

Direction
des organisations internationales

POLITIQUE SUISSE D'AIDE HUMANITAIRE

Définition des critères et priorités à observer
dans la répartition de l'aide humanitaire

Décembre 1975



TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
1. <u>Introduction</u>	1
1.1. Objectifs	1
1.2. Financement	2
1.3. Volets de l'aide humanitaire	3
1.4. Appréciation de la situation	3
1.5. Formes de l'aide humanitaire	4
1.6. Aide directe à l'étranger	4
1.7. Planification	4
1.8. Liaison	5
1.9. Efficacité de l'aide : contrôles et justificatifs	6
1.9.1. Organisations spécialisées des Nations Unies	6
1.9.2. Organisations internationales non-gouvernementales	7
1.9.3. Organisations caritatives suisses	7
1.9.4. Comité international de la Croix-Rouge	8
2. <u>Aide d'urgence</u>	
2.1. Décision	8
2.2. Temps de réflexion	9
2.3. Définition des besoins	9
2.4. Coordination	11
2.5. Nos partenaires	11
3. <u>Aide à moyen et à plus long terme</u>	
3.1. Définition	12
3.2. Crédit de programme	13
3.3. Examen de la demande de contribution	14
3.4. Possibilités de financement d'actions	14
3.5. Consultations	15
3.6. Restrictions dans le financement d'actions	15

	<u>Page</u>
4. <u>Aide alimentaire en produits laitiers</u>	
4.1. Bénéficiaires	16
4.2. Financement	17
4.3. Origine des produits	17
4.4. Répartition et réserve de secours	17
4.5. Participation aux frais de transport	18
5. <u>Réserve de matériel et de vivres de secours</u>	18
6. <u>Crédits</u>	
6.1. Gérés par la Section	19
6.2. Définitions comptables	21
7. <u>Compétences</u>	
7.1. Crédits de l'aide humanitaire	23
7.2. Engagements dépassant Fr 500'000, resp. Fr 1'000'000	24
7.3. Crédits de l'aide alimentaire en produits laitiers	24
7.4. Crédits de l'aide alimentaire en céréales	25

3 annexes

Direction
des organisations internationales

POLITIQUE SUISSE D'AIDE HUMANITAIRE

Définition des critères et priorités à observer
dans la répartition de l'aide humanitaire

Note préliminaire

Le présent document de travail ne traite pas de l'aide alimentaire en produits céréaliers, qui fait l'objet d'une étude parallèle. Il en est de même en ce qui concerne le Corps de volontaires en cas de catastrophe à l'étranger¹⁾, dont l'engagement est réglé par des dispositions particulières.

1. Introduction

1.1. Objectifs

L'aide humanitaire accordée par la Confédération a pour objectifs de contribuer, par des mesures de prévention ou de secours, à la sauvegarde de la vie humaine lorsqu'elle est menacée ainsi qu'au soulagement de la souffrance; elle assiste notamment les populations victimes de catastrophes naturelles soudaines ou évolutives (épidémies, famines) ou de conflits armés²⁾.

Son déclenchement répond en règle générale à un appel lancé par une organisation nationale ou internationale. Elle ne connaît pas de frontière ni dans le temps ni dans l'espace. Aussi n'est-elle pas limitée exclusivement aux

1) Ci-après : Corps de volontaires

2) Voir projet de loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales, art. 7 du 19.3.73

habitants des pays en voie de développement, mais bien à tous les hommes qui souffrent - dans les pays industrialisés également - lorsque leur détresse atteint une dimension telle que les moyens et les forces des populations touchées ne suffisent plus à les surmonter ¹⁾.

La victime à secourir se place dès lors au centre de nos préoccupations et toutes nos actions doivent viser à une amélioration directe de son sort ²⁾. Il en résulte que, vu nos moyens limités, le choix primaire consiste à définir l'indispensable par rapport à ce qui serait souhaitable : nous ne pouvons nous livrer à des opérations de prestige, aussi tout luxe doit-il être évité au profit de l'efficacité.

La Confédération ne veut en aucune façon se substituer à l'initiative charitable privée suisse qui doit conserver toute sa vigueur et son indépendance; mais elle est prête, en revanche, à participer financièrement, de cas en cas, à des programmes valables qui lui sont soumis (voir chi. 3.3. § 2).

1.2. Financement

L'aide humanitaire et l'aide alimentaire en produits laitiers sont financées par des crédits de programme ouverts sur plusieurs années, par voie d'arrêté fédéral simple ³⁾, voté par les Chambres fédérales (voir chi. 6).

