

5109**MESSAGE**

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'ouverture d'un crédit de 20 millions de francs pour la poursuite des œuvres d'entraide internationale.

(Du 27 septembre 1946.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Les œuvres d'entraide internationale de la Suisse ont fait l'objet de délibérations au sein de l'Assemblée fédérale pendant les sessions de mars et de juin derniers. Ce qui a déjà été accompli en faveur des victimes de la guerre a alors été abondamment commenté. On a aussi longuement parlé de la profonde détresse qui règne encore autour de nous.

A la session de printemps, nous avons déjà déclaré que nous ne considérons pas l'action humanitaire de la Suisse comme terminée et que de nouvelles tâches se présenteraient auxquelles nous ne pourrions nous dérober. Nous avons dès lors annoncé que nous nous verrions probablement amenés à demander aux chambres de nous ouvrir de nouveaux crédits pour la poursuite de l'action humanitaire de la Suisse.

Le 24 mai 1946, nous avons adressé au parlement un message sollicitant un crédit à cet effet. Primitivement, nous avons songé à proposer de fixer ce crédit à 50 millions, somme égale à la moitié de la dotation allouée au « Don suisse pour les victimes de la guerre » par l'arrêté fédéral du 13 décembre 1944. Néanmoins, étant donné les lourds sacrifices que la Suisse était appelée à faire par ailleurs, nous nous étions bornés en définitive à ne demander que 20 millions. Les trois quarts de ce montant étaient réservés au financement d'un programme spécial « du Don suisse » pour venir en aide aux enfants dans les régions menacées de famine. Le solde de cinq millions devait nous permettre de fournir les moyens nécessaires à l'exécution d'œuvres charitables qu'il s'avérerait impérieux d'entreprendre par la suite.

Dodis

Ce crédit de 20 millions de francs pour la poursuite des œuvres d'entraide internationale a été voté le 27 juin par le parlement. A cette occasion, le Conseil national nous a saisis d'un postulat nous invitant à faire rapport sur la poursuite du secours suisse d'après-guerre et à demander à l'Assemblée fédérale l'ouverture de crédits à cet effet.

Jugeant qu'il fallait procéder par étapes, nous avons, le 19 août 1946, adressé aux chambres un message contenant un compte rendu du « Don suisse » pour les victimes de la guerre sur l'activité qu'il a déployée depuis sa création, il y a près de deux ans. Nous nous sommes alors réservés de nous prononcer ultérieurement sur le problème de la poursuite de l'action charitable de la Suisse en faveur des victimes de la seconde guerre mondiale. La raison en était que des éléments d'appréciation essentiels nous faisaient défaut. En particulier, la 5^e assemblée plénière (« council ») de l'UNNRA (*) venait seulement de clore ses travaux à Genève et les résultats de cette session nécessitaient une étude attentive de notre part. Comme cela a déjà été relevé dans nos messages et déclarations antérieurs, on ne peut en effet faire abstraction des œuvres internationales d'assistance lorsque l'on traite des secours de la Suisse aux populations éprouvées au delà de nos frontières. Nous avons aussi déjà eu l'occasion d'expliquer comment il se faisait que la Suisse ne fit pas partie de l'UNRRA. La question de notre adhésion, qui n'était jamais devenue actuelle, ne peut désormais plus se poser puisque cette institution entrera en liquidation à relativement brève échéance. En revanche, il se peut que la Suisse soit mise en mesure, voire sollicitée, de prêter son concours aux organismes internationaux qui, dans certains domaines, recueilleront la succession de l'UNRRA. Or, de toute évidence, nous nous devons d'étudier avec le plus grand soin les perspectives qui s'offrent à nous de participer dans les domaines qui nous sont accessibles aux efforts entrepris au sein de la communauté des Nations Unies pour réaliser le principe de solidarité qui est à la base même de la nouvelle organisation internationale.

Nous connaissons aujourd'hui les conclusions auxquelles a abouti l'assemblée réunie à Genève du 5 au 16 août. Celles des résolutions adoptées à cette occasion qui sont en rapport étroit avec le sujet traité par le présent message méritent d'être résumées. Elles ont été rendues nécessaires par la liquidation prochaine de l'UNRRA.

Prenons tout d'abord la tâche principale de l'UNRRA, à savoir la fourniture aux pays libérés des vivres, matières premières, machines, etc. indispensables à leur relèvement. Les Nations Unies ont été invitées à entreprendre le recensement de ceux des besoins qui subsisteront après la disparition de l'UNRRA et qui ne pourront être couverts par les mé-

(*) United Nations Relief and Rehabilitation Administration; en français: Administration des Nations unies pour l'Aide et le Relèvement.

thodes normales, et à étudier les modalités de financement des livraisons nécessaires.

