

E 1004.1(-)/1/483  
[DoDiS-1570]

*CONSEIL FÉDÉRAL*  
*Procès-verbal de la séance du 8 juillet 1947*

1577. FINANCEMENT DE LA POURSUITE DES ŒUVRES D'ENTRAIDE

Département politique. Proposition du 3 juillet 1947

Département des Finances et des Douanes. Rapport joint du 7 juillet 1947

Le Département politique communique:

«Dans le rapport qu'il a adressé aux Chambres fédérales le 6 juin dernier au sujet du postulat Oeri<sup>1</sup>, le Conseil fédéral a annoncé qu'il les saisirait de propositions concrètes aussitôt qu'il serait en mesure de le faire.

Plusieurs Conseillers nationaux avaient pris la détermination d'ouvrir un débat, au cours de la session parlementaire qui vient de prendre fin, sur la matière traitée dans le rapport précité. Ils tenaient à presser le Conseil fédéral de prendre des engagements formels concernant l'octroi d'une nouvelle dotation au Don suisse, afin de permettre à cette institution de poursuivre son activité au cours de l'hiver 1947/48<sup>2</sup>. En définitive, il fut possible d'éviter un débat qui aurait pu créer l'impression d'une divergence de vues entre le Conseil national et le Conseil fédéral. Seul le promoteur du postulat, M. Oeri, prit la parole. Il demanda que le problème de la poursuite de l'entr'aide internationale et celui de son financement soient examinés dans les plus brefs

---

1. Cf. le Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le postulat Oeri sur la poursuite des œuvres d'entraide (du 6 juin 1947), *FF, 1947, vol. 99, II, pp. 313-319*. *Le postulat Oeri était ainsi formulé*: Il est à prévoir que les fonds du Don suisse seront épuisés, cet été, et pour ce motif le Conseil fédéral est invité à présenter le plus tôt possible aux Chambres un rapport sur ce qui peut être fait pour que la Suisse puisse continuer à participer à la lutte contre la misère en Europe, cf. *PVCN du 24 mars 1947*, E 1301(-)/I/378, pp. 420-424.

2. *Sur le Don suisse*, cf. E 2001(E)-/1/147, E 2800(-)1967/61/80, ainsi que N° 26 dans le présent volume. Cf. aussi les *PVCF N°s 944 et 1807 des 16 avril 1948 et 29 juillet 1948*, E 1004.1(-)-1/492 respectivement 495.



délais et qu'à cet effet, le Conseil fédéral saisisse le parlement de propositions qui puissent être étudiées dans le courant de l'été par des commissions des Chambres, de façon que l'assemblée fédérale soit en mesure de se prononcer en septembre.

Parlant au nom du Conseil fédéral, nous nous sommes ralliés à la proposition faite par M. Oeri de faire en sorte que les commissions parlementaires puissent rapporter à la session d'automne sur les propositions que le Conseil fédéral formulera dans l'intervalle.

Ainsi que nous l'avons relevé dans notre rapport au Conseil fédéral du 30 mai dernier, le résultat des études entreprises par le Département des Finances et des Douanes, d'une part, et les dirigeants du Don suisse, d'autre part, dans le but de trouver de nouvelles ressources pour le secours aux victimes de la guerre, a été décevant. En effet, le Département des Finances et des Douanes n'a pas jugé pouvoir envisager la perception d'une nouvelle taxe décrétée par la Confédération. De son côté, le Don suisse a constaté, après avoir pris contact avec les représentants des branches intéressées de notre économie nationale, qu'il n'était pas possible de recourir à un système de taxation par les soins des commerçants et des tenanciers de restaurants.

Ainsi qu'on l'a déjà dit antérieurement, le maximum que l'on puisse attendre d'une nouvelle collecte pour le Don suisse ne dépassera guère cinq millions. Or, cette somme serait nettement insuffisante pour permettre l'exécution d'un programme réduit destiné à contribuer, au cours de l'hiver 1947/48, au soulagement de la détresse, qui règne encore.

Nous avons déclaré à diverses reprises qu'il ne pouvait être mis fin à l'activité charitable de la Suisse pour la simple raison que les crédits primitivement consacrés à ce but étaient épuisés. Nous avons reconnu que, sans s'éterniser, notre action secourable devait se poursuivre, puisque, contrairement à ce que l'on prévoyait, nous sommes encore très éloignés du moment où des conditions à peu près normales seront rétablies, notamment dans le domaine alimentaire. Ce que la générosité suisse a fait pendant et depuis la guerre perdrait beaucoup de sa valeur aux yeux des bénéficiaires et de la postérité si ceux que nous avons secourus étaient abandonnés à leur sort avant qu'il ne leur soit matériellement possible de se tirer d'affaire.