-
- 1) Voir Message à l'appui d'un projet de loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales du 19.3.73, p.44
 - 2) Le régime politique du pays auquel nous offrons notre aide ne joue en principe aucun rôle dans l'appréciation du cas. N'ayant pas de passé colonial à nous faire pardonner, nous ne voulons pas nous imposer, mais nous sommes disponibles, sur une base aussi universelle que possible, dans les limites de nos possibilités financières.
 - 3) L'arrêté fédéral simple n'est pas de portée générale et, par conséquent, n'est pas soumis au referendum.

En cas de nécessité, des crédits supplémentaires urgents peuvent être sollicités du Conseil fédéral pour couvrir des dépenses imprévues ou dont l'importance dépasse le cadre des crédits de paiement disponibles.

1.3. Volets de l'aide humanitaire

L'aide humanitaire accordée par la Confédération comprend les volets suivants :

- opérations d'urgence : appui financier et matériel accordé aux organisations intervenant à la suite de catastrophes naturelles soudaines, de conflits armés ou d'autres troubles intérieurs (voir chi. 1.5)
- intervention du Corps de volontaires
- aide à moyen et à long terme, liée ou non à des situations d'urgence : aide médico-sociale, aide à l'enfance sous-alimentée, aux réfugiés, aux prisonniers de guerre, aux détenus politiques
- contributions financières aux organisations intergouvernementales à but humanitaire
- aide en produits laitiers

1.4. Appréciation de la situation (voir chi. 2.4.)

L'ampleur de l'aide humanitaire se décide après appréciation de la situation, dont les éléments sont d'ordre

- politique et économique (externe ou interne)
- financier (ressources budgétaires, crédits extraordinaires)
- humain (disponibilité en personnel qualifié).

Cette appréciation a également pour effet de déterminer le canal par lequel l'aide peut parvenir avec une efficacité maximum aux victimes elles-mêmes.

1.5. Formes de l'aide humanitaire

L'aide humanitaire se traduit

- par des contributions en espèces
- par des prestations en nature : médicaments et vaccins, objets d'équipement et de survie, denrées alimentaires : produits laitiers ou autres ¹⁾
- par des prestations de service : financement de transports aériens ou affrètement d'avions au profit du Corps de volontaires, du CICR ou d'autres organisations charitables; primes pour assurance risques de guerre à l'égard de tiers lors de tels affrètements
- ainsi que par la mise à disposition de spécialistes et d'équipes de secours, notamment en cas de catastrophe.

Ces différentes formes d'aide sont d'ailleurs susceptibles d'être combinées.

Exceptionnellement, les crédits au titre de l'aide humanitaire peuvent être consacrés au financement de constructions hospitalières lorsque celles-ci s'inscrivent dans un programme de réhabilitation ou dans une action de type socio-médical (voir chi. 3.5.).

1.6. Aide directe à l'étranger

Une aide directe en espèces, à l'adresse d'un gouvernement ou d'une organisation caritative étrangère, doit rester une exception. La raison principale de cette restriction réside dans le fait que le contrôle de l'utilisation des fonds ainsi dispensés est délicat, voire impossible.

1.7. Planification

De par sa nature, l'aide humanitaire ne peut être planifiée que dans une mesure limitée. Les statistiques relatives à la fréquence et à la localisation des cataclysmes

1) Les dépenses qui en résultent vont à la charge du crédit de programme de l'aide humanitaire et non au débit de l'aide alimentaire en céréales ou en produits laitiers (voir chi. 6.1. - crédit 201.493.14)

- 5 -

naturels, l'observation permanente des événements politiques, ainsi que l'estimation périodique de la situation permettent de déceler les signes avant-coureurs d'un engagement possible. Un groupe de travail interne procède à cette analyse sous la direction du Délégué aux missions de secours en cas de catastrophe à l'étranger; en cas de besoin, il recourt à la collaboration d'autres Services du Département, de la Croix-Rouge suisse et du CICR.

1.8. Liaison

1.8.1. L'utilisation des divers crédits (voir chi. 6.1) implique, pour la Section des oeuvres d'entraide ¹⁾, une liaison suivie avec les instances fédérales suivantes :

- Service de la coopération technique (dont les intérêts sont souvent très proches et qui peut procéder à des opérations complémentaires d'aide dans ce domaine). Cette collaboration est tout particulièrement requise dans le secteur médico-social (voir chi. 3.6.) et en ce qui concerne les contributions extraordinaires aux programmes de l'UNICEF (voir chi. 3.1.);
- Division de l'agriculture (dont la subdivision du lait se charge de l'achat et du contrôle des produits laitiers en plein accord avec la Section);
- Office fédéral de l'air (affrètement d'avions et surveillance des vols - contrôle des factures y afférentes);
- Administration fédérale des finances (plan financier - crédits - budget);

1) Ci-après : Section.