Concernant les « personnes déplacées » confiées à l'UNRRA et dont le nombre au 5 juillet dernier était encore d'environ 830 000, il a été prévu que l'UNRRA pourrait s'en occuper au plus tard jusqu'au 30 juin 1947. On a préconisé que ces déracinés soient encouragés à rentrer dans les pays dont ils sont originaires et que des possibilités d'établissement soient activement recherchées ailleurs pour ceux dont le rapatriement est exclu. Enfin, il a été recommandé que les « personnes déplacées » bénéficient dans le plus bref délai de la protection de la nouvelle organisation internationale pour l'assistance des réfugiés, dont la création doit être incessamment sanctionnée par l'assemblée générale des Nations Unies.

C'est aussi aux Nations Unies que l'UNRRA a demandé de se substituer à elle, le moment venu, dans l'exercice des droits que lui conféraient ses accords avec les pays libérés concernant l'utilisation, pour le relèvement et la reconstruction, des fonds provenant de la vente des produits fournis à ces pays par l'UNRRA.

Sur une proposition de la délégation polonaise, l'UNRRA a encore voté une résolution tendant à la création d'un organisme international spécial pour le secours aux enfants et aux adolescents dans les pays victimes d'agression. Cet organisme devra coordonner les efforts entrepris sur le plan national en faveur de l'enfance. Le reliquat de fonds dont l'UNRRA disposera après l'achèvement de son programme de même que les contributions et dons des gouvernements, des institutions privées, des particuliers, etc., devront permettre la constitution et l'alimentation d'un « fonds international pour l'enfance ». Nous savons que le comité *ad hoc* chargé par l'assemblée d'étudier l'exécution de cette résolution s'est mis au travail immédiatement après la clôture de la session de l'UNRRA.

Enfin, sur la proposition du représentant de la Grande-Bretagne, l'UNRRA a adressé un appel exhortant les Etats membres que cela concerne à verser le solde, d'ailleurs relativement faible, demeuré impayé jusqu'ici, de leur contribution. En même temps, les gouvernements, membres ou non de l'UNRRA, sont invités à accroître les ressources de celle-ci « en lui offrant des contributions et des crédits comme l'ont déjà fait certains pays libérés ». Il est intéressant de noter à cet égard que la Norvège, dispensée de contribuer au budget de l'UNRRA en tant que pays envahi, a volontairement fait un versement correspondant à un demi pour cent de son revenu national, c'est-à-dire au quart de la contribution totale incombant à un pays non envahi. D'autre part, usant d'une faculté qui nous est également ouverte, le Portugal vient, bien qu'il ne soit pas membre de l'UNRRA, d'octroyer à cette institution un crédit d'un million de dollars pour l'achat de certains produits indigènes portugais.

L'impression qui se dégage des résolutions de l'UNRRA, dont les principales ont été analysées ci-dessus, est que, tout en renonçant à prolonger l'activité de cette organisation au-delà du terme prévu, on s'est préoccupé d'assurer sa succession dans la mesure où cela sera nécessaire. La thèse des Etats-Unis d'Amérique, qui a triomphé, consiste à préconiser que les pays libérés, désormais mis en mesure par l'UNRRA de se consacrer à leur propre relèvement et aux tâches de reconstruction, recourent avant tout, pour le ravitaillement de leur population et pour la restauration de leur économie nationale, aux méthodes normales, à savoir aux accords commerciaux, aux emprunts, etc. Ajoutons que l'exécution du programme de l'UNRRA débordera largement sur l'année 1947 puisque, au début d'août 1946, il restait à réaliser 40 pour cent de ce programme.

Ainsi que nous l'avons annoncé dans un récent communiqué à la presse, les données brièvement analysées ci-dessus sont encore trop imprécises pour nous permettre de juger du concours que la Suisse pourra prêter aux institutions internationales qui, dans certains domaines, recueilleront la succession de l'UNRRA. Nous ne pourrions en tout cas pas le faire avant de connaître l'accueil que l'assemblée des Nations Unies, convoquée pour la fin d'octobre, réservera aux propositions qui lui ont été faites à ce sujet.

