

FEUILLE FÉDÉRALE

99^e année

Berne, le 12 juin 1947

Volume II

Paraît, en règle générale, chaque semaine.

Prix: 28 francs par an; 15 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco à l'imprimerie des hoirs K.-J. Wyss, société anonyme, à Berne.

Ad 5220

RAPPORT

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le postulat Oeri sur la poursuite des œuvres d'entraide.

(Du 6 juin 1947.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Le 24 mars 1947, le Conseil fédéral a accepté au Conseil national le postulat suivant:

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.

Avant de pénétrer plus avant dans le sujet, il nous paraît utile d'émettre ci-après quelques considérations d'ordre général.

I.

La Suisse a rendu déjà pendant la guerre, puis d'une manière plus étendue encore dans la période d'après-guerre, les services qu'elle était en mesure d'apporter aux victimes de la guerre. Elle y fut poussée avant tout par ses sentiments d'humanité et de solidarité envers les peuples en détresse, mais également par le fait de sa neutralité, à laquelle sont étroitement liées ses activités humanitaires. Après la guerre, nos œuvres de secours ne furent pas tant un corollaire de notre neutralité qu'un indice de notre solidarité et de notre volonté de participer activement au relèvement de l'Europe. Si nous laissons de côté le point de vue humanitaire du problème — que nous ne devons à vrai dire jamais perdre de vue mais sur lequel il n'y a pas lieu de s'étendre ici — les œuvres suisses d'entraide, tant pendant qu'après la guerre, revêtent une signification politique de premier plan par l'affirmation et le renforcement qu'elles impliquent de la position de la Suisse dans la communauté des nations.



Le secours d'après guerre se présente sous deux aspects: secours par l'intermédiaire des organisations internationales et secours de nation à nation.

Parmi les organisations internationales de secours, l'UNRRA joua un rôle de première importance. La cessation de ses activités intervint toutefois alors que la misère qu'elle était destinée à soulager continuait à régner. On chercha à assurer la soudure par la création de nouvelles organisations: l'organisation mondiale de la santé et l'UNESCO reprirent certaines tâches restreintes de l'UNRRA. D'autres tâches seront reprises par l'organisation internationale pour les réfugiés (IRO) et par le fonds international de secours à l'enfance (ICEF). Il existe encore d'autres projets, dont la réalisation est cependant pour le moment incertaine.

La participation de la Suisse aux organisations internationales d'entraide fut relativement modeste. La Suisse, en effet, est restée complètement à l'écart de l'UNRRA. Elle dut faire savoir au fonds international de secours à l'enfance, dans le conseil d'administration duquel elle acceptait un siège, qu'elle ne disposait, jusqu'à nouvel ordre, d'aucuns moyens financiers lui permettant le versement d'une contribution. Le programme de l'organisation mondiale de la santé, qui est de portée moins étendue, sera mis sur pied grâce à une contribution de l'UNRRA. Une participation au programme de reconstruction de l'UNESCO et au programme de l'IRO, qui suppose d'ailleurs l'adhésion formelle de la Suisse à ces deux organisations, n'a également pas pu entrer dans le domaine des réalités faute de moyens financiers. Il ne reste en définitive que notre participation et notre contribution de deux millions de francs au comité intergouvernemental pour les réfugiés, si nous faisons abstraction de l'assistance versée au comité international de la Croix-Rouge qui, de par sa mission, peut être assimilé aux organisations internationales d'entraide. La Suisse, de sources privées et officielles, a donné au comité international de la Croix-Rouge trente millions de francs, qui ont permis de couvrir la moitié des frais administratifs de cette institution.

La Suisse concentra le principal de ses efforts dans ses œuvres nationales de secours. Si l'on récapitule l'assistance accordée pendant et après la guerre, on remarque avant tout l'aide aux réfugiés (187 millions) et l'activité de la Croix-Rouge suisse et de son « secours aux enfants » (97 millions). Les 188 millions consacrés au « Don suisse » peuvent être considérés comme tenant lieu d'une contribution à l'UNRRA, dont il ne nous fut pas possible de faire partie. En accordant la franchise de port et de transport, la Confédération et les chemins de fer fédéraux renoncèrent à l'encaissement de 45 millions de francs; cette faveur s'étendit également à tous les envois en provenance de l'étranger qui empruntèrent le territoire suisse. Il ne faut pas oublier enfin les nombreuses œuvres de secours, de plus ou moins grande importance, qui, au cours de ces années, recueillirent entre elles 40 millions