- Contrôle fédéral des finances, notamment en ce qui concerne le contrôle préalable des frais de transport des produits laitiers (quote-part à la charge de la Confédération);
- Service fédéral de l'hygiène publique (contributions spéciales à l'OMS - commandes de vaccins).

1.8.2. Dans le même ordre d'idées, il est rappelé ici que c'est à la Croix-Rouge suisse qu'incombe le soin de commander, d'emballer et d'expédier les vivres, médicaments et équipements qu'elle acquiert sur nos instructions et pour notre compte (poires séchées, margarine, vitamines, comprimés pour la purification de l'eau, tentes, couvertures, etc.). En principe, la Section ne procède pas à des achats directs.

En ce qui concerne

- les produits laitiers, voir chi. 4.2. et 7.3.
- l'aide en céréales, voir chi. 7.4.

1.9. Efficacité de l'aide : contrôles et justificatifs

Le contrôle de l'utilisation des fonds de la Confédération attribués à des actions humanitaires n'est guère aisé : la Section porte toutefois la responsabilité de veiller à ce que l'aide qu'elle dispense atteigne les victimes dont elle veut améliorer le sort; par voie de conséquence et dans toute la mesure du possible, les dossiers devraient contenir un rapport d'exécution avec preuves et témoignages à l'appui (photographies).

1.9.1. Organisations spécialisées des Nations Unies

Les sommes versées à ces organismes sont accordées à titre de contributions régulières ou de participation à des programmes spéciaux, de préférence en

plusieurs tranches échelonnées dans le temps. Il est évident que la Confédération n'a pas droit de regard dans les livres comptables de ces institutions. Les rapports publiés périodiquement font toutefois état des montants remis par les différents donateurs et leur emploi est d'abord soumis au contrôle des conseils de ces organisations (d'où entre autres notre intérêt à y être élus, ce qui suppose que nous fassions des contributions substantielles), outre celui du contrôle des organes financiers.

1.9.2. Organisations internationales non-gouvernementales

La comptabilité de ces organisations est généralement soumise à la revision de fiduciaires; dans ce domaine encore, tout contrôle matériel direct nous échappe. Néanmoins, les demandes de contributions sont accompagnées d'un dossier chiffré des dépenses envisagées. Nous avons ensuite la responsabilité d'exiger un rapport d'exécution faisant état de l'utilisation des fonds.

1.9.3. Organisations caritatives suisses

- Croix-Rouge suisse : les sommes mises par la Confédération à la disposition de la CRS sont soumises à revision du Contrôle fédéral des finances, ce qui a pour conséquence de dégager notre responsabilité directe quant à l'utilisation propre des fonds. Notre contrôle intervient par contre lors des demandes de crédits particuliers, qui doivent être aussi détaillés que possible ¹⁾.

1) Les prestations de la Confédération en faveur de la CRS et du CICR sont soumises à vérification de la part du Contrôle fédéral des finances, ce qui a pour effet de dégager la responsabilité propre du Département.

- Autres organisations suisses : les attributions en espèces sont limitées et versées par tranches successives, au fur et à mesure du développement des programmes auxquels nous nous associons. Le cas échéant, un contrôle peut être exercé sur place par un représentant du Département ou de la mission diplomatique accréditée dans le pays concerné.

1.9.4. Comité international de la Croix-Rouge : l'utilisation des contributions de la Confédération, versées à divers titres, n'est en général pas soumise à contrôle de notre part ¹⁾, à l'exception des crédits spéciaux accordés pour l'affrètement d'avions; dans ce dernier cas, le décompte final, accompagné des pièces justificatives, est soumis à l'Office fédéral de l'air pour vérification. Il est à relever que le rapport annuel publié par le CICR donne un état détaillé de ses finances, dont la vérification est effectuée par la Société fiduciaire romande OFOR, membre de la Chambre suisse des Sociétés fiduciaires et experts comptables.

2. Aide d'urgence

2.1. Décision

Pour être efficace et remarquée, notre aide doit être décidée, annoncée et exécutée dans un minimum de temps. C'est dans la phase immédiatement post-calamité que les besoins se font sentir avec le plus d'acuité.

