la Confédération a coopéré à la réalisation des programmes de l'UNWRA à raison d'un montant annuel de 9 à 13 millions de francs au cours des dix dernières années. Ces fonds servaient pour moitié environ aux livraisons de céréales et de produits laitiers. Il s'agira de continuer à les verser; toutefois, l'UNWRA devant s'adapter au processus de paix, certaines parties de ses tâches passeront à l'Autorité Palestinienne: l'importance de la mission première de l'UNWRA s'en trouvera diminuée.

Considérable aussi est le nombre de réfugiés dont les Nations Unies doivent s'occuper en Extrême-Orient. La responsabilité de cette assistance incombe au HCR sauf pour les réfugiés cambodgiens en Thaïlande pris en charge par une organisation créée tout exprès pour eux, l'„UNBRO“ (United Nations Border Relief Organisation = Programme d'aide des Nations Unies aux personnes déplacées provenant du Cambodge). Ce programme s'occupe de 350'000 réfugiés massés le long de la frontière; toutefois, la gestion des camps est partagée entre les différents protagonistes de la guerre civile.

La contribution de l'aide humanitaire de la Confédération à l'assistance des réfugiés cambodgiens a, pour ces trois dernières années, oscillé entre 4 et 5 millions de francs. Elle a profité non seulement à l'UNBRO mais au CICR, qui travaille dans cette partie du monde aussi. Le traité de paix de 1991 a donné le coup d'envoi aux efforts fournis par les Nations Unies afin de rapatrier les réfugiés; la mise en oeuvre de ce programme ambitieux a coûté 109 millions de dollars.

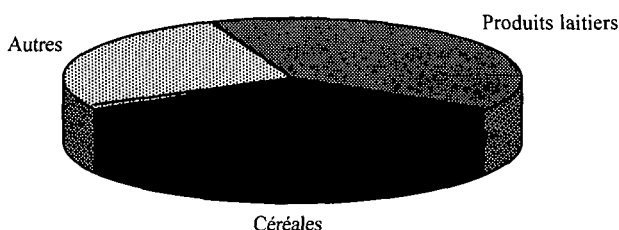
Divers facteurs, il est vrai, se sont opposés au respect des délais fixés; les problèmes sont multiples: champs de mines, difficulté d'obtenir des renseignements de la part des réfugiés dont beaucoup sont inféodés aux groupements politiques de l'heure; retard de l'arrivée des fonds nécessaires pour avancer en besogne... Heureusement, ces contrariétés n'ont pas empêché la Confédération de décréter l'octroi de 1 million de francs au titre de participation au projet de rapatriement du HCR.

opérationnelle de la coordination entre grandes organisations humanitaires). Elle a poursuivi ses relations de travail, traditionnellement étroites, avec le DHA de Genève (ex-UNDRO), surtout dans le domaine de la prévention des catastrophes naturelles, la préparation et l'octroi des prestations d'aide, la formation et le perfectionnement des professionnels de l'aide d'urgence, des télécommunications et de la coordination des efforts en cas de catastrophe écologique: tels ont été les domaines bénéficiant d'un soutien annuel moyen d'environ 2 millions de francs, somme qui, pour 1995, représente un taux de 6 pour cent du budget du DAH.

3 Aide alimentaire

Produits laitiers	Céréales	Autres	Total
105,7 mio.	86,3 mio.	73,8 mio.	265,8 mio.
39,8 %	32,4 %	27,8 %	100 %

**Utilisation des moyens 1992 - 1995
(Aide alimentaire)**



L'aide alimentaire a pour objectif premier de *couvrir les besoins en aliments de base lors de crises graves*, lorsque les victimes n'ont plus les moyens de s'approvisionner par elles-mêmes. Cette aide se conforme donc aux besoins des personnes sinistrées; les besoins, à leur tour, déterminent la nature des produits proposés, leur origine et les modalités de mise en oeuvre du projet.

Conformément aux engagements pris, la livraison de produits laitiers d'origine suisse et de denrées alimentaires sous la forme de céréales ou de produits céréaliers a absorbé l'équivalent d'un quart du crédit-cadre. Les prestations ont tenu compte des besoins de la population touchée.

L'aide consistant en produits laitiers d'origine suisse a été conforme aux „Critères pour l'utilisation de produits laitiers dans le cadre de l'aide alimentaire“, annexe jointe au dernier message concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération. Ces critères définissaient les modalités à observer pour évaluer la distribution des produits laitiers et procéder à cette distribution.

