

CH_VB 91.041 vom 23. Juli 1991

Bundesverwaltung, 1991-07-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_91.041

FR: CH_VB 91.041 du 23 juillet 1991

IT: CH_VB 91.041 del 23 luglio 1991

Erwägungen

E. 3

Priorités de l'aide humanitaire actuelle Nous précisons dans le paragraphe suivant la manière dont les moyens du crédit de programme en cours ont été engagés, et les résultats qu'ils ont permis d'obtenir. 31 Situations et groupes bénéficiaires choisis La situation précaire et les besoins de populations spécifiques ont influé de manière déterminante sur l'orientation de l'aide humanitaire au cours de ces dernières années. On relèvera ici que certains groupes ont eu besoin d'aide humanitaire en permanence ou à intervalles rapprochés. Dans la quasi-totalité des cas, les événements à l'origine de cette situation ont été le fait de l'homme, ou ont été influencés par des comportements -humains fautifs. La plupart du temps, il s'agissait de crises sournoises d'ordre structurel qui ont fini par mettre brutalement en danger des vies humaines. Ces phénomènes jettent une lumière crue sur les conséquences d'un environnement trop sollicité. 382

Les habitants des pays en développement touchés ou menacés par la faim ou la sous-alimentation chronique constituent un premier groupe spécifique. La FAO (Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation) estime leur nombre à plus de 500 millions; par ailleurs plus d'un milliard d'êtres humains - un cinquième de la population mondiale - vit en-dessous du seuil de pauvreté. Leur grande pauvreté est la raison principale de leurs faibles chances de survie. Les groupes les plus durement touchés sont les femmes, les enfants, les personnes âgées et les malades. Un deuxième groupe comprend les réfugiés, les personnes déplacées et les victimes de conflits armés. Ces groupes font souvent partie de la catégorie des personnes les plus pauvres avant même le déclenchement du conflit. Leur situation alimentaire est déjà précaire en temps normal; aussi les conflits entraînent-ils à coup sûr pour eux famine et sous-alimentation. Les situations de famine cycliques peuvent au demeurant déclencher - ou renforcer - des mouvements migratoires. Les personnes victimes de crises de nature structurelle représentent un autre groupe spécifique, avant tout les membres des couches sociales ayant du mal à survivre suite aux mesures d'ajustement structurel économiques prises dans leur pays. Ces groupes-là ne peuvent souvent plus subvenir par leurs propres moyens à leurs besoins essentiels à court et moyen termes, notamment parce que les subventions pour les produits de première nécessité ont été supprimées. On observe des événements analogues - quoique de moindre gravité - dans de nombreux Etats d'Europe de l'Est et en Union soviétique. Il n'est toutefois guère probable que ces événements soient d'une intensité susceptible de menacer la survie de certains groupes. Les deux situations ont en commun que la crise structurelle et d'approvisionnement qui en est l'origine ne peut être réglée par les moyens de l'aide humanitaire. Ce sont avant tout des mesures de soutien économiques qui s'imposent ici. 383

Un autre groupe est constitué des victimes de catastrophes naturelles, surtout de tremblements de terre, d'éruptions volcaniques et de typhons, et des personnes touchées par des catastrophes industrielles et nucléaires, dites de civilisation. On mentionnera enfin les handicapés qui constituent un groupe spécifique. Dans de nombreux pays en développement, ils font partie de la catégorie des laissés pour compte. 32 Priorités géographiques Les priorités géographiques de l'aide humanitaire résultent de son orientation vers les groupes spécifiques mentionnés. Comme la coopération au développement, l'aide humanitaire se concentre prioritairement en Afrique sub-saharienne. C'est dans ces pays que se trouvent la grande majorité des humains touchés par des famines cycliques: il suffit de mentionner l'ensemble de la zone sahélienne, l'Ethiopie et le Soudan pour s'en convaincre. Dans un très grand nombre de pays, on observe également une concentration de réfugiés et de personnes déplacées, notamment dans les pays de la corne de l'Afrique et de l'Afrique australe. Le retour des réfugiés a bénéficié de notre soutien, qui a été ponctuel au Mozambique et plus important en Namibie. Les situations de quasi-guerres civiles sont également fréquentes dans ces pays. L'Ethiopie, le Soudan, l'Angola, le Mozambique et le Libéria en sont autant d'exemples. Le Proche- et le Moyen-Orient comptent parmi les autres régions géographiques qui bénéficient en priorité de l'aide humanitaire de la Suisse. Nous y soutenons déjà certains programmes depuis plusieurs décennies, tels celui de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), dont le travail dans les territoires occupés a pris une nouvelle dimension suite à l'Intifada. Le reste de notre activité dans cette région - à l'exception de l'aide aux 384

victimes du tremblement de terre en Iran - a été également lié à des situations de conflits: l'aide aux victimes de la guerre entre l'Iran et l'Irak et du conflit au Liban; l'aide, ces derniers temps, aux travailleurs étrangers frappés par la crise entre l'Irak et le Koweït; enfin, l'aide aux réfugiés kurdes d'origine irakienne. Dans les autres régions d'Asie, les raisons de l'aide humanitaire de la Confédération sont diverses. Au Pakistan, en Iran, en Thaïlande et dans le reste du Sud-Est asiatique, l'aide est avant tout liée au problème des réfugiés: les réfugiés afghans, les "boat people" vietnamiens et les personnes déplacées cambodgiennes en sont les principaux bénéficiaires. Notre aide va parfois également aux réfugiés et personnes déplacées désireux de retourner dans leur pays (Sri Lanka et Vietnam par exemple). Dans certains pays, l'appui à l'infrastructure médicale de première nécessité figure parmi les tâches de l'aide humanitaire; il en est ainsi au Cambodge, au Laos et de manière ponctuelle au Vietnam. En Inde, les projets "à moyen terme d'aide sociale sont particulièrement importants. Ils devront être réorientés progressivement ces prochaines années de manière à conduire à une prise en charge locale accrue. Aux Philippines, l'aide est destinée en priorité aux victimes des fréquents typhons et à la population civile qui souffre des tensions internes. Au Bangladesh, l'aide est accordée en premier lieu - mis à part quelques projets d'aide sociale - aux victimes des inondations. Dans ce domaine précisément, il s'avère particulièrement nécessaire d'établir une conception globale, qui attribue également une importance appropriée à la prévention. Sur le continent latino-américain, l'aide humanitaire a été principalement active en Amérique centrale, où la présence de réfugiés, de personnes déplacées et de rapatriés et la protection de la population civile nécessitent l'intervention de l'aide humanitaire, comme au Mexique, au Nicaragua, au Salvador, au Costa Rica et au Honduras par exemple. 385

Divers pays ont en outre été dévastés par des catastrophes naturelles, en particulier le Guatemala et le Nicaragua. En Amérique du Sud, ce sont avant tout les évolutions politiques et économiques qui ont rendu nécessaire une aide humanitaire importante. Le Pérou, un des pays de concentration de la coopération au développement, est un exemple typique. Le travail de l'aide humanitaire n'a cessé d'y gagner en importance ces dernières années et elle est devenue une part essentielle du programme par pays. On s'est efforcé dans ce contexte d'intégrer dans la mesure du possible des éléments de la coopération au développement dans l'aide d'urgence et de promouvoir les structures locales. Notre bureau de coordination a joué un rôle important lors de la conception et du suivi du programme. Cela démontre l'importance de telles structures sur place, également pour l'aide humanitaire. En Amérique latine, le Brésil est un exemple d'une aide humanitaire ponctuelle. Depuis quelques années, nous y soutenons quelques projets d'aide sociale en faveur de régions et de groupes de population particulièrement désavantagés. Ces projets sont destinés avant tout aux enfants défavorisés, en particulier aux enfants de la rue. Il en est de même en Haïti, où nous nous adressons aux groupes défavorisés dans le cadre de programmes de nutrition et d'aide sociale; les victimes des catastrophes naturelles, qui constituent un autre groupe spécifique, ont également bénéficié de notre aide. Non seulement dans ces régions de concentration, mais également dans la quasi-totalité des pays en développement, nous soutenons des projets d'aide humanitaire de petite taille, essentiellement des programmes de nutrition ponctuels. Ces aides sont une conséquence de nos contributions aux projets des oeuvres d'entraide suisses, entre autres dans le cadre de l'aide alimentaire. Ces derniers temps, l'Europe de l'Est et l'Union soviétique sont également devenues des champs d'activité de l'aide humanitaire. Etant donné qu'il s'agit ici d'une nouvelle région d'intervention pour l'aide humanitaire - abstraction 386

faite de l'aide accordée aux victimes des catastrophes naturelles et de civilisation -, nous décrivons ci-dessous les différentes mesures d'aide de manière plus détaillée. Une première action d'une certaine envergure a été réalisée en Arménie par l'ASC après le tremblement de terre de décembre 1988. Précisons que l'ASC a poursuivi ses activités pendant la phase de reconstruction. En automne 1989, une autre action de grande envergure de l'aide humanitaire et alimentaire en faveur de la Pologne a été mise sur pied suite à l'initiative de la Communauté Européenne et des pays membres de l'OCDE. Il s'agissait ici d'une aide alimentaire directe au gouvernement polonais - contrairement aux procédures habituelles -, les organisations partenaires traditionnelles n'étant pas disponibles. Les denrées alimentaires fournies (fromage et aliments pour nourrissons en provenance de Suisse, céréales de Hongrie) ont été vendues aux prix du marché et leur contre-valeur en monnaie locale a servi à financer des projets dans le secteur de l'infrastructure. Ce type d'aide alimentaire s'apparentait davantage à une aide à la balance des paiements qu'à une action d'aide humanitaire, par le fait qu'elle n'était pas orientée vers des groupes spécifiques de population. Peu de temps après, d'autres actions d'aide ont été nécessaires, suite aux événements en Roumanie. Cette aide a été le fait de l'ASC d'une part et des organisations de la Croix-Rouge et des oeuvres d'entraide suisses d'autre part. Fin 1990, diverses actions d'aide se sont également déroulées en Union soviétique et en Bulgarie, en relation avec les crises d'approvisionnement qui frappaient ces pays. Il s'agissait principalement d'une aide ciblée en médicaments et d'une aide alimentaire en faveur d'une série d'institutions sociales. Dans chaque cas, une mission de reconnaissance sur place s'est avérée nécessaire, car il n'était pas possible de faire appel aux organisations partenaires habi- 387

tuelles pour identifier les besoins, pour assurer la coordination des efforts d'aide ainsi que la surveillance et le déroulement des programmes d'aide. Quelques pays concernés se sont contentés de remettre aux pays donateurs potentiels des listes de biens d'importation dont ils avaient besoin et pour l'achat desquels ils manquaient de devises. En Union soviétique comme en Bulgarie, il s'agissait d'une forme combinée de l'aide humanitaire. L'Aide humanitaire et alimentaire mettait à disposition les denrées alimentaires nécessaires; l'ASC assurait l'acheminement et la distribution des secours sur place et surveillait le déroulement de l'action. 33 Priorités sectorielles L'aide humanitaire a pour but de satisfaire les besoins essentiels des êtres humains, avant tout les besoins d'importance vitale. En cas de catastrophe, il peut s'agir de sauver la vie même, ainsi qu'en témoigne le travail réalisé par l'ASC lors de tremblements de terre ou celui de l'aide humanitaire dans les situations de famine aiguë. Dans d'autres cas, il peut s'agir d'améliorer les chances de survie, en exécutant par exemple des programmes de nutrition destinés aux personnes souffrant de sous-alimentation ou de malnutrition chronique. Les questions de nutrition et d'alimentation jouent ainsi un rôle très important. Dans bien des cas, elles vont de pair avec la sécurité alimentaire. Les êtres humains victimes de famine ne sont en général pas en mesure de produire des denrées alimentaires en suffisance ou d'en acheter. Les autorités locales ne disposent souvent pas des moyens nécessaires à assurer un ravitaillement suffisant en denrées alimentaires de base sur l'ensemble du territoire, pour des raisons liées à la production ou à la distribution. Cela nous ramène au problème de la pauvreté. 388

Les problèmes de nutrition et d'alimentation exigent impérativement d'aborder d'autres domaines spécialisés tels que la santé. En fonction de la situation, soit la médecine d'urgence, soit plutôt les programmes de soins de santé de base et la prévention figurent au premier plan. La question de l'approvisionnement en eau est particulièrement cruciale. L'importance du rôle que joue le secteur de la santé apparaît dans le fait que, même dans des situations de famine aiguë, les hommes ne meurent pas directement de faim mais succombent la plupart du temps à des maladies en raison de leur état de faiblesse. Il serait inapproprié cependant de pallier une pénurie alimentaire due à l'échec de la récolte ou à son insuffisance par une simple aide alimentaire. Les programmes alimentaires en faveur d'enfants sous-alimentés s'accompagnent ainsi souvent d'une formation correspondante des mères; en d'autres termes, il s'agit d'obtenir un effet durable de l'aide accordée. La distribution de semences et, le cas échéant, d'outillages agricoles revêt une importance primordiale dans le but de limiter au maximum la période de dépendance vis-à-vis de l'aide étrangère. Pour les groupes de population qui n'ont pas accès aux activités agricoles, d'autres mesures visant à promouvoir les revenus peuvent s'avérer indispensables. S'agissant de réfugiés, il est particulièrement difficile de réduire leur dépendance à l'égard de l'aide. Les tâches en matière d'infrastructure représentent un domaine très important -de l'aide humanitaire. Dans les situations de crise ou de catastrophe, l'infrastructure ne fonctionne généralement plus; il apparaît aussi que ce sont justement ces déficiences de l'infrastructure qui peuvent être l'une des causes de la crise. Il s'agit la plupart du temps de problèmes de logistique, de transport ou de communications, mais également de problèmes liés à l'organisation et à la gestion en général. Lors de catastrophes naturelles, l'infrastructure physique (bâtiments publics, logements, etc.) est souvent détruite. Dans ces cas-là, il 26 Feuille fédérale. 143^e année. Vol. III 389

s'agit de rechercher une solution qui permette à la fois d'apporter rapidement l'aide nécessaire et de prendre en considération les structures et les conditions locales. Si l'on n'y

parvient pas, une dépendance durable et une vulnérabilité accrue à des catastrophes ultérieures sont prévisibles. La mise à disposition d'abris temporaires ou permanents revêt une importance particulière; en effet, selon le climat et la situation des personnes concernées, ces logements ont un caractère vital. Rappelons que l'ASC a acquis une grande expérience dans ce domaine particulier, qu'il s'agisse d'installer des tentes ou d'ériger des camps permanents de réfugiés. La construction et la gestion d'entrepôts sont également une spécialité de l'ASC. De telles infrastructures sont extrêmement utiles dans le contexte de l'aide alimentaire. Dans le domaine de l'aide aux réfugiés, l'éducation et la formation revêtent une importance non négligeable. Dans une période caractérisée par une pénurie croissante de moyens, ce secteur a néanmoins fait l'objet de coupures budgétaires de la part de quelques organisations en faveur de mesures de survie. Un niveau minimum d'éducation et de formation est toutefois extrêmement important pour l'avenir de groupes de réfugiés. C'est en effet par une formation appropriée qu'ils amélioreront leurs chances de réinsertion en cas de retour éventuel dans leur pays. La formation présente encore un tout autre intérêt. Les crises et les catastrophes mettent sans cesse en évidence l'importance de la promotion des capacités locales en matière de gestion de crise dans les pays concernés. En raison de l'urgence qui caractérise les situations de détresse, cette promotion ne peut guère se faire. Aussi s'avère-t-il nécessaire de mettre sur pied des programmes de formation spéciaux. Un modèle de formation régionale est financé par l'Aide humanitaire et alimentaire en collaboration avec l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR). Par ailleurs, l'ASC s'occupe de formation en matière de prévention des tremblements de terre. Enfin, 390

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

E. 4

Importance des organisations partenaires Nous avons déjà mentionné à différentes reprises l'importance des organisations partenaires. Plus de 90 pour cent du volume des projets de l'aide humanitaire passe par ces organisations. Sans elles, l'aide humanitaire de la Confédération telle que nous la connaissons aujourd'hui serait impossible à mettre en oeuvre. Cela montre également à quel point le développement futur de l'aide humanitaire dépend du dialogue avec nos partenaires. Aussi, leur disponibilité de principe à s'engager sur des voies nouvelles est-elle très importante pour nous. Parallèlement, il s'agit de trouver de nouveaux partenaires pour des tâches spécifiques. Nous pensons ici à l'aide humanitaire dans des pays autres que les pays en développement, qui ne peut être fournie que partiellement en collaboration avec les organisations partenaires habituelles. Dans ce contexte, l'aide humanitaire est souvent tributaire de la coopération directe avec les services officiels, étant donné qu'il n'existe pas de partenaire privé local suffisamment qualifié. Dans les pays en développement également, il peut s'avérer utile de travailler avec des organisations autres que les partenaires traditionnels. De nombreuses organisations suisses encouragent les organisations locales et s'efforcent de leur confier le plus possible de responsabilités. Il existe un autre moyen de promouvoir des organisations locales en collaborant directement avec celles-ci, ce qui est possible dans les pays de concentration de la coopération au développement. Ainsi, le programme d'aide d'ur-

gence en faveur du Pérou soutenu par l'Aide humanitaire et alimentaire appuie les programmes de toute une série d'organisations non-gouvernementales (ONG) locales

connues de la DDA en raison d'un partenariat en matière de développement. Au Mozambique, l'Aide humanitaire et alimentaire travaille également avec de nouveaux partenaires, car certains besoins spécifiques ne sont couverts par aucune autre organisation; ces partenaires sont, entre autres, le programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et une organisation privée locale. 41 Les principales organisations partenaires suisses Les organisations privées suisses ont de tout temps joué un rôle important en matière d'aide humanitaire. Si l'on fait abstraction des organisations de la Croix Rouge, il s'agit pour la plupart d'organisations de petite ou moyenne taille aux activités partiellement spécialisées, que ce soit dans certains pays ou régions ou bien en faveur de groupes déterminés (enfants ou handicapés par exemple) .. Elles disposent toutes de leur public de soutien et de leur propre politique. Quelques-unes sont actives aussi bien dans le domaine de l'aide humanitaire que dans celui de la coopération au développement. Parmi les organisations privées suisses, on rencontre également des institutions de nature très différente. Pour la Confédération, leur taille n'est pas un critère essentiel pour une coopération éventuelle. Les éléments déterminants sont par contre la qualité de leurs prestations, leur expérience opérationnelle, la qualification de leur personnel et le fait que leurs structures sont adaptées à leur tâche. Il importe en outre que l'organisation concernée s'en tienne - malgré son indépendance et sa politique d'action autonome, compte tenu aussi de l'opinion de son public de soutien - au principe de non-discrimination. Elle ne doit pas choisir les bénéficiaires de l'aide selon des critères politiques, religieux ou ethniques. Pour bon nombre de petites organisations qui se sentent solidaires de certains 392