1) Les prestations de la Confédération en faveur de la CRS et du CICR sont soumises à vérification de la part du Contrôle fédéral des finances, ce qui a pour effet de dégager la responsabilité propre du Département.

Dans un premier temps, il est sans doute préférable d'envoyer peu, mais par les voies les plus rapides. Il en est de même si, renonçant à une action directe, nous mettons des fonds à la disposition d'une organisation spécialisée : CICR - UNICEF - PAM - Ligue des sociétés de la Croix-Rouge ¹⁾, etc. Lorsque les dons importants arrivent, plus tard, ils provoquent des amoncellements et ne peuvent dès lors pas être distribués avec la même efficacité.

2.2. Temps de réflexion

Urgence ne signifie toutefois pas hâte : s'il est indispensable d'évaluer le cadre d'une intervention éventuelle peu après l'annonce d'une catastrophe (voir chi. 1.4), il est nécessaire d'en différer l'exécution jusqu'à réception de confirmations (par nos représentations, par la Ligue, par l'UNDRO, par exemple) qui donnent fréquemment une description plus sobre et plus nuancée que les premières nouvelles, dont le caractère est souvent sensationnel.

2.3. Définition des besoins

Les victimes d'une catastrophe soudaine ont des besoins matériels qui doivent être satisfaits dans les plus brefs délais. Ces besoins peuvent être définis comme suit :

lère urgence

(eau potable
nourriture
év. médicaments)

des solutions doivent être trouvées sur place par les organisations caritatives locales, car quelle que soit la rapidité des secours venus de l'étranger, il s'écoulera plusieurs jours avant que la distribution puisse commencer;

1) Ci-après : Ligue

- 10 -

2ème urgence

abri	en général sous forme de tentes ¹⁾
denrées alimentaires	- lait : notre stock d'urgence s'est enrichi de lait en poudre vitaminé (A + E) et sucré ; sa préparation facile répond aux besoins post-catastrophe (l'adjonction de sucre paraît répondre à une nécessité, notamment pour que le lait soit accepté par les enfants) - WSM (wheat - soy - milk) ²⁾
médicaments	- vaccins, matériel de transfusion sanguine, équipements médicaux ³⁾
vêtements et couvertures	la couverture seule n'est pas l'unique réponse ⁴⁾

-
- 1) En collaboration avec la CRS, la Section a récemment procédé à l'achat de tentes simples, de grandes dimensions (pouvant abriter 20 personnes) composées d'éléments standard (2x2m) permettant de répondre aux divers besoins de la zone tropicale, notamment. Dans les régions tempérées, la tente classique - dont nous avons toujours une réserve importante - reste la réponse.
 - 2) Ce produit (WSM) est désormais inclus dans notre stock; nous étudions la possibilité de le compléter par un article de même composition, mais de mouture plus grossière, afin de répondre mieux aux besoins alimentaires des adultes habitués au riz ou au maïs pilé.
 - 3) Equipements médicaux/médicaments : au terme des études entreprises par les experts médicaux du Corps, il y aura lieu de décider si la réserve d'urgence de la Section doit également comprendre du matériel standardisé en fonction des diverses situations envisagées ou si, plutôt, cette responsabilité incombera au Corps et à la CRS.
 - 4) En collaboration avec la CRS, l'achat sur place ou l'envoi de Suisse de vêtements, neufs ou usagés, doit être considéré selon les besoins, les conditions et usages locaux.

2.4. Coordination

Dès le début d'une action d'une certaine envergure, il faut veiller à établir une coordination entre les oeuvres caritatives suisses et la Confédération. Selon les cas, l'initiative de cette coordination appartient à la CRS ou à la Direction des O.I. Se souvenir que "un peu plus de coordination et moins de compétition entre les divers donateurs est souhaitable" : ce voeu doit nous inspirer en tout temps.