Maïs pour le développement du Cap-Vert

Les îles du Cap-Vert n'ont jamais encore été capables de nourrir leur population: elles manquent de l'eau et de la terre cultivable nécessaires. A l'époque coloniale, les îles tiraient leur importance de l'abri qu'elles offraient aux navires en route vers l'Amérique ou le Cap de Bonne-Espérance. De nos jours, le gouvernement s'efforce de promouvoir l'agriculture; il y parvient dans une certaine mesure mais l'explosion démographique tempère les succès obtenus: le Cap-Vert ne peut se passer d'importer au moins 70'000 t de denrées alimentaires par année.

Or une telle importation nécessite des devises et le pays n'en a pas. Il a beau encourager la pêche, développer le tourisme, offrir ses services aux compagnies de navigation aérienne et maritime; il reste, année après année, tributaire de l'aide alimentaire internationale. La Suisse prend part à ce geste de solidarité par des crédits permettant au Cap-Vert d'importer 5000 t de maïs par année, contingent correspondant à 7 pour cent en tout cas des importations nécessaires.

Les denrées alimentaires acquises par des dons se vendent normalement - dans les magasins de l'Etat ou dans le petit commerce. Le bénéfice est aussitôt porté au crédit du fonds gouvernemental de développement, qui s'en sert pour la construction de routes ou de terrasses suspendues, pour des reboisements ou pour des petits projets d'approvisionnement en eau. Autant de travaux qui, tout en améliorant l'infrastructure, occupent plus de 15'000 personnes et font reculer ainsi le chômage dont souffre un bon quart de la population active.

Cette combinaison inédite d'une aide d'urgence et d'un développement à long terme fonctionne à la satisfaction générale. D'ailleurs, la Suisse en tient compte: elle garantit son aide alimentaire par contrats de quatre ans. Le gouvernement du Cap-Vert s'en trouve élevé au statut d'importateur et peut, du même coup, élaborer des projets portant sur plusieurs années. Les premiers contrats de ce genre faisaient figure de pionniers; aujourd'hui, ils se concluent aussi avec d'autres pays donateurs tels que l'Autriche ou les Pays-Bas.

C'est tout récemment et à l'instigation de la Suisse que le fonds de développement s'est mis à soutenir les petites et moyennes entreprises. Cette initiative permet aux habitants de toutes les îles d'améliorer leur mode de vie tout en contribuant aux progrès de la démocratisation. L'aide humanitaire de la Confédération s'est engagée à verser aux îles du Cap-Vert, pour la période de 1994 à 1997, une somme de 5,3 millions de francs au titre d'aide alimentaire.

Riz pour la Corée du Nord

Au début de l'automne 1995, le gouvernement de la Corée du Nord appela à l'aide; de graves intempéries ayant inondé le nord du pays; elles avaient détruit les rizières et les champs de maïs juste avant la récolte. Les données officielles estimaient à une demi-année les pertes à la production. Les réserves, elles aussi, avaient été partiellement emportées par les flots de sorte qu'un quart des 21 millions d'habitants du pays était menacé de famine. 2,6 millions de personnes couraient un danger grave.

La réaction rencontrée par ce cri d'alarme dans les milieux internationaux fut réservée tant est considérable l'isolement politique de la Corée du Nord. Toutefois, deux missions d'enquête, la première diligentée par l'ONU et la seconde par l'aide humanitaire de la Confédération, aboutirent à des conclusions identiques. Près de 5 millions d'êtres humains risquaient de souffrir gravement de la famine pendant l'hiver; l'aide humanitaire s'imposait. La Suisse, pour sa part, se déclara disposée à livrer du riz de Thaïlande à la Corée du Nord pour 3 millions de francs.

L'accord entérinant cette décision imposa l'obligation d'indiquer, sur les biens de secours, qu'ils étaient expressément destinés aux trois provinces les plus durement touchées, à savoir Dijagang, Pyeung septentrional et Hwanghai septentrional. Des membres de l'ASC, chargés de veiller au bon déroulement de la distribution, reçurent à cet effet des autorisations de déplacement sans restriction aucune. 8000 t de riz furent remises directement à 315'000 familles représentant plus de 1,5 million de personnes. Depuis lors, cette première aide a été complétée par un versement de 750'000 francs au PAM. La rapidité et l'efficacité des secours de la Suisse ont produit une impression durable sur la population.