de ces groupes pour des raisons historiques, il est souvent très difficile de remplir cette condition. En effet, même si elles sont prêtes, dans une situation de grande détresse, à prendre en considération les personnes qui ont besoin de l'aide indépendamment de leur appartenance à tel ou tel groupe, cela peut être souvent difficile à croire pour la population concernée. La Confédération ne saurait se passer d'une collaboration étroite avec les oeuvres d'entraide suisses en matière d'aide humanitaire. Cela vaut aussi bien au niveau opérationnel qu'en matière d'évolution de la conception de l'aide humanitaire. Le dialogue avec elles gagnera encore en importance. L'information réciproque et la coordination concernant des pays et des problèmes spécifiques jouera un plus grand rôle, en particulier dans les régions où les oeuvres d'entraide doivent faire appel à des organisations partenaires locales. Ici aussi, et cela n'est pas facile, il faudrait, dans l'intérêt commun, tout faire pour arriver à une vision partagée des problèmes tout en respectant les spécificités des différentes organisations. Les critères régissant cette collaboration doivent être considérés sous deux aspects différents. Nous venons de mentionner les conditions de nature institutionnelle. Les autres critères ont trait au contenu des projets et résultent de ce qui a été dit dans le présent message des principes et des critères d'une part, des groupes bénéficiaires et des priorités d'autre part. Il existe une multitude de possibilités de soutenir les activités des organisations privées suisses. La plus importante est le co-financement de projets et de programmes. Ce dernier n'est pas accordé en tant que contribution au programme, comme c'est le cas pour la coopération au développement, mais fait suite au contraire à des requêtes individuelles. En vue d'améliorer la planification de nos activités, nous organisons des discussions régulières - dont la plupart ont lieu une fois par an - avec les principales 393 organisations. Y sont examinés les priorités de part et d'autre, les projets communs envisageables ainsi que l'évolution des programmes existants. De telles discussions s'avèrent particulièrement utiles en ce qui concerne les projets à moyen terme. Dans les

autres cas, l'actualité nous force, malheureusement beaucoup trop souvent, à revoir les plans élaborés et contraint les deux parties à s'adapter en conséquence. La participation financière couvre en général la moitié des coûts du projet correspondant. Elle peut dans certains cas exceptionnels être plus élevée. L'indemnité versée pour la direction du projet s'élève aujourd'hui à 8 pour cent dans tous les cas. Le système de calcul et le montant de cette indemnité font actuellement l'objet d'un examen pour l'ensemble de la DDA. La participation de la Confédération à des actions d'aide alimentaire se présente un peu différemment. Depuis toujours, - avant tout pour l'aide en produits laitiers, la plus ancienne des formes d'aide -, la Confédération met à disposition les marchandises et assume une partie des frais de transport. Les frais de transport restants ainsi que les coûts locaux de distribution sont pris en charge par l'oeuvre d'entraide. Il conviendra de réviser cette répartition. Une simple livraison de marchandises en tant que participation de la Confédération est contraire au principe d'approche intégrée qui figure aujourd'hui au premier plan: l'aide alimentaire doit en effet faire partie intégrante d'un projet, par exemple d'un programme de nutrition, au lieu d'en être un élément isolé. C'est également dans ce sens qu'il faut comprendre les critères révisés de la DDA pour l'utilisation des produits laitiers dans le cadre de l'aide alimentaire, applicables depuis le 1er avril 1990 (voir à ce sujet l'annexe B). Il s'agit d'éviter autant que possible que l'aide alimentaire soit utilisée pour la seule raison que la marchandise est gratuite pour l'oeuvre d'entraide. Elle ne doit être engagée que lorsqu'elle représente la forme d'aide la plus appropriée. L'oeuvre d'entraide 394

devra - comme pour les contributions en espèces - exprimer son soutien au projet par une participation financière. Cette règle est déjà appliquée s'agissant de l'aide alimentaire sous forme de céréales et d'autres denrées de base,, achetées au niveau local ou régional. La participation de l'oeuvre d'entraide représente dans ces cas un cinquième du coût de l'action. Etant donné qu'il s'agit ici de contributions en espèces qui servent à acheter des marchandises,, les conditions générales qui régissent les contributions en espèces dans le domaine de l'aide humanitaire de la Confédération sont applicables par analogie. De telles actions gagneront encore en importance. Entre le Corps suisse pour l'aide en cas de catastrophe et les oeuvres d'entraide suisses, il existe souvent, en fonction de la situation, une coopération opérationnelle sur place, avant tout dans le domaine de la reconstruction. Dans de telles situations également, la coordination des mesures revêt une importance particulière. L'aide humanitaire de la Confédération offre également d'autres possibilités de soutien. De nombreuses oeuvres d'entraide ressentent un besoin accru de formation et de perfectionnement de leurs collaborateurs. Aussi nous incombe-t-il d'intégrer davantage les organisations qui travaillent dans le domaine humanitaire dans l'offre de formation et de perfectionnement de la DDA. Cette offre est sans aucun doute orientée en premier lieu vers les besoins de la coopération au développement. Un grand nombre de cours proposés sont toutefois également adaptés aux préoccupations de l'aide humanitaire, tels que les cours en matière de planification, d'exécution et d'évaluation des projets. Nous nous employerons à ce que ces cours soient davantage utilisés par les organisations humanitaires. Parmi les organisations suisses, certaines jouent un rôle particulier: la Croix Rouge Suisse (CRS) et le Comité international de la Croix Rouge (CICR). 395

Dans le domaine de l'aide humanitaire comme dans celui de la coopération au développement, la CRS est un partenaire de longue date de la Confédération. Elle appartient en outre aux organisations partenaires de la Chaîne suisse de sauvetage, et est ainsi

étroitement liée sur le plan opérationnel au Corps suisse d'aide en cas de catastrophe. Le Délégué pour les missions de secours à l'étranger est de surcroît un membre du Conseil de direction de la CRS en tant que représentant du Conseil fédéral. En outre, l'entrepôt de l'ASC se trouve dans le même bâtiment que la Centrale du matériel de la CRS. Cette centrale revêt une grande importance, car, à travers elle, la CRS fournit d'utiles services humanitaires aux oeuvres d'entraide suisses, à un grand nombre de services fédéraux ainsi qu'à l'ASC. Aussi est-il prévu d'apporter à l'avenir un soutien financier approprié à la CRS pour l'accomplissement de cette tâche spécifique. La collaboration de la DDA avec la CRS porte ainsi sur un large éventail d'activités, qui va de l'aide d'urgence à la reconstruction - qui s'effectue souvent en étroite collaboration avec l'ASC - et à l'aide structurelle destinée aux sociétés nationales de la Croix-Rouge, voire du Croissant rouge, ainsi qu'à la coopération au développement à long terme. C'est la raison pour laquelle les modalités de coopération sont multiples: outre la coopération opérationnelle avec l'ASC et une contribution financière sans affectation précise pour l'aide en cas de catastrophe, il existe de nombreux projets financés en commun et - dans le domaine de la coopération au développement - des projets financés par une contribution de programme ainsi qu'un projet en régie. Un grand nombre de projets, qui avaient débuté comme action d'urgence ou en cas de catastrophe, se sont transformés par la suite en mesures de soutien à long terme. A cet égard, la CRS s'est révélée un partenaire très précieux, en particulier dans les pays qui ne figurent pas au nombre des pays de concentration de notre coopération au développement. Notre relation avec la CRS nous permet en outre de maintenir le contact avec les activités de la 396

Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant rouge, auxquelles nous n'apportons en général pas de soutien direct. Nous terminons ce chapitre en soulignant la coopération extrêmement importante avec le Comité International de la Croix Rouge. Il possède aussi bien les caractéristiques d'une organisation suisse que celles d'une organisation internationale. Par sa structure et son personnel, il s'apparente à une organisation suisse. Son mandat international est toutefois fondé sur le droit international et c'est la communauté internationale qui le lui a spécifiquement attribué. Considéré du point de vue de sa taille, de l'ampleur de ses activités et de l'origine de ses moyens financiers, il est davantage assimilable à une organisation internationale qu'à une oeuvre d'entraide suisse. Protection et aide aux victimes des conflits armés définissent succinctement le mandat extrêmement varié qui est imparti au CICR. Dans notre message du 18 janvier 1989 concernant la contribution annuelle ordinaire au CICR pour les années 1990 à 1993 (FF 1989 I 569) nous avons présenté tout l'éventail des tâches qui lui incombent. Nous nous concentrerons ici sur les aspects opérationnels de notre coopération avec le CICR. Il s'agit des activités que nous soutenons par des contributions spécifiques, par la fourniture d'une partie des secours par l'intermédiaire de la CRS, par l'aide alimentaire et, au travers de l'ASC, par du personnel et du matériel. L'importance de l'activité de protection et d'assistance du CICR s'explique par le fait que celui-ci intervient dans des situations où d'autres organisations ne peuvent rien ou plus rien faire. Le CICR est ainsi depuis des années la seule organisation capable de venir en aide à la population civile du Haut plateau de l'Angola. Il en est de même pour certaines régions du Mozambique. A l'intérieur de l'Afghanistan, le CICR a également été pendant plusieurs années la seule grande organisation apportant une aide 397

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

cas, protection et aide sont étroitement liées. En effet, la protection n'est souvent possible que grâce à une aide concrète et il n'est pas rare que celle-ci soit le prix à payer pour assurer celle-là. La simple présence du CICR dans une zone de conflit remplit une fonction protectrice que l'on ne saurait sous-estimer. Travailler dans une zone de conflit signifie toutefois qu'on ne peut guère compter sur les infrastructures existantes qui sont souvent déficientes. Le CICR a réglé ce problème en organisant - dans la mesure du possible - sa propre infrastructure, indépendante de l'infrastructure locale existante. Outre les nombreux avantages qu'elle lui confère - elle lui permet d'apporter une aide rapide et ciblée dans des situations difficiles -, l'autonomie dont jouit le CICR dans ses activités présente aussi des inconvénients: elle complique la remise des structures et des projets établis aux autorités locales qui ne peuvent fréquemment pas faire face à la charge que cette reprise représente pour elles et pour les sociétés nationales. Cela est particulièrement problématique lorsque le CICR assume, des années durant, des responsabilités dans le domaine de la santé qui incomberaient en fait aux autorités locales; tel est le cas dans certaines régions de l'Angola, par exemple, où les autorités nationales n'étaient pas en mesure de le faire en raison du conflit. Quant à savoir comment il serait possible d'assurer dans de telles situations - qui se présentent aussi à d'autres organisations - le maintien de l'acquis de plusieurs années, voilà une question qui doit être analysée et discutée plus à fond. La collaboration avec le CICR conservera son importance pour l'aide humanitaire, afin que les victimes des conflits 398

armés continuent à recevoir l'aide dont elles ont tant besoin. 42 Les principales organisations internationales Aux côtés de la coopération technique et économique, l'aide humanitaire est depuis longtemps un domaine d'activité tout-à-fait essentiel des Nations Unies et de leurs organisations spécialisées. Aussi, notre coopération avec ces institutions revêt-elle une très grande importance. Les Nations Unies ont créé d'une part des organisations qui s'adressent à certains groupes, tels les réfugiés, ou qui traitent de certaines formes d'aide, telle l'aide alimentaire. Elles ont d'autre part donné naissance à plusieurs organes de coordination en relation avec certains types d'événements, tels le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophes (UNDRO) . Elles ont enfin créé des organisations propres qui s'occupent de problèmes régionaux spécifiques, telles l'UNRWA pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient et l'UNBRO pour les Cambodgiens déplacés le long de la frontière entre la Thaïlande et le Cambodge. Plusieurs plans d'action et divers mécanismes de coordination ont été mis sur pied sur une base ad hoc lors de certains événements majeurs: il suffit de mentionner ici le programme d'action en matière d'aide humanitaire et économique en Afghanistan ("Opération Salam"). Pour de telles actions de grande envergure, le Secrétaire général des Nations Unies engage d'ordinaire un coordinateur spécial, ce qui a pu déplaire aux grandes organisations qui participent au plan d'action. La coordination avec les activités des organisations qui travaillent à long terme dans le domaine de la coopération technique ne va pas non plus sans poser des problèmes, en raison des priorités différentes. Plusieurs de ces organisations ont en outre commencé à intégrer des projets d'aide d'urgence dans leur programme, bien qu'elles ne soient pas équipées pour de telles activités. 399

Dans notre coopération avec les institutions internationales, nous nous sommes concentrés sur les institutions dont le mandat relève du domaine de l'aide humanitaire. Il s'agit du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR), du Programme alimentaire mondial (PAM), du Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de

catastrophes (UNDRO), de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), du Programme d'aide des Nations Unies aux personnes déplacées du Cambodge le long de la frontière thaïlanno-cambodgienne (UNBRO) et de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Nous accordons également un soutien ponctuel à des programmes d'urgence du Fonds des Nations Unies en faveur de l'enfance (UNICEF). Nous avons également soutenu par le passé certains des programmes d'aide d'urgence de l'UNESCO et l'OMS, mais force a été de constater que ces organisations connaissent certaines difficultés à réaliser de tels projets. Nous avons par contre développé notre coopération avec le programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) dans le domaine intermédiaire, situé entre l'aide d'urgence et la réhabilitation, notamment au Mozambique. Il est à notre avis souhaitable que de telles possibilités de coopération s'offrent encore davantage dans les pays de concentration de la coopération au développement. La coopération avec les organisations internationales se présente sous des formes différentes de celles que nous connaissons avec les oeuvres d'entraide suisses, bien qu'on y observe également les volets d'aide financière, d'aide alimentaire et d'aide en personnel et opérationnelle qu'offre l'ASC. Au système de co-participation correspond le partage des charges ("burden Sharing") au plan international entre les pays donateurs. Des contributions financières ou sous forme d'aide alimentaire peuvent être destinées au programme général de l'organisation (contributions ordinaires non-liées à des projets 400

spécifiques) ou à un programme ou projet spécifique (contributions extraordinaires). Il se peut aussi qu'une organisation s'adresse à un pays donateur déterminé pour d'autres raisons: par exemple parce que ce pays dispose précisément du produit d'aide alimentaire dont elle a besoin ou bien parce qu'il peut mettre à disposition certains spécialistes. Les critères régissant l'octroi d'une aide à un programme peuvent également être de nature très différente. Par les contributions ordinaires qu'elle alloue à diverses organisations, la Suisse manifeste sa solidarité avec la tâche qui leur incombe et avec les autres pays donateurs. Les contributions d'aide alimentaire peuvent, en raison de leur nature, être affectées à une partie du programme connue d'avance. S'agissant des contributions liées à un projet, on examine dans chaque cas d'espèce si elles satisfont aux critères généraux de l'aide humanitaire. Nous nous efforçons en outre d'adopter une certaine attitude anti-cyclique. Il existe de nombreux programmes d'aide nécessaires et urgents pour lesquels il est difficile de réunir des fonds tout simplement parce que l'attention de l'opinion publique et des médias est accaparée par d'autres événements. Il existe en outre des projets qui ne sont pas soutenus par certains pays donateurs, pour des considérations d'ordre politique. En tant que pays donateur petit et neutre, la Suisse joue ici un rôle important. S'agissant de la coopération dans le domaine opérationnel et du personnel, la mise en oeuvre concrète dépend dans une large mesure de la situation donnée et des spécialistes nécessaires et disponibles. Elle peut revêtir une forme très ponctuelle - mise à la disposition de l'organisation d'un membre de l'ASC à qui on confie une mission de reconstruction par exemple -, ou bien englober un domaine tout entier, par exemple lorsque l'ASC construit un camp de réfugiés pour le compte du HCR. 401

Dans le cadre des organisations internationales, la Confédération dispose de possibilités spécifiques pour promouvoir ses idées et ses priorités sur la conception des programmes et la politique de l'organisation. Le HCR, le Programme alimentaire mondial et l'OIM disposent ainsi d'organes de surveillance qui approuvent les programmes et le budget de

ces organisations. En ce qui concerne l'UNRWA, qui est directement soumis à l'Assemblée générale de l'ONU, des rencontres annuelles informelles entre les pays donateurs ont lieu depuis quelques années. En tant qu'observateur aux séances du Conseil économique et social de l'ONU (ECOSOC) et de l'Assemblée générale, la délégation suisse s'occupe en outre de multiples questions relevant également du domaine humanitaire. La représentation de nos intérêts et un dialogue approfondi avec les organisations correspondantes et d'autres pays donateurs revêtent également une importance croissante. Cela s'est traduit avant tout par une collaboration accrue à divers groupes de travail informels. Dans les paragraphes suivants, nous présenterons brièvement les principales organisations internationales partenaires, leurs tâches et notre coopération avec celles-ci. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) est le principal partenaire de l'aide humanitaire à l'intérieur du système des Nations Unies. Conformément à ses statuts, l'organisation créée il y a 40 ans accorde aux réfugiés aide et protection, et s'efforce de trouver pour eux des solutions durables. On estime à environ 15 millions le nombre de réfugiés placés sous la protection du HCR. Une écrasante majorité de réfugiés vivent dans les pays en développement. Le nombre croissant de réfugiés et l'intensification des mouvements migratoires au niveau mondial, imputables aux raisons les plus diverses, compliquent manifestement la tâche du HCR. Ces phénomènes montrent toutefois également où il convient de chercher des solutions durables, c'est-à-dire en premier lieu dans les pays d'origine mêmes. Mais pour arriver à ces solutions, 402

les seules mesures d'aide humanitaire et de coopération au développement ne suffisent pas; des relations économiques mondiales plus équilibrées sont aussi nécessaires. Il convient d'envisager enfin des mesures de nature politique, visant avant tout à faire respecter davantage les droits de l'homme dans les pays d'origine. Les besoins croissants observés ces dernières années, imputables en partie aussi à des événements réjouissants tels que la solution à certains problèmes des réfugiés longtemps restés ouverts, n'ont pas trouvé d'écho suffisant auprès des pays donateurs, provoquant une grave crise financière au HCR. Simultanément, on enregistrait deux changements rapprochés à la tête du Haut Commissariat. Des réductions de programme substantielles se sont avérées nécessaires, et la tâche de l'organisation a été limitée aux activités tendant à assurer la survie des réfugiés. On a ainsi sacrifié précisément les activités du HCR qui visent à promouvoir les efforts propres des réfugiés et à trouver des solutions durables. Il a aussi fallu entre autres mesures ajourner nombre de programmes visant le retour volontaire des réfugiés, faute de disposer des moyens financiers nécessaires. La Suisse a toujours été membre du comité exécutif du HCR, dont 43 Etats sont membres, et qui en est l'organe de surveillance. Elle a participé aux efforts du HCR et des pays donateurs visant à régler la crise financière, et elle a joué un rôle actif en particulier dans les groupes de travail créés à cette fin. Elle a en outre augmenté ses contributions au HCR dans les limites de ses possibilités. En 1990, celles-ci s'élevaient au total à 24,8 millions de francs. En 1989, année pendant laquelle la crise était à son paroxysme, elles atteignaient même 32,6 millions de francs. Précisons que cette année-là, nous avons approuvé une contribution spéciale d'un montant total de 30 millions de francs en faveur de réfugiés, de personnes déplacées et d'autres victimes de conflit, qui a profité principalement au HCR et au CICR. Une étroite collaboration avec l'ASC 403

