

## SECRETARIAT DE L'ASSEMBLEE FEDERALE

Berne, le 20 septembre 1972 Fr/vk

CONFIDENTIEL

Commission ad hoc du Conseil national

---

 Procès-verbal de la séance du  
 14 septembre 1972 à Berne,  
 palais du Parlement, salle III
 

---

Présidence:

Madame Spreng, conseiller national

Présents:

Mesdames et Messieurs les Conseillers nationaux:

Barras, Blunschy, Bochatay, Chopard, Hofmann, Ketterer, Reiniger, Ribl, Schmitt-Genève, Schürch, Stadler, Uchtenhagen, Villard, Wyer, Zwygart.

Monsieur Graber, conseiller fédéral

Monsieur l'Ambassadeur Keller

Monsieur Pictet

Mademoiselle Werner

Monsieur Manboury

Excusés:

Madame Sahlfeld et Monsieur Letsch, conseillers nationaux

Procès-verbal:

Messieurs Friedli, Simonin, Bernhard et Reymond

Ordre du jour:11321 n Oeuvres d'entraide internationale.  
PoursuiteDébut de la séance:

09.15 heures

- 2 -

Madame Spreng:

Je salue Monsieur Graber, chef du Département politique, ainsi que ses collaborateurs.

Nous avons à discuter de deux arrêtés fédéraux, le premier concernant la poursuite d'entraide internationale (aide financière) et le second concernant la livraison de produits laitiers au titre de l'aide alimentaire de la Confédération. Il est à relever que l'opinion publique est sensibilisée par ces problèmes et que nous avons le bonheur de pouvoir accorder cette aide sous diverses formes, tant financière que technique ou humanitaire.

Monsieur Graber: cf. texte en annexe

Monsieur Barras:

Jusqu'à maintenant les produits laitiers livrés au titre de l'aide alimentaire étaient, en quelque sorte, à la charge du compte laitier. Je désirerais savoir si cette aide va continuer sous cette forme, c'est-à-dire que le producteur y participera directement? Dans ce cas, c'est un paradoxe, ces sommes étant en effet des subventions à l'agriculture.

Les 50 millions prévus vont-ils donc rester à la charge du compte laitier ou proviendront-ils directement de la caisse de la Confédération?

Herr Ketterer

dankt für den ausgezeichneten Ueberblick über die von der Eidgenossenschaft finanzierten Hilfsaktionen, den die Botschaft vermittelt. Es ist insbesondere zu begrüßen, dass dieses Gebiet nunmehr beim Politischen Departement zusammengefasst wurde.

Könnten die Tabellen in der Botschaft nicht noch in dem Sinne erweitert werden, dass in einem Gesamtüberblick gezeigt würde, was das Schweizervolk in den letzten Jahren insgesamt an humanitärer Hilfe geleistet hat? Ich glaube, dass eine derartige Zusammenstellung im Hinblick auf die Berichterstattung in den Fraktionen sehr wertvoll wäre.

- 3 -

Schliesslich interessiert es mich zu erfahren, aus welchen Gründen für Milchprodukte und Käse eine getrennte Rechnung geführt wurde und wie ein Vergleich zwischen den schweizerischen Ansätzen für diese Produkte und den Weltmarktpreisen ausfällt.

Monsieur Schmitt:

Au vu des documents annexes qui nous ont été soumis, je désire poser une question au Conseil fédéral au sujet de la coordination sur le plan européen.

Nous possédons deux statistiques: l'annexe 2 (UNICEF) et le rapport qui nous a été remis ultérieurement (UNROD). Selon les chiffres fournis par ces documents, nous pouvons constater que certains pays du nord de l'Europe font des efforts considérables (p.ex. la Suède) en ce qui concerne cette aide, alors que d'autres n'accordent que des sommes dérisoires dans ce même but.

Serait-il possible, dans le cadre des divers organismes internationaux auxquels nous participons, d'intervenir pour que soit entrepris un effort proportionnel de tous les pays, en tenant compte bien entendu des populations, des capacités financières, etc..? Le Conseil fédéral en a-t-il l'intention?

Herr Schürch

dankt für die ausgezeichnete Botschaft und möchte noch folgende Zusatzfragen stellen:

Ist der Bundesrat bereit, sich garantieren zu lassen, dass die verteilten Milchprodukte, namentlich das Milchpulver, in den Notstandsgebieten richtig verwendet werden? Es dürfte unerlässlich sein, dass speziell ausgebildete Helferinnen die Verwendung und Dosierung dieser Produkte überwachen.

Angesichts der Tatsache, dass die Vereinigten Staaten den weitaus grössten Teil der zwischenstaatlichen Hilfe finanzieren und der gesamte Ostblock abseits steht und eine eigene Hilfe betreibt, stelle ich mir die Frage, ob wir mit unserer Beteiligung an diesen Hilfswerken nicht mithelfen, diesen Gegensatz zwischen Ost und West zu

- 4 -

zementieren. Hat sich der Bundesrat schon Gedanken gemacht, wie der Osten in die weltweite Entwicklungshilfe eingegliedert werden könnte?