2.5. Nos partenaires (en ordre prioritaire)

- Croix-Rouge suisse qui est statutairement l'auxiliaire des pouvoirs publics en Suisse : le contact s'établit avec son Service des secours qui maintient une liaison permanente avec la Ligue et le CICR;
- Comité international de la Croix-Rouge : ses interventions se limitent aux cas de conflits armés, d'où la lenteur relative dans le démarrage des actions du Comité; ses besoins financiers sont aussi plus importants et le déblocage des crédits peut requérir une autorisation préalable du Conseil fédéral;
- Ligue des sociétés de la Croix-Rouge (agit en cas de catastrophes naturelles) : en principe, pas de relations directes, la CRS en étant le correspondant et l'intermédiaire attitré auprès de nos Services;
- Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe (UNDRO)¹⁾ : nos actions s'inscrivent de préférence dans un cadre bilatéral; l'UNDRO représente donc pour nous essentiellement un organe d'information, aussi l'orientons-nous quant à nos intentions (par télex);

1) L'UNDRO collabore avec la FAO et plus particulièrement avec son office spécialisé : "Office for Special Relief Operations" (OSRO), créé le 1.10.75

- notre représentation dans le pays sinistré : elle doit être questionnée puis informée de manière systématique et automatique de nos interventions et de nos réalisations (ne pas oublier, le cas échéant, nos missions à Genève et à New York);
- éventuellement, Haut Commissariat pour les réfugiés -- UNICEF, ONU New York;
- le cas échéant, Service Information et Presse du Département.

3. Aide à moyen et à plus long terme

3.1. Définition

Cette aide peut être originale ou représenter une phase de consolidation et de réhabilitation, assurant la relève de l'aide d'urgence ¹⁾. Elle peut également s'inscrire en participation à un programme d'une agence spécialisée des Nations Unies : campagnes pour la promotion de la santé de l'OMS (éradication de la variole - fourniture de vaccins, par exemple); programmes spéciaux d'urgence de l'UNICEF, du HCR, du CIME ou du PAM.

Lorsqu'un soutien financier est donné à de tels programmes, et tout particulièrement à ceux de l'UNICEF, la priorité sera accordée aux projets visant à améliorer la nutrition, et accessoirement la santé des mères, des femmes enceintes et des enfants. Les projets de développement agricole ou de forages de puits présentés par l'UNICEF ressortissent plutôt à la Coopération technique. Un comité ad hoc,

1) Dans certains domaines, il existe une liaison étroite entre l'aide humanitaire et la coopération au développement : celle-là tend à conjurer la menace et la détresse immédiates, alors que celle-ci s'efforce de prolonger les effets de l'intervention première, en prenant des mesures propres à éviter la répétition de calamités.

composé de représentants de la Section et de la Coopération technique, a été constitué à l'effet d'harmoniser intentions et prestations.

Tout comme l'aide d'urgence, l'aide humanitaire à moyen et à long terme doit également profiter directement à des groupes vulnérables dans les pays les plus gravement touchés.

3.2. Le crédit de programme (voir chi. 6) permet

3.2.1. le financement de projets médico-sociaux qui ne ressortissent pas au domaine de la coopération technique au développement

3.2.2. l'octroi de contributions volontaires (voir chi. 6.1.) aux budgets réguliers des organisations intergouvernementales d'entraide énumérés ci-après :

- Fonds des Nations Unies pour l'enfance (FISE/UNICEF)
- Programme alimentaire mondial (PAM)
- Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR)
- Comité intergouvernemental pour les migrations européennes (CIME)
- Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient (UNRWA)
- Institut Henry-Dunant

3.2.3. des contributions

- à la Croix-Rouge suisse (destinées à l'exécution d'actions pour lesquelles des moyens propres lui font défaut ainsi qu'à titre de participation à ses frais d'administration - Fr 200'000.- par an -) et
- au Comité international de la Croix-Rouge (pour la couverture des frais qui résultent de l'engagement de personnel supplémentaire, à raison de Fr 5'000'000.- par an au maximum)

3.2.4. une contribution qui peut être accordée à une organisation non gouvernementale (ONG) à titre de participation aux frais d'étude préliminaire d'un projet auquel nous sommes associés.

3.3. Examen de la demande de contribution

L'octroi d'une contribution se fonde sur un dossier soumis par une oeuvre caritative nationale ou internationale : CRS - CICR - Caritas - EPER - Terre des hommes - UNICEF - UIPE - HCR - etc. En règle générale, la décision n'intervient qu'après réception d'un complément d'information obtenu de source tierce : représentation suisse dans le pays concerné, Service de la coopération technique, etc.

La Confédération ne doit pas être appelée à financer seule un programme d'aide à moyen et à plus long terme. Au contraire, la participation financière des responsables du projet devrait être la règle sans qu'il soit nécessaire de fixer un pourcentage rigide, la situation faisant l'objet d'un examen de cas en cas. Cette participation nous paraît garante d'une prudence accrue et d'une utilisation plus judicieuse des fonds publics. On peut admettre que l'organisation privée qui ne dispose pas de moyens propres n'est très probablement pas en mesure d'exécuter un programme avec efficacité et économie.