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

de manière intensive de la question des solutions durables. Il a récemment créé à cet effet un groupe de travail intitulé "Protection et solution durables". La Suisse prend également une part active aux travaux de ce groupe, qui traite aussi, en particulier, de la responsabilité du pays d'origine. Le Programme alimentaire mondial (PAM) est le principal partenaire de la Confédération en matière d'aide alimentaire. Créé au début des années cinquante, il a pour but d'utiliser les excédents des pays industrialisés pour pallier la pénurie alimentaire dont souffrent les Etats du Tiers Monde. Par les denrées alimentaires et les contributions financières dont il dispose, le PAM soutient trois types de programmes. Le budget ordinaire sert à soutenir les composantes alimentaires des programmes de développement et d'aide sociale organisés par les pays bénéficiaires. Dans le domaine du développement, il s'agit la plupart du temps de projets d'infrastructure (construction de routes, irrigation, reboisement, approvisionnement en eau, le cas échéant aussi mise en exploitation de nouvelles terres), dans lesquels la main d'oeuvre est rémunérée non pas en espèces mais par des denrées alimentaires. Cette forme d'aide ne va pas sans poser certains problèmes. L'aide alimentaire est ici dans une large mesure une aide budgétaire pour l'Etat concerné, mais elle ne répond pas au mieux aux besoins de la population. Cette forme d'aide est utilisée en raison de la gratuité des excédents qui sont mis à disposition par les pays producteurs. Elle comporte en outre le danger suivant: la population locale s'habitue à des produits auxquels elle n'a pas accès en temps normal. Dans le domaine de l'aide sociale, ce type d'aide alimentaire est utilisé avant tout pour les repas scolaires ou 404

pour des programmes mère-enfant. Le programme de repas scolaire peut également jouer un rôle incitatif, parce qu'il amène peut-être les parents à envoyer leurs enfants à l'école. Cela ne signifie toutefois pas que les enfants qui en bénéficient soient forcément mieux nourris par la suite. Il arrive en effet parfois que la ration quotidienne qu'ils reçoivent à la maison soit tout simplement réduite d'autant. Eu égard aux problèmes que présente cette forme d'aide alimentaire, nous n'avons pas augmenté notre contribution au budget ordinaire du Programme alimentaire mondial depuis quelques années. Nous avons au contraire pris davantage en considération les programmes du PAM d'aide d'urgence en faveur des réfugiés. Le PAM dispose déjà depuis de nombreuses années de ce qu'il est convenu d'appeler la "Réserve alimentaire internationale d'urgence" (RAIU) ("International Emergency Food Reserve", IEFR). Nous alimentons cette réserve non seulement par des contributions régulières, mais donnons également suite aux requêtes supplémentaires du PAM visant de telles actions d'urgence. Depuis quelques années, de nombreuses mesures d'aide initialement conçues comme des actions relevant de l'urgence se sont toutefois transformées en actions permanentes, entraînant une surcharge excessive pour la RAIU. Cela a surtout été le cas dans le domaine des réfugiés. Aussi le PAM a-t-il introduit en 1989 une catégorie spéciale d'aide alimentaire: l'aide de longue durée aux réfugiés ("Protracted Refugee Operations", PRO). Notre soutien va également à ces programmes, parce qu'ils correspondent à nos critères et à nos priorités. De surcroît, ils permettent de décharger un peu le HCR. Ces dernières années, la coopération entre ces deux organisations s'est notablement intensifiée. Les contributions annuelles de la Suisse au Programme alimentaire mondial s'élèvent à quelque 24 millions de francs. En 1990, environ 7,7 millions de francs de ce montant ont été affectés au programme ordinaire, 9,3 millions à l'aide aux réfugiés et 6,3 millions à l'aide d'urgence. De ce 27 Feuille fédérale. 143e année. Vol. III 405

dernier montant, 1,5 million de francs représentaient des contributions supplémentaires, suite à des requêtes spéciales. Les contributions de la Suisse se présentent sous différentes formes. Elles consistent la plupart du temps en denrées alimentaires déterminées (avant tout des produits laitiers suisses ainsi que de petites quantités de poires séchées et de poisson blanc) ou bien encore en contributions financières servant à acheter des denrées alimentaires bien précises (céréales avant tout). Cela permet à l'Administration fédérale des blés de procéder à l'achat de certains produits et à leur remise à l'organisation partenaire directement sur place, ceci dans un souci d'efficacité. Sont en outre versées de petites contributions en espèces au budget ordinaire et des contributions spécifiques visant à couvrir le coût du transport et de la logistique. En tant qu'organisation chargée d'utiliser des excédents agricoles, le PAM doit constamment s'efforcer d'obtenir, outre la quantité nécessaire de denrées alimentaires, avant tout suffisamment de moyens financiers pour le suivi des programmes et la couverture des coûts de transport très élevés dans l'aide d'urgence. Elle a établi à cette fin une réglementation qui précise que chaque donateur doit verser en espèces une part déterminée de ses prestations. Par ailleurs, nous avons pu satisfaire à plusieurs reprises les besoins du PAM en matière de transport et de logistique, en mettant à disposition des experts de l'ASC, comme au Soudan et en Afghanistan par exemple. De plus, nous nous efforçons d'orienter davantage notre offre de produits alimentaires vers les besoins du PAM et vers ceux des bénéficiaires. Nous y sommes parvenus dans une large mesure s'agissant des achats locaux de céréales et d'autres denrées alimentaires de base telles que les légumes secs. Outre notre soutien au PAM lié aux projets, nous participons activement aux travaux de l'organe de surveillance correspondant, à savoir le Comité des politiques d'aide alimentaire. La représentation à ce comité est régie par le principe de la rotation. Nous y avons actuellement un statut d'observateur. Eu égard à l'importance du PAM en 406

tant qu'organisation partenaire, nous nous efforçons d'y être à nouveau représentés. L'Office de secours et de travaux pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) est une autre organisation partenaire importante. Elle existe depuis plus de 40 ans et s'occupe de quelque deux millions de réfugiés enregistrés auprès d'elle. Les activités de l'UNRWA sont concentrées sur l'éducation et la formation, pour lesquelles elle utilise environ la moitié de son budget; elles portent également sur les soins médicaux et l'assistance sociale aux nombreux cas qui se présentent. L'UNRWA opère dans quatre pays: en Jordanie, en Syrie, au Liban et en Israël (territoires occupés). Ses activités ont longtemps été assimilables davantage à celles de certains ministères qu'à celles d'autres organisations humanitaires. Cette image s'est toutefois modifiée avec l'intervention d'Israël au Liban, et, de manière encore plus nette, avec le début de l'Intifada. L'aide d'urgence est alors redevenue un domaine d'activité important: le nombre des familles en détresse s'est accru rapidement, ces derniers temps entre autres aussi à cause de la baisse des transferts financiers en provenance de la main-d'oeuvre palestinienne en Irak et au Koweït. La situation économique critique en Jordanie, dont la population est aux deux tiers palestinienne, a également contribué à cette évolution. L'identification des Palestiniens avec l'Irak a en outre entraîné la suppression de contributions importantes en faveur d'institutions palestiniennes provenant des pays du Golfe. Dans cette situation difficile - outre les besoins financiers, il fallait faire face au couvre-feu et à la fermeture des écoles - l'UNRWA a pu compter sur le soutien des pays donateurs. La Suisse a également fourni des contributions supplémentaires dans cette situation. Les contributions régulières de la Suisse (9,9 mio. de fr. au total en 1990) se présentent pour deux tiers sous la 407

forme d'aide alimentaire. Elles ne correspondent donc pas à la part relative des engagements de l'UNRWA dans les différents secteurs. L'aide alimentaire consiste en produits laitiers suisses, en céréales et en produits céréaliers. L'UNRWA dépend directement de l'Assemblée générale des Nations Unies. Elle dispose d'un Comité consultatif qui ne compte qu'un très petit nombre de pays membres. Elle comprend également un petit groupe de travail qui s'occupe du financement de l'organisation. La Suisse n'appartient à aucun de ces organes, mais elle participe régulièrement aux rencontres annuelles des pays donateurs de l'UNRWA. En raison des structures institutionnelles, nos possibilités d'influer sur les décisions en tant que non-membre de l'ONU doivent être considérées comme plutôt faibles. Nous parlerons encore ci-après de trois autres organisations qui sont loin d'être aussi significatives que les trois institutions précédemment citées, mais qui n'en sont pas moins des partenaires importants de l'aide humanitaire. Le Bureau du coordinateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe (UNDRO) joue un rôle important en tant que centre d'information et de coordination en cas de catastrophes de toute sorte. L'ASC est en contact permanent avec l'UNDRO. Ce dernier n'est opérationnel que dans des cas exceptionnels, s'agissant par exemple d'aider la main-d'œuvre étrangère ayant fui l'Irak ou le Koweït. La Confédération soutient régulièrement l'UNDRO par de petites contributions ainsi que par du personnel et du matériel. Des contributions spéciales ont été accordées en relation avec la crise du Koweït. Le Programme d'aide des Nations Unies aux personnes déplacées provenant du Cambodge (United Nations Border Relief Operations, UNBRO) est chargé de prendre soin des 300 000 Cambodgiens déplacés le long de la frontière entre la Thaïlande et le Cambodge, ainsi que des populations villa-

408
geoises thaïlandaises qui y résident. L'UNBRO fournit des denrées alimentaires, des abris, une infrastructure médicale et une formation rudimentaire. Malgré les changements qui se sont produits dans cette région, l'espoir de ces personnes déplacées de retourner bientôt dans leur patrie ne s'est pas encore réalisé. La Suisse soutient l'activité de l'UNBRO par une contribution annuelle d'environ 2 millions de francs. Une partie de cette contribution revêt la forme d'une aide alimentaire achetée sur place. Il est prévu de poursuivre ce soutien aussi longtemps que la situation perdure. Nous envisageons également de participer à un éventuel programme pour le retour volontaire de ces personnes déplacées, pour lequel le HCR serait le chef de file. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM), qui n'appartient pas au système onusien, a été initialement créée après la deuxième guerre mondiale dans le but de faciliter l'établissement des réfugiés européens dans les pays d'Outre-mer. La Suisse est membre fondateur de l'OIM, qui s'appelait autrefois "Comité intergouvernemental pour les migrations" (CIM). Le domaine d'activité de l'OIM s'est fortement modifié au fil des années. Cette organisation s'occupe aujourd'hui, entre autres, du rapatriement de réfugiés et de migrants. En vertu d'un arrêté fédéral de 1954, nous participons aux frais administratifs de l'OIM et nous soutenons régulièrement quelques projets par de petites contributions. Lors de la crise du Koweït, l'OIM a récemment joué un rôle important; elle a organisé le rapatriement de travailleurs étrangers échoués dans les pays voisins. Elle a bénéficié pour cette action d'un soutien financier de la part de la Suisse et un avion a en outre été mis à disposition. 43 Autres partenaires Ainsi que nous l'avons déjà précisé dans les trois chapitres précédents, la coopération avec les œuvres d'entraide

409
suisses, le CICR et les organisations internationales est une tradition de longue date. Dans la plupart des cas, les besoins humanitaires observés dans différents pays peuvent être

satisfaits par une collaboration avec ces organisations. De nouvelles situations surgissent sans cesse, dans lesquelles aucune organisation partenaire connue ne peut entrer en ligne de compte pour une action d'aide. Cela est devenu particulièrement évident en Europe de l'Est et en Union soviétique, où l'absence d'organisations onusiennes appropriées s'est fait sentir. De telles organisations sont pratiquement indispensables pour accomplir des actions de grande envergure. Dans certains pays en développement également, il est parfois impossible de trouver un partenaire approprié parmi les organisations suisses ou internationales. Mais si nous partons du principe que la priorité est accordée à une aide axée sur les besoins des bénéficiaires, l'absence d'une organisation partenaire adéquate ne doit pas nous dispenser de fournir une aide. Dans le domaine de l'aide humanitaire et alimentaire, c'est jusqu'à présent la coopération avec les services officiels qui suscitait le plus de réserves de notre part. Cependant, nous entendons intensifier notre coopération avec des instances gouvernementales, ceci dans le but de promouvoir les capacités locales de gestion des crises et des catastrophes. Ce sera particulièrement le cas pour ce qui est des pays de concentration de la coopération au développement: dans le cas de l'aide alimentaire au Cap-Vert et pour certaines situations d'urgence en Amérique centrale, l'Aide humanitaire et alimentaire travaille déjà avec des services étatiques. En Europe de l'Est également, une collaboration avec de tels services sera inévitable car, bien souvent, aucun autre partenaire n'est disponible. Nous sommes par contre de l'opinion que dans des situations de conflit et de tensions ouvertes ou cachées, l'aide humanitaire devra continuer d'être acheminée prioritairement par le biais

d'oeuvres d'entraide suisses et d'organisations internationales. La collaboration avec les organisations non-gouvernementales (ONG) locales représente une autre possibilité qui ne cessera de gagner en importance. Il s'agit souvent d'organisations qui nous sont familières par la coopération au développement. Nous sommes tributaires des organisations qui travaillent déjà dans ce domaine, en particulier dans les situations où une aide d'urgence est nécessaire en sus de la coopération à long terme ou lorsqu'elle doit même se substituer à celle-là en raison de la détérioration des conditions générales. Nous avons par exemple pu nous appuyer pour une part considérable sur des organisations locales pour réaliser nos programmes d'aide d'urgence au Pérou, au Bangladesh et dans quelques pays de la zone sahé-lienne. Ces programmes contribuent aussi indirectement à créer des capacités locales visant à surmonter des situations de crise. S'agissant de la coopération avec de telles organisations partenaires non-traditionnelles, nos bureaux de coordination jouent un rôle déterminant. Ils assument dans ces cas-là quasiment la fonction d'un partenaire opérationnel pour l'Aide humanitaire et alimentaire dans la mesure où on leur confie la responsabilité des identifications préalables, du choix de l'institution locale, de l'encadrement et du suivi du projet. Ils sont en mesure de s'acquitter de ces tâches parce qu'ils disposent de personnel qualifié et qu'ils possèdent de bonnes connaissances de la situation locale. Cette forme de coopération avec des partenaires non-traditionnels se limite toutefois en réalité aux pays de concentration de la coopération au développement. Les représentations diplomatiques suisses ne peuvent assumer une telle fonction qu'à titre tout-à-fait exceptionnel et tout au plus pour de petits projets, car elles ne sont pas suffisamment équipées en compétences et en personnel pour de

plus vastes tâches. Elles n'en représentent pas moins pour nous une source d'information précieuse. C'est la raison pour laquelle l'Aide humanitaire et alimentaire restera presque exclusivement tributaire des organisations partenaires traditionnelles dans les pays en

développement ne comptant pas parmi les pays de concentration. 44 Accents principaux du dialogue sur la politique à suivre et sur la coopération Ces dernières années, nous avons engagé et approfondi le dialogue avec nos principales organisations partenaires sur les questions fondamentales de l'aide humanitaire et de la collaboration, dans le but d'améliorer la qualité de notre aide. Cette amélioration est un objectif que nous partageons avec nos partenaires. D'autres questions importantes concernent l'évaluation et le suivi des projets ainsi que l'impact de notre aide et sa durabilité. Bon nombre de conceptions ayant trait à ces thèmes relèvent de la coopération au développement. Elles ne peuvent donc être purement et simplement transférées à l'aide humanitaire, dont les priorités sont différentes. C'est la raison pour laquelle nous devons trouver en commun des réponses appropriées à ces questions, qui tiennent compte des caractéristiques de l'aide humanitaire. Mais la tâche s'avère encore longue. Un des autres thèmes du dialogue sur la politique à suivre vise à rechercher les points de convergence et à définir les priorités quant à l'élaboration des projets; il s'agit aussi de déterminer les possibilités financières de part et d'autre et de viser une planification conjointe à plus long terme. La discussion porte également souvent sur les conséquences de la nouvelle orientation de l'aide humanitaire, en particulier de notre aide alimentaire, et sur notre collaboration. 412

La cohérence entre la coopération au développement et l'aide humanitaire constitue un autre point de discussion important. Aussi nous efforçons-nous de tracer ensemble des voies menant à la complémentarité de ces deux instruments au plan pratique. Dans ce contexte, une place plus importante doit être accordée à la prévention. 45 Succès et difficultés de la coopération Le fait que nous ayons réussi au cours des trois dernières années à contribuer à satisfaire de multiples besoins humanitaires et à faire face également à un grand nombre de nouveaux défis représente probablement le principal succès de notre coopération. L'engagement et l'approfondissement du dialogue sur la politique à suivre, et les efforts communs visant à améliorer la cohérence de notre aide et à la rendre plus durable méritent aussi d'être relevés. Un grand nombre d'organisations partenaires ont partagé et soutenu nos efforts. On peut également citer au chapitre des succès la réalisation d'évaluations et de visites de projets en commun, de même que les efforts conjoints visant à empêcher les situations de dépendance. La réorientation de l'aide humanitaire et sa transposition dans la pratique appartiennent aussi bien aux succès qu'aux difficultés de la coopération. Cela dépend de l'organisation concernée. Auprès de la grande majorité d'entre elles, nous avons rencontré compréhension et intérêt à l'égard de cette nouvelle orientation, précisément dans le domaine de l'aide alimentaire. Nos partenaires nous ont déjà devancés en partie sur cette voie. Mais il existe une quantité de petites et très petites organisations qui ont quelques difficultés à se départir d'une attitude purement caritative dans leurs projets. Elles ont du mal à comprendre que ce sont les besoins et non pas l'offre existante de produits qui représentent le critère déterminant pour une aide judicieuse, et que leur objectif devrait être d'amener 413

les bénéficiaires à fournir des efforts propres. Nous nous efforçons de garder le contact avec ces organisations également et de contribuer à développer leur politique à moyen terme. Nous nous trouvons de plus en plus confrontés - et avec nous nos partenaires - à deux types de difficultés: l'accessibilité des personnes dans le besoin, d'une part, et le caractère toujours plus politisé de l'aide humanitaire, d'autre part. Il arrive de plus en plus souvent que l'on décèle un besoin urgent et important d'aide humanitaire, sans pouvoir organiser des actions d'aide correspondantes. La famine qui a frappé la population au sud du Soudan en

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

414
besoin d'aide. Du point de vue de la Confédération, un soutien n'est envisageable qu'à ces dernières organisations. Le cofinancement d'actions réalisées par des organisations qui adoptent une attitude unilatérale ne pourrait être envisagé tout au plus que si aucune autre organisation n'est active dans la région concernée et si la situation des habitants nécessite absolument une aide. En nous fondant sur ces considérations, nous avons par exemple soutenu par le biais d'ONG suisses des organisations d'aide qui travaillaient dans des zones de guerre civile en Ethiopie, parce qu'il n'existait aucune autre possibilité de venir en aide à la population locale victime de la guerre civile et de la famine. On comprendra donc aisément que le choix du partenaire et la surveillance des projets doivent faire l'objet d'un examen particulièrement minutieux. Ces dernières années, nous avons davantage pris conscience de certaines tendances croissantes à utiliser l'aide humanitaire comme instrument politique. Nombre d'Etats qui bénéficient d'une telle aide ont naturellement toujours essayé de l'utiliser dans leur propre intérêt. Pour cette raison précisément, la présence d'organisations internationales et d'oeuvres d'entraide privées est particulièrement importante. Les pays donateurs utilisent eux aussi l'aide humanitaire à des fins politiques, la plupart du temps de politique extérieure. C'est surtout le cas des pays qui fournissent une aide humanitaire bilatérale de grande ampleur. Le soutien ou l'absence de soutien à un programme d'aide multilatéral important peut aussi refléter les intentions politiques d'un gouvernement. Notre aide humanitaire n'est toutefois pas orientée vers des considérations d'ordre politique ou économique. Les besoins de la population concernée représentent le critère déterminant. Aussi accordons-nous notre aide là où les besoins sont les plus grands et la détresse extrême. A cela vient s'ajouter un élément anti-cyclique: l'aide doit être apportée là où d'autres fournissent peu ou pas d'aide du

415
tout, malgré des besoins évidents. Il suffit de penser à toutes les situations de détresse qui ne sont pas au coeur de l'actualité pour mieux saisir la nécessité d'une telle politique.