* * *

Nous avons observé que l'on compare très volontiers le « Don suisse » à l'UNRRA. Il nous paraît que cette comparaison est parfois une source d'erreurs. Tout d'abord, en raison de la disproportion qui existe entre les moyens matériels mis à disposition des deux institutions, mais aussi parce que les buts qui leur sont assignés ne sont pas identiques. L'UNRRA est une association d'Etats dont les membres les plus atteints reçoivent des autres les moyens matériels sans lesquels ils ne pourraient surmonter les difficultés de tous ordres résultant de l'invasion, de l'occupation et des ravages que la guerre a laissés derrière elle. Sauf dans les domaines assez particuliers de l'assistance des « personnes déplacées », des œuvres sociales, du secours aux enfants et de l'hygiène publique, l'UNRRA n'entre pas en contact avec les individus. Elle livre des quantités impressionnantes de vivres, de machines, de matières premières, etc. à des gouvernements, tandis que le « Don suisse », soit au moyen de ses propres organes, soit par l'intermédiaire des œuvres nationales suisses, fait de l'assistance directe. Notons enfin que l'UNRRA n'étend pas son concours à l'Allemagne, tandis que le « Don suisse », qui y est encouragé par les autorités d'occupation, secourt les enfants allemands et alimente en médicaments des hôpitaux du Reich.

On ne peut donc pas dire que le « Don suisse » ait concurrencé l'UNRRA ou qu'il ait fait double emploi avec elle. Nous avons bien plutôt l'impression que le « Don suisse » a heureusement complété l'œuvre de l'UNRRA dans bien des cas.

La Suisse n'est pas la seule à avoir agi de la sorte. Des Etats membres de l'UNRRA — et non des moindres — n'ont pas renoncé pour autant à déployer une activité secourable souvent intense, parallèlement à leur participation au sein de l'UNRRA.

Autre constatation: les raisons, indiquées plus haut, que l'UNRRA a de renoncer à renouveler son programme ne s'appliquent pas, en général, aux activités du « Don suisse ». En effet, les arrangements que les gouvernements parviendront à conclure pour obtenir la fourniture de céréales, de semences, d'engrais et des matières premières nécessaires à leur industrie n'assureront pas partout et immédiatement le retour aux conditions normales d'alimentation, de logement, d'assistance médicale, etc. Tous ceux qui se sont penchés sur ce problème affirment que, dans l'ensemble, la détresse ne sera pas inférieure l'hiver et le printemps prochains à ce qu'elle a été en 1946.

C'est la raison pour laquelle, bien qu'il sache que nous avons déjà généreusement donné et que l'état de nos finances est plus alarmant que jamais, le Conseil national nous a formellement invités à lui soumettre une nouvelle demande de crédits pour les œuvres d'entraide.

De son côté, le comité national du « Don suisse », assemblée largement représentative, a émis l'avis que l'œuvre de la Suisse en faveur des victimes de la guerre devait être poursuivie et que de nouveaux fonds devaient y être consacrés par la Confédération; il s'est déclaré prêt à continuer à se charger de cette tâche.

Nous croyons donc devoir vous proposer de consentir encore un crédit pour l'entraide internationale. Pour la détermination du montant de ce crédit, il importe naturellement de tenir compte de nos moyens. Les besoins d'assistance des pays ravagés sont presque illimités et dépassent de beaucoup ce que la Suisse et plus particulièrement la Confédération peuvent prendre à leur charge. Nous préconisons que le crédit en question soit égal à celui que vous avez voté pour le même but au cours de la session d'été.

Nous ne vous dissimulons pas que la proposition que nous avons l'honneur de vous faire nous cause de graves soucis. Certes, la poursuite des œuvres d'entraide internationale appartient aux tâches qui nous tiennent à cœur. Nous ne devons cependant pas perdre de vue que, pendant la deuxième guerre mondiale, la Confédération a dû s'endetter lourdement et que jusqu'ici, malgré la conjoncture favorable et en dépit des efforts considérables qui ont été faits, l'équilibre entre les recettes et les dépenses est loin d'être atteint. Nous ne pouvons poursuivre dans cette voie. Etant donné la modicité de ses propres ressources, il est pratiquement exclu à la longue que la Confédération prenne à sa charge des frais élevés pour l'assistance internationale. Celle-ci doit désormais incomber à nouveau davantage aux organisations privées; l'Etat a rempli sa tâche en couvrant la plus grande partie des frais de l'aide immédiate d'après-guerre.