Autre considération: ce que la Suisse a fait directement en faveur des victimes de la guerre devrait nous permettre – à la condition que nous poursuivions dans la voie où nous sommes engagés – de réagir contre les prétentions dont on trouve périodiquement l'écho dans la presse, de nous faire supporter une partie de la charge qui incombe aux nations victorieuses du fait des problèmes engendrés par l'occupation de l'Allemagne et de l'Autriche.

Nous avons refusé catégoriquement de nous laisser engager dans cette voie. En revanche, nous sommes convaincus que, contrairement à un sentiment trop répandu dans notre population et chez les parlementaires, la Suisse ne peut se dérober systématiquement à l'effort collectif de solidarité internationale en faveur des victimes de la guerre sous le prétexte qu'elle entretient largement ses propres œuvres. Dans le rapport du 6 juin à l'Assemblée fédérale, nous avons à cet égard mentionné en particulier le Fonds international de secours à l'enfance et l'organisation internationale pour les réfugiés (OIR).

En ce qui concerne cette dernière institution, nous avons annoncé que la question de notre adhésion serait examinée en temps opportun. Ainsi que nous l'avons relevé dans un récent rapport au Conseil fédéral, la Suisse ne pourrait, juridiquement parlant, poser sa candidature à l'OIR qu'au mois d'octobre prochain au plus tôt. Rien n'oblige donc le Conseil fédéral de trancher dès aujourd'hui ce problème. Il est vrai que nous serons certainement sollicités de manifester notre intérêt pour l'OIR et notre intention de demander notre admission le moment venu. M. Ponsot, Président de la commission préparatoire de l'OIR, a déjà exprimé, au cours d'une visite qu'il nous a faite le 24 juin, l'espoir que la Suisse adhérerait à cette institution aussitôt que cela lui serait possible. Nous lui avons fait une réponse très prudente. En particulier, nous avons relevé les dimensions décourageantes du budget de l'OIR et insisté sur l'attachement de notre population pour les œuvres spécifiquement suisses, de préférence à l'assistance collective internationale.

En effet, après une étude préliminaire, nous estimons qu'il n'est ni nécessaire ni même opportun que le Conseil fédéral prenne l'initiative d'un geste positif. Le devrions-nous, que nous serions assez embarrassés de nous prononcer déjà maintenant d'une manière catégorique. Certes, la Suisse se doit-elle, dans l'avenir comme par le passé, d'offrir sans réserve son concours aux efforts que l'on déploie sur le plan international pour résoudre le problème des réfugiés. Nous avons joué un rôle actif dans le comité intergouvernemental et la contribution de deux millions que nous lui avons accordée pour les années 1946 et 1947 peut être qualifiée de généreuse. A certains égards, nous déplorons la disparition du comité intergouvernemental. En effet, si sa tâche était moins ambitieuse que celle de l'OIR, elle était en revanche mieux proportionnée aux capacités d'une organisation internationale. L'activité du comité intergouvernemental est reprise par la commission préparatoire de l'OIR à dater du 1<sup>er</sup> juillet. Dès ce moment, la Suisse cessera d'être directement associée à l'assistance aux réfugiés sur le plan international. Nous pouvons justifier cette position par le fait que nous ne sommes pour rien dans la suppression du comité intergouvernemental et que, le voudrions-nous, il ne nous est pas possible de devenir membre de l'OIR avant plusieurs mois.

Il y a beaucoup à dire sur le compte de l'OIR. Cette institution est loin d'être parfaite. Elle souffre de sérieux vices congénitaux. De plus, son budget qui s'élève à \$ 155'000'000.— pour le premier exercice, exige des Etats affiliés à l'organisation des contributions sans précédent dans l'histoire des institutions internationales. A titre d'exemple, la Norvège, dont le coefficient a été fixé à 0,44% doit verser une contribution de l'ordre de trois millions de francs. La quote-part de la Suède, à laquelle on compare volontiers la Suisse, est de 2,20%, représentant plus de 15 millions de francs. Bien que seize gouvernements, dont la somme des contributions dépasse le 75% du budget, aient adhéré à la constitution de l'OIR, on peut se demander si, comme cela ne s'est produit que trop souvent, l'organisation n'éprouvera pas les plus grandes difficultés à encaisser les sommes qui lui ont été promises. Pour ce qui est de la contribution de la Suisse, il importerait, si en définitive nous jugions devoir adhérer à l'OIR, d'obtenir qu'elle tînt compte des sacrifices que nous faisons