E. 4.1

La demande L'oeuvre d'entraide suisse ou sa représentation à l'étranger qui désire fournir une aide alimentaire doit faire une demande en bonne et due forme auprès de la ODA. Elle présentera un descriptif du projet et son avis, compte tenu des critères susmentionnés. Le formulaire (cf. annexe I) doit être rempli par les collaborateurs sur le terrain ou par

l'organisation partenaire locale. On joindra à la demande d'autres documents (p.ex. demandes internes) donnant des informations sur l'objectif et l'organisation du projet. En règle générale, les demandes sont adressées à la DDA en début d'année. Ensemble avec l'accord de la DDA, elles constituent un contrat de droit administratif. Les présents critères font partie intégrante de ce contrat.

E. 4.2

Rapport Le rapport comprend plusieurs étapes. a) L'oeuvre d'entraide/la représentation accuse réception de la marchandise par le projet (formulaire de l'annexe II). b) L'oeuvre d'entraide/la représentation indique en temps utile à la DDA si le même projet aura encore besoin de produits laitiers l'année suivante. c) Après 3 ans au maximum - ou quand la DDA le demande - l'oeuvre d'entraide/la représentation fait un rapport détaillé sur l'utilisation des produits ou de la contribution financière. Ce rapport doit comprendre les éléments suivants: Le projet: Le projet a-t-il évolué comme prévu? En quoi s'est-il écarté des objectifs? Le financement a-t-il posé des problèmes? comment ont-ils été résolus? Avait-on toujours suffisamment de personnel formé pour préparer la nourriture et, d'une manière générale, réaliser le projet? Quelles étaient les lacunes? Les bénéficiaires: Quelle proportion de la population cible a été touchée par le projet? Dans quelle mesure l'état nutritionnel s'est-il amélioré? A-t-il rattrapé celui du reste de la population? La réalisation pratique: Comment se sont déroulés l'importation, le transport, l'entreposage et le contrôle des stocks? y a-t-il encore des stocks? Où et sous quelle forme les produits ont-ils été consommés (cuisine centrale, ingrédients, etc.)? Comment l'hygiène a-t-elle été assurée (eau propre, ustensiles de cuisson et vaisselle)? 463

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

E. 4.3

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

E. 4.4

Contrôle des résultats La DDA peut envoyer en mission ses propres collaborateurs ou des experts indépendants qui auront droit de regard sur les projets, et rechercheront des améliorations, d'entente avec les oeuvres d'entraide/les représentations. Annexes; I Formulaire de demande II Accusé de réception pour produits laitiers 34522 464

LITTÉRATURE RECOMMANDÉE Les abréviations indiquent les langues dans lesquelles les livres sont disponibles: D allemand S espagnol F français P portugais I italien E anglais
Alimentation générale Food, Nutrition and Agriculture. FAO, Rome -1984. Introduction détaillée dans l'alimentation humaine, avec Textbook (211 pages A4), Teacher's Manual (234 pages A4) et Student's Workbook (223 pages A4). E. Guide des Aliments de base dans le Monde. FAO, Rome 1984. 51 pages A4. Culture et distribution des plus importantes denrées alimentaires de base. F. Besoins énergétiques et besoins en protéines. Rapport d'un comité spécial mixte FAO/OMS. FAO, Rome 1973. 116 pages. F/E. Latham M.C.: Nutrition humaine en Afrique tropicale. FAO, Rome 1979. 306 pages. F/E. Alimentation

des enfants Cameron Margaret and Yngve Hofvander: Manual on Feeding Infants and Young Children. Third Edition. Sponsored by the UN/ACC Sub-Committee on Nutrition. Oxford University Press, Delhi/ Nairobi 1983. 214 pages. E. Breastfeeding: The passport to life. Proceedings of December 10, 1988 meeting. NGO Committee on UNICEF (Working Group on Nutrition). New York 1989. 97 pages. E. Code international de commercialisation des substituts de lait maternel. Organisation mondiale de la Santé, Genève 1981. 38 pages. F/E/S. L'Allaitement maternel. Organisation Mondiale de la Santé, Genève 1981. 40 pages. F/E/P/S. Le Sevrage de l'allaitement maternel à l'alimentation familiale. Guide à l'usage des agents de santé et autres personnels communautaires. Organisation mondiale de la santé, Genève 1989. 37 pages. F/E. Aide alimentaire Conseil fédéral: Message concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération du 25 mai 1988. 144 pages. D/F/I. Glasauer P. und Leitzmann C.: Leitfaden Nahrungsmittelhilfe in Katastrophenfällen. 2. überarbeitete Auflage. Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V.; Stuttgart/Giessen 1988. 121 pages. D. 465

La malnutrition protéino-énergétique sévère: traitement et conduite thérapeutique. Organisation mondiale de la Santé, Genève 1982. 51 pages. F. Mesure des modifications de l'état nutritionnel. Organisation mondiale de la Santé, Genève 1983; 104 pages. Méthode scientifico-statistique. De Ville de Goyet C., Seaman J. et Geijer U. : L'aide nutritionnelle aux populations dans les situations d'urgence. Organisation Mondiale de la Santé. Genève 1978. 109 pages. F/E/S. Supplies and Food Aid: Field Handbook. United Nations High Commissioner for Refugees. Geneva, June 1989. 191 pages A4 plus annexes. Planification et réalisation de l'aide alimentaire, avec chapitre détaillé sur la logistique. E. Produits laitiers Kon S.K.: Le lait et les produits laitiers dans la nutrition humaine. Deuxième édition révisée. FAO, Rome 1972. F. Lait et produits laitiers. Nestlé/Nestec. La Tour-de-Peilz. D/F. The Use of Artificial Milks in Relief Actions. ICRC/LRCS. Geneva 1985. E. 34522 466

ANNEXE I DEMANDE D'AIDE EN PRODUITS LAITIERS Cette demande est à renvoyer, dûment remplie, à l'oeuvre d'entraide suivante en Suisse (timbre ou adresse): A. Le projet Nom du projet : Organisme local responsable : Adresse postale : Pays : Rue, lieu: Personne responsable : Tel. : Type de projet, veuillez marquer d'une croix ou indiquer un nombre. ... hôpital ... crèche ... dispensaire ... home d'enfants ... semi-internat ... internat ... centre de consultation; thèmes: ... réfugiée/personnes déplacées; provenance: ... programme nutritionnel spécial Veuillez joindre à cette demande un descriptif du projet fournissant des réponses détaillées aux questions suivantes: Depuis quand le projet existe-t-il? Quels sont ses objectifs? Quelle est sa structure? Quel est l'effectif du personnel, et quelle est la formation de celui-ci? Quelles institutions étrangères soutiennent le projet? Quelles sont les modalités de collaboration avec l'Etat et les autorités locales? Comment et avec quelles oeuvres d'entraide coordonnez-vous votre activité? B. Situation alimentaire de la population concernée Veuillez définir la population concernée, en indiquant des nombres. ... malades; quelles maladies? ... femmes enceintes ... adultes femmes ... femmes allaitantes ... adultes hommes ... nourrissons ... vieillards ... enfants de 1 à 5 ans ... familles entières ... enfants de 5 à 15 ans Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten Département fédéral des affaires étrangères Dipartimento federale degli affari esteri DEH Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe DDA Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire DSA Direzione della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario DCA Directorate for Development Coopération and Humanitarian Aid COSUDE Direction de la cooperación al desarrollo y de la ayuda humanitaria C H-3003

Bern Telegr. Affetra Bern Telex 911340 EDA CH 467

468 Quel est l'habitat de la population concernée? ... centres urbains ... villages ... quartiers pauvres urbains ... habitat rural dispersé Quels critères ou méthodes utilisez-vous pour apprécier la situation alimentaire? Quel est l'état nutritionnel de la population concernée? La situation alimentaire est-elle influencée par les saisons? Combien de temps l'aide alimentaire sera-t-elle nécessaire? Quels produits alimentaires de base trouve-t-on sur place? . céréales, racines, tubercules: . denrées protéiques végétales . produits animaux: c. Produits laitiers Ration quotid. Nombre de Demande pour; par personne personnes Quant. totale Lait entier en poudre g t Lait part. écrémé en poudre g t Lait écrémé en poudre g t Fromage fondu g t Lait/fromage font-ils partie de l'alimentation traditionnelle? Sous quelle forme? Une contrepartie sera-t-elle demandée aux bénéficiaires? Le produit sera-t-il préparé et consommé centralement? Où? Ou donné à emporter? Qui le reçoit alors? D. Questions opérationnelles Comment se présentent les conditions d'entreposage? Comment l'exemption de droits de douane a-t-elle été acquise? Des certificats particuliers (p.ex. sur la radioactivité) sont-ils exigés à l'importation? E. Propositions, remarques Connaissez-vous les critères d'utilisation des produits laitiers suisses? Lieu, date Signature:

Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten Département fédéral des affaires étrangères Dipartimento federale degli affari esteri ANNEXE II ACCUSE DE RECEPTION POUR PRODUITS LAITIERS Nom du projet : Pays : Adresse postale: Personne responsable: Cet avis doit être rempli et signé dès réception de la marchandise et renvoyé à l'oeuvre d'entraide responsable. Oeuvre d'entraide suisse: Le projet a obtenu, dans le cadre de l'aide alimentaire de la Confédération suisse, les produits laitiers suivants: Etat de la marchandise/pertes tonnes de lait entier en poudre tonnes de lait écrémé en poudre tonnes de fromage fondu Remarques/suggestions : Lieu/Date : Signature : DEH Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe ODA Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire OSA Direzione della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario DCA Oïrectorate for Development Coopération and Humanitarian Aid COSUDE Dirección de la cooperación al desarrollo y de la ayuda humanitaria 31 Feuille fédérale. 143e année. Vol. III CH-3003 Bern Telegr. Äffetra Bern Telex 911340 EDA CH 469

Annexe C Conseil fédéral Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA) Division de l'aide humanitaire et ASC Domaine Corps suisse d'aide en cas de catastrophe Domaine Aide humanitaire et alimentaire 470

Annexe D Liste des termes et abréviations souvent utilisés Termes Division Aide humanitaire et ASC Délégué aux missions de secours à l'étranger Aide humanitaire Aide humanitaire et alimentaire Aide en cas de catastrophe Bureau de coordination Programme par pays Division de la DDA compé- tente pour l'aide humanitaire Chef de la Division AH et ASC, simultanément chef de l'ASC Toutes les mesures de la Confédération se basant sur l'article 7 de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales et financées à charge du crédit de programme de l'aide humanitaire. Domaine non opérationnel de l'aide humanitaire; consiste dans le soutien de projets et de programmes d'organisa- tions suisses et internatio- nales sous forme de contri- butions financières ou d'aide alimentaire. Au point de vue du volume, environ 9/10 de la totalité de l'aide humani- taire. La partie de l'aide humani- taire qui s'occupe de catas- trophes (naturelles ou dites de civilisation). Représentation de la coopé- ration au

développement et de l'aide humanitaire dans un pays en développement; partie de la structure de la DDA. Document de programme interne de la DDA fixant les points fort de la coopération avec un pays en développement. 471

Aide alimentaire Corps suisse d'aide en cas de catastrophe Pays de concentration de la coopération au développement Forme de l'aide humanitaire, qui consiste dans une livraison de produits alimentaires ou dans des contributions en espèces pour l'achat local ou régional de produits alimentaires. Instrument opérationnel du Conseil fédéral pour l'aide humanitaire. Nombre restreint de pays en développement, sur lesquels la DDA concentre sa coopération au développement. Dans les pays de concentration se trouvent les bureaux de coordination. Abréviations CICR DDA DFAE ECOSOC HCR OIM OMS ONG ONU PAU Comité international de la Croix-Rouge Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire du DFAE . Département fédéral des affaires étrangères Conseil économique et social des Nations Unies Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés Organisation internationale pour les migrations Organisation mondiale de la santé Organisation non gouvernementale Organisations des Nations Unies Programme alimentaire mondial 472

-, UNBRO Programme d'aide des Nations Unies aux personnes déplacées provenant du Cambodge UNDRO Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophes UNESCO Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture UNICEF Fonds des Nations Unies pour l'enfance UNITAR Institut de formation et de recherches des Nations Unies UNRWA Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient 473

Annexe I Répartition géographique de l'aide humanitaire

E. 5

Mesures visant à améliorer la qualité de l'aide Tout d'abord, il convient de rappeler que la réorientation de l'aide humanitaire qui a été introduite par notre dernier message avait aussi pour but essentiel d'induire une amélioration qualitative de cette aide. Une telle amélioration doit englober toutes les phases d'un projet, de sa conception à l'évaluation des résultats. En premier lieu, nous nous sommes efforcés d'améliorer la qualité du travail conceptuel. Dans ce contexte, le dialogue avec les organisations partenaires, dont nous avons parlé plus haut, tient une place essentielle. Mais une amélioration qualitative implique aussi que l'on consacre plus de temps à la préparation et à l'examen des projets. Cette exigence, lorsqu'il s'agit de l'aide d'urgence qui requiert rapidité mais aussi réflexion pose souvent un véritable dilemme. Par ailleurs, un examen plus fouillé aboutit à la fixation de critères de sélection plus rigoureux. Nous avons déjà présenté ces critères. Un autre élément qui contribue de manière essentielle à rehausser la qualité de l'aide est l'amélioration de la planification. Certes, face aux bouleversements que connaît la scène internationale, nous avons constaté qu'une telle planification tient bien souvent de l'utopie. Toutefois, nous avons pu améliorer la planification de projets à plus long terme d'aide sociale ou d'aide aux réfugiés. Par le passé, ceux-ci étaient traités à l'instar des projets d'aide d'urgence; en d'autres termes, ils recevaient un appui renouvelé d'année en année. Aujourd'hui en revanche, on s'efforce pour ces projets de tendre avec nos partenaires vers une planification à plus longue échéance. Dans divers cas nous y sommes parvenus. La planification des activités de l'ASC a également fait 416

l'objet d'une amélioration. Dans ce secteur, on s'efforce de prévoir assez tôt dans la planification la poursuite de projets à plus long terme par d'autres partenaires ou par les autorités du pays bénéficiaire. On a également renforcé l'encadrement des projets et le "monitoring". Depuis toujours, les projets de l'ASC ont fait l'objet de visites de la part des collaborateurs responsables de la Centrale. Dans le cadre de l'Aide humanitaire et alimentaire, les visites de projets figurent dorénavant dans le cahier des charges de chaque collaborateur. Comme la responsabilité de tels projets incombe à l'organisation partenaire, ces visites revêtent forcément un caractère d'évaluation. Souvent, elles portent sur le travail de plusieurs organisations partenaires oeuvrant dans le même pays ou en rapport avec des problèmes similaires. Cette manière de procéder permet de faire des comparaisons sur la qualité du travail des diverses organisations concernées. Il va sans dire qu'elles doivent être préparées minutieusement. Comme chaque année des centaines de projets et de programmes sont financés par des contributions allant de plusieurs centaines de milliers à plusieurs millions de francs, ces visites sur le terrain ne peuvent forcément toucher qu'une part infime de l'ensemble des activités déployées. Le choix des projets à visiter n'en est donc que plus important. Les évaluations par des mandataires externes constituent un autre moyen d'améliorer la qualité. Un petit nombre d'évaluations est réalisé chaque année. Elles portent au premier chef sur des projets qui soulèvent soit des questions de principe, soit encore des problèmes très spécifiques pour lesquels la collaboration d'un évaluateur externe peut être un précieux apport. C'est le cas, par exemple, lorsqu'il s'agit de réorienter des projets d'aide sociale soutenus depuis longtemps. Récemment, une série de projets de Terre des Hommes Lausanne en Inde a fait l'objet d'une telle évaluation. 417

L'évaluation peut également porter sur les méthodes de travail suivies par une organisation partenaire que nous ne connaissons pas encore bien faute d'avoir développé suffisamment longtemps une expérience en commun. Il en a été ainsi dans le cas de l'évaluation menée récemment sur un projet dans le domaine de la santé que Médecins sans frontières Suisse avait repris de l'ASC dans le nord de l'Ouganda. En outre, les évaluations peuvent concerner des projets qui innovent quant aux voies suivies et aux moyens adoptés. Ce fut le cas du programme d'aide d'urgence au Pérou par exemple. Une autre raison peut motiver une évaluation: la nécessité d'élaborer des approches conceptuelles en vue de répondre à des situations complexes. C'est dans cet esprit, que pour la première fois, a été récemment réalisée une évaluation commune à l'ASC, à l'Aide humanitaire et alimentaire et à la coopération au développement au Bangladesh. Cette évaluation visait un double objectif: d'une part, apprécier la qualité et l'efficacité de l'aide humanitaire fournie par la Confédération à ce pays victime, à intervalles réguliers, de graves inondations; d'autre part, élaborer des propositions tendant à mettre sur pied une conception cohérente et intégrée de la stratégie à adopter face à de pareilles situations. Cette évaluation est d'autant plus cruciale que le Bangladesh est un pays de concentration de la coopération au développement. L'importance attachée à la tâche d'évaluation s'est traduite également par une collaboration plus intense avec le Service d'évaluation de la DDA. Ainsi, aujourd'hui, l'aide humanitaire est intégrée dans les planifications annuelles et à moyen terme de ce service. Elle peut dès lors profiter des connaissances des spécialistes qui en font partie ainsi que des possibilités de formation offertes. 418

L'amélioration de la qualité de l'aide passe aussi par la promotion d'organisations partenaires adéquates, qu'elles soient suisses ou locales. Il peut aussi s'agir d'institutions publiques ou semi-publiques. C'est ainsi que l'ASC, en collaboration avec l'Université de