Herr Wyer

stimmt den beiden bundesrätlichen Vorlagen zu, möchte aber darauf hinweisen, dass es für den Parlamentarier nicht leicht ist, einen Gesamtüberblick über die Auslandshilfe zu erhalten. Eine vermehrte Zusammenfassung und Koordination ist insbesondere im Hinblick auf ein kommendes Bundesgesetz über Entwicklungshilfe und humanitäre Hilfe wünschbar.

Wie steht es mit einer Erfolgskontrolle über den personellen und materiellen Einsatz, ist sie bei der heute bestehenden Zersplitterung überhaupt möglich? In diesem Sinne fordert die CVP-Fraktion eine Reorganisation des Politischen Departements, wobei eine Abteilung zu schaffen ist, bei der Entwicklungshilfe und humanitäre Hilfe zusammengefasst werden. Den Antrag von Herrn Ketterer betreffend einen Gesamtüberblick möchte auch ich unterstützen; vermehrte Transparenz ist im Hinblick auf die weitverbreitete Skepsis auf diesem Gebiet unbedingt notwendig.

Frau Blunschy:

Nach welchen Gesichtspunkten werden gegenwärtig die Hilfsaktionen des Bundes gegenüber denjenigen anderer Institutionen abgegrenzt? Unter welchen Begriff ist die Hilfsaktion an das Centro educativo italo-svizzero di Rimini (S. 33 der Botschaft) einzustufen?

Herr Hofmann

verdankt die ausgezeichnete Botschaft und begrüsst die Neuordnung der Finanzierungsart der Nahrungsmittelhilfe und die Verwaltung des Kredites durch das Politische Departement. Es ist durchaus richtig, dass die Milchproduktenspenden nicht mehr der Landwirtschaft belastet werden.

Durch die Herstellung von Milchpulver wird die inländische Milchproduktion zweifellos erhöht. Die Preise für ausländische Milchpulver sind tatsächlich etwas niedriger. Ein weiterer Abbau unserer Milch-

- 5 -

produktion würde aber im Ausland nicht verstanden.

Es wurde die Frage aufgeworfen, ob die Milchpulverspende zweckmässig sei. Dazu ist zu bemerken, dass diese Spende bisher nur gewährt wurde, wenn Sicherheit darüber bestand, dass der Einsatz sinnvoll erfolgt. Eine Umfrage des Politischen Departements ergab, dass mit einer Ausnahme alle befragten schweizerischen Botschaften weiteren Sendungen vorbehaltlos zustimmten und feststellten, dass das Milchpulver wesentlich zur Linderung des Hungers in Entwicklungsländern beitrage. Auch das Schweizerische Rote Kreuz bestätigte, dass mit dem Vollmilchpulver sehr gute Erfahrungen gemacht wurden. Die gleiche Antwort erteilte ferner auch Caritas. Diese Organisation erhielt für die Lieferung von Milchpulver Dankeschreiben u.a. aus Korea, Katanga, Indien, Rwanda. Der Caritas sind keine Fälle bekannt, in denen Menschen Milchpulver aus gesundheitlichen Gründen nicht geniessen können. Schliesslich schrieb auch das Albert Schweitzer-Spital in Lambarene, man habe mit Milchpulver sehr gute Erfahrungen gemacht.

Für die Verteilung dieser Produkte werden die internationalen Hilfswerke und Missionsstellen, die über entsprechend ausgebildete Mitarbeiter verfügen, eingesetzt. Gewisse Fehler sind zwar unumgänglich, doch im allgemeinen besteht Gewähr für eine sinnvolle Verwendung der Milchprodukte.

#### Herr Chopard

ist für Eintreten auf die beiden Bundesbeschlüsse. Auf S. 22 der Botschaft ist vorgesehen, dass sich die Eidgenossenschaft an gut begründeten Programmen der internationalen humanitären Organisationen und des Schweizerischen Roten Kreuzes stärker beteiligt. Liegt die Kontrolle und Prüfung dieser Gesuche in der Kompetenz des Politischen Departements und wird letzteres bei allfälligen Kritiken federführend sein?

#### Monsieur Graber:

Je tiens tout d'abord à vous remercier de votre contribution active et intéressante; je pense d'ailleurs que le message qui vous est soumis aujourd'hui mérite bien l'attention que vous lui vouez.