de francs. Toutes ces sommes représentent ensemble une contribution d'un total de 589 millions. Seuls les secours collectifs sont compris dans ce total. Il n'est pas tenu compte des colis expédiés par des particuliers à leurs parents ou connaissances; au cours des derniers mois, ces envois ont pris une importance considérable et peuvent être évalués, d'après le développement actuel, à 100 millions de francs par an. Le chiffre de 589 millions pourrait être également complété par les 250 millions convenus à Washington, comme contribution de la Suisse à la reconstruction de l'Europe, auxquels viendront s'ajouter d'autres sommes lors de la liquidation des avoirs allemands en Suisse. Enfin, bien qu'il ne s'agisse que d'avances, on peut rappeler pour mémoire les frais de l'internement (213 millions) et les crédits commerciaux pour un montant total de 885 millions.

II.

Trois questions se dégagent de l'examen du postulat Oeri. La réponse qu'on leur donnera déterminera notre attitude. Faut-il poursuivre les œuvres d'entraide ou peut-on les abandonner? Si on les poursuit, dans quelle mesure et sous quelle forme faut-il le faire? Comment financera-t-on dans l'avenir les œuvres d'entraide?

On avait pensé qu'une assistance de durée relativement courte après la fin des hostilités permettrait aux nations de s'aider elles-mêmes. Tel n'est pas le cas, car il règne encore en Europe une profonde détresse. Elle provient en partie du fait qu'à la longue les réserves des nations se sont totalement épuisées, si bien que, même dans les pays où une amélioration se fait sentir, les conditions sont encore telles qu'elles exigent la plus grande prudence. Le Conseil fédéral est persuadé que nos œuvres d'entraide doivent être poursuivies car la situation actuelle ne marque pas encore l'amélioration qui en justifierait l'arrêt. Il est assurément vrai que le relèvement de l'économie dans plusieurs pays est, en partie au moins, paralysé par les difficultés que présente la solution des problèmes politiques d'après-guerre. Mais nous ne saurions nous en prévaloir pour abandonner à son sort l'étranger qui souffre, un sort dont tout Suisse, en tant qu'homme et Européen, ne peut se désintéresser. Fortifier dans la nation cette conscience de la solidarité est d'ailleurs aussi un but important, que l'entraide permet d'atteindre.

III.

L'étendue des œuvres d'entraide ne peut en aucun cas être déterminée par les seuls besoins des pays en détresse, car ces besoins dépassent de beaucoup tout ce que la Suisse pourrait faire. Il n'y a pas lieu non plus de se laisser décourager par cette constatation. Nous savons que la Suisse ne peut apporter au soulagement de la misère en Europe qu'une contribution relativement faible, mais l'essentiel est de fournir cette contribution, si faible soit-elle, et de l'apporter dans un esprit qui dépasse sa valeur

matérielle. Une autre manière de fixer l'étendue à donner à notre assistance serait de voir ce que d'autres pays, dont la situation peut se comparer à la nôtre, font à cet égard. Mais, notre assistance étant à l'échelle de celle des autres peuples, nous pouvons en envisager simplement la poursuite. Malgré la persistance de la misère en Europe, une réduction de notre assistance trouve sa justification dans une certaine consolidation de la situation qui ne peut manquer de se produire. Nous devons également nous rappeler que l'aide à l'étranger ne doit pas se perpétuer mais doit rester une mesure de soudure, de sorte que le terme de notre assistance ne soit pas trop éloigné.

IV.

En ce qui concerne la forme à emprunter pour les œuvres de secours, il faut considérer que nous devons nous efforcer de prendre une part active aux organisations d'entraide des Nations Unies. Nous devons d'autant plus le faire que l'entrée dans l'organisation des Nations Unies nous reste fermée jusqu'à nouvel ordre. L'accueil réservé aux principes de la charte de l'Atlantique et la déclaration réitérée de notre volonté de collaborer aux problèmes pratiques de solidarité internationale doivent maintenant s'exprimer par des gestes correspondants.

La contribution des divers pays au *fonds international de secours à l'enfance* n'est pas fixée par le fonds, comme c'est le cas pour les autres organisations internationales. La Suisse n'a aucune obligation juridique à l'égard du fonds, si bien que sa contribution est laissée à sa propre appréciation. Le fonds, cependant, attend des Etats qui en font partie une contribution totale de 300 millions de francs. On prévoit en outre un appel à la générosité publique sur le plan mondial, auquel la Suisse est invitée à participer. Si nous décidions de verser une contribution au fonds, une partie devrait en être acquittée en espèces; pour le reste, le fonds accepterait des livraisons en nature et le financement d'un programme pour la formation d'un personnel de cadre qui serait envoyé en Suisse à cet effet par les pays ayant besoin d'assistance. Enfin, le fonds considérerait également comme contribution les montants alloués aux œuvres suisses d'entraide, en tant qu'elles s'engagent à se mettre d'accord avec le fonds sur leur utilisation. Le Conseil fédéral étudiera cette question et fera connaître ses conclusions ultérieurement.