Genève, apporte son appui à une institut universitaire du Guatemala qui est en train de mettre sur pied sa propre organisation de surveillance préventive de l'activité volcanique. De même, dans le cadre du plan d'action du HCR en faveur des réfugiés d'Indochine, l'Aide humanitaire et alimentaire finance la formation de fonctionnaires du pays de premier accueil en matière de procédure d'asile. A noter que le HCR prépare actuellement des programmes similaires pour l'Europe de l'Est. On peut aussi soutenir indirectement les organisations partenaires adéquates en faisant appel à elles pour des projets bien déterminés, ce qui leur permet d'acquérir une expérience pratique. Aussi est-il essentiel que nos partenaires suisses et internationaux ainsi que nous-mêmes collaborions dans toute la mesure du possible avec des institutions locales et assurions dans le cadre des projets la formation de personnel local qui soit à même de poursuivre ultérieurement les réalisations entreprises. Dans ce but, diverses organisations s'efforcent par exemple de favoriser la création d'associations locales qui puissent assumer par la suite la responsabilité des projets. Toutefois, nombre de ces associations seront encore tributaires d'une aide financière extérieure pendant des années, car en la période de difficultés économiques que traversent les pays concernés, elles ne peuvent guère compter sur un soutien financier de la part des pouvoirs publics nationaux, notamment lorsqu'il s'agit de projets destinés à des groupes marginaux de la population tels que les handicapés. Il faudrait encore développer les capacités locales, en instaurant une collaboration plus intense entre l'Aide humanitaire et alimentaire et les organisations partenaires locales, cela 419

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

E. 6

Que sera l'aide humanitaire demain: comment faire face aux défis à venir ? Dans les chapitres qui précèdent, nous avons cherché à montrer les défis que doit relever l'aide humanitaire aujourd'hui et ceux qu'elle devra relever ces prochaines années, les instruments dont elle dispose pour remplir sa mission et la manière dont elle s'est acquittée de ses tâches ces dernières années. Si l'on observe l'évolution dans le monde, on constate que les besoins ne cessent de croître alors que les moyens et les méthodes pour y faire face n'évoluent que partiellement au même rythme. Il est donc d'autant plus important que nous usions judicieusement et de manière ciblée des moyens et instruments disponibles et que nous les investissions selon un ordre de priorités bien défini. Dans ce contexte, il importe également que nous accroissions la cohérence non seulement entre l'aide humanitaire et la coopération au développement, mais encore entre l'aide humanitaire et les autres domaines de la politique étrangère et de la politique économique extérieure. L'aide humanitaire ne doit pas devenir une lutte permanente contre les symptômes, sans que soient combattues parallèlement les causes du mal par tous les moyens disponibles. La coopération au développement ne peut que partiellement contribuer à lutter contre les causes profondes du mal. Leur éradication passe aussi par la politique en matière de droits de l'homme, par la politique en matière de réfugiés, par toutes les mesures visant à maintenir la paix, par les bons offices, par la politique dans le domaine de l'environnement et enfin, par la politique économique extérieure. 420

61 Tendances et priorités caractérisant le secteur d'activité du Corps suisse d'aide en cas de catastrophe (ASC) Au chiffre 26, nous avons dépeint succinctement les tâches qu'assume aujourd'hui l'ASC. Ces prochaines années, la Chaîne suisse de sauvetage demeurera un instrument de l'aide d'urgence, auquel on pourra recourir en tout temps. Toutefois l'aide

d'urgence, telle qu'elle est fournie en cas de tremblements de terre et d'autres catastrophes naturelles, continuera de ne constituer qu'une part modeste (moins de 5 %) de l'activité globale de l'ASC, la reconstruction et la prévention représentant la portion la plus importante de cette activité. Cette situation n'est pas due seulement aux modifications de la nature des catastrophes et des crises qui nous occupent, mais encore à la façon nouvelle dont nous appréhendons et estimons leur importance. Prévention et reconstruction se prêtent bien à une harmonisation avec d'autres mesures d'aide. La prévention, par exemple, est le plus souvent liée à des actions relevant de la coopération technique, notamment en matière de formation. De même, dans le secteur de la reconstruction, les interventions de l'ASC qui visent à remédier à des problèmes bien spécifiques (reconstruction d'habitations, de bâtiments publics, de ponts et de routes) sont combinées aux efforts généraux tendant à améliorer les conditions de vie et à accroître les revenus. Parmi les mesures de prévention, signalons en une qui est particulière: les conventions que l'ASC a conclu préventivement avec un certain nombre d'Etats et qui lui permettent de prêter une aide immédiate en cas de catastrophe. Le temps gagné grâce à ces conventions est assurément précieux dès lors qu'il s'agit de sauver des vies humaines. 28 Feuille fédérale. 143e année. Vol. III, 421

A l'avenir, la collaboration entre les Etats lors de catastrophes en Europe gagnera en importance. En particulier avec nos voisins et l'UNDRO, la collaboration s'intensifie et se renforce régulièrement. Elle porte principalement sur l'aide d'urgence et l'aide à la survie. Dans ce contexte, notre pays a déjà conclu plusieurs accords. Ces dernières années, les effets transfrontières de catastrophes de civilisation se sont fait sentir de manière tangible. Ils constituent un réel danger pour les pays européens fortement industrialisés et à forte densité de population. Un autre danger est celui que font planer les installations industrielles surannées des pays de l'Est. Dans ces pays, il s'agit au premier chef de fournir une aide économique ainsi qu'une aide technique aux fins d'assainir les installations dangereuses et partant, de réduire les risques. Pour être efficace en cas de catastrophe industrielle ou nucléaire, l'aide humanitaire doit disposer de connaissances spéciales et prendre des mesures préparatoires adéquates. Cela devra retenir fortement l'attention de l'ASC à l'avenir. C'est d'ailleurs dans cette perspective qu'a été créé le groupe spécialisé ABC. Les travaux de ce groupe sont conduits en étroite collaboration avec d'autres instances fédérales (Office fédéral de la santé et l'Office fédéral de l'énergie) et avec le service de protection AC de l'armée. Lors de catastrophes industrielles ou nucléaires, l'ASC pourra intervenir concrètement en mettant ses experts à disposition et en prodiguant des conseils, par exemple dans le cadre de missions de contrôle, d'investigation ou de décontamination. Son action pourra également s'exercer dans des domaines tels que la dosimétrie et les soins médicaux. Dans ce contexte, il ne faut pas omettre non plus les mesures d'autoprotection des membres de l'ASC lors d'actions de sauvetage. 422

Sur le plan international également, on se préoccupe de différentes possibilités de prévenir les catastrophes. L'Assemblée générale de l'ONU a déclaré les années 1990 à 1999 "Décennie de la réduction des catastrophes naturelles" ("International Decade for Natural Disaster Reduction", IDNDR) et a adopté un programme d'action en conséquence, programme dont la réalisation a été confiée pour l'essentiel à l'UNDRO, l'organisme d'aide en cas de catastrophe de l'ONU. Dans les Etats, des comités nationaux de soutien au programme d'action de la décennie ont été créés. En Suisse, l'organisme responsable est l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEP). Au sein du comité

national, l'ASC joue un rôle actif. Nous nous efforçons ainsi de reprendre dans le cadre de notre activité concrète les préoccupations de la décennie, ce qui répond à nos principes. En revanche, la DDA n'a pas contribué à l'alimentation du Fonds spécial créé par l'ONU au titre de la décennie, car le soutien apporté à de tels fonds spéciaux n'est pas conforme à sa politique de concentration de l'aide sur un nombre limité d'organisations. A l'avenir, la collaboration entre l'ASC et l'Aide humanitaire et alimentaire sera intensifiée dans toute la mesure du possible. Cela implique toutefois que l'on détermine les secteurs d'activité dans lesquels il y a complémentarité entre les approches différentes de l'une et de l'autre et entre les accents que l'une et l'autre mettent dans le cadre de leur activité. Il conviendrait par exemple d'engager plus souvent des membres du Corps pour des tâches de surveillance et de distribution dans le cadre d'actions d'aide alimentaire. De même, l'accomplissement conjoint de missions exploratoires visant à identifier des actions d'aide potentielle serait un moyen de renforcer la collaboration entre les deux domaines susmentionnés. Par ailleurs, la collaboration entre l'ASC et les services responsables de la coopération au développement sera elle aussi renforcée. Il s'agit, d'une part, d'intensifier la 423

coopération directe opérationnelle dans les pays de concentration ou dans des situations spéciales et, d'autre part, d'amorcer une collaboration sur le plan conceptuel. Au surplus, l'ASC et les services de la DDA chargés de la coopération au développement disposent de connaissances spécialisées et complémentaires tant du point de vue technique qu'en ce qui concerne certains pays bénéficiaires. Depuis toujours, l'aide que l'ASC fournit en cas de catastrophe, notamment lors de tremblements de terre, ne se limite pas aux pays en développement. Rappelons que l'ASC est intervenue dans le sud de l'Italie, en Grèce et en Union soviétique par exemple. Grâce à l'activité très ponctuelle qui est la sienne et aux formes d'aide très spécifiques qu'elle est en mesure d'offrir, elle peut intervenir sans porter atteinte au principe selon lequel l'aide doit être fournie en priorité là où la détresse est la plus grande. A l'avenir, l'ASC aura également un rôle particulier à jouer dans le cadre de l'aide humanitaire à fournir aux pays de l'Europe de l'Est. On a pu le constater lors de ses interventions en Arménie (après le tremblement de terre de 1988) et dans la région de Tchernobyl, de même que lors de récentes actions d'aide en faveur de groupes sociaux particulièrement menacés en Roumanie, en Bulgarie et en Union soviétique. C'est précisément dans ces pays, où nous ne pouvons pas nous appuyer sur des organisations partenaires connues, que les missions exploratoires et d'accompagnement menées par l'ASC revêtent un caractère indispensable. Par ailleurs, ces missions constituent des occasions concrètes d'intensifier la collaboration entre l'ASC et l'Aide humanitaire et alimentaire. Ces prochaines années, il s'agira donc d'adapter le profil idéal des membres du Corps aux conditions en évolution de manière à permettre à l'ASC de recruter les personnes aptes à relever les nouveaux défis. Pour les personnes engagées dans des actions d'assez longue durée, on devrait trouver 424

une forme d'engagement s'inspirant du statut d'expert de la DDA. En revanche, il est essentiel que toutes les personnes engagées par les services de l'administration fédérale à titre de volontaires pour des missions de courte durée (membres de l'ASC, observateurs lors de scrutins, volontaires engagés dans le cadre de mesures de maintien de la paix) soient traitées sur le même pied. 62 Tendances et priorités caractérisant le secteur d'activité de l'Aide humanitaire et alimentaire Au chiffre 26, nous avons défini les tâches qui ressortissent au domaine de l'Aide humanitaire et alimentaire. Ces prochaines années, il s'agira au premier chef de poursuivre et de consolider la réorientation de l'aide humanitaire. Il

conviendra en particulier d'inclure davantage encore l'aide alimentaire dans la politique générale concernant les projets. Cela signifie pour l'essentiel que l'aide alimentaire, à l'exception de celle qui est fournie dans le cadre d'actions d'urgence, devra faire partie intégralité de programmes de nutrition organisés de manière centrale et placés sous le contrôle d'un personnel médical. Cela vaut en particulier pour l'aide fournie sous la forme de produits laitiers suisses. A l'heure actuelle, l'Aide humanitaire et alimentaire soutient chaque année des projets et des programmes dans quelque 80 pays. Elle doit faire face à une dispersion géographique marquée qui n'est pas sans poser de problèmes. Il est néanmoins essentiel que l'Aide humanitaire et alimentaire soit en mesure de répondre aux demandes d'aide émanant de tous les pays, ce qui est conforme au caractère universel de l'aide humanitaire. Seuls quelques-uns des 80 pays susmentionnés sont des pays de concentration de notre coopération au développement où il peut être fait appel à un bureau de coordination et aux connaissances nécessaires disponibles à la Centrale. Une concentration accrue des moyens est donc indiquée. Cela 425

signifie également que selon la situation régnant dans le pays considéré, l'Aide humanitaire et alimentaire devra essentiellement collaborer avec une ou deux organisations déterminées. Dans le cas d'un conflit armé ce sera au premier chef le CICR. S'il s'agit par contre de prendre en charge des réfugiés, on cherchera à collaborer avec le HCR essentiellement. Dans d'autres situations, une oeuvre suisse d'entraide peut se révéler être le partenaire le plus apte. Dans certains cas et dans le but de toucher un plus grand nombre de personnes dans la détresse, l'Aide humanitaire et alimentaire a incité les oeuvres d'entraide à présenter une demande commune au lieu de plusieurs requêtes séparées. Ce mode de procéder a donné toute satisfaction en Ethiopie, par exemple. Toutefois il se présente toujours des cas où la collaboration avec diverses organisations constitue le seul moyen d'atteindre la population dans le besoin. On en a fait l'expérience au Soudan, au Mozambique et au Liban par exemple. Dans les régions représentant les principaux foyers de crise et où sont dépensés la majeure partie de nos moyens, il est impérieux que nous acquérions par nous-mêmes des connaissances générales de la situation et de nos principaux partenaires. C'est donc sur ces régions que se concentreront les visites et les évaluations de projets. En revanche, dans les pays où seuls quelques projets ponctuels bénéficient de notre soutien, l'Aide humanitaire et alimentaire devra continuer de s'appuyer au premier chef sur les organisations qui sont ses partenaires, d'où l'importance de bien les choisir. A l'avenir également, nous accorderons un soutien de plus en plus marqué aux projets et programmes combinant l'aide d'urgence avec d'autres composantes telles que les mesures de prévention. L'aide alimentaire sera très certainement combinée plus souvent avec la distribution de semences. Il en ira de même de l'aide d'urgence et des mesures de réhabilitation, combinaison que nous pratiquons actuellement 426

au Mozambique. Une autre activité occupera également une place de plus en plus grande: les mesures de soutien propres à établir des solutions durables pour les réfugiés et les populations déplacées. Parmi ces mesures, signalons les projets visant à amener des réfugiés à se prendre en charge, et ceux ayant une finalité de développement qui profitent tant aux réfugiés qu'à la population locale. Citons aussi les projets de réinsertion destinés aux personnes décidées à retourner dans leur pays. A l'avenir, nous l'avons déjà dit, il importera de renforcer la collaboration avec l'ASC chaque fois que la situation s'y prêtera. Ce sera surtout le cas dans les pays où l'Aide humanitaire et alimentaire éprouve des difficultés à trouver des organisations partenaires idoines (pays d'Europe de l'Est, par

exemple). En outre, on pourrait confier plus fréquemment à des membres du Corps déjà présents dans un pays certaines missions exploratoires et d'accompagnement de projets. Sur les plans conceptuel et opérationnel, l'Aide humanitaire et alimentaire continuera d'intensifier sa collaboration avec la coopération au développement. Elle sera progressivement intégrée aux programmes par pays et mieux prise en compte au plan conceptuel dans les autres activités de la DDA. Il importera également de mieux tirer parti des connaissances et des capacités des bureaux de coordination situés dans les pays de concentration. A la Centrale devra non seulement être poursuivi le dialogue avec les sections géographiques, mais encore et surtout être engagé celui avec les services sectoriels. Enfin, il convient de clarifier le rôle que peut jouer l'Aide humanitaire et alimentaire dans les pays de l'Europe de l'Est. Les problèmes qui se sont fait jour dans ces pays (par exemple, la pénurie de médicaments et d'articles de consommation courante, les prix prohibitifs pour une grande partie de la population, des structures de

production qui ne fonctionnent pas, une distribution de marchandises déficiente, etc.) peuvent sembler graves à l'observateur occidental. Or, ils sont le lot quotidien de presque tous les pays en développement depuis nombre d'années et pourtant jamais ne leur a été accordée pour cette seule raison une aide humanitaire. Il importe bien plutôt de résoudre les problèmes structurels que connaissent les pays de l'Est par des réformes économiques et des aides à la balance des paiements, ainsi que cela est pratiqué dans les pays en développement. Face à des difficultés de cet ordre, l'aide humanitaire peut tout au plus jouer un rôle d'appoint (mesures de soutien en faveur de certaines catégories particulièrement défavorisées de la population, par exemple). Elle ne saurait toutefois se substituer aux indispensables mesures d'ordre macro-économique et socio-politique des gouvernements des dits pays ni aux aides économiques et financières internationales y relatives. Elle ne doit pas non plus contribuer à relâcher la pression qu'exerce la nécessité de réformer les structures économiques et sociales dans ces pays. C'est dans le cadre du second crédit de programme destiné aux pays de l'Europe de l'Est que nous vous présenterons les instruments de soutien de la Suisse à ces processus de réformes. Nous avons déjà relevé que l'absence d'organisations partielles éprouvées rend difficile d'éventuelles actions de l'Aide humanitaire et alimentaire en Europe de l'Est. Les institutions de l'ONU quant à elles limitent leur action aux pays en développement, ou ne sont compétentes que pour des situations bien déterminées, par exemple l'aide aux réfugiés. D'autres organisations, telles le CICR, n'interviennent qu'en cas de conflit. Quelques oeuvres d'entraide suisses, en revanche, ont établi depuis longtemps des contacts avec des partenaires dans ces pays. Aussi peuvent-elles entrer en considération pour réaliser des actions ponctuelles en faveur de certaines catégories de la population. Dans ce contexte, nous nous appuyons sur celles des oeuvres d'entraide qui disposent des capacités institu-

tionnelles, administratives et en personnel nécessaires et avec lesquelles nous collaborons également dans les pays en développement. Dans d'autres cas, à défaut d'autre partenaire, l'Aide humanitaire et alimentaire collaborera directement avec les services gouvernementaux et les organismes publics. En pareille occurrence elle s'efforcera autant que possible d'obtenir le concours de l'ASC de manière à ce que le suivi et la surveillance du projet soient assurés. 63 Conditions devant être satisfaites sur le plan de l'organisation et du personnel A la DDA, la Division responsable de l'ensemble des activités entrant dans le domaine de l'aide humanitaire, la Division Aide humanitaire et ASC, compte aujourd'hui 32 collaborateurs. Son organisation actuelle est entrée en vigueur le 1er juillet 1988, date

du regroupement de l'ensemble des activités de l'aide humanitaire en une seule et même division. Il s'est révélé cependant que cette forme d'organisation ne permettait pas à cette division de s'acquitter de sa mission de manière optimale. Aussi, avec le concours d'un consultant, procédera-t-on dans le courant de 1991 à un réexamen de l'organisation de ladite division. L'aide humanitaire, si elle veut rester ouverte et pouvoir relever les nouveaux défis, doit non seulement être bien organisée, mais encore pouvoir compter, comme la DDA dans son ensemble, sur un effectif suffisant de collaborateurs motivés, bien formés et qualifiés. Au chiffre 5 de notre message sur la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement, nous avons rappelé la situation que connaissent actuellement tous les secteurs de la DDA quant à la charge de travail qui pèse sur chacun des collaborateurs. Ces remarques valent dans une plus large mesure encore pour l'aide humanitaire, dont les collaborateurs doivent faire face non seulement à leurs tâches quotidiennes mais encore

s'engager dans nombre d'actions d'aide d'urgence le plus souvent imprévisibles. Il est donc impérieux que la Division dispose d'un effectif de collaborateurs suffisant du point de vue du nombre et répondant au profil qu'exige aujourd'hui une aide humanitaire de haute qualité, également en raison du volume des dépenses de plus en plus important. Les compétences financières actuellement différentes en matière de coopération au développement d'une part, et d'aide humanitaire d'autre part, seront adaptées par une révision correspondante de l'ordonnance pertinente du 12 décembre 1977. Cette mesure aura pour effet une simplification considérable des tâches au plan organisationnel. Par cette révision, nous donnerons suite à une proposition qui avait été formulée par le Contrôle fédéral des finances.