- 6 -

ad Monsieur Barras:

Je puis vous confirmer que le compte laitier sera déchargé; j'y vois une preuve de l'intérêt accru que le gouvernement voue à la paysannerie.

ad Monsieur Ketterer:

Je vous sais gré des éloges que vous avez bien voulu adresser aux auteurs de ce message. Nous nous sommes appliqués à rendre compte au Parlement, d'une manière aussi exhaustive que possible, de l'emploi des deniers publics. Il est évident que si nous prétendons bénéficier de sa confiance, nous devons aussi être de plus en plus "transparents", pour reprendre le terme de Monsieur Wyer. D'où notre souci de vous fournir une documentation aussi complète que possible. Le tableau que vous nous demandez a un intérêt certain; nous ne manquerons pas de le dresser. Il vous renseignera sur l'ensemble de l'aide de la Confédération aux pays tiers, dont la grande majorité font du reste partie du Tiers-Monde.

ad Monsieur Schmitt:

une coordination sur le plan universel est sans aucun doute beaucoup plus difficile à imaginer qu'une harmonisation au niveau des Etats industrialisés. A ce niveau-là, la coordination est assurée par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Mais même le CAD ne prétend pas harmoniser complètement les efforts de tous Etats dans ce domaine. Je me demande d'ailleurs si la Suisse devrait vraiment prendre une initiative dans le sens d'une confrontation internationale plus poussée; en effet, l'on peut se demander si notre pays sortirait particulièrement glorieux de cet exercice? J'en doute. Nous ne sommes pas tellement brillants sur ce plan et j'hésite à attirer l'attention internationale sur nous. A propos des différences de prestations fournies par les Etats: Monsieur Schmitt a évoqué le cas de la France, en relation avec l'UNROD notamment. Le gouvernement français, suivant en cela une politique traditionnelle - que l'on peut approuver ou non -, fournit des efforts, au demeurant considérable, dans les pays où il possède des intérêts évidents datant de l'époque coloniale, en Afrique en particulier. Si les Scandinaves paraissent s'en tirer incompara-

- 7 -

blement mieux que nous, il faut se souvenir que les pays nordiques - la Suède entre autres - traitent leurs contribuables d'une autre manière que nous; leurs moyens fiscaux sont bien plus considérables que les nôtres. Il y a surtout le fait que les Scandinaves portent tout leur effort sur l'aide multilatérale alors que la proportion chez nous est de 1/3 (pour l'aide multilatérale) à 2/3 (en faveur de l'aide bilatérale). Il est donc nécessaire de manier les statistiques internationales avec beaucoup de précaution.

ad Monsieur Hofmann:

vous avez déjà répondu à Monsieur Schürch concernant la poudre de lait. Certes, nous avons commis quelques erreurs inévitables mais c'est tant mieux - dirais-je - car elles nous ont servi de leçon. L'enquête effectuée auprès de nos ambassades nous a permis de constater qu'à une exception près, notre action était appréciée et jugée digne d'être poursuivie sous cette forme. J'ajouterai qu'il est impossible que des budgets aussi gigantesques que ceux consacrés par l'ensemble des Etats au développement et aux oeuvres humanitaires soient administrés avec une rigueur totale jusqu'au dernier franc.

ad Monsieur Schürch:

je ne crois pas que nous puissions être suspectés d'être à la remorque des USA. Nous ne pouvons pas arrêter ou même diminuer notre effort sous prétexte que les Etats-Unis font beaucoup plus. Il nous incombe de porter notre part du fardeau en tant qu'Etat industrialisé. Nous le faisons d'ailleurs chichement. D'autres Etats le font également qui, comme la Suède, ne peuvent être suspectés d'être sous la coupe de Washington.

ad Monsieur Wyer:

la question de la coordination sur le plan intérieur préoccupe le Conseil fédéral depuis longtemps déjà. Il s'agit du problème du regroupement de toutes les formes d'aide, y compris l'aide financière. A propos de cette dernière forme d'aide, je préciserai que, désormais, elle relèvera du Service de la coopération technique dès l'instant où un projet sera opérationnel. Le Conseil fédéral n'estime pas opportun de grouper sous le même toit l'aide financière (à vocation plus ou moins

- 8 -

commerciale) et l'aide humanitaire et au développement (qui est désintéressée). Il est clair que l'aide financière est consentie à des Etats afin de leur permettre de développer leur infrastructure économique, à laquelle la Suisse est intéressée à moyen et long terme. Il est donc logique que cette forme d'aide dépende aussi de la Division du commerce. Celle-ci intervient dans la phase du choix des projets, la relève étant ensuite prise par la Coopération technique du DPF qui, s'agissant de l'exécution, dispose d'un appareil adéquat et de plusieurs années d'expérience.

Indépendamment de cela, il y a une autre harmonisation à créer, cette fois-ci au sein du DPF même et cela dans la mesure où il est souvent malaisé de tracer la frontière entre la coopération au développement (dépendant du Service de la coopération technique) et l'aide humanitaire (relevant de la Division des organisations internationales). C'est un problème qu'il nous faut examiner avec soin. Nous nous y appliquerons précisément. Sur tous ces points, le Parlement sera dûment renseigné déjà et notamment dans le cadre du message concernant la loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire qui lui sera soumis l'année prochaine.