Notre pays a également apporté son soutien aux efforts de l'ONU en matière de logistique, de personnel et de moyens financiers; il a allégé de manière décisive le fardeau qui pesait sur l'aide internationale, surtout après le renvoi du pays de certaines organisations de secours. Les dépenses ou les engagements financiers pour l'aide à la Corée du Nord se sont élevés globalement, jusqu'en février 1996, à 4,6 millions de francs.

La planification d'autres actions est en cours afin de satisfaire aux besoins les plus urgents: il est prévu, par exemple, de soutenir, outre le Programme alimentaire mondial, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) qui s'occupe notamment de l'alimentation des enfants en bas âge; l'aide humanitaire de la Confédération entend acquérir en Chine, pour 400'000 francs et sous sa propre responsabilité, des bâches en plastique servant à couvrir les rizières et à préserver de la sorte la récolte à venir. C'est à cette fin que le soutien logistique se poursuit sur place par la mise à disposition de membres de l'ASC.

Ils contribuaient aussi à prévenir l'éventualité d'une pression excessive de l'offre. Les expériences déjà accumulées influenceront sur le remaniement qu'il est prévu de faire des critères précités (amélioration de l'application, examen de la conformité).

Le crédit laitier a servi également à financer la livraison de fromage suisse, exportation rendue possible par le fait que l'aide humanitaire s'imposait aussi dans des régions partageant les habitudes alimentaires suisses, en premier lieu l'ex-Yougoslavie. Par contre, l'utilisation de fromage comme denrée alimentaire de base restait contestée; sa vulnérabilité aux variations de température compliquait sa consommation; en outre, le prix à payer par l'aide humanitaire représentait une subvention supplémentaire avec des moyens financiers de la Confédération.

L'aide céréalière consista avant tout en achats de céréales provenant de pays méridionaux ou voisins de la région bénéficiaire afin de stimuler la production desdits pays („achats triangulaires“) et d'élever du même coup, chez les destinataires, le seuil de tolérance des marchandises livrées. L'aide servit aussi à combiner la distribution de denrées alimentaires avec celle de semences, prévenant ainsi la formation de dépendances nutritionnelles.

Les contributions de la Suisse à l'aide céréalière s'articulent autour de l'accord international concernant l'aide alimentaire, négocié à nouveau en 1995. Cosignataire de cet accord, la Suisse s'est engagée à fournir une prestation annuelle équivalant à 40'000 t d'équivalent blé, prestation au débit de la rubrique „Aide alimentaire en céréales“ du crédit-cadre de l'aide humanitaire.

Mais l'aide humanitaire de la Confédération ne s'est pas contentée de fournir un apport direct sous forme de lait et de céréales: elle a, de plus en plus, *remplacé l'aide en nature par des contributions financières*. Les fonds libérés à cette fin ont rendu un triple service: soutenir en logistique et en personnel les organisations chargées de distribuer les denrées alimentaires disponibles sur place; mettre sur pied et entretenir l'infrastructure des transports; assurer la maintenance des systèmes d'approvisionnement dans les pays sinistrés.

Les principaux *partenaires de la Suisse dans la prestation de cette aide alimentaire* ont été le PAM et, parmi les oeuvres d'entraide suisses, *Caritas* pour les questions en rapport avec les produits laitiers, organisations avec lesquelles des relations sont établies depuis longtemps

III Annexes statistiques

1 Répartition géographique

(Sans contributions géographiquement non-répartissables à des organisations internationales.)

Aide alimentaire sous forme de produits laitiers suisses et céréales. Sont compris également pour les années 1991 - 1994, le financement d'autres produits alimentaires ainsi que les contributions pour la logistique, etc. Dès 1995 ces derniers figurent sous "Contributions en espèces".

	1991		1992		1993		1994		1995		Total 1991-1995	
	Contr. en espèces	Aide alim.	Contr. en espèces	Aide alim.	Contr. en espèces	Aide alim.	Contr. en espèces	Aide alim.	Contr. en espèces	Aide alim.	Contr. en espèces	Aide alim.
(en 1000 francs)												
Afrique	40'286	37'518	31'228	47'008	31'689	33'363	46'926	32'777	50'060	21'231	200'189	171'897
Amérique latine	6'800	6'572	8'975	7'442	4'577	7'779	7'854	8'453	5'717	6'116	33'923	36'362
Asie/Océanie	18'764	13'206	17'005	7'973	10'014	6'441	12'815	7'229	11'922	5'891	70'520	40'740
Moyen-Orient	19'427	13'219	8'823	8'051	10'868	7'999	8'206	7'699	7'821	5'768	55'145	42'736
Europe/Ex-URSS	7'275	1'966	26'603	9'437	34'331	12'710	32'064	7'606	41'428	3'513	141'701	35'232
Total général	92'552	72'481	92'634	79'911	91'479	68'292	107'865	63'746	116'948	42'519	501'478	326'967