E. 7

Utilisation du crédit de programme précédent 71 Engagements et paiements Le crédit de programme de 530 millions de francs ouvert par l'arrêté fédéral du 30 novembre 1988 (FF 1988 III 1427) à partir du 1er mars 1989 était valable pour une durée minimale de trois ans. Le 31 mars 1991, les engagements à la charge de ce crédit s'élevaient à 371,6 millions de francs. Les événements qui se sont produits en 1989 et 1990 ont montré de manière très nette qu'il était impossible de planifier les engagements avec précision. Néanmoins, nous fondant sur les données dont nous disposons au moment de la rédaction du présent message (printemps 1991), nous prévoyons que le crédit de programme, réserve incluse, sera en tous les cas épuisé à l'expiration de la période minimale de trois ans. 430

72 Forme de l'aide accordée La répartition définitive des moyens disponibles dans les limites du crédit de programme actuel n'est pas encore connue. Toutefois, le tableau ci-après reflète l'état des paiements au 31 mars 1991 avec leur répartition en fonction des diverses formes d'aide; il présente aussi les dépenses prévisibles d'ici le 29 février 1992, date probable de l'épuisement du crédit de programme de 530 millions de francs. Ainsi qu'il ressort de ce tableau, nous avons dû nous écarter à plusieurs reprises de la répartition des moyens initialement prévue, cela afin de faire face aux nouveaux besoins qui se sont fait jour. Comme nous le laissions entendre au chiffre 62 de notre message du 25 mai 1988 concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération, le montant prévu au titre de l'aide alimentaire accordée sous forme de produits laitiers suisses s'est avéré trop élevé. Sur les 40 millions de francs prévus par année, nous n'en avons effectivement dépensé que 28 à 30 millions. De même, les dépenses au titre du Corps suisse d'aide en cas de catastrophe ont été moins élevées que prévues. En revanche, les moyens

prévus pour les formes d'aide impliquant la plus grande souplesse face à l'évolution des besoins n'ont pas suffi. Il s'agit des domaines "Contributions aux organisations et oeuvres d'entraide internationales" et "Autres formes d'aide alimentaire". La répartition du crédit de programme entre ces différentes formes d'aide correspond - à l'exception du domaine "Corps suisse en cas de catastrophe" - aux rubriques budgétaires existantes de l'aide humanitaire. C'est pourquoi la situation décrite ci-dessus a pu être corrigée en ouvrant des crédits complémentaires qui ont été compensés par prélèvement sur les rubriques non épuisées de l'aide humanitaire et de la coopération au développement. 431

A deux reprises, nous avons dû prélever des montants non négligeables sur la réserve en faveur des victimes de catastrophes extraordinaires: en 1989, nous avons alloué une contribution spéciale de 30 millions de francs au total en faveur de réfugiés, de personnes déplacées et d'autres victimes de conflit; en 1990, nous avons accordé une contribution spéciale de 10 millions de francs en faveur des travailleurs étrangers victimes de la crise du Golfe. Dans les deux cas, nous avons dû demander des crédits complémentaires, crédits qu'il n'a été que partiellement possible de compenser par prélèvement sur d'autres rubriques réservées à l'aide publique. 432

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

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

E. 8

Le nouveau crédit de programme 81 Montant et durée Le crédit de programme de 1050 millions de francs que nous vous demandons d'ouvrir, nous permettra de prendre de nouveaux engagements pour une durée de quatre ans au moins. Nous adaptions ainsi la durée de ce crédit à celle du crédit de programme concernant la coopération technique et l'aide financière, contribuant ainsi à décharger le Parlement. Le nouveau crédit de programme doit pouvoir être utilisé à compter du 1er mars 1992 ou immédiatement après l'épuisement du crédit de programme actuel. Ce crédit a été fixé sur la base des chiffres inscrits dans le plan financier et les perspectives budgétaires pour la période 1992-1995. Le montant total qui en résulte, y compris la réserve pour des situations exceptionnelles, est donc de 1050 millions de francs; nous avons en effet ajusté le montant de cette réserve en raison de la situation incertaine qui prévaut dans de nombreux pays. Le volume effectif des dépenses pour l'aide humanitaire internationale sera fixé dans les budgets annuels. 82 Répartition des moyens Dans notre message du 25 mai 1988, nous avons déjà souligné la nécessité de faire montre d'une plus grande souplesse lors de l'utilisation des divers moyens et instruments qui sont à notre disposition. Cette tendance s'est confirmée et renforcée ces trois dernières

années. Pour cette raison, nous sommes parvenus à la conclusion qu'à moyen terme s'imposent, pour l'aide humanitaire, une simplification, respectivement une nouvelle répartition, selon de nouveaux critères des moyens voire, dans une certaine mesure également, des rubriques budgétaires. Une répartition telle que celle qui prévaut aujourd'hui, qui place au premier plan les différentes formes d'aide et non pas les besoins, ne nous semble plus compatible, à plus long terme, avec notre conception d'une aide humanitaire ciblée. 434

Ainsi, les projets combinés, qui comprennent aussi bien des éléments d'aide alimentaire que d'autres éléments (soins médicaux, formation), deviennent de plus en plus fréquents. A cela vient s'ajouter le fait que les diverses composantes des projets se recoupent toujours plus et peuvent gagner ou perdre de l'importance, selon l'évolution de la situation. Dans de tels cas, un soutien financier est la seule forme d'aide envisageable, parce que la seule à offrir la souplesse requise. Comme nous l'avons déjà mentionné plus haut, il en va de même à l'intérieur de l'aide alimentaire. Des contributions s'avèrent nécessaires avant tout pour couvrir les frais de logistique, de transport et de distribution, ainsi que pour la réhabilitation de l'infrastructure nécessaire à l'acheminement de l'aide alimentaire. Des moyens financiers sont également requis pour l'achat local ou régional de céréales et, dans une mesure croissante, d'aliments riches en protéines tels que les légumes secs, car ces deux produits font la plupart du temps partie des denrées alimentaires de base de la population. Certains produits frais tels que les légumes, que l'on peut trouver sur le marché local, répondent également à un besoin. Cela signifie que, dans la proposition de répartition des moyens qui suit, nous prévoyons encore un très grand accroissement dans les domaines "Contributions aux organisations et oeuvres d'entraide internationales" ainsi que "Autres formes d'aide alimentaire". S'agissant de l'aide alimentaire sous forme de produits laitiers suisses, nous nous fondons sur les dépenses moyennes des trois dernières années, étant donné que - contrairement aux autres domaines de l'aide humanitaire - aucun besoin prioritaire justifiant un dépassement de cette somme n'est apparu. Dans les autres domaines, c'est-à-dire celui du Corps suisse d'aide en cas de catastrophe et celui de l'aide 435

alimentaire sous forme de céréales, nous prévoyons une croissance correspondante aux évolutions de ces dernières années. Si des événements extraordinaires venaient à exiger des moyens supplémentaires pour le Corps suisse d'aide en cas de catastrophe, nous pourrions sans autre y répondre. Etant donné que les activités de l'ASC et les contributions aux organisations et oeuvres d'entraide internationales sont financées par la même rubrique budgétaire, un transfert de fonds peut être effectué dans les deux sens. Nous avons d'ailleurs fait régulièrement usage de cette possibilité ces dernières années, ainsi que cela ressort du tableau sous chiffre 72. La répartition des contributions en espèces entre les différentes organisations internationales et suisses, et le type de ces contributions, ne peuvent pas être déterminés à l'avance, puisqu'ils dépendent pour l'essentiel d'événements réels. Avec nos partenaires, nous nous efforçons d'établir une planification approximative et de fixer les priorités communes. Il n'est malheureusement que trop souvent nécessaire d'adapter ces prévisions aux événements effectifs, qui se déroulent différemment. Nous continuerons à l'avenir de participer aux actions d'aide de grande envergure de la communauté internationale, et de soutenir ainsi principalement des projets ou programmes spécifiques. Nous envisageons également de maintenir notre soutien aux actions et aux projets d'aide des oeuvres d'entraide suisses, par des contributions spécifiques. Celles-ci devraient représenter, ces prochaines années, également, environ un cinquième des dépenses annuelles. Les

récents événements ont en outre mis clairement en évidence la nécessité d'une réserve en prévision d'engagements pour des situations extraordinaires. C'est la raison pour laquelle nous maintenons cette réserve et en avons ajusté le montant. Dans ce contexte, nous tenons particulièrement compte du fait que l'aide humanitaire pourrait devenir nécessaire dans des proportions considérables eu égard à la 436

Situation incertaine qui prévaut en Europe de l'Est et en Union soviétique, ainsi qu'à la suite de la guerre du Golfe. Ainsi que nous l'avons souligné dans notre réponse aux interventions parlementaires correspondantes concernant l'Union soviétique et l'Europe de l'Est, cette aide ne devrait toutefois pas être accordée au détriment des pays en développement, si elle devait prendre une certaine ampleur. Elle ne fait pas partie de l'aide publique au développement. Nous en voulons pour preuve qu'il ne nous est pas possible d'annoncer ces prestations au Comité de développement (CAD) de l'OCDE en tant qu'aide publique de la Suisse au développement (APD). C'est pourquoi des ressources budgétaires supplémentaires s'avéreront nécessaires selon les circonstances, que nous vous proposerons en temps opportun d'imputer au crédit de programme de l'aide humanitaire au moyen de crédits supplémentaires correspondants. Nous partons néanmoins du principe que l'Europe de l'Est et l'Union soviétique auront besoin en premier lieu d'une aide économique ou d'une aide à la balance des paiements et d'autres formes d'aide internationale pour réaliser leurs programmes de réforme économique. La contribution de la Suisse à de telles mesures de soutien fera l'objet d'un message séparé concernant un second crédit de programme pour les pays d'Europe de l'Est, que nous vous soumettrons d'ici peu. Par ailleurs, le principe de la compensation reste valable en ce qui concerne l'utilisation de la réserve. Nous fondant sur ces considérations, nous envisageons d'allouer aux différentes formes de l'aide humanitaire internationale les moyens financiers énumérés ci-dessous. Nous nous réservons toutefois le droit de procéder à des transferts de montants d'un poste à l'autre, selon l'évolution de la situation et les besoins qui se feront sentir. 29 Feuille fédérale. 143e année. Vol. III 437

Formes de l'aide Nouveau crédit Crdit de de programme programme de pour 4 ans 530 millions (en mio.de fr.) de francs pour 3 ans a. Corps suisse d'aide en cas de catastrophe 90 45 b. Contributions à des organisations et oeuvres 451 169 d'entraide internationales c. Aide alimentaire accordée sous forme de produits 140 120 laitiers suisses d. Aide alimentaire sous forme de céréales 110 68 - aide sous forme de céréales 1993 20 e. Autres formes d'aide alimentaire 125 51 f. Réserve en faveur des victimes de catastrophes extraordinaires 134 57 TOTAL 1050 530 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel 91 Conséquences financières Comme nous l'avons mentionné au chiffre 8, nous demandons l'ouverture d'un crédit de programme de 1050 millions de francs, pour une durée minimum de quatre ans. Ce montant comprend les dépenses prévues dans le plan financier et les perspectives, et une réserve de 134 millions de francs. Nous n'utiliserons cette réserve qu'en cas de situations exceptionnelles, si par exemple une aide humanitaire de 438

grande ampleur devenait nécessaire en Europe de l'Est et en URSS. Nous prévoyons que le crédit de programme actuel sera épuisé à coup sûr d'ici la fin de la période minimum de trois ans, c'est-à-dire à fin février 1992. Les nouveaux engagements occasionneront des dépenses à la charge du budget fédéral dès 1992 et jusqu'en 1996 probablement. Ces dépenses devront être couvertes par les ressources générales de la Confédération et inscrites au budget annuel que vous voterez. 92 Effets sur l'état du personnel Dans notre message du 25 mai 1988 (FF 1988 II 1141) concernant la continuation de l'aide humanitaire

internationale de la Confédération, nous avons exposé que l'amélioration recherchée de la qualité de l'aide humanitaire nécessitait une augmentation de l'effectif du personnel de la Division aide humanitaire et ASC. Depuis lors, l'effectif de la Division a été augmenté de quatre postes: l'un de ces postes est affecté aux tâches qui relèvent de la Division dans son ensemble; nous avons attribué un poste à l'ASC et deux à l'Aide humanitaire et alimentaire, De cette façon, et grâce à l'engagement extraordinaire de toutes les personnes concernées, nous avons pu faire face à la croissance considérable de l'aide humanitaire en tant que telle, réaliser les objectifs concernant la qualité et le suivi des projets et nous acquitter des nouvelles tâches qui nous incombent. La situation difficile en matière de personnel à la Centrale est ainsi comparable à celle observée dans les autres domaines d'activité de la DDA. A cela vient s'ajouter le fait que, s'agissant d'aide humanitaire, certaines évolutions ne sont que difficilement prévisibles et qu'elles peuvent causer très rapidement une surcharge supplémentaire notable au personnel de la Centrale. Eu égard au volume croissant de l'aide humanitaire et à la nécessité de conso-

luder l'amélioration qualitative de l'aide dans le sens des considérations du présent message, nous prévoyons d'augmenter encore l'effectif du personnel. 93 Conséquences pour les cantons et les communes L'exécution de l'arrêté fédéral proposé incombant exclusivement à la Confédération, elle n'entraînera aucune charge pour les cantons et les communes.

E. 10

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

E. 11

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

E. 12

183 114

E. 16

29 231 103 47 2 '206 1-748 745 416 315 2'258 _ 72 2'517 154 928 719 3'054 6 '190 pour les dans les pays avoisinants (Côte 1-016 1'332 3-554 449 683 100 95 1-494 _ 80 431 125 5 9-942 - 200 184 152 - 610 105_ 1-731 4'689 503 1-053 614 4-278 1-761 49 4-149 - 501 1-225 3-018 9-041 réfugiés d- Ivoire, 1-324 855 5-618 263 506 107 70 1-886 9 86 1-429 1) 130 822 4-415 - 77 81

E. 18

- 51 110 2-069 851 5-786 50 205 281 5-738 983 - 2-302 147 343 3-410 2-451 7'839 libériens 3-138 2-683 11-885 2-101 2-153 518 258 5-991 9 243 2'286 636 1-726 26-617 12 460 379 186 29 892 318 2-116 4-788 12-223 1-298 1-674 1-210 12-274 2-744 121 8'968 301 1-772 5-354 8-523 23-070 Guinée et Sierra Leone) 479

Cont inents/Pays Swaziland Tanzanie Togo Tchad Tunisie Zaïre Zambie Zimbabwe Amérique latine Amérique Centrale 2) Argentine Bolivie Brésil Chili Colombie Costa Rica El Salvador Equateur Guatemala Haïti Honduras Jamaïque Mexique Nicaragua Panama Paraguay Pérou Venezuela Asie/Océanie Afghanistan Asie du Sud-Est 3) Bangladesh Cambodge Chine, Rép. pop. Inde Indonésie Laos 2) Plan d'action global 3) Plan d'action global du sud-est asiatique 1988 _ 2'473 117 2'210 338 1'697 482 1'090 . - 72 1'852 2 '490

1-041 70 1'414 190 51 598 540 315 500 2 '700 - 451 560 10 7 '422 - 4'031 360 510 3'038
 235 1'543 pour les pour les 1989 1990 1 1-031 3 186 196 25 815 331 147 1 60 147 1-979 2
 2'651 1 277 580 2'165 305 143 598 1-500 1 900 1-140 7-208 - 448 2-122 4 - 3'790 2 2'200 1
 2-775 375 1-419 3'424 2 240 1 53 -369 •634 57 262 629 631 494 293 •000 - 194 •045 •988
 472 - 201 214 226 897 •031 118 795 947 745 470 •472 - •701 •700 926 864 157 -576 -656 -
 réfugiés centre-américains réfugiés indochinois dans Total 1988-1990 1-369 7-138 360
 2-668 992 3-143 1-307 1-530 l'OOO 60 413 5-876 7-129 1-790 650 3-780 709 420 2'093
 3'071 1-333 2-435 10-855 745 1-369 7-154 10 13-913 3'900 7'732 1'599 2-086 9-038 2-131
 1-596 (CIREFCA) les pays 480

Continents/Pays 1988 Haïti Myanmar (Birmanie) Népal Pakistan Papouasie-Nouvelle
 Guinée Philippines 2 ' Sri Lanka Thaïlande 4) 2' Vietnam Moyen Orient Iran/Irak 3' Iran 1-
 Israël (y compr. territoires occupés) 5) 3 ' Jordanie 5) 3' Liban 5) 5' Région du Golfe Syrie
 5) 1' Yemen Europe Bulgarie Hongrie Pologne Roumanie Turquie URSS _ 109 873 325
 779 530 163 100 425 073 319 367 003 75 341 1989 _ 168 1-708 805 250 1'785 2 '769 5 '160
 700 2'000 4'026 7-969 2'821 4 '364 1-757 370 525 4 '824 l'OS4 l'OOO 615 1990 175 528 3
 '534 2 '333 3-481 780 1-500 1-645 4-344 2 '652 2 '625 10'441 2-992 3 204 81 768 16 Total
 1988-1990 175 168 2 '345 1-678 250 7'644 5-881 11-171 1-643 6-600 7-096 15-386 8-792
 12-356 10-441 5 '752 370 3 804 4-905 1-822 l'016 956 4) y compris aide à l'UNBRO 5) y
 compris aide alimentaire multilatérale à l'UNRWA 481

è

* Annexe 2 2 Les partenaires dans le domaine de l'aide humanitaire et alimentaire
 Organisations a) Organisations internationales UNHCR - Contribution ordinaire - Contr.
 extraordinaires - Part frais administratifs pour pays non-membres ONU 1 9 8 8 1 9 8 9 1 9 9
 0 Total 1988-1990 Contr. Aide "Contr. Aide Contr. Aide Contr. Aide espèces alim. espèces
 al im. espèces alim. espèces aura. 1) 1) 1) 1) (en milliers de francs) 7'SOO - 8 '000 - 8'500 -
 24 '000 9-606 3'676 22'000 2 ' 598 14'350 2'248 45'956 ,8'522 319 - 350 - 669 PAH -
 Contributions au programme ordinaire - Contr. aux r es. d'urgence (RAIU)* - Actions
 bilatérales UNRWA - Contribution ordinaire - Contr. extraordinaires UNBRO - - 676 3-000
 - l'OOO 7 11 5 1 -856 -206 975 -393 - -003 - - - 3"500 750 2-500 7-618 12'128 710 6'736 -
 517 - - - 3 '500 750 1-500 7 15 1 6 '714 '597 •497 -415 254 500 10 1 5 - - 676 -000 -500
 •000 23-188 38-931 3-182 18-544 254 2-020 * dès 1990 réparti en RAIU et PRO
 (Protracted Refugee Opérations) 1) y compris contributions en espèces à charge de la
 rubrique 202.493.27 "Autres formes d'aide alimentaire" 2) à charge de la rubrique
 202.493.26 3) à charge de la rubrique 202.493.24