A propos de la "Erfolgskontrolle": là aussi, nous renseignerons le Parlement comme par le passé, d'une manière aussi détaillée que possible sur l'utilisation des crédits. Nous l'avons fait déjà avec le récent message sur un nouveau crédit de programme pour la coopération au développement. En ce qui concerne l'aide humanitaire, nous l'avons fait avec le présent message. Le droit de contrôle du Parlement est légitime et nécessaire. Au-delà, il est extrêmement difficile de parler de contrôle. Concernant les organisations internationales, c'est-à-dire le domaine multilatéral, la Suisse n'est naturellement pas en mesure de contrôler elle-même toutes les opérations auxquelles elle participe. Il n'empêche que nous devons nous assurer que les méthodes utilisées donnent le maximum de satisfaction. Nous avons été invités par l'ONU, le PNUD en particulier, à participer à des opérations de contrôle mais nos services - et l'administration des finances en premier lieu - ont beaucoup de peine, faute de personnel, à détacher des experts pour de telles missions. C'est là un problème que nous examinons ensemble avec le Département des finances.



- 9 -

ad Madame Blunschy:

le centre éducatif italo-suisse a connu de sérieuses difficultés matérielles, au point que son existence même fut menacée. Nous avons fait un geste (40'000 fr.) pour ne pas laisser l'Italie porter seule tout le poids de l'opération, surtout à un moment où notre négociation à propos de la main-d'oeuvre battait son plein. Il y aura toujours quelques cas marginaux et exceptionnels qui ne doivent pas préoccuper outre mesure.

Madame Spreng:

L'entrée en matière n'est pas combattue, elle est donc adoptée. Je vous propose de passer à la discussion de détail et d'examiner le message chapitre après chapitre.

Chapitre III: Les activités régulières du crédit de programme

Herr Ketterer:

Die Weiterführung des UN-Hilfswerkes für die Palästina-Flüchtlinge ist recht fragwürdig. 40 % der Flüchtlinge sind in den Flüchtlingslagern geboren und sehen keine Zukunft vor sich. Ich bin deshalb der Ansicht, die an diesem Hilfswerk beteiligten Schweizer Berater sollten hier nach neuen Mitteln und Wegen suchen.

Monsieur Graber:

Il s'agit là, vous l'imaginez bien - d'un problème éminemment politique, dont l'envergure et la difficulté excèdent nos modestes forces. Plusieurs Etats - dont nous ne sommes pas - portent une grande responsabilité. Il y a plus de 20 ans, un plan avait été mis sur pied sous les auspices de la FAO - le plan Johnson - qui non seulement prévoyait l'installation géographique des Palestiniens, mais devait leur assurer les moyens d'exister (fertilisation du sol). Ce plan est resté malheureusement dans les cartons, car de nombreux Etats (en particulier les Etats arabes) n'ont pas manifesté la volonté d'assurer sa réalisation. Les Arabes se trouvent dans un cercle vicieux; ils ne conçoivent aucune solution politique qui n'impliquerait pas l'annihilation d'Israël.

- 10 -

Cela étant, toute autre solution est condamnée d'avance. D'autres plans ont été proposés, tel que celui du Roi Hussein de Jordanie qui préconise la réintégration des Palestiniens en Transjordanie. Ce serait aussi une possibilité. La situation est assurément dramatique. Dans ces circonstances, la Suisse doit être consciente des limites de son action et de son influence dans une affaire des plus complexes, à laquelle sont mêlés les Etats arabes, Israël et les deux superpuissances. Souvenons-nous de la fable de la grenouille et du boeuf! Notre pays doit néanmoins tenter de faire entendre la voix de la raison; tout au moins doit-il apporter sa contribution à la survie des Palestiniens. Même si les éléments terroristes sont sortis de ces camps de réfugiés, il ne serait pas sage de notre part de renoncer à toute aide. Ce serait en quelque sorte la politique du pire.

Madame Spreng:

J'ai été surprise du chiffre de l'aide à l'UNRWA qui semble bien supérieure à celle accordée à d'autres pays d'Afrique.

Monsieur Graber:

Je pense qu'il est difficile de comparer une aide non permanente (Afrique) à une aide permanente.

Mademoiselle Werner:

Il ne faut pas perdre de vue aussi que les Nations Unies ont une responsabilité particulière à l'égard des Palestiniens. Le HCR, lui, a pour tâche essentielle de protéger les réfugiés et non celle de leur assurer une subsistance, ce qui est laissé à diverses organisations bénévoles et spéciales. D'autre part, les conditions en Afrique et au Moyen-Orient ne sont pas les mêmes.

Herr Schürch:

Da die Palästina-Frage zum Sicherheitsproblem für Europa geworden ist, möchte ich wissen, ob die Schweiz qualifiziert wäre, dieses Problem an der Europäischen Sicherheitskonferenz aufzuwerfen.