3.4. Possibilités de financement d'actions

L'aide humanitaire peut par exemple

- 3.4.1. financer le coût d'équipes médicales et chirurgicales de la CRS et du CICR,
- de centres de rééducation pour mutilés,
 - de centres de formation pour sourds et aveugles,
- la priorité étant accordée à la réhabilitation d'enfants victimes de conflits armés,

- de centres de transfusion sanguine et de banques de sang dans les pays en voie de développement susceptibles de bénéficier de tels centres et d'en prendre ultérieurement la responsabilité. (De tels projets sont à envisager avec la collaboration du Service de la coopération technique auquel incombe le financement de la formation de personnel hospitalier spécialisé, pour autant que la CRS ne les prenne en charge),
- de cliniques médicales, chirurgicales ou dentaires mobiles,
- d'hôpitaux et de dispensaires de brousse,
- d'échanges de prisonniers entre les parties à un conflit;

3.4.2. accueillir favorablement des demandes d'équipement d'hôpitaux, en règle générale non urbains, dans lesquels des patients indigents sont traités gratuitement (appareils médicaux, chirurgicaux et radiographiques, lits, médicaments et vaccins);

3.4.3. participer au financement de constructions destinées en priorité aux enfants : dispensaires - crèches - garderies - pavillons de pédiatrie.

3.5. Consultations

L'avis du "Groupe de travail Médecine" du Service de la coopération technique sera sollicité préalablement à l'octroi de crédits destinés à des projets dont l'utilité et la "rentabilité" humanitaire ne peuvent être jugées par des profanes.

3.6. Restrictions dans le financement d'actions

Sauf circonstances exceptionnelles, l'aide humanitaire ne peut en principe financer

- la construction et l'entretien d'hôpitaux urbains,
- l'équipement des services annexes de tels établissements (cuisines, buanderie, etc.)
- la formation de personnel hospitalier (du ressort du Service de la coopération technique ou de la Croix-Rouge suisse)
- l'attribution de véhicules automobiles d'évacuation sanitaire (jeeps - Landrovers), dont l'emploi ne peut être contrôlé.

4. Aide alimentaire en produits laitiers

4.1. Bénéficiaires

L'aide alimentaire en produits laitiers doit profiter aux groupes les plus défavorisés dont les oeuvres suisses d'entraide internationale assument la charge directement ou par l'intermédiaire d'une organisation locale amie, garante d'une préparation dans des conditions d'hygiène adéquate et d'une distribution contrôlée. Pour des raisons évidentes, il est en effet très souhaitable que le lait reconstitué soit consommé sur place, ce qui élimine tout danger qu'une préparation domestique ne saurait éviter, notamment à cause de la qualité de l'eau, souvent douteuse.

En ce qui concerne l'alimentation des enfants dans les pays en voie de développement, il faut veiller à ce que notre aide ne se substitue pas au lait maternel : c'est une raison de plus qui doit nous engager à recommander la distribution de lait reconstitué à l'école ou dans les crèches-garderies, sous contrôle médical ou sanitaire approprié, plutôt que dans le cadre familial.

4.2. Financement

L'aide alimentaire en produits laitiers est financée par un crédit de programme comparable à celui de l'aide humanitaire (voir chi. 1.2.).

Il est rappelé que, de 1968 à 1972, deux crédits différents ont été ouverts, l'un imputé au crédit de programme (aide humanitaire), l'autre à la charge du compte laitier. Depuis 1973, la gestion de ce crédit est confiée à la Section qui collabore étroitement avec la Division de l'agriculture, subdivision du lait. C'est à cette dernière qu'incombe la responsabilité de passer les commandes en maintenant un juste équilibre entre les différentes fabriques suisses (voir chi. 7.3.).

4.3. Origine des produits

L'aide consiste en la livraison de produits laitiers (lait en poudre entier ou écrémé, fromage fondu), en règle générale de provenance suisse. Lorsque les frais de transport sont disproportionnés avec la valeur intrinsèque de la marchandise ou lorsque la législation de l'Etat bénéficiaire s'oppose à l'importation de lait en provenance de pays qui connaissent la fièvre aphteuse - ce qui est notamment le cas dans plusieurs pays d'Amérique latine - du lait en poudre, éventuellement aussi du lait condensé, peut être commandé sur place, de préférence auprès de la succursale d'une entreprise suisse. L'intervention de la représentation suisse compétente peut être sollicitée.