-p>.2 Organisations ONORO - Contribution volontaire au fonds pour les catastrophes -
 Contr. extraordinaires OIM - Contribution ordinaire - Contr. extraordinaires - Contr. au
 budget administr. 2) UNICEF * - Contr . extraordinaires PAO PNDD Bureau de
 coordination des HD pour l'aide humanitaire en Afghanistan (Op. Salaam) UNITAR Fonds
 des NU pour les victimes de la torture 1 9 8 8 1 9 8 9 1 9 9 0 Total 1988-1990 Contr. Aide
 Contr. Aide Contr. Aide Contr. Aide espèces alim. espèces alim. espèces al ira. espèces
 alim. 1) D D D 160 - 600 300 461 2 '200 664 - 2'DOO 154 50 160 - 160 - 480 - - - l'OOO -
 l'OOO 600 - 600 - l'SOO 450 - 250 - l'OOO 493 - 529 - l'48 2'500 - 1-500 543 6 '200 _ _ _ _
 _ 6 6 4 - 1-639 1-639 - - - - - 2'000 147 - 301 _ _ _ _ _ 5 0 - - _ -- 543 - - - - - * Depuis 1985
 les contributions ordinaire sont payées sur le crédit de programme de la coopération
 technique et de l'aide financière

Organisations b) Organisations de la Croix-Rouge CICR - Contribution ordinaire 3) - Contr. extraordinaires Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge Croix-Rouge suisse - Contribution ordinaire pour l' aide en cas de catastrophe - Contr. extraordinaires Institut Henry-Dunant - Contribution volontaire c) Oeuvres d'entraide privées suisses Action de Carême Action suisse RETURN Alliance missionnaire évangélique Amici di Padre Mantovani Armée du Salut Bund freier evang. Gemeinden der Schweiz Caritas Comité suisse soutien à l'Erythrée 1 9 8 8

E. 19

Aide Contr. al im. espèces 1) 50-000 6-534 17 '100 159 2-250 182 2-519 - 135 887 93 248 109 819 200 7'926 439 724 9 0 Total 1988-1990 Aide Contr . Aide alim. espèces alim. D D - 140-000 S'953 55-000 449 6-235 733 S'544 130 _

E. 20

50 578 118 947 27

E. 25

9-941 4-137 733 _ 16'674 1-004 - 2-738 - 270 l'014 263 327 2-418 439 24-560 2-615 * pour les années 1987 et 1988 W i U) ta3al J^ 00 <J\

*. 00o\ Organisations Comité suisse soutien au peuple sahraoui Cons. suisse missions évang. Emmaus Entraide protestante suisse Fédération luthérienne mondiale Fondation OSTHI Fond. Villages d'enf. Pestalozzi Frères de nos Frères Kinderhilfe Bethlehem MEDAF Médecins sans Frontières Missionnaires bénédictins Uznach Mori ja Mouvement chrétien pour la paix/ Oeuvre suisse d'entr. ouvr. REHASWISS Serv. d'entr. Unions chrét. suisses Solidarité Tiers Monde Terre des Hommes, Genève Terre des Hommes, Lausanne Union suisse des églises adventistes Divers 1 9 Contr. espèces 60 108 - 138 _ - 79 - _ - 250 - _ 117 - 43 _ - 3-163 - 117 8 8 Aide al im. 1) 399 1-770 189 100 505 - - 217 _ 100 - 200 213 45 - - 1-090 1-322 2-627 200 211 1 9 Contr. espèces 141 -- 437 _ 250 187 - 130 - 495 - _ 110 77 170 _ 190 4-590 - 151 8 9 Aide alim. 1) 613 2-102 585 280 525 - - 222 _ 367 - 280 320 95 - 80 1-159 987 2-697 171 17 1 9 Contr . espèces 60 - - 291 _ - 87 - 70 - 477 - _

E. 29

118 - _ 122 3-326 - 22 9 0 Aide alim. 1) 550 2-104 455 510 51 - - 234 _ - -- 306 - - 80 990 1-273 880 196 199 Total 1988-1990 Contr . Aide espèces alim. 1) 261 108 - 866 _ 250 353 - 200 - 1-222 - _ 256 195 213 _ 312 11-079 - 290 1-562 5'976 1-229 890 1-081 - - 673 _ 467 - 480 839 140 - 160 3'239 3-582 6-204 567 427

Interventions du Corps suisse d'aide en cas de catastrophe Annexe 3 * 4*. Cont inent s/Pays Afrique Angola Bénin Djibouti Ethiopie Kenya Libéria Madagascar Mali Mauritanie Mozambique Namibie Ouganda Rwanda Sénégal Somalie Soudan Tanzanie Tunisie Zambie Zimbabwe Amérique latine Bolivie Colombie 1988 - 27 381 3'261 231 - l'534 345 _ -- 528 184 - - 589 _ - - 91 - 779 1989 (en milliers de francs) - 135 125 * 771 * 609 - 371 * 165 * 41 * 73 * 123 * * 42 * * 95 * 169 * - * 290 * _ - - 27 * - 12 1990 87 * - 130 234 *

E. 34

22 1-477 310 109 416 - 431 - - 342

E. 38

1 ' ASC pour le compte d ' la Croix-Rouge suisse 1989 422 83 * 46 * 140 687 *

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

*x VQ O\ Continents/Pays Moyen Orient Région du Golfe Iran Israël (y corapr. Jordanie 3) Liban 3) Syrie 3) Europe Hongrie Turquie 3) y compris aide 1 9 8 8 Contr . Aide espèces alim. 1) - 897 96 terr. occupés) 3) l'145 1-882 3'319 2'279 1-763 192 75 - — alimentaire multilatérale à l'UNRWA 1 9 Contr. espèces - 2-000 4-441 - 1-240 - 525 1-000 8 9 Aide alim. 1) - 2-026 3-476 2-821 2-087 359 -- 1 9 Contr . espèces 9-393 1-000 1-812 - 1-087 - - 16 9 0 Aide alim. 1) 1-048 - 2'548 2-652 1-082 1-928 - — Total 1988-1990 Contr . espèces 9-393 3-897 7-398 - 4-606 - 600 1-016 Aide alim. 1) 1-048 2-122 7-906 8-792 4'932 2'479 - ~ Les montants indiqués dans ce tableau sont compris dans les chiffres mentionnés aux annexes 12 et 2

Aide alimentaire * Annexe 6 Produits Produits laitiers suisses - Lait entier en poudre - Lait écrémé en poudre - Fromage fondu - Divers (y compris rations complètes) - Aide à la Pologne . Fromage à pâte dure . Lait pour nourrissons Total produits laitiers suisses Aide en céréales - Farine de blé suisse - Blé en prov. de Hongrie (pour la Pologne) - Céréales achetées dans les pays du tiers monde: . Blé . Farine de blé . Riz . Haïs (y compr. far. de maïs) . Sorgho (mil) . Autres - Logistique p^ Total aide en céréales S ^i 1988 1-597 1-373 454 106 - - 3 '530 4-000 - l'OOO - 12-755 . 22-309 7-322 500 - 47-886 1989 en 1-406 1-101 429 147 450 165 3-698 5-660 8-000 4'374 - 9-855 14-248 2-543 500 - 45 ' 180 1990 tonnes 1-486 1-187 542 70 - - 3-285 3-000 - 7-500 l'OOO 20-585 23-250 550 1-301 - 57 ' 186 Total 1988-1990 4-489 3-661 1-425 323 450 165 10-513 12 ' 660 8-000 12-874 1-000 43-195 59-807 10-415 2-301 - 150-252 1988 1989 en milliers 28 '884 29-426 2'748 3'690 1-984 261 2-000 _ 5-832 5-381 S'488 5'248 2'225 2-278 550 290 912 365 18-016 21-236 1990 Total 1988-1990 de francs 27-966 2-069 - 1-565 254 7-721 5-690 676 1-011 1-035 20-021 86-276 8-507 1-984 3-826 254 18-934 16-426 5-179 1-851 2-312 59-273

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

Annexe 7 Choix d'actions typiques de l'aide humanitaire avec une brève description AFRIQUE Angola: Programme d'aide d'urgence de l'ONU Depuis quinze ans, les troupes

gouvernementales et le mouvement d'opposition UNITA se combattent en Angola. A cause de ces combats, de vastes parties du territoire angolais ont été abandonnées par leur population, ce qui a conduit à des concentrations de personnes déplacées dans les agglomérations urbaines des provinces. Plus d'un million de personnes ont dû abandonner leur région d'origine pour des raisons de sécurité ou s'enfuir devant les combats. De ce fait, la production agricole a été paralysée à une large échelle. En outre, les pluies irrégulières voire inexistantes de ces dernières années ont anéanti dans les régions centrales et méridionales de l'Angola la majeure partie des récoltes déjà faibles. Comme conséquence de cette situation, environ deux millions de personnes ont un besoin urgent d'aide humanitaire. Pour cette raison, les Nations Unies ont lancé un vaste plan d'opération (Spécial Relief Programme for Angola, SRPA) qui a été finalement accepté en septembre 1990 aussi bien par le gouvernement que par l'UNITA. Au cours du 1er trimestre 1991, 110'000 tonnes de denrées alimentaires, principalement des céréales et des légumineuses, doivent être transportées des régions côtières et du Sud vers les provinces les plus touchées par la sécheresse et le conflit. Simultanément, des semences et des outils agricoles sont distribués. La surveillance de l'action est assurée par le personnel de l'ONU, dont l'effectif a été renforcé à cette fin. La Suisse décida d'apporter son soutien à cette action sous la forme d'une contribution en espèces pour l'infrastructure nécessaire, un tel financement étant, contrairement à l'aide alimentaire, beaucoup plus difficile à obtenir. Elle fut l'un des premiers pays à participer à cette aide. La contribution suisse de 890'000 francs au total est destinée à la mise en place du réseau de transmission de l'ONU entre les ports et les centres de distribution, à l'acquisition de logements préfabriqués pour le personnel nécessaire à la surveillance de l'opération ainsi qu'aux réparations urgentes à effectuer sur les liaisons routières les plus importantes. Une mission du Corps suisse d'aide en cas de catastrophe, qui s'est rendue en Angola dans le cadre de mesures d'accompagnement, a confirmé l'urgence et l'importance de cette contribution. 499

En outre, la Suisse continue de soutenir le programme d'aide d'urgence du CICR dans la région du haut-plateau central angolais par un montant d'environ 1,7 million de francs par an, avant tout par des contributions pour l'achat de semences. Mauritanie: Soins médicaux à des enfants dans un bidonville de la capitale Suite à la dernière grande sécheresse vers le milieu des années quatre-vingts, de nombreux nomades venus du nord de la Mauritanie, qui avaient perdu tous leurs troupeaux, se sont installés dans les environs de la capitale Nouakchott. Terre des Hommes a, par la suite, lancé dans le bidonville de Kebbah Mendes, qui compte environ 45'000 enfants, un programme humanitaire. Cette organisation concentre ses efforts essentiellement dans le domaine de l'amélioration des soins médicaux ainsi que des programmes nutritionnels en faveur d'enfants sous-alimentés. En outre, des programmes de vaccination sont effectués. Un programme de formation de personnel soignant local a permis de réduire le nombre de collaborateurs expatriés. Il existe une étroite collaboration avec l'hôpital gouvernemental; les cas de maladies contagieuses y sont acheminés. Simultanément, l'hôpital gouvernemental reçoit certains médicaments de Terre des Hommes Lausanne. La DDA soutient ce programme depuis 1988 par un montant annuel d'environ 300'000 francs. Mozambique: Programme d'aide d'urgence Les deux tiers des 15 millions d'habitants du Mozambique vivent dans la pauvreté absolue. Environ 1,2 million de Mozambicains vivent comme réfugiés dans les pays avoisinants. Dans le pays même, on compte 1,6 million de personnes déplacées. Suite à la guerre civile qui dure depuis plus de dix ans, à des pertes de récolte dues à la sécheresse ainsi qu'à des problèmes économiques, presque la moitié de la population dépend entièrement ou partiellement de

l'aide alimentaire internationale. En avril 1989, le gouvernement mozambicain présentait un programme clairement structuré, établi en collaboration avec les organisations de l'ONU, pour l'aide d'urgence 1989/90. L'accent était mis sur l'approvisionnement de la population en biens de première nécessité ainsi que sur la remise en état des infrastructures nécessaires, afin de pouvoir effectivement atteindre les groupes visés. 500

Dans le cadre de l'aide humanitaire, le Conseil fédéral décida de participer à ce programme par des actions supplémentaires d'un montant d'environ 5 millions de francs. Une mission d'experts se rendit sur place et arriva à la conclusion, qu'en premier lieu il fallait soutenir le secteur logistique et celui de la formation du personnel chargé de la distribution des biens de secours. Suite à cela, la DDA participa par un peu moins de 3 millions de francs au programme de formation de 1990 à 1992 du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) dans les provinces mozambicaines. Par ce programme, la gestion et les structures opérationnelles devaient pouvoir être améliorées au niveau des provinces. De plus, un programme du PNUD pour l'assainissement d'une route dans la province de Niassa était aussi soutenu. Il s'agit d'une route revêtant une grande importance pour l'acheminement de biens de secours. La contribution de la DDA à ce programme s'est montée à 1,4 million de francs pour deux ans. Finalement, l'organisation non gouvernementale OHI (Organisation Handicap International) a reçu par l'intermédiaire de notre bureau de coordination une contribution à son projet de mise en place d'une structure orthopédique et physiothérapeutique de base dans la province de Tété. La durée de ce projet est de trois ans. En outre, nous continuons à soutenir au Mozambique toute une série de programmes nutritionnels en faveur de groupes particulièrement touchés. Ce soutien s'effectue en majeure partie par le biais d'organisations religieuses. Des contributions sont aussi régulièrement octroyées au Comité international de la Croix-Rouge (CICR) pour ses activités en faveur de la population dans les provinces touchées par la guerre civile. Dans ce cas, l'assistance médicale et l'alimentation sont prioritaires. Le Corps suisse d'aide en cas de catastrophe (ASC) a soutenu les actions du CICR par la mise à disposition de personnel et a participé à l'agrandissement d'un centre orthopédique ainsi qu'à la construction de deux ateliers mécaniques. L'ASC a également construit un dépôt pour le Bureau du Coordonnateur des NU pour l'aide en cas de catastrophe (UNDRO) et a mis à sa disposition un expert pour la formation de personnel local en gestion de stocks. Finalement, la DDA soutient les programmes du HCR en faveur de réfugiés mozambicains rapatriés. Toutefois, vu la situation encore incertaine, leur nombre reste faible. 33 Feuille fédérale. 143e année. Vol. III 501

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

Namibie: Assistance médicale dans le Bushman-Land Le Bushman-Land, une région de 18'000 km², est situé au nord-est de la Namibie. Il compte environ 10'000 habitants appartenant à l'ancienne ethnie autochtone. Jusqu'à l'indépendance du pays, l'assistance médicale était assurée par des médecins et du personnel soignant sud-africains. Après l'indépendance, le nouveau gouvernement, par suite de manque de personnel, n'était pas en mesure d'assurer pour une période transitoire indéterminée l'assistance médicale dans cette région. Suite à une demande correspondante du Ministère namibien de la santé, l'ASC s'est déclaré d'accord en mars 1990 d'assurer l'assistance médicale dans le Bushman-Land par des membres de son organisation, pour une période de 18 mois. Entretemps, ce sont 25

personnes (médecins, infirmières, laborantines, logisticiens et généralistes) qui travaillent dans deux cliniques. De plus, les membres de l'ASC se rendent également dans des villages isolés, où des consultations, des campagnes de vaccination et des dépistages de tuberculose sont régulièrement effectués. Une grande importance est donnée à la formation et au recyclage du personnel de santé local ("health workers") ainsi que du personnel soignant et de laboratoire. Après avoir reçu en mars 1991 une demande du Ministère de la santé, l'ASC s'est déclaré prêt à prolonger de douze mois sa présence dans le Bushman-Land. Au cours de cette période, une remise graduelle de ce projet devrait pouvoir s'effectuer. Simultanément, l'ASC s'est déclaré d'accord de mettre à disposition de l'hôpital de Rundu, pour une période de 12 mois, une équipe chirurgicale. Tanzanie: Aide à la reconstruction après des inondations Après des pluies de mousson particulièrement fortes dans le sud-est de la Tanzanie en avril 1990, les cours d'eau en crue ont arraché nombre de ponts importants, interrompu les liaisons téléphoniques et provoqué des inondations au niveau de leur cours inférieur. Dans des régions plus escarpées, des glissements de terre menaçaient les habitants. 502

Après que des secours ont été demandés à l'ASC, ses experts ont procédé à l'analyse de la situation et ont offert une aide d'urgence dans le domaine technique (conseil en ingénierie et transmission sans fil) ainsi qu'une aide à la reconstruction (réouverture d'axes routiers). Les autorités tanzaniennes ont fait connaître à l'ASC leurs besoins, à savoir la mise en place immédiate d'un gué provisoire avec les rampes d'accès appropriées et la reconstruction provisoire, aussi rapide que possible, de deux ponts ainsi que la remise en état de tronçons routiers ravagés. Avec le soutien de notre ambassade et de notre bureau de coordination, l'ASC a planifié et construit en un court laps de temps, avec l'aide d'un entrepreneur et d'une main-d'oeuvre locaux ainsi que de l'armée tanzanienne, aussi bien le gué que les deux ponts, y compris les travaux nécessaires pour consolider les berges et garantir le niveau du lit du cours d'eau. Au total, 77 t d'éléments de ponts et de gabions ont été transportés par voie maritime depuis l'Europe, faute de matériaux disponibles sur place. Dans les délais impartis, c'est-à-dire avant le commencement de la saison des pluies au début d'octobre, les constructions ainsi que les tronçons assainis des routes d'accès ont pu être remis aux autorités tanzaniennes. Tchad: Aide alimentaire suite à des pertes de récolte Afin de ne plus jamais enregistrer de famines comme celle de 1982 à 1985, des systèmes internationaux de surveillance furent mis en place. Par l'analyse de données fournies par les satellites, les quantités de pluie tombées dans les régions menacées sont surveillées et des calculs sur les récoltes prévisibles effectués. Déjà en automne 1990, les informations ainsi recueillies ont laissé pressentir une aggravation de la situation. Les études faites sur le terrain confirmaient l'insuffisance des pluies et leur mauvaise répartition géographique. Par la suite, tous les pays du Sahel ont enregistré par endroit des pertes de récolte très élevées. Ainsi on compte qu'au Tchad le déficit se montera en 1991 à près de 250'000 t. En étroite collaboration avec la Section Afrique occidentale, responsable de la coopération au développement, l'Aide humanitaire et alimentaire a recherché des possibilités d'aide appropriées. Un secours d'urgence sous forme d'aide alimentaire était incontesté; il devait se baser le plus possible sur l'acquisition de céréales produites localement. De plus, des organisations partenaires locales de la coopération au développement 503

devaient s'occuper de ces projets d'aide d'urgence, afin d'éviter autant que possible des actions de distribution de type caritatif. Au cours des trois premiers mois de 1991, les actions suivantes ont été soutenues: a) 1 million de francs a été mis à disposition du