pour les victimes de la guerre et en particulier pour les réfugiés auxquels nous donnons asile. A cet égard, il est intéressant de noter que, selon les déclarations de M. Ponsot, les charges directes futures occasionnées à divers Etats du fait de la présence de réfugiés chez eux seraient prises en considération lors de la fixation de leur contribution au budget de l'OIR.

Nous nous réservons de soumettre ultérieurement au Conseil fédéral le résultat de nos études, auxquelles le Département de Justice et Police et le Département des Finances et des douanes seront naturellement associés, sur la question de notre adhésion éventuelle à l'OIR. Nous préconisons qu'au cas où l'on nous interrogeait dans l'intervalle sur nos intentions, nous soyons autorisés à répondre que le Conseil fédéral n'a pas encore pris position à ce sujet, qu'il se réserve de le faire au moment où la question sera devenue actuelle, à savoir lorsque les conditions d'admission d'Etats non membres des Nations Unies auront été définitivement fixées. A supposer que le Conseil fédéral prenne le moment venu une détermination affirmative, celle-ci devrait être sanctionnée par l'assemblée fédérale.

Vu ce qui précède, nous constatons que l'OIR doit rester étrangère au message<sup>3</sup> sur lequel les Chambres devront se prononcer au mois de septembre concernant le financement de la poursuite de l'entraide internationale.

Si la question de notre position à l'égard de l'OIR n'est pas mûre<sup>4</sup>, il est temps en revanche d'arrêter les modalités de notre concours au Fonds international de secours à l'enfance. Ainsi que nous l'avons déjà relevé dans le rapport du 6 juin à l'assemblée fédérale, la contribution des divers pays au fonds n'est pas fixée par ce dernier. Le budget du fonds doit être alimenté par le reliquat des actifs de l'UNRRA, par des dons des gouvernements et par la générosité privée. On ignore encore le montant que le fonds héritera de l'UNRRA. Par contre, le congrès américain lui a déjà consacré 40 millions de dollars. Le Canada a promis le 12% de la contribution américaine, à savoir \$ 4'800'000. La Norvège fournira pour \$ 2'000'000 de marchandises. La part des Etats de l'Amérique du Sud et de l'Amérique centrale sera de \$ 5'000'000. Quant à l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Union sud-africaine, elles verseront de un à deux millions chacune. La Hollande livrera des médicaments pour une valeur qui n'est pas encore connue. Il en est de même de la Belgique (matières grasses), de la Pologne (sucre) et de la Tchécoslovaquie (sucre également). Une collecte mondiale, dont les grandes lignes ont été arrêtées par le conseil économique et social des Nations Unies, doit permettre à la générosité privée de prendre à sa charge une partie importante du budget du fonds, de même que d'autres œuvres en faveur de l'enfance. Un comité composé de diverses personnalités de réputation mondiale organisera cette collecte en collaboration avec des commissions nationales.

Il ne saurait faire de doute que la Suisse doit accorder au fonds un concours aussi étendu que possible. Conformément à la formule esquissée par le

3. Cf. le Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la poursuite des œuvres d'entraide internationale (du 8 juillet 1947), *FF*, 1947, vol. 99, II, pp. 561-565.

4. Sur l'Organisation internationale pour les réfugiés, cf. N° 35 dans le présent volume, note 11.

Dr Rajchman, Président du fonds, lors de la visite qu'il nous a faite il y a quelques années, l'apport de la Suisse devrait consister principalement dans l'attribution de crédits pour l'intensification des œuvres suisses de secours à l'enfance et pour le financement de la formation et de perfectionnement en Suisse d'un personnel de cadre, qui serait envoyé à cet effet dans notre pays. Cela étant, nous admettons que la contribution de la Confédération au fonds proprement dit pourrait être réduite au minimum.

Il n'est pas possible de déterminer déjà actuellement le montant que la Confédération doit consacrer au financement tant direct qu'indirect du fonds selon les modalités qui précèdent. Néanmoins, le message aux Chambres sur le financement de la poursuite des œuvres d'entr'aide doit tenir compte de cet aspect de notre participation aux tâches de solidarité internationale, de sorte que le Conseil fédéral dispose des moyens nécessaires pour qu'il puisse y être fait face<sup>5</sup>.