- 11 -

Monsieur Graber:ad Monsieur Schürch:

la question que vous posez est encore plus difficile que la précédente. Il s'agit d'un problème universel. Ce n'est pas un hasard si le secrétaire général de l'ONU, Monsieur Waldheim, a décidé de le porter devant les Nations Unies où siège désormais la Chine. Pékin soutient d'ailleurs beaucoup plus activement les Palestiniens que Moscou qui ne tient nullement à envenimer les choses.

Pour l'heure, la question de savoir si la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) s'en saisira reste ouverte. Il est évident que tout ce qui se joue dans le bassin méditerranéen est en relation directe avec la sécurité européenne. Au demeurant, les contours de la CSCE sont loin d'être nets; jusqu'où son aire géographique doit-elle s'étendre? Il n'est pas possible de répondre pour le moment à cette question qui mérite naturellement examen.

Herr Ketterer:

Besteht in bezug auf das Flüchtlingsproblem in Afrika (S. 7 der Botschaft) eine Koordination insofern, dass die technische Hilfe an diejenigen Staaten, die diese Flüchtlingsmassnahmen verursachen, eingestellt wird?

Monsieur Graber:

J'ai déjà eu l'occasion de souligner, à propos du message sur la coopération technique, que l'aide au développement et l'aide humanitaire impliquent toutes deux une certaine continuité. Il n'est pas pensable d'arrêter une action du jour au lendemain, car nous risquons de détruire en peu de temps ce que nous avons construit au prix de beaucoup de travail et de patience. On s'est déjà posé la même question à propos des événements du Burundi. Dans ces cas, il s'agit de savoir si notre aide conserve son sens et peut poursuivre le but que nous lui assignons. Selon la réponse que nous obtenons, nous poursuivons notre aide ou nous l'arrêtons. Il ne faut pas oublier non plus que notre aide va aux populations et non aux gouvernements ou à des minorités privilégiées.

- 12 -

Arrêté fédéralconcernant la poursuite des oeuvres d'entraide internationale

Titre et préambule:	adopté
Article premier:	adopté
Art. 2 :	adopté
Art. 3 :	adopté

Vote d'ensemble: unanimité

Arrêté fédéralconcernant la livraison de produits laitiers au titre de l'aide alimentaire de la Confédération

Titre et préambule:	adopté
Article premier:	adopté
Art. 2 :	adopté
Art. 3 :	adopté
Art. 4 :	adopté

Vote d'ensemble: unanimité

Rapporteurs: Madame Spreng, président (français)  
Madame Blunschy (allemand)

Fin de la séance: 11.15 h

\* \* \*

A n n e x e

Commission ad hoc du Conseil national  
 Message sur les oeuvres d'entraide

---

Exposé du Chef du Département politique  
 du 14 septembre 1972

---

1. Tout comme la coopération technique, l'aide humanitaire de la Confédération est financée par des crédits de programme. Il incombe donc aux Chambres fédérales de se prononcer, à intervalles réguliers, sur son ampleur et sur les règles générales qui présideront à sa distribution. Cette succession de messages et d'arrêtés fédéraux ne signifie pourtant pas que nous agissions en ordre dispersé. Le message que vous avez reçu s'efforce au contraire, comme ceux qui vous ont été soumis précédemment à d'autres titres, de définir l'aide humanitaire par rapport aux autres formes d'aide que la Suisse accorde à l'étranger et de la situer dans une politique d'ensemble. Nous voudrions ce faisant faire ressortir combien ces formes de l'aide internationale, qu'il s'agisse de la coopération technique, de mesures financières et de politique commerciale ou de l'aide humanitaire, se complètent et s'épaulent mutuellement. C'est en raison de cette interdépendance que le projet de loi que nous préparons actuellement, pour donner suite au postulat de M. Akeret, embrassera toutes les prestations de la Confédération au titre de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationale. La présentation de ces différents volets de notre aide dans des messages distincts, correspondant à autant de crédits de programme, ne doit donc pas faire perdre la vue d'ensemble.

2. Notre message vous propose deux projets d'arrêtés fédéraux. Le premier concerne l'ouverture d'un nouveau crédit de programme pour la poursuite des oeuvres d'entraide proprement dite pendant la période 1973-1975. Il fait donc suite au crédit qui viendra à échéance à la fin de cette année, dont le montant de 50 millions, également pour une période de 3 ans, est presque totalement épuisé. Bien plus, des dépenses additionnelles de près de 45 millions de francs, couvertes par des crédits supplémentaires urgents, ont dû être consenties pour financer des opérations de secours de très grande envergure au Proche-Orient et, plus récemment, dans le subcontinent indien. Le Conseil fédéral vous propose de doubler le montant de ce crédit de programme en le portant à 100 millions de francs pour ces trois prochaines années. J'ajoute que, dans ce domaine, il est extrêmement difficile de faire des prévisions. Nous nous réservons de faire appel, le cas échéant, à des crédits supplémentaires.