Programme alimentaire mondial (PAM), pour lui permettre d'acheter par l'intermédiaire de l'Office national des céréales dans les régions excédentaires environ 3000 t de mil et de les acheminer vers les régions déficitaires du nord. Vu l'absolue pauvreté de la population, une grande partie de ces céréales devra être distribuée gratuitement. Des projets "travail contre vivres" ne pourront être réalisés qu'à une échelle très restreinte. b) Santé publique L'Institut tropical suisse travaille au Tchad dans le cadre d'un projet de développement. Dans le secteur de la santé publique, il a effectué, en collaboration avec une institution tchadienne, une enquête sur les besoins. Les résultats ont montré un accroissement sensible du nombre d'enfants mal nourris ou sous-alimentés. Il faut donc s'attendre à un accroissement important du nombre d'hospitalisations de tels enfants. Suite à ces résultats, l'Aide humanitaire et alimentaire a décidé la livraison par fret aérien de 30 t de poudre de lait suisse. Avec les 4 t de sucre et les 6000 l d'huile achetés localement, une boisson hautement énergétique sera préparée dans plusieurs centres médicaux, boisson qui pourra être utilisée dans des programmes nutritionnels intensifs. c) Banques de céréales Dans la région de Melfi, dans le sud du pays, la DDA soutient un programme de développement rural intégré. Cette région compte de nombreuses personnes rapatriées, venant avant tout du Soudan. Dans le cadre d'actions d'aide d'urgence, un certain nombre de banques de céréales recevront du mil. Ainsi la mauvaise situation alimentaire des rapatriés pourra être améliorée et la main-d'oeuvre disponible maintenue. De plus, les stocks de céréales, gérés sur le plan communal, fourniront aussi les semences pour le prochain ensemencement. De cette façon, une aide est apportée aux personnes touchées, sans menacer les efforts en cours de la coopération au développement par des distributions gratuites. 504

ASIE Inde: Projet d'aide sociale en faveur de handicapés Plus de la moitié de la population du sous-continent indien vivant au-dessous de la limite de la pauvreté, les chances de survie des personnes handicapées sont particulièrement faibles. La solidarité envers les handicapés et leurs familles diminue toujours davantage devant une lutte de plus en plus âpre pour la survie. Ils appartiennent dans la société indienne aux groupes marginaux les plus défavorisés au point de vue social. L'oeuvre d'entraide REHASWISS, fondée en 1977, s'est fixée comme but de promouvoir les handicapés en Inde en vue de leur insertion professionnelle et sociale. Le soutien est apporté par des programmes de formation, l'achat d'appareillage d'assistance pour des écoles spéciales et des micro-projets individuels permettant aux personnes touchées de subvenir à leurs propres besoins. La DDA soutient trois projets de REHASWISS en Inde: 1) Formation de téléphonistes pour des malvoyants: Durant trois ans, 144 malvoyants du Penjab reçoivent une formation de téléphoniste. Ils seront également assistés lors de la recherche d'un poste de travail. 2) Ateliers protégés pour 20 femmes aveugles et handicapées physiques : Les personnes touchées ont la possibilité de loger et de travailler dans un environnement protégé. Après une période de formation dans différentes activités, elles devraient être en mesure de subvenir elles-mêmes à leurs besoins. Le projet devrait pouvoir s'autofinancer après trois ans. 3) Aide à l'insertion pour des personnes handicapées au Kerala, Andhra Pradesh, Tamil Nadu et Bengale occidental: Grâce à environ 1000 micro-projets, des handicapés et leurs familles devraient recevoir durant trois ans une aide de départ afin d'atteindre l'indépendance économique. L'aide est conçue de telle façon que les handicapés peuvent rester à leur domicile. En outre, des travailleurs sociaux d'organisations partenaires sont formés pour évaluer et assurer le monitoring de ces projets. 505

Moyen-Orient: Aide humanitaire à la suite de la crise du Golfe Après l'invasion du Koweït par l'Irak en août 1990, des centaines de milliers de travailleurs étrangers ont quitté le Koweït et l'Irak, principalement en direction de la Jordanie. Il s'agissait avant tout d'Égyptiens, mais aussi de ressortissants du Bangladesh, du Pakistan, des Philippines, de Sri Lanka et du Vietnam. Leurs pays d'origine n'étaient pratiquement pas en mesure de pourvoir à leur rapatriement. Dans une première phase, les autorités jordaniennes étaient soutenues dans leurs efforts pour héberger toutes ces personnes. L'ASC a fourni des tentes et d'autres biens de secours; il a mis en place un système d'approvisionnement en eau et un réseau de communication. Un avion a été mis à disposition de l'Organisation Internationale pour les Migrations pour ses vols de rapatriement. Les activités des organisations internationales et du CICR en faveur de ces personnes, ainsi que les mesures de préparation en cas de nouveaux mouvements migratoires ont été soutenues par des contributions financières et une aide alimentaire. Ainsi au cours du dernier trimestre de 1990, plus de 10 millions de francs ont été utilisés de cette façon. Durant le conflit et après la cessation des hostilités, les efforts de l'ONU, du CICR et de la CRS en faveur des victimes du conflit ont également été soutenus. En outre, le Conseil fédéral a décidé la prise en charge de la garantie pour risque de guerre de deux avions utilisés par le CICR. A cela s'ajoutent d'autres contributions d'un montant global de 10 millions de francs. Après la fuite massive des populations kurdes vers la Turquie et l'Iran en avril 1991, de nouvelles actions d'aide ont été entreprises. L'ASC a fourni une aide d'urgence en Turquie, envoyé des biens de secours et mis à la disposition des réfugiés une équipe médicale. D'autres biens de secours ont été acheminés vers l'Iran. Les programmes d'aide d'urgence du HCR et de l'UNICEF ont été soutenus par des contributions. Le PAM a été autorisé à garantir au gouvernement iranien la restitution d'une certaine quantité de denrées alimentaires prélevées sur les stocks de l'Etat. De cette façon, une aide alimentaire a pu être immédiatement mise à disposition des réfugiés arrivant en Iran. D'autres actions d'aide sont prévues. Pour ces dernières et les mesures décrites ci-dessus, le Conseil fédéral a accordé le 9 avril 1991 une nouvelle contribution de 10 millions de francs. 506

Philippines: Programme d'aide du CICR Depuis de nombreuses années sévit un conflit armé entre le gouvernement et différents groupes de rebelles en diverses régions des Philippines, surtout sur l'île de Mindanao. C'est avant tout la population civile qui en subit les conséquences. Les populations doivent souvent quitter leurs villages durant un laps de temps plus ou moins long. Face à cette situation, le CICR joue un rôle important depuis des années: visites régulières dans les prisons où sont détenues les personnes arrêtées dans le cadre de tels conflits, mais aussi fourniture de denrées alimentaires et d'assistance médicale aux personnes déplacées. Dans ce domaine, la société nationale de la Croix-Rouge se trouve de plus en plus engagée. De ce fait, le CICR a pu réduire ses propres activités ces derniers temps. Finalement comme dans tous les conflits internes - il faut mentionner la diffusion des principes internationaux de la Croix-Rouge en tant qu'activité importante. La DDA soutient ce programme du CICR depuis de nombreuses années par une contribution annuelle d'environ un million de francs. AMERIQUE LATINE Pérou: Lutte contre l'épidémie de choléra Au début de 1991, une épidémie de choléra s'est déclarée au Pérou, le long de la côte pacifique. Fin mars, plus de 100'000 personnes étaient atteintes du mal et plus de 600 décès enregistrés. En février 1991, l'ASC a immédiatement réagi à une demande d'aide des autorités péruviennes, en mettant à disposition par l'UNICEF sérum et ORS (solution orale de réhydratation) pour 25'000 personnes et en envoyant une équipe médicale d'épidémiologues-bactériologues chargée de soutenir les autorités et l'UNICEF

dans leur lutte contre le choléra. Simultanément, des biens médicaux étaient envoyés de la Suisse par avion. Une action ayant un effet durable était demandée. Il a donc été décidé sur place, après discussions avec le Ministère de la Santé et l'UNICEF, d'équiper dans le sud-est du pays, à titre d'aide à la survie et de prévention, un laboratoire pour le dépistage du choléra, d'effectuer des examens, de former le personnel de laboratoire, d'informer les autorités et la population. Ainsi, une nouvelle expansion de la maladie devrait pouvoir être maîtrisée dans cette région de transit. 507

Devant l'augmentation croissante des cas de choléra, l'ASC va, dans une seconde phase et après avoir combattu les symptômes, s'occuper des causes de l'épidémie, c'est-à-dire des problèmes d'eau potable et d'eaux usées. Avant et durant toute l'action, l'ASC a été soutenue par notre ambassade et notre bureau de coordination. Pérou: Programme d'aide d'urgence par le biais d'organisations non gouvernementales locales Depuis plus de deux ans, les conditions politiques, économiques et sociales au Pérou, un pays de concentration de la coopération au développement, se sont détériorées de façon marquante. Il était prévisible que l'aide humanitaire au Pérou allait jouer à moyen terme un rôle plus important que jusqu'alors. Traditionnellement, elle se limitait à quelques programmes nutritionnels ponctuels d'œuvres d'entraide suisses et du CICR. Avec la Section Amérique latine de la DDA et le bureau de coordination de Lima, des possibilités d'établir pour les années à venir un programme cohérent d'aide humanitaire furent recherchées. La décision fut prise de concentrer les efforts de l'aide humanitaire dans les régions de Cusco, Puno et Piura et de collaborer principalement avec les organisations non gouvernementales locales, déjà partenaires de notre coopération au développement. De ce fait, une viabilité aussi grande que possible devait être donnée aux mesures de soutien prises. Il fallait accorder non seulement une aide d'urgence, mais également une modeste contribution à l'amélioration des conditions de vie et de survie des groupes de population touchés. Les ONG participant à ce programme se sont unies en un consortium; outre la Suisse, ce programme a également été financé par les Pays-Bas. Il s'est étendu sur une période de deux ans. La contribution globale suisse s'est montée à 1,5 million de francs. Une première évaluation, réalisée une année après le début de l'aide, a confirmé le bien-fondé de la procédure choisie. Ce qui est avant tout unique dans cette action est le fait que pour la première fois, un certain nombre d'ONG locales, ayant des activités très diverses, aient coordonné leurs efforts. Pour les projets ainsi soutenus, il s'agissait de mesures tendant à améliorer la production agricole et l'infrastructure, à promouvoir les revenus ainsi que de mesures dans le secteur de la santé. Les autres points dominants étaient la formation et l'alimentation. En plus de ce programme, un certain nombre de projets complémentaires, situés dans la même région, étaient soutenus également par notre bureau de coordination et des organisations non gouvernementales locales. Parmi ceux-ci se trou-

508
valent aussi des projets typiques d'aide alimentaire: distribution de semences de pommes de terre, soutien à des magasins et des boulangeries de quartier, ainsi qu'à des cantines scolaires. A Lima et dans le sud du pays une aide alimentaire fut accordée, en partie par le biais d'œuvres d'entraide suisses et en partie par le bureau de coordination. Les produits alimentaires ont été achetés sur le marché local. Finalement, nous avons également soutenu le programme passablement élargi du CICR. Cette organisation concentre ses efforts - en plus des fonctions traditionnelles de protection - principalement sur la mise à disposition d'une assistance médicale dans les zones où les institutions étatiques ne sont plus actives à cause des activités du "Sentier Lumineux". Haïti: Aide d'urgence en

complément de projets de la coopération au développement En été 1990, une extrême sécheresse sévissait en Haïti. Les conséquences ont été ressenties par les partenaires et les groupes touchés par les projets de l'ONG suisse Helvetas, qui réalise un programme de coopération à long terme avec quatre organisations locales. Par une action humanitaire à plus ou moins court terme, cette activité orientée vers le développement devait être renforcée et garantie. Les quatre organisations locales partenaires d'Helvetas ont donc bénéficié d'une contribution de l'Aide humanitaire et alimentaire pour l'achat de semences. Ainsi, il devrait pouvoir être pallié au manque de semences dû à la sécheresse, et la poursuite des projets de développement à long terme dans le secteur agricole devrait être assurée. En même temps, l'achat local ou régional de semences est encouragé. Toutes les organisations partenaires d'Helvetas se sont décidées pour une telle intervention à moyen terme en connaissance de cause (semences et non distribution de produits alimentaires). La contribution accordée pour cette action se monte à 212'000 francs. Haïti: Construction de logements dans un bidonville à la périphérie de Port-au-Prince Cité-Soleil, situé à la périphérie de Port-au-Prince, est un quartier classique de bidonville. Plus d'un quart de million de personnes vivent dans des conditions misérables. Un prêtre salésien tente d'apporter une aide à ces personnes. Il collabore entre autre avec Terre des Hommes Genève. Nous soutenons depuis plusieurs années déjà ses programmes nutritionnels. 509

En collaboration avec une ONG belge, ce prêtre a commencé à Cité-Soleil la construction de logements améliorés. Ainsi, entre 1982 et 1988, 450 familles ont pu prendre possession d'un nouveau logement. Les fondations des constructions ont aussi été améliorées. Les familles bénéficiaires ainsi que les habitants du quartier participent à la construction de ces maisons. Ainsi des possibilités de travail ont pu être simultanément créées pour une partie des habitants. Les familles bénéficiaires paient un montant symbolique à titre de loyer. Pour la deuxième phase de ce programme, une nouvelle source de financement a dû être trouvée. Terre des Hommes Genève et la DDA ont décidé d'y participer d'abord pour une année, afin de recueillir des expériences. Durant cette période, 160 maisons ont pu être érigées. La Confédération prend en charge la moitié des coûts du projet, soit 200'000 francs. Une continuation de ce programme est prévue. EUROPE Bulgarie: Aide d'urgence pour des groupes socialement défavorisés Dans la foulée des changements économiques et politiques survenus en Europe de l'Est, renforcés en Bulgarie par les retombées de la crise du Golfe, ce pays s'est vu confronté en hiver 1990/91 à une grave crise au niveau de l'approvisionnement. En décembre 1990, le président bulgare a remis au Conseil fédéral une demande d'aide alimentaire. Par la suite, une mission de la DDA s'est rendue à Sofia, afin de définir les besoins exacts. L'aide semblait d'autant plus urgente que la Bulgarie, contrairement à l'Union Soviétique, n'avait encore bénéficié d'aucune aide d'un pays tiers. A un certain nombre d'institutions sociales il a été livré des médicaments dont ce pays avait un urgent besoin, des aliments pour nourrissons, du lait entier en poudre et, après des tests d'acceptabilité approfondis, l'aliment concentré de la protection civile suisse. Les bénéficiaires de cette aide étaient des groupes socialement marginaux tels qu'orphelins, personnes âgées, invalides, familles nombreuses. Un membre de l'ASC a coordonné et supervisé sur place le déroulement de cette aide. Union Soviétique: Aide d'urgence en faveur de groupes sociaux défavorisés Durant l'hiver 1990/91 l'Union Soviétique fut touchée par une crise aiguë au niveau de l'approvisionnement, qui s'est manifestée avant tout dans les grands centres urbains. Pourtant, une récolte record avait été enregistrée. Mais les structures de distribution ne fonctionnaient pra- 510

tiqument plus. Dans beaucoup de régions de production, la récolte était retenue pour les propres besoins de la population ou ne parvenait pas aux consommateurs urbains à cause des tensions à l'intérieur des républiques ou de tensions inter-ethniques. Ce sont avant tout les couches les plus démunies des populations urbaines, disposant d'un pouvoir d'achat très faible, qui se sont retrouvées dans une situation difficile. A l'occasion de sa visite à Moscou, le Conseiller fédéral René Felber a déclaré que la Confédération était prête, devant une telle situation, de fournir une aide humanitaire. Une mission composée de représentants de la Division de l'aide humanitaire et ASC et de la Croix-Rouge suisse a identifié les besoins exacts. Il s'agissait de médicaments, de lait entier en poudre et d'aliments pour nourrissons pour des institutions sociales et des groupes marginaux, tels que malades, personnes seules, rentiers et orphelins. Une famine, telle qu'elle avait été prédite par certains milieux, n'a toutefois pas pu être constatée. Suite à cette étude, 86 t d'aide alimentaire, accompagnées par des membres de l'ASC, ont été transportées à Moscou et remises à la Croix-Rouge locale, à un groupe de médecins moscovites et à l'administration de la ville. Deux membres de l'ASC ont collaboré avec l'ambassade de Suisse à Moscou, surveillé la distribution et identifié d'autres besoins dans le secteur de la santé. Ainsi, de façon rapide et peu compliquée, une contribution a pu être apportée afin de soulager la situation difficile rencontrée à Moscou au niveau de l'approvisionnement. Union Soviétique: Aide après le tremblement, de terre en Arménie Sur la base de cette action, les interventions de l'ASC au cours des différentes phases et dans les différents domaines peuvent être exposées comme il suit: 1. Action de sauvetage (aide d'urgence) Après le séisme du 7 décembre en Arménie, 25'000 morts, 100'000 blessés et 500'000 sans-abris ont été dénombrés. Les dégâts matériels étaient énormes. L'équipe de la Chaîne suisse de sauvetage, en majorité des guides de chiens de catastrophe, en étroite collaboration avec des équipes locales de sauveteurs, a réussi à sauver la vie de 25 personnes. Simultanément les besoins de l'aide de survie ont été définis. 2. Aide de survie Suite à l'action de sauvetage, l'ASC a fourni et construit des abris de secours qui ont permis à un 511

certain nombre de familles de survivre dans des conditions hivernales difficiles. Plus tard, certains abris de secours de l'ASC ont servi d'écoles ou de dépôts et temporairement même de cabinet dentaire dans l'hôpital endommagé de Goussakian. Parallèlement à l'intervention de l'équipe de construction, une équipe médicale a soutenu pendant quelques mois les autorités locales de la santé dans l'approvisionnement des populations isolées vivant dans le nord de la région sinistrée. 3. Reconstruction Environ un an et demi après le séisme, l'ASC a commencé, en collaboration avec les oeuvres d'entraide suisses et la Chaîne du Bonheur, la reconstruction d'un quartier à Spitak. Dans le cadre de ce projet commun, environ cent maisons seront construites dans cette ville selon les normes sismiques. Le style et les normes locales seront autant que possible respectés. Les futurs utilisateurs ou propriétaires participent aux travaux de construction. La fin des travaux est prévue pour 1992. 4. Prévention Depuis 1990, l'ASC participe, en collaboration avec le Service sismologique de Zurich et l'institut soviétique des sciences de terre, à un projet de prévention. Dans le cadre de ce projet de micro-zonage, des données scientifiques sur le sous-sol, notamment la séismicité de la région, devront être recueillies. La grande diversité du sous-sol était l'une des causes principales des importants dommages causés aux infrastructures et aux immeubles. Les résultats obtenus serviront de base importante au plan de zone à Spitak-Leninakan. A cet effet, un réseau de douze stations de mesure sismique stationnaires et de trois stations mobiles a été installé. Il est exploité aujourd'hui par les Soviétiques avec un soutien scientifique de la Suisse. La fin du projet est prévue pour 1994.

34522 512

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération du 3 juin 1991 In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 1991 Année Anno Band 3 Volume Volume Heft 28 Cahier Numero Geschäftsnummer 91.041 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 23.07.1991 Date Data Seite 357-512 Page Pagina Ref. No 10 106 641 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert. Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses. Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.