A ce propos, il importe de prévoir la situation qui se produira lorsque les ressources du « Don suisse », quelle que soit leur provenance, seront épuisées. L'arrêté fédéral du 13 décembre 1944, qui a donné naissance au « Don suisse », ne contient aucune disposition relative à la durée de son existence. Nous saisissons donc l'occasion qui nous en est offerte ici pour préciser que c'est aux organes dirigeants du « Don suisse », tels qu'ils sont prévus par l'arrêté précité, qu'incombera, le moment venu, le soin de prendre toutes mesures nécessaires pour la liquidation de cette institution.

* * *

Il est exclu, à notre avis, de réserver au nouveau crédit le même sort qu'à la dotation initiale de cent millions allouée il y a tantôt deux ans au « Don suisse ». Complétée par le produit de la collecte nationale, cette dotation devait permettre d'offrir largement notre aide partout où elle pouvait sauver des vies et secourir des êtres humains que les destructions de la guerre avaient privés de tout. Il allait de soi que ces fonds, convertis pour la plupart en produits de première nécessité provenant de nos stocks de guerre, devaient être rapidement dépensés pour que notre assistance atteigne son rendement maximum.

Aujourd'hui, le problème ne se présente plus de la même manière. Certes, la détresse subsiste dans nombre de régions, et l'on ne saurait trop encourager nos œuvres à persévérer dans la voie qu'elles se sont tracée. Il faut de même engager notre population à ne pas cesser d'alimenter les collectes et à réagir contre la lassitude qu'on observe à cet égard. Mais, comme nous ne pouvons prétendre aider tous ceux qui souffrent, il est nécessaire de prévoir que cette nouvelle contribution de la Confédération sera utilisée si non parcimonieusement, du moins très prudemment. Nous ne devons faire des prélèvements sur ce crédit que lorsque nous aurons acquis la conviction qu'ils s'imposent, compte tenu de tous les éléments d'appréciation entrant en ligne de compte.

A côté des perspectives assez vagues sur le plan international, auxquelles il est fait allusion plus haut, nous sommes saisis d'une requête de la commission exécutive du « Don suisse ». Elle nous invite à lui procurer les crédits nécessaires à la poursuite de ses activités essentielles. Il est évident que la Suisse se doit de ne pas abandonner ses œuvres de sauvetage avant que les bénéficiaires puissent se tirer d'affaire. La Confédération doit donc parer, dans la mesure de ses moyens, à l'insuffisance des ressources que le « Don suisse » obtiendra encore de la générosité publique. Nous rendant compte des inconvénients graves qu'il y aurait, au seuil de l'hiver, à ce qu'il abandonne certaines tâches, nous avons déjà mis à sa disposition un montant de deux millions et demi prélevés sur le solde du crédit de vingt millions voté en juin dernier par l'Assemblée fédérale.

Le « Don suisse » nous a soumis un programme d'action. Nous comptons faire le départ entre ce qu'il est possible d'entreprendre et ce qui doit éventuellement être subordonné à des décisions que nous ne serons en mesure de prononcer que plus tard, lorsque nous aurons pu faire le point en connaissance de cause. Le soin d'en juger devrait être laissé au Conseil fédéral, à charge pour lui de rendre compte régulièrement à l'Assemblée fédérale de l'affectation des nouvelles ressources mises à sa disposition.

Nous ne sommes pas encore en mesure de vous présenter des propositions concrètes concernant la couverture de ce nouveau crédit, qui pèsera lourdement sur le budget de 1947. Nous nous réservons de le faire ultérieurement. La couverture devra porter non seulement sur le crédit qui fait l'objet du présent message mais également sur les 20 millions déjà consacrés au même but par l'arrêté fédéral du 27 juin dernier.

Nous avons l'honneur de vous soumettre le projet d'arrêté fédéral ci-joint.

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 27 septembre 1946.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

KOBELT.

Le chancelier de la Confédération,

LEIMGRUBER.

(Projet.)

Arrêté fédéral

ouvrant

**un crédit de vingt millions de francs pour la poursuite
des œuvres d'entraide internationale.**

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE
DE LA
CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu le message du Conseil fédéral du 27 septembre 1946,

arrête :

Article premier.

Un nouveau crédit de 20 millions de francs est ouvert au Conseil fédéral pour la poursuite de l'aide aux populations victimes de la guerre.

Art. 2.

Le Conseil fédéral opère les prélèvements nécessaires sur ce crédit et en décide l'affectation. Il en rend compte périodiquement à l'Assemblée fédérale.

Art. 3.

Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, entre immédiatement en vigueur.