Le second projet d'arrêté fédéral concerne la fourniture de produits laitiers au titre de l'aide humanitaire. Nous vous demandons d'ouvrir à cet effet un nouveau crédit de programme ad hoc de 50 millions de francs pour la même période de trois ans. Cette solution est une innovation, puisque jusqu'à présent la fourniture de produits

- 2 -

laitiers était financée en partie par le crédit de programme pour la poursuite des oeuvres d'entraide, et en partie par un crédit spécial du Département de l'économie publique, ouvert dans le contexte des mesures prises au sujet de l'économie laitière. Pour des raisons sur lesquelles je reviendrai d'ailleurs, nous avons jugé bon de saisir l'occasion du renouvellement du crédit pour la poursuite des oeuvres d'entraide pour modifier ce mode de financement et regrouper dans un seul crédit notre aide alimentaire en produits laitiers.

Quelques remarques maintenant concernant le crédit de programme pour la poursuite des oeuvres d'entraide.

3. Dans le contexte si vaste de l'aide en général, il est assez difficile de situer l'aide humanitaire. Nous disons qu'elle a pour but de contribuer, par des mesures de prévention ou d'urgence, à la sauvegarde de la vie humaine lorsqu'elle est menacée, et au soulagement des souffrances. Elle s'adresse donc à l'être humain en tant que tel, en dehors de tout contexte économique, social ou politique. Vue sous cet angle, l'aide humanitaire est universelle, car elle peut aussi s'adresser à des pays économiquement développés, mais temporairement désorganisés ou bouleversés, à la suite notamment d'une vaste catastrophe naturelle de grande dimension ou d'un conflit. L'aide humanitaire est aussi, lorsqu'elle est destinée au tiers-monde - et c'est le plus souvent le cas -, une manière d'aide au développement. Dans les pays économiquement faibles, en effet, cette forme d'assistance, qui tend au maintien de la vie, est la condition sine qua non de tout développement ultérieur proprement dit, la base à partir de laquelle et sans laquelle il ne sera possible de progresser. C'est à ce titre que l'aide humanitaire est comptabilisée par les statistiques internationales d'aide au développement telles qu'elles sont établies par le Comité de l'aide au développement de l'OCDE. L'aide humanitaire de la Confédération fait donc partie des flux publics, pour reprendre la terminologie consacrée, destinés au tiers-monde, dont nous savons qu'ils représentent aujourd'hui encore une part trop faible, par rapport aux autres pays industrialisés, dans l'aide suisse au développement.

L'aide humanitaire peut revêtir les formes les plus variées; à cet égard, le Message vous renseigne en détail (cf. en particulier ses annexes). Pour des raisons de commodité, nous les avons groupées dans le message en deux grandes catégories : les activités régulières et les opérations d'urgence.

a) Les activités régulières sont constituées par notre participation aux programmes des organisations internationales gouvernementales (UNICEF, PAM, HCR, UNRWA, CIME) et notre aide financière à certaines organisations internationales non gouvernementales et suisses à but humanitaire. Je me réfère à ce propos au chapitre 3 en me bornant à dire que notre pays estime être fidèle à sa mission en faisant un apport substantiel, encore que souvent bien inférieur à celui, par exemple, de certains pays scandinaves, à ces programmes qui ont pour caractéristique d'être alimentés par des contributions volontaires. Les dépenses à ce titre, sous l'empire du crédit en cours, ont atteint

quelque 23 millions. Nous avons prévu de les porter à 35 millions, ce qui devrait nous permettre de garder notre rang simplement parmi les principaux contributeurs, et correspond grosso modo au rythme d'expansion des programmes, qui doivent faire face - hélas - à des besoins toujours croissants. Quant aux organisations suisses, je rappelle que seuls le CICR (dont le Parlement a eu à s'occuper lors d'une précédente session) et la Croix-Rouge suisse, en sa qualité d'auxiliaire des pouvoirs publics, bénéficieront d'une aide financière régulière de la Confédération. Le cas du CICR exige quelques précisions. L'aide fédérale lui est en effet accordée par deux canaux différents. D'une part, la contribution annuelle régulière, fixée par l'arrêté fédéral du 9 mars 1972, à 7,5 millions de francs. Cette somme n'est pas débitée au crédit de programme des oeuvres d'entraide, mais à une rubrique ad hoc du budget du Département politique. D'autre part, la prestation complémentaire de 5 millions au maximum par an pour la couverture des frais du Comité qui résulteraient de l'engagement provisoire de personnel pour des missions spéciales et temporaires. Cette prestation, dont vous avez approuvé le principe par ce même arrêté fédéral du 9 mars dernier, sera, si vous le voulez bien, mise à la charge du crédit de programme pour les oeuvres d'entraide. Je rappelle qu'il ne s'agit pas d'une subvention fixe, mais d'une sorte de réserve que le Conseil fédéral est autorisé à débloquer de cas en cas sur demande du CICR, après que la dépense ait été dûment justifiée.