L'*organisation internationale pour les réfugiés* (IRO), dont on doit prévoir l'entrée en fonctions pour le courant de l'année, aura elle aussi besoin de moyens financiers. L'IRO reprendra le travail de l'UNRRA et du comité intergouvernemental pour les réfugiés auquel la Suisse contribuait déjà. La question de notre adhésion à l'IRO sera examinée en temps opportun.

L'assemblée de l'*UNESCO* se prononcera probablement cet automne sur l'admission de la Suisse dans cette organisation. Un projet d'adhésion sera alors présenté à l'Assemblée fédérale par le Conseil fédéral. L'*UNESCO*

possède un programme de reconstruction pour la réalisation duquel la question d'une participation suisse se pose également.

Le postulat Oeri a été présenté à un moment où, par suite de la disparition de l'UNRRA notamment, les programmes nationaux d'entraide acquièrent une importance accrue. Ce phénomène correspond d'une manière heureuse à une défaveur très générale pour la formule consistant à englober les ressources dans des caisses internationales; on préfère, dans la mesure du possible, pouvoir décider de leur utilisation spécifique. Il est vrai que les programmes nationaux ont aussi besoin de coordination internationale; cela est assuré par la réunion périodique des représentants des pays qui ont arrêté un programme national. Une réunion de ce genre s'est déjà tenue à New-York, vers la fin de mai. La Suisse, qui y était invitée, n'a pu présenter aucun programme d'entraide pour 1947/48 puisqu'elle ne dispose d'aucun crédit pour cela. Seul le « Don Suisse » pourrait actuellement établir un tel programme, mais ses ressources, comme l'auteur du postulat le relève, sont aujourd'hui épuisées. L'absence de programme national pour la Suisse peut faire croire, à tort, que notre pays entend ne pas continuer ses œuvres d'entraide.

Un tel programme doit être le fait d'une organisation centrale qui l'établit et en contrôle l'exécution. Nous avons toujours repoussé l'idée que les autorités s'occupent directement des œuvres d'entraide. Nous croyons encore aujourd'hui que la formule, telle qu'elle fut trouvée à l'époque avec le « Don suisse », peut continuer à rendre de bons services. Nous sommes d'autre part d'avis que le « Don suisse » ne doit pas devenir une institution permanente. On pourrait même envisager que cette tâche soit confiée à une organisation centrale distincte. Mais quelle que soit la forme que l'on donne à cette organisation, elle aurait besoin, comme le « Don suisse », de l'appui des autorités et de moyens financiers lui permettant de s'engager là où les autres organisations d'entraide sont trop faibles pour le faire et où, par conséquent, se produiraient des lacunes. Elle devrait être en mesure, en cas de nécessité, de combler ces lacunes en agissant directement. Elle devrait surtout, et d'une manière plus accentuée que jusqu'à présent, forger un tout en groupant toutes les œuvres suisses d'entraide, ce qui suppose une collaboration encore plus étroite avec ces dernières. Le Conseil fédéral serait au regret si le « Don suisse » était obligé de fermer aujourd'hui ses portes en l'absence d'une organisation de ce genre; mais il sait bien que cette question dépend des possibilités de financement futur du « Don suisse ».

L'entraide suisse sera poursuivie, comme par le passé, par les nombreuses œuvres de secours, dont l'activité s'échelonne sur plusieurs années, ainsi que par celles qui sont créées spontanément, selon les besoins et pour une courte durée; il en existe un grand nombre en Suisse et l'attachement que la population leur voue prête à ces œuvres d'entraide une grande valeur morale. La reconnaissance du Conseil fédéral leur est acquise pour

leurs efforts incessants et il désirerait les inciter à continuer un travail qui, exécuté dans un esprit suisse, contribue largement au bon renom de notre pays.

V.

Le Conseil fédéral estime que l'assistance doit, en règle générale, incomber aux particuliers et non à l'Etat. Seules des circonstances passagères extraordinaires peuvent engager la Confédération à intervenir là où les moyens privés ne suffisent plus. Il n'y a aucun doute que ces circonstances persistent dans l'état actuel de l'Europe; il reste dès lors à examiner si les besoins financiers peuvent être couverts par la générosité privée.