2 Répartition par acteurs opérationnels

Aide alimentaire sous forme de produits laitiers suisses et céréales. Sont compris également pour les années 1991 - 1994, le financement d'autres produits alimentaires ainsi que les contributions pour la logistique, etc. Dès 1995 ces derniers figurent sous "Contributions en espèces".

a. Organisations

	1991		1992		1993		1994		1995		Total 1991-1995	
	Contr. en espèces	Aide alim.	Contr. en espèces	Aide alim.	Contr. en espèces	Aide alim.	Contr. en espèces	Aide alim.	Contr. en espèces	Aide alim.	Contr. en espèces	Aide alim.
1. Organisations internationales												
(en 1000 francs)												
UNHCR												
- Contributions en espèces	36'117	3'150	28'345	3'293	36'075	6'414	28'430	1'854	27'600		156'567	14'711
- Interventions directes avec membres ASC			499		712		1'605		1'136		3'952	0
DAH												
- Contributions en espèces	180	134	3'917	1'252	398	330	375	115	1'680		6'550	1'831
- Interventions directes avec membres ASC	531		629		559		733		974		3'426	0
PAM												
- Contributions en espèces	1'000	27'629		38'013	200	28'696	2'719	31'485	12'653	17'427	16'572	143'250
- Interventions directes avec membres ASC	849		357		728		940		422		3'296	0
UNRWA												
- Contributions en espèces	3'500	8'200	4'250	6'635	6'500	6'152	4'401	6'225	3'500	5'241	22'151	32'453
Autres												
- Contributions en espèces	9'975	1'084	6'968		4'417		7'634		5'693		34'687	1'084
- Interventions directes avec membres ASC	317						1'333		1'618		3'268	0
Total	52'469	40'197	44'965	49'193	49'589	41'592	48'170	39'679	55'276	22'668	250'469	193'329
Dont coûts d'administration 1)	589		646		683		570		620		3'108	0
Dont interventions directes avec membres ASC	1'697	0	1'485	0	1'999	0	4'611	0	4'150	0	13'942	0
2. Comité International de la Croix Rouge (CICR)												
- Contribution budget-siège 2)	50'000		55'000		55'000		60'000		60'000		280'000	0
- Contributions en espèces	24'000	6'037	21'300	3'696	22'607	4'316	22'500	4'326	30'380	748	120'787	19'123
- Interventions directes avec membres ASC	2'314		491		24		1'555		141		4'525	0
Total	76'314	6'037	76'791	3'696	77'631	4'316	84'055	4'326	90'521	748	405'312	19'123
3. Oeuvres d'entraide suisses												
- Contributions en espèces	13'387	20'657	20'046	24'018	18'794	21'463	21'793	20'955	24'228	14'499	98'248	101'592
- Interventions directes avec membres ASC	335		255								590	0
Total	13'722	20'657	20'301	24'018	18'794	21'463	21'793	20'955	24'228	14'499	98'838	101'592

1) à charge de la rubrique 202.3600.205

2) à charge de la rubrique 202.3600.204

b. Interventions directes avec des membres du Corps suisse d'aide en cas de catastrophe (ASC)

	1991		1992		1993		1994		1995		Total 1991-1995	
	Contr. en espèces	Aide alim.	Contr. en espèces	Aide alim.	Contr. en espèces	Aide alim.	Contr. en espèces	Aide alim.	Contr. en espèces	Aide alim.	Contr. en espèces	Aide alim.
(en 1000 francs)												
Afrique	3'581		3'118		4'857		10'212		11'371		33'139	
Amérique latine	1'779		1'294		459		1'500		896		5'928	
Asie/Océanie	3'862		3'003		1'103		1'865		1'439		11'272	
Moyen-Orient	1'366		190		37						1'593	
Europe/Ex-URSS	3'921		12'684		6'014		17'825		14'686		55'130	
Total	14'509		20'289		12'470		31'402		28'392		107'062	

c. Interventions des représentations suisses et des bureaux de coordination de la DDC