Ainsi que l'expose le message, les nombreuses organisations bénévoles suisses, autres que celles de la famille de la Croix-Rouge, ne reçoivent pas de contribution régulière. Elles ne comptent en effet qu'un personnel peu nombreux et n'ont pas de frais d'administration importants. D'autre part, le Conseil fédéral n'entend pas porter atteinte à leur caractère essentiellement privé. Leurs actions doivent demeurer spontanées, émaner de la générosité publique qui se manifeste heureusement d'une façon satisfaisante. Ce qui n'empêche pas la Confédération de soutenir, avec les moyens du crédit de programme, la réalisation de certains de leurs projets spécifiques. C'est ici le lieu de rendre hommage au rôle joué par ces organisations qui incarnent la longue tradition humanitaire de notre pays. Elles polarisent les innombrables concours qui se manifestent dans le peuple suisse où l'aide humanitaire est si solidement enracinée qu'elle est devenue un véritable réflexe en présence des malheurs d'autrui. L'aide de la Confédération, que certains sont prompts, une fois n'est pas coutume, à juger insuffisante, ne serait pas aussi rapide et efficace si nous ne pouvions pas compter sur l'entremise des organisations bénévoles pour l'acheminer à ses destinataires. C'est grâce à elles que la Confédération n'a, à de rares exceptions près, pas besoin d'être elle-même "opérationnelle" : les organisations privées peuvent agir avec le concours de collaborateurs expérimentés. Notre rôle peut donc se restreindre à soutenir financièrement leur effort, qui est celui de la collectivité tout entière, et à faciliter leur tâche par une assistance matérielle sur place, en cas de besoin.

- 4 -

b) Ce que je viens de dire des organisations privées m'amène à la seconde catégorie de l'aide humanitaire : les opérations d'urgence. Point n'est nécessaire de s'étendre sur l'importance de cette forme d'aide, hélas toujours actuelle, sinon pour noter combien les prévisions financières sont hasardeuses, pour ne pas dire impossibles, dans ce domaine, comme l'ont prouvé les dépenses imprévues qui ont dû être engagées durant ces trois dernières années. Compte tenu de cette situation, nous avons prévu de doubler le poste correspondant à ces opérations d'urgence dans le crédit de programme, en le portant de 17 à 35 millions. Il n'est pourtant pas exclu, et même probable, que les événements nous infligeront un nouveau démenti, auquel cas nous devrons recourir à la réserve générale prévue, de 12 millions, voire à des crédits supplémentaires.

La réserve dont je viens de parler servira également à financer les opérations du corps de volontaires pour l'aide en cas de catastrophe à l'étranger. Disons à ce propos que M. Arthur Bill, Délégué du Conseil fédéral, est entré en fonctions le 1er septembre dernier et qu'il s'est maintenant attaqué - avec deux collaborateurs - à la réalisation de cet important et difficile projet. Je puis vous dire que M. Bill - ancien directeur du village Pestalozzi - nous a fait, à mes proches collaborateurs et à moi-même, un premier rapport clairvoyant et convaincant. Ce qu'il nous a dit permet de penser qu'il tiendra le programme et l'horaire qui lui ont été fixés. Je suis persuadé que le gouvernement a eu la main heureuse en portant son choix sur M. Bill. Je voudrais en outre attirer votre attention sur les efforts que nous déployons actuellement en vue d'améliorer l'organisation et la coordination des secours et d'assurer leur prompt envoi sur les lieux du désastre. Le message vous donne à ce sujet l'exemple de la constitution d'un stock de matériel de secours et de l'arrangement conclu avec Balair pour l'affrètement d'avions. Des efforts analogues peuvent être observés dans les organisations internationales, en particulier au PAM, avec un projet de mise sur pied d'un stock mondial de produits alimentaires, et à l'ONU. L'ONU s'est récemment dotée d'un coordonnateur permanent des actions de secours en cas de catastrophe. Notre pays n'a pu participer que de façon très marginale aux travaux de l'ONU dans ce domaine, mais nous les avons suivis très attentivement et nous espérons qu'une collaboration pourra s'instaurer avec le coordonnateur au fur et à mesure que l'appareil des Nations Unies et le nôtre seront mis en place.

4. J'en viens enfin à l'aide alimentaire en produits laitiers qui fait l'objet du second projet d'arrêté fédéral. Nos livraisons de produits laitiers ne sont pas la seule aide alimentaire que consente notre pays. Nous accordons également une aide en céréales. Celle-ci n'est cependant pas financée par le crédit de programme des oeuvres d'entraide, mais par un crédit ad hoc fondé sur l'arrêté fédéral que le Parlement a adopté en approuvant la convention sur l'aide alimentaire liée à l'accord international sur le blé. Nous pouvons donc en faire abstraction aujourd'hui. Comme l'expose le message, nous acheminons notre aide alimentaire, notamment laitière, par différents canaux, multilatéraux et bilatéraux. Les canaux multi-



- 5 -

latéraux sont constitués par les organisations internationales au premier rang desquelles figurent le PAM, l'UNICEF, l'UNRWA. Quant à notre aide bilatérale, elle peut être accordée de gouvernement à gouvernement, ou par l'intermédiaire de la Croix-Rouge suisse ou d'autres organisations suisses bénévoles, en particulier les missions. Notre aide en produits laitiers, toujours accordée à titre gratuit, a atteint au total, en 1970 et 1971, près de 6000 tonnes représentant quelque 26 millions de francs et elle a atteint environ 80 pays ou territoires.