Signalons, en témoignage de la générosité des Suisses, que des 589 millions qui furent dépensés pour l'entraide depuis le début des hostilités, 279 proviennent de sources privées. Cette somme se décompose comme suit: 69 millions pour l'aide aux réfugiés, 97 millions pour la Croix-Rouge suisse et son secours aux enfants, 25 millions pour le comité international de la Croix-Rouge, 48 millions pour le « Don suisse » et 40 millions pour diverses autres œuvres. Dans aucun autre pays, la Suède exceptée, le rapport entre les fonds fournis par l'Etat et ceux fournis par les particuliers pour le financement des œuvres d'entraide en période extraordinaire ne se montre aussi favorable aux particuliers. Il est vrai que l'on constate aujourd'hui une certaine lassitude de la générosité publique. Les dangers de la guerre et le sentiment de soulagement éprouvé à la fin des hostilités sont déjà trop éloignés de nous pour que la reconnaissance d'avoir échappé aux horreurs de la guerre inspire encore des dons. Bien au contraire, l'ardent désir d'un retour à des conditions normales et à l'état de paix incite plutôt le public à fermer les yeux devant la détresse qui règne à l'étranger. La multitude des appels à la générosité publique provoque même parfois contre les œuvres d'entraide une certaine animosité dont l'effet se fait sentir dans le résultat des collectes. Il ne faut pas oublier, en outre, et c'est peut-être le facteur le plus important, qu'il est maintenant possible de porter directement secours à ses parents et amis de l'étranger grâce à l'envoi de colis. La vogue étonnante dont jouit ce mode de secours souligne également le besoin qu'éprouve le Suisse de connaître exactement celui qui profitera de sa générosité. Ce trait d'individualisme se fait aussi sentir dans le résultat des collectes d'œuvres locales ou d'œuvres qui distribuent leurs secours à un groupe de personnes bien défini, ainsi que dans les collectes destinées à des buts déterminés. Les collectes lancées par les organisations de plus grande importance et de portée générale ont, en revanche, moins de succès. Le « Don suisse », qui a pourtant étudié des méthodes inédites d'appel à la générosité publique, n'échappe pas à ces difficultés, dont il ne peut être triomphé par la propagande. La nécessité de partager son bien avec les moins favorisés au delà des frontières est un sentiment qui doit jaillir du for intérieur de chacun et ne peut être imposé. Nous espérons cependant

que cette lassitude de la générosité n'est que passagère et qu'il sera possible, grâce aux éclaircissements nécessaires, de récolter de nouveaux fonds privés pour la poursuite des œuvres d'entraide à l'étranger.

Il est cependant douteux que tous les besoins puissent être couverts de cette façon. Si en définitive, un financement par la Confédération entrerait en ligne de compte, ce ne devrait être que pour notre participation aux organisations internationales et à la rigueur pour une œuvre suisse centrale. Si l'on écarte d'emblée le financement direct des diverses œuvres particulières d'entraide, ce n'est pas que leur activité ne soit appréciée par le Conseil fédéral, mais parce qu'elles ont la possibilité de trouver plus facilement des fonds en recourant aux collectes et surtout parce qu'une organisation, groupant toutes les œuvres de secours du pays, est mieux à même de stimuler l'entraide suisse dans son ensemble et de la représenter vis-à-vis de l'étranger.

Cependant, vu la situation actuelle des finances de la Confédération, le Conseil fédéral hésite à demander des crédits sans que leur couverture soit assurée. Le fait d'être encore plongé dans les conditions extraordinaires de l'après guerre ne peut nous autoriser à ignorer que notre dette grossit, cela en particulier en temps de prospérité économique. Le Conseil fédéral est dès lors d'avis qu'une nouvelle demande de crédits ne devrait si possible pas être envisagée sans couverture correspondante.

* * *

Bien qu'à son regret il ne soit pas encore en mesure de formuler des conclusions, le Conseil fédéral a tenu à présenter aux chambres l'exposé qui précède afin de remplir la promesse qu'il avait faite en acceptant le postulat Oeri. Il saisira l'Assemblée fédérale de propositions concrètes aussitôt qu'il sera en mesure de le faire. En attendant, il a demandé au « Don suisse », auquel il a alloué le solde de deux millions du crédit de vingt millions voté le 18 octobre 1946, de surseoir à sa liquidation.

Nous vous proposons de prendre acte du présent rapport.

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

Berne, le 6 juin 1947.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération,

ETTER.

Le vice-chancelier,

Ch. OSER.