

o.223.10
 o.223.20 - WD/jd/am
 o.223.114
 o.223.123

Réflexions suggérées par la Note de M. Marcuard,
 du 5 mars 1970, intitulée "Délimitation des compétences
 et coordination dans le domaine de l'aide au développement"

I Introduction

La note dont il s'agit exprime le souci du Délégué à la Coopération technique d'harmoniser l'appareil administratif de la Confédération destiné à promouvoir l'aide au développement avec l'importance que cette aide devrait prendre dans les années à venir. Dans cette perspective, le Délégué à la Coopération technique envisage la création d'une Division pour l'aide au développement qui remplacerait le Service actuel de la C.T. et à laquelle il serait souhaitable de conférer des compétences présentement réparties entre quatre Départements et de nombreux services, à savoir :

- Division des organisations internationales (Section des œuvres d'entraide)
- Service économique et financier du Département politique
- Division de l'agriculture (Subdivision du lait)
- Division du commerce
- Département de l'intérieur (Service des Bourses);

et il faut ajouter :

- Administration des blés.

Le rapport s'inspire de, se réfère à ou s'appuie sur les documents suivants :

- Motion Ziegler (26 septembre 1968)
- Postulat Baechtold (18 décembre 1969)
- Postulat Locher (16 mars 1970)

./.

- Rapport Pearson (Nations Unies/BIRD) sur l'évolution et l'incidence de l'aide au développement
- Rapport Jackson (PNUD) : étude des moyens d'action.

La note du Délégué à la Coopération technique tend un peu à être à l'Administration fédérale ce que le rapport Jackson est à l'ONU : une étude critique des moyens d'action et des perspectives de coordination qui, selon l'auteur du rapport, rendraient l'aide de la Suisse au développement plus homogène et plus efficace.

La Section des oeuvres d'entraide internationale est touchée dans plusieurs de ses secteurs :

- a) L'auteur de la note estime que l'aide alimentaire manque de cohérence, que les compétences et les crédits sont inopportunément dispersés et voudrait la voir ramenée à une sorte de schéma unique.
- b) A l'instar du rapport Jackson qui laisse entrevoir que le PNUD pourrait en quelque sorte absorber le PAM et l'UNICEF, l'auteur de la note de la Coopération technique se demande si ces deux organisations ne ressortissent pas à l'aide au développement plutôt qu'à l'aide humanitaire.

II Aide alimentaire

Le défaut de cohésion, voire de logique, que l'auteur de la note croit discerner dans notre aide alimentaire est plus apparent que réel. Il ne provient pas d'une déficience de l'Administration, mais de points de départ totalement différents, selon qu'il s'agit de céréales, de lait ou d'autres produits.

- 1) L'aide en céréales représente l'exécution d'une obligation contractée par la Confédération aux termes d'un engagement international précis (Convention relative à l'aide alimentaire de l'Arrangement international sur les céréales de

1967), selon des normes dûment établies et sur la base d'un crédit spécial voté par les Chambres pour la durée de cet engagement et qui ne peut être mis en discussion. Si la Suisse manque de céréales, elle en achètera ailleurs ou s'acquittera de son obligation sous forme d'espèces. Cette obligation a pu être heureusement mise à profit pour venir en aide aux meuniers suisses, mais c'est là un effet secondaire de l'action : même si nos moulins n'avaient besoin d'aucun soutien, la Confédération serait actuellement tenue de mettre à disposition de l'aide au développement 32.000 tonnes de blé par année agricole ou leur équivalent en espèces (9 à 12 millions de francs). Ni moins, ni plus.

- 2) Il en va tout autrement de l'aide en lait qui est fonction, non d'une obligation extérieure, mais de la politique agricole interne de notre pays. Celle-ci cherche à soutenir les paysans suisses en écoulant des surplus laitiers. L'aide aux populations étrangères nécessiteuses lui en fournit l'occasion. Jusqu'à maintenant, cette action s'est déroulée en dehors d'un cadre fixe. Il a paru imprudent de s'engager à l'avance pour plus des 8 millions de francs pour trois ans imputés sur le crédit triennal destiné à la poursuite des oeuvres d'entraide internationale. Mais dans la pratique cette prévision a été fortement dépassée puisque des crédits additionnels (prélevés sur le compte laitier), ayant atteint 15 millions de francs au cours de chacune des trois dernières années et qui pourraient s'élever à 20 et même 25 millions de francs en 1970, vont peut-être permettre aujourd'hui de décupler cette aide.

Nous partageons l'avis du Délégué à la Coopération technique que la prime à la paysannerie devrait être supportée par l'Agriculture. Aussi ne verrions-nous pas d'inconvénient, non seulement à ce qu'une partie des crédits affectés à l'aide en produits laitiers, mais l'ensemble de ceux-ci émanent du compte laitier (y compris les 3 millions triennaux). D'autre part, aussi longtemps que la politique

*ici la vague
a été renouée
par nous-même
à l'agriculture
(message 1972
Céant crédit
laitier au h.c.
du début du compte
laitier)
d.w.
20/12*

agricole de la Confédération dans ce domaine n'aura pas été stabilisée, la Division de l'agriculture disposera seule des données et des compétences nécessaires pour planifier d'année en année, du point de vue interne suisse, l'opération "surplus laitiers".

La question serait différente si l'aide en lait obéissait comme l'aide en céréales à un accord international et qu'un crédit spécial lui était dévolu. Lors des négociations du Kennedy Round qui ont abouti à la Convention relative à l'Aide alimentaire, la question fut posée de savoir si un pays producteur de lait et non de céréales, comme le nôtre, ne pourrait pas s'acquitter de ses obligations par la remise de produits laitiers au lieu de blé. Mais cette proposition fut écartée et il semble qu'il y ait assez peu de chances qu'elle soit mieux accueillie une autre fois. Ladite Convention (dont le nom peut induire en erreur) a été adoptée dans le cadre d'une négociation commerciale exclusivement céréalière. Il sortirait de nos compétences de dire si un projet d'accord analogue sur le lait pourrait aboutir. Nous pouvons seulement supposer que, le cas échéant, les obligations qui en découleraient prendraient en considération le prix dit mondial du lait comme il en va des céréales.

- 3) Malgré les conditions très différentes qui entourent l'aide en céréales et l'aide en produits laitiers, les procédures administratives internes suivies dans un cas par la Section des oeuvres d'entraide et l'Administration des blés et dans l'autre par la même Section et la Subdivision du lait sont pratiquement semblables. Le fait que le crédit relatif à l'aide en céréales a été passé à la Division des organisations internationales n'a pas eu pour effet de faire sortir l'Administration des blés du jeu. Il ne dispense pas la Section des oeuvres d'entraide de s'en remettre à cette Administration pour toutes les opérations d'achat de céréales (en Suisse et à l'étranger), les tractations avec les

meuniers suisses, les dispositions à prendre pour le contrôle de la qualité, l'emballage, l'assurance et le transport des produits. La Subdivision du lait assume les mêmes tâches dans le domaine qui la concerne. Toute autre procédure serait peu rationnelle. Mais cette répartition des fonctions entre secteurs fédéraux intéressés et la collaboration qui en résulte entre eux sont heureusement très harmonieuses. Nous ne pensons pas qu'elles pourraient être moins nécessaires ni meilleures dans un autre cadre. Le fait qu'une partie du crédit du lait est comptabilisée par la Division de l'agriculture n'a créé dans la pratique aucune complication. Il n'a notamment pas d'incidence sur la procédure de distribution du lait qui est entièrement laissée à la Section des oeuvres d'entraide.

Lorsque la Suisse devint partie à la Convention relative à l'aide alimentaire, c'est-à-dire céréalière, une Commission interdépartementale ad hoc fut créée. Le Département politique y est représenté par la Section des oeuvres d'entraide ("Föderführer") ainsi que par un délégué du Service de la coopération technique qui a demandé à pouvoir disposer d'une partie du contingent de blé dû par notre pays. Dans le cas de l'aide en produits laitiers, beaucoup plus ancienne et destinée d'emblée à des fins humanitaires, la Section des oeuvres d'entraide a continué à s'appuyer sur deux Commissions : un groupe d'achat formé de représentants de la Subdivision du lait, du Contrôle des finances et de la Division des O.I. et dont le but est essentiellement de fixer les prix, et la Commission dite "Milchprodukte für Notgebiete", dans laquelle sont représentées la Division de l'agriculture, la Section des oeuvres d'entraide et les principales organisations privées suisses bénéficiaires. Le Délégué à la Coopération technique, qui ne participe pas à ces deux groupes de coordination, estime que la Commission interdépartementale instituée pour l'application de la Convention relative à l'aide alimentaire en céréales

devrait être compétente aussi pour décider des propositions à faire en ce qui concerne l'aide en produits laitiers et d'une façon plus générale pour l'ensemble de l'aide alimentaire suisse.

Pour tenir compte de ce désir, des informations sur la répartition du lait ont été données à la Commission interdépartementale lors de sa dernière séance par le représentant de la Section des oeuvres d'entraide. Des communications informatives de ce genre pourraient être données aussi à l'avenir. En revanche, si la Commission interdépartementale devait être habilitée à disposer des surplus laitiers, elle devrait commencer par absorber le groupe d'achat du lait, c'est-à-dire s'alourdir. En l'état présent, il n'est pas certain que cette fusion soit souhaitable. Non seulement les bases des deux formes d'aide alimentaire sont fondamentalement différentes, mais le caractère de l'aide en lait, à notre avis la plus humanitaire des formes d'aide, risquerait de s'en trouver modifié. A la différence de l'aide humanitaire, l'aide au développement n'est pas exempte de "business". Dans la mesure où la Coopération technique a été chargée, à sa demande, de l'exécution d'une partie des obligations de la Confédération dans le domaine de l'aide en céréales, il s'est agi d'opérations de "counterpart" (ou de "matching" ?). Au contraire, l'aide en lait suisse (le meilleur lait du monde) a conservé jusqu'ici son caractère de totale gratuité qui convient si bien à ce produit élémentaire et en a fait en quelque sorte depuis longtemps déjà le prototype de l'aide généreuse de la Suisse, le symbole du don de santé que notre pays peut faire à d'autres. Nous savons aussi, par les garanties qu'offrent notamment les organisations privées d'entraide auxquelles nous confions nos dons, que ce lait - qui s'en va dans tous les continents - est utilisé au mieux. Nous regretterions qu'il soit éventuellement monnayé au lieu d'être donné.

4) Reste la question d'une présentation unifiée dans le Budget

et dans le Compte d'Etat. Ce problème ne nous paraît pas insoluble : nous suggérons d'inclure dans les deux documents précités un tableau synoptique de l'aide alimentaire qui renverrait aux postes respectifs de dépense; à leur tour, ces postes renverraient au tableau synoptique. Toute clarté serait ainsi donnée sur ce chapitre.

III UNICEF et PAM : Aide humanitaire ou aide au développement ?

Le deuxième point soulevé par la note de M. Marcuard : le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et le Programme alimentaire mondial ressortissent-ils à l'aide humanitaire ou à l'aide au développement ?, pose une question de principe très importante et un problème de règles et procédures. En ce qui concerne ces dernières, il faut rappeler que les organisations dont il s'agit attendent des Etats membres des contributions inconditionnelles sans participation active des Etats donateurs aux programmes réalisés sur le terrain. Cette procédure ne présente pas de difficulté pour la Division des O.I. qui n'est pas opérationnelle. Mais conviendrait-elle aussi bien à un Service orienté vers les réalisations pratiques de son choix ?

Quant à l'option de principe, son importance ne se situe pas, à notre avis, au niveau du PAM ou de l'UNICEF, mais du soutien qu'il y a lieu d'apporter à la politique humanitaire de la Suisse, en soi et par rapport à l'aide au développement. C'est dans cette optique seulement qu'un parallèle entre la Section des œuvres d'entraide et le Service de la coopération technique (tel que l'envisagerait la Commission de gestion du Conseil national à l'occasion de son inspection des 15 et 16 avril) se justifierait à notre sens. Le rapport dimensionnel de ces deux Services de conceptions très différentes ne devrait pas être pris en considération en vue de la décision à prendre et ce serait faire fausse route que d'établir un choix en fonction notamment de la dotation en personnel la plus favorable. Si ce critère était déterminant, le choix serait du reste fait d'avance et il ne vaudrait même pas la peine d'examiner la question.

Que le PAM et que l'UNICEF contribuent au développement est une vérité absolument certaine, et il en va de même de la FAO, de l'UNESCO, de l'OMS et de la plupart des organisations spécialisées des Nations Unies. L'humanité tout entière prend aujourd'hui le train du développement. Mais il est loisible de mettre l'accent sur d'autres aspects des activités de ces organismes. Le fait, par exemple, que le Programme alimentaire mondial s'insère très judicieusement dans des programmes nationaux de développement ne modifie pas le caractère fondamental de l'assistance fournie par cette organisation qui reste une assistance alimentaire primordiale, c'est-à-dire pour nous : humanitaire, une aide immédiate à la personne humaine menacée dans sa santé, en d'autres termes un premier secours. Le jour où paysans et ouvriers d'une région trouveront à se nourrir suffisamment sans l'aide du PAM, ils n'accepteront plus - même au nom du développement - un salaire ou une prime-nourriture. Ils réclameront une paye complète en espèces qui leur permettra de développer leur bien-être. L'aide médicale aussi, les services d'assistance aux mères et aux enfants et la Croix-Rouge elle-même concourent au développement. Et pourtant, qui nierait leur caractère humanitaire ? C'est une question d'évaluation.

A notre sens, cette évaluation devrait être entreprise dans la perspective de l'extension que la Confédération entend donner à sa politique humanitaire, peu importe sous quelle forme. Il y a trois ans, la Section des oeuvres d'entraide était créée en vue de revaloriser cette politique, soutien traditionnel de notre neutralité. Cet effort, accompli en dépit de nombreuses difficultés (notamment de personnel), devrait-il être si tôt abandonné ? L'aide au développement, dont la Confédération ne peut se dispenser et dont nous reconnaissons toute la valeur, ne confère, il faut le dire, aucune originalité à la Suisse : tous les pays industrialisés en font et la part qui peut être la nôtre dans un contexte de solidarité internationale reste modeste comparée à d'autres. En revanche, nous sommes persuadés qu'un rôle de tout

premier plan demeure réservé à la Suisse neutre dans le domaine humanitaire et qu'il est urgent de ne pas le laisser échapper.

S'il devait être reconnu que le PAM et l'UNICEF pourraient bénéficier de la part de la Confédération d'un soutien plus adéquat dans le cadre de la coopération technique (ce qui n'a rien à voir avec l'importance du montant affecté à ce soutien mais uniquement avec la forme qu'il pourrait revêtir), nous serions prêts à en remettre la charge à ce Service, pourvu qu'un tel abandon ne signifie pas un recul ou un affaiblissement de l'aide humanitaire. Les crédits destinés à des contributions en espèces et en nature (aide alimentaire) qu'il ne serait plus nécessaire, le cas échéant, d'attribuer à ces organisations devraient alors pouvoir permettre de développer l'aide humanitaire dans d'autres directions. Par exemple dans le domaine des secours en cas de catastrophes auquel, en raison de disponibilités malheureusement toujours trop serrées, il n'a jamais été possible jusqu'ici de vouer une attention à la mesure de ce que des pays, frappés par le malheur, attendent, croyons-nous, du nôtre. Nous sommes persuadés que la Suisse pourrait assumer sur ce plan un rôle de vedette extrêmement appréciable et apprécié et qu'en tout état de cause ce point mérite la considération la plus attentive.

Entretemps, depuis que M. Marcuard vous a remis sa note, l'examen du Rapport de Sir Robert Jackson par les Nations Unies a du reste progressé. Le Conseil d'administration du PNUD vient de se réunir en session spéciale à New York pour examiner la capacité du système des Nations Unies et il paraît d'ores et déjà acquis que le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et le Programme alimentaire mondial conserveront tous deux leur identité. Nous savons que parmi les arguments les plus saillants mis en avant par le Directeur exécutif de l'UNICEF figure essentiellement le caractère humanitaire de cette organisation. Il a été prouvé que c'est cet aspect de

l'oeuvre qui retient avant tout l'attention du public et lui vaut son soutien.

Nous avons déjà indiqué l'importance que nous attachons à ce même aspect à propos du PAM. Ceci est valable également pour l'aide alimentaire, qui ne devrait du reste pas être nécessairement entraînée dans le sillage du Programme alimentaire mondial. Il peut être intéressant de noter dans ce contexte que les Etats-Unis, qui participent par année aux dépenses de l'Office des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine (UNRWA) par un apport de plus de 20 millions de dollars, acquittent la moitié de cette contribution sous forme de denrées alimentaires. Il y a un an, alors que les dockers américains étaient en grève, nous avons nous-mêmes fourni à l'UNRWA 4800 tonnes de farine dans un délai record pour parer à un début de disette dans les camps de réfugiés. De son côté, l'Espagne vient de verser la totalité de sa contribution à l'UNRWA pour 1970 sous forme de riz (3500 tonnes). Enfin, signalons l'accord que la Communauté européenne économique vient de signer à Bruxelles avec le CICR et aux termes duquel la CEE remettra gratuitement au CICR pour ses opérations humanitaires des surplus alimentaires pour un montant de 24 millions de francs : 3000 tonnes de lait en poudre et 4500 tonnes de céréales. La valeur de l'aide alimentaire dans le domaine humanitaire et des secours d'urgence est considérable.

IV Conclusion

En résumé, tout en nous ralliant volontiers à l'aspiration de M. l'Ambassadeur Marquard qu'un essor aussi large que possible soit donné à l'aide suisse au développement - conformément aux recommandations de l'OCDE et aux vœux d'un groupe important de parlementaires -, nous sommes convaincus que cette évolution ne devrait pas se faire au

prix d'une diminution ou d'un resserrement de l'aide humanitaire.

Nous croyons qu'en sa qualité de première Nation neutre la Suisse doit fermement défendre sa tradition propre qui est une tradition d'humanisme charitable et désintéressé et qu'au contraire la politique étrangère de la Confédération devrait tendre à faire porter le poids principal de son effort dans ce sens. Car il serait dangereux de perdre de vue que c'est là la véritable vocation de la Confédération, ou du moins la seule qui lui permette de sauvegarder sa personnalité sur le plan international. Dans quel autre domaine en effet - y compris l'aide au développement - la Suisse pourrait-elle être une grande puissance, ou plus qu'une puissance moyenne avec tout ce que ce terme comporte de terne, d'incolore et finalement peut-être d'effacement dans la masse des autres pays ?

Pour la Suisse, dont la cohésion interne, contrairement à celle de la plupart des autres Nations européennes, n'est soutenue ni par une communauté linguistique ni par une communauté culturelle, un certain effacement - la perte de son "image" humanitaire, traditionnelle aux yeux du monde et du Tiers monde - pourrait bien marquer un irrémédiable déclin. Si l'instrument administratif mis au service de l'aide humanitaire était jugé insuffisant pour la réalisation de grands projets, nous n'hésiterions pas à penser que c'est l'instrument qu'il faudrait changer et non le programme.

L'aide au développement nous paraît un devoir de la Suisse; l'aide humanitaire une nécessité.