	1991		1992		1993		1994		1995		Total 1991-1995	
	Contr. en espèces	Aide alim.	Contr. en espèces	Aide alim.	Contr. en espèces	Aide alim.	Contr. en espèces	Aide alim.	Contr. en espèces	Aide alim.	Contr. en espèces	Aide alim.
(en 1000 francs)												
Afrique	479	4'471	2'748	3'267	3'795	2'817	2'086	2'986	2'331	1'654	11'439	15'195
Amérique latine	1'102	1'139	1'985	657	627	834	529	450	227	14	4'470	3'094
Asie/Moyen-Orient	735	606	81		289		598		267	3'000	1'970	3'606
Europe/Ex-URSS	927	1'231	135	2'642	680	308	197	78	98	7	2'037	4'266
Total	3'243	7'447	4'949	6'566	5'391	3'959	3'410	3'514	2'923	4'675	19'916	26'161

Total général (a - c)	109'668	74'338	111'649	83'473	108'192	71'330	128'260	68'474	140'720	42'590	598'489	340'205
------------------------------	----------------	---------------	----------------	---------------	----------------	---------------	----------------	---------------	----------------	---------------	----------------	----------------

3 Aide alimentaire

a. Produits laitiers suisses

	1991	1992	1993	1994	1995	Total 1991-95	1991	1992	1993	1994	1995	Total 1991-95
	en tonnes						en 1000 francs					
Lait entier en poudre	1'157	1'092	960	927	836	4'972						
Lait écrémé en poudre	1'387	1'593	1'154	1'163	1'137	6'434						
Lait pour nourrissons	282	871	851	845	810	3'659						
(y compris lait entier en poudre avec céréales)												
Fromage fondu	670	385	383	446	429	2'313						
Fromage à pâte dure				492	468	960						
Divers (y compris rations complètes)	221	123	51	57		452						
Total produits laitiers suisses	3'717	4'064	3'399	3'930	3'680	18'790	29'960	29'397	27'354	25'942	22'999	135'652

b. Aide en céréales

Farine de blé suisse	2'500											
Farine de blé (surtout en prov. de la Turquie)	5'000	10'340	11'387	9'185	5'956	41'868						
Riz	20'900	11'130	16'613	14'520	17'500	80'663						
Maïs/farine de Maïs	9'950	27'660	13'450	24'496	10'564	86'120						
Sorgho (mil)	9'150	1'250	2'670	200	7'500	20'770						
Céréales diverses (y compris semences)	3'000	5'740	213		272	9'225						
Total aide en céréales	50'500	56'120	44'333	48'401	41'792	241'146	25'121	24'400	20'346	21'996	19'591	111'454

c. Autres produits alimentaires

	1991	1992	1993	1994	1995	Total	1991	1992	1993	1994	1995	Total
					*)	1991-95					*)	1991-95
	en tonnes						en 1000 francs					
1) Autres produits alimentaires achetés en Suisse												
Poires séchées	150	100	100	100		450						
Conserves de poissons	90	100	101	100		391						
Graisse comestible	140					140						
Wheat-Soja-Milk	158	259	244			661						
	538	459	445	200		1'642	2'593	2'803	1'441	2'024		8'861
2) Achats régionaux dans des pays du tiers monde (par ex. légumineuses, sucre, sel)							10'664	19'631	16'293	13'209		59'797
3) Contributions en espèces (pour logistique, etc.)							6'000	7'242	5'896	5'303		24'441
Total autres produits alimentaires (1 - 3)							20'496	29'384	24'271	19'868		94'019

Total général (a - c)	74'338	83'473	71'330	68'474	42'590	340'205
------------------------------	--------	--------	--------	--------	--------	---------

*) La rubrique 202.3600.206 "Autres formes d'aide alimentaire" a été intégrée à partir du 1.1.1995 dans la rubrique 202.3600.201 "Assistance financière à des actions humanitaires".

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

Projet

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 20 novembre 1996²⁾,

arrête:

Article premier

¹ Un crédit-cadre de 1050 millions de francs est ouvert aux fins d'assurer la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération pour une période minimale de quatre ans.

² Celui-ci sera libéré lorsque le crédit-cadre précédent sera épuisé, mais au plus tôt à compter du 1^{er} juillet 1997.

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 internationale, ainsi que l'exécution des opérations humanitaires décidées par le Conseil fédéral;
- b. les actions directes à l'étranger du Corps suisse d'aide en cas de catastrophe, 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 sujet au référendum.

N39085

¹⁾ RS 974.0

²⁾ FF 1997 I 1241

Message concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération du 20 novembre 1996

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	09
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	96.092
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.03.1997
Date	
Data	
Seite	1241-1326
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 938

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.