4.4. Répartition et réserve de secours

Le crédit annuel accordé à ce titre par le Conseil fédéral détermine l'ampleur de l'aide. Au début de l'année, les oeuvres d'entraide internationale sont invitées à faire

connaître leurs besoins, en précisant les destinataires prioritaires (voir liste 1975, annexe 2). L'attribution s'effectue ensuite selon les propositions conjointes de la Division de l'agriculture et de la Section.

De son côté, cette dernière maintient un stock destiné à répondre aux appels urgents (voir chi. 5); elle veille à ce que ce stock soit constamment réapprovisionné par le crédit de l'aide humanitaire (201.493.14).

4.5. Participation aux frais de transport

La Confédération assume la totalité des frais d'emballage (sacs et boîtes métalliques) et participe aux frais de transport en remboursant aux oeuvres une partie de leurs dépenses, selon une clé de répartition qui sera revue au moment de la mise à contribution du nouveau crédit de programme, au début de 1976. La décision du Conseil fédéral du 26.2.69 devra être modifiée, afin de tenir compte de la hausse importante survenue depuis lors tant dans le coût des transports que dans celui du matériel d'emballage.

5. Réserve de matériel et de vivres de secours

Afin de permettre l'exécution rapide d'opérations d'urgence, une réserve de matériel de secours est maintenue auprès de la Croix-Rouge suisse, qui assume le loyer de l'entrepôt (grâce à la contribution annuelle versée par la Confédération - voir chi. 3.2.3.-).

Cette réserve, qui peut être engagée au profit du Corps de volontaires, comprend des vivres, produits chimiques et équipements les plus fréquemment demandés, à savoir :

- 19 -

- lait en poudre entier (60 tonnes) et écrémé (25 tonnes)
- WSM (composé de farine de blé, de soya et de lait en poudre)
30 tonnes
- comprimés pour la purification de l'eau (Halazon)
- tentes - couvertures - matériel d'éclairage - génératrices
d'électricité - pompes - assortiments de vaisselle.

Il a été jugé souhaitable de diversifier ces équipements en tenant compte des expériences faites sous divers climats et de créer une réserve de 25 tonnes de lait en poudre écrémé, sucré, avec adjonction de vitamines A et E ¹⁾, destiné aux opérations de secours d'urgence, dans tous les cas où la préparation du lait entier présente des difficultés pratiques.

Lors du réapprovisionnement des stocks, il faudra éviter d'acquérir à nouveau un équipement lourd (pompes, moyens d'éclairage mobiles, par exemple), dont le prix d'achat et le coût de transport sont disproportionnés à leur utilité pratique.

6. Crédits

6.1. Gérés par la Section

La Section gère les crédits suivants :

201.493.01 CICR : contribution annuelle selon AF du 9.3.72
(Fr 7,5 mio.)

201.493.14 Entraide internationale (1975 : Fr 29 mio.) :

crédit propre qui permet l'attribution de prestations régulières en espèces aux organisations intergouvernementales d'entraide :

				<u>Réserve</u>
UNICEF	engagements 1975	Fr 5'500'000	Fr 250'000	
HCR	do	Fr 1'300'000	Fr 100'000	
UNRWA	do	Fr 900'000	Fr 200'000	
PAM	do	Fr 4'000'000		---
CIME	do	Fr 300'000	Fr 40'000	

1) Voir rapport OMS traitant de la relation de l'avitaminose et de la cécité infantile.

- 20 -

au CICR (voir chi. 3.2.3.) : jusqu'à un maximum
de Fr 5 mio. par an

à la CRS (voir chi. 3.2.3.) Fr 1'000'000

à l'Institut Henry-Dunant Fr 50'000

Le solde représente une réserve générale (1975 :
Fr 10'360'000) destinée au financement de l'aide
en cas de catastrophes naturelles et de mis-
sions médicales, y compris les opérations du
Corps de volontaires ¹⁾.