Dans le rapport aux Chambres du 6 juin, le Conseil fédéral affirmait qu'une institution centrale est nécessaire si l'on veut assurer la coordination des diverses œuvres suisses. Il avait prévu qu'au cas où le Don suisse disparaîtrait, ce rôle devrait être assuré par une organisation ad hoc. Tout compte fait, nous considérons qu'il y aurait plus d'inconvénients que d'avantages à liquider le Don suisse, avant que les tâches en vue desquelles il a été créé soient partout achevées. C'est donc au Don suisse, dont il faut proroger l'existence<sup>6</sup>, que les nouveaux subsides de la Confédération doivent être alloués, cela au vu de projets motivés.

Reste à déterminer le montant que le Conseil fédéral doit solliciter des Chambres pour faire face au programme esquissé ci-dessus. Après examen du problème avec le Département des Finances et des Douanes, il a été constaté que cette somme ne pouvait être inférieure à 20 millions de francs. Elle sera mise à la disposition du Conseil fédéral. Celui-ci opérera les prélèvements qu'il jugera indispensables, d'une part pour assurer, par les soins du Don suisse, dans la mesure où la générosité publique n'y suffirait pas, le financement de la poursuite d'œuvres suisses de secours et, d'autre part, pour permettre la participation de la Suisse à l'œuvre du fonds international de secours à l'enfance, ainsi que, le cas échéant, à d'autres œuvres collectives internationales.

En articulant le chiffre de 20 millions, nous avons tenu compte de ce que d'ici à la fin de l'année il sera vraisemblablement nécessaire de voter un crédit spécial pour l'assistance aux réfugiés, crédit qui s'ajoutera à celui qui fait l'objet proprement dit du présent rapport. En effet, si nous prenons la détermination d'adhérer à l'OIR, nous ne pourrions sans doute obtenir que notre con-

5. *A propos du Fonds international de secours à l'enfance, cf. PVCF N° 496 du 28 février 1948, E 1004.1(-)/1/478 (DoDiS-179), PVCF N° 1939 du 20 août 1948, E 1004.1(-)/1/496 (DoDiS-5105), ainsi que E 2001(E)-/1/159, E 2001-04(-)/6/20, 21. Cf. aussi N° 102 dans le présent volume, ainsi que E 2001(E)-/1/149 (DoDiS-2654).*

6. *Sur la liquidation du Don Suisse et la continuation de ses activités à travers l'Aide suisse à l'Europe, cf. E 2001(E)-/1/143, 147-149, 153-154, E 2001(E)1967/113/811 et 813 ainsi que E 2800 (-)1967/61/80. Cf. aussi PVCF N° 944 du 16 avril 1948, E 1004.1(-)/1/492 (DoDiS-5103).*

tribution au budget de cette institution soit inférieure à cinq millions. Si, en revanche, nous nous tenons à l'écart de l'OIR, il est à prévoir que, contrairement à la pratique du comité intergouvernemental pour les réfugiés, elle ne prenne pas à sa charge les frais d'équipement et de voyage des réfugiés se trouvant en Suisse lors de leur départ pour les nouveaux foyers qu'ils fondent dans les pays d'outre-mer. Ces frais devraient alors être couverts désormais par la Confédération, ce qui représente une dépense de l'ordre de plusieurs millions.

Pour ce qui est de la couverture de crédit, le Département des Finances et des Douanes voudra sans doute faire à son sujet des propositions qui devraient également porter sur les deux crédits de 20 millions chacun déjà votés par le parlement les 27 juin et 18 octobre 1946.»

Vu les considérations qui précèdent, le Département politique, d'accord avec le Département des Finances et des Douanes, propose et le Conseil décide:

1.) Le Département politique est chargé d'examiner, de concert avec le Département de Justice et Police et avec le Département des Finances et des Douanes, la question d'une adhésion éventuelle, le moment venu, de la Suisse à l'organisation internationale des réfugiés créée par la résolution du 15 décembre 1946 de l'assemblée générale des Nations Unies.

2.) Le projet de message et d'arrêté fédéral invitant l'assemblée fédérale à ouvrir au Conseil fédéral un crédit de 20 millions de francs pour les œuvres d'entraide internationale est approuvé;

3.) Le Département des Finances et des Douanes est chargé d'étudier la question de la couverture du crédit précité.