Le financement de ces livraisons est assuré jusqu'à présent par deux sources différentes : le crédit de programme et un crédit spécial ouvert dans le cadre des mesures concernant l'économie laitière. Le crédit de programme, en vigueur actuellement, avait réservé à ce titre un poste de 8 millions, soit 2,6 millions par an environ, qui a été entièrement mis à contribution. Le montant du crédit au titre des mesures en faveur de l'écoulement des surplus laitiers, a été fixé depuis 1968 à 15 millions de francs par an. Son utilisation étant fonction de la situation du marché du lait, il n'a pas toujours été utilisé en totalité, comme le montre le tableau qui figure à l'annexe 11 du message. Les 50 millions recouvrent ce qui a été fait au cours des 3 années précédentes.

L'existence prolongée de ces deux crédits destinés à une même aide nous a paru inutilement compliquée en nécessitant une double comptabilité. C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé de nous rallier à une solution qui était du reste souhaitée par l'Union centrale des producteurs suisses de lait, en vous proposant la création d'un crédit laitier unique qui fera pendant, dans le domaine de l'aide alimentaire à des fins humanitaires, mais en plus important, au crédit accordé par la Confédération pour l'aide en céréales. C'est en effet un véritable crédit de programme ad hoc, nouveau, destiné à la livraison de produits laitiers de conservation, qui sera dorénavant à la disposition du Département politique.

La juxtaposition du crédit de programme pour la poursuite des oeuvres d'entraide, dont nous vous proposons de doubler le montant, et du crédit de programme nouveau pour les produits laitiers de 50 millions, porte à 150 millions pour ces trois prochaines années les fonds disponibles pour l'aide humanitaire. Ce chiffre peut faire impression lorsqu'on le compare aux 50 millions à notre disposition de 1970 à 1972. Mais il ne faut pas perdre de vue que l'augmentation de 50 à 100 millions du premier crédit de programme ne fait pratiquement que tirer les conséquences des dépassements qui ont été enregistrés durant cette période, et que le crédit concernant la fourniture de produits laitiers regroupe simplement, sous le même toit, des fonds jusqu'à présent dispersés et d'un montant approximativement équivalent.

Telles sont les grandes lignes de ce message et des deux projets d'arrêtés fédéraux que nous vous demandons d'approuver.

-----

14 septembre 1972

C o m m u n i q u é d e p r e s s e

La Commission du Conseil national chargée d'examiner le projet concernant la poursuite des oeuvres d'entraide internationale a siégé à Berne le 14 septembre 1972.

Après avoir entendu un exposé introductif du Conseiller fédéral Graber, chef du Département politique, la commission a discuté en détail les problèmes que posent l'aide humanitaire et l'aide alimentaire. Elle approuve à cet égard la conception exposée dans le message par le Conseil fédéral. Il est recommandé à l'unanimité au Conseil national d'adopter aussi bien l'arrêté fédéral concernant la poursuite des oeuvres d'entraide internationale, qui ouvre un crédit de programme de 100 millions de francs pour la période 1973 à 1975, que l'arrêté fédéral concernant la livraison de produits laitiers au titre de l'aide alimentaire de la Confédération, qui prévoit à cet effet un crédit de programme de 50 millions de francs.

La commission a siégé sous la présidence de Madame Spreng, conseiller national.

SECRETARIAT DE L'ASSEMBLEE FEDERALE

14. September 1972

P r e s s e m i t t e i l u n g

Die Kommission des Nationalrates zur Vorberatung der Vorlage über die Weiterführung der internationalen Hilfswerke tagte am 14. September 1972 in Bern.

Nach einem einführenden Referat des Vorstehers des Eidg. Politischen Departements, Bundesrat Graber, diskutierte die Kommission eingehend Probleme der humanitären Hilfe und der Nahrungsmittelhilfe. Sie unterstützt dabei die in der Botschaft dargelegte Konzeption des Bundesrates. Sowohl der Bundesbeschluss über die Weiterführung der internationalen Hilfswerke, der für die Jahre 1973 bis 1975 einen Rahmenkredit von 100 Millionen Franken eröffnet, wie auch der Bundesbeschluss über die Lieferung von Milchprodukten im Rahmen der Lebensmittelhilfe der Eidgenossenschaft, der dafür einen Rahmenkredit von 50 Millionen Franken vorsieht, werden dem Nationalrat einstimmig zur Annahme empfohlen.

Die Kommission tagte unter dem Vorsitz von Frau Nationalrätin Spreng.

SEKRETARIAT DER BUNDESVERSAMMLUNG