Ce crédit est mis à contribution pour le rem-
placement de la réserve de matériel et de vivres
de secours (voir chi. 5), notamment pour le
réapprovisionnement du stock de lait en poudre,
écrémé ou entier, de WSM. L'aide alimentaire
en produits laitiers canalisée par le PAM est

-
- 1) Les dépenses inhérentes à un engagement réduit du Corps de vo-
lontaires vont en principe au débit des crédits accordés au
titre de l'entraide internationale (201.493.14). Elles sont
engagées sous la responsabilité de la Section des missions de
secours en cas de catastrophe à l'étranger, qui vise toutes les
pièces comptables et ordonne tous les paiements, après que l'en-
gagement financier global de l'opération aura été défini d'un
commun accord entre les deux Sections, en fonction des compéten-
ces (signature de l'engagement) et des crédits disponibles. Il
en est de même en ce qui concerne les achats de matériel et
d'équipement constituant la réserve opérationnelle du Corps de
volontaires : à cet effet, un engagement financier est fixé,
également d'un commun accord, au début de l'année (1975 : 500'000
francs). Une copie des ordres de paiement est établie à l'in-
tention de la Section des oeuvres d'entraide.
Lorsque l'engagement du Corps de volontaires requiert l'ouverture
d'un crédit supplémentaire, la Section des missions de secours
est seule compétente et responsable; en conséquence, elle ordonne
tous les paiements et vise toutes les pièces comptables.
Il est en outre rappelé que les dépenses occasionnées par les
commissions et les experts vont à la charge du crédit 201.311.01,
alors que les frais de visites médicales, de vaccinations et de
contrôles médicaux pré- et postopérations du Corps sont imputés
au crédit 201.321.01, tous deux gérés par la Direction adminis-
trative.

- 21 -

également à la charge de ce crédit (dans le cadre de la contribution globale accordée au Programme). Il finance également les achats de lait effectués à l'étranger dans le but d'éviter des frais de transport disproportionnés (destinations lointaines).

201.493.15 Comité intergouvernemental pour les migrations européennes (aide aux réfugiés) à titre de participation (2,75%) aux dépenses d'administration - 1975 : Fr 385'000 (cette somme s'ajoute au montant inscrit à la rubrique 201.493.14, à titre de participation aux frais administratifs du Comité).

201.493.19 Aide alimentaire en produits laitiers - 1975 :
Fr 16 mio. (voir chi. 4)

201.493.24 Aide alimentaire en céréales - 1975 : Fr 13 mio.

201.493.25 (27) Actions internationales (aide humanitaire) 1975 : Indochine Fr 2 mio ¹⁾. Cette rubrique - qui implique une décision du Conseil fédéral de cas en cas - permet de financer des opérations de grande envergure (exemples : Bangladesh - Chili - Chypre) pour l'exécution desquelles le crédit 201.493.14 (entraide internationale) serait insuffisant.

6.2. Définitions comptables

Au plan comptable, on distingue les définitions suivantes :

- plan financier de
l'aide publique : établi conjointement par le Service de la coopération technique et la Direction des organisations interna-

1) Solde d'un crédit spécial de Fr 15 mio., selon décision C.F. 18.4.73

- 22 -

tionales, ce plan présente une estimation des versements projetés au cours d'une période de 5 années; ces chiffres sont ensuite repris dans le budget annuel. Le plan financier dépasse la durée du

- crédit de programme (crédit-cadre) : accordé par les Chambres fédérales (arrêté fédéral) pour une période qui, en ce qui concerne les oeuvres d'entraide, n'est pas inférieure à 3 ans. Cet arrêté fédéral est pris après discussion d'un Message du Conseil fédéral (exemples : AF concernant la poursuite des oeuvres d'entraide internationale ou AF concernant la livraison de produits laitiers au titre de l'aide alimentaire de la Confédération);
- crédit de paiement : dépense autorisée par suite de son inscription au budget financier ¹⁾;
- crédit d'engagement : (initial ou additionnel) requis lorsque l'exécution d'un projet implique des engagements financiers allant au-delà de l'exercice budgétaire. Non limité dans le temps, le crédit d'engagement fixe le montant jusqu'à concurrence duquel le Conseil fédéral est autorisé à contracter des engagements financiers pour le projet en cause. Le crédit d'engagement n'est pas disponible librement ¹⁾. Il est interdit de contracter des engagements qui ne sont pas prévus dans un crédit d'engagement initial ou additionnel;

1) Loi fédérale sur les finances de la Confédération, du 18.12.1968 (en particulier, art. 5, 8, 9, 23, 26)

- crédit supplémen-
taire : demandé lorsqu'une dépense - pour la-
quelle le crédit de paiement fait
défaut ou ne suffit pas - doit être
faite au cours de l'exercice ¹⁾. Re-
mises au fur et à mesure à l'Adminis-
tration des finances, les demandes de
crédits supplémentaires sont soumises
à l'Assemblée fédérale de juin (1ère
série) et à la session de décembre
(2ème série) ²⁾;
- crédit supplémen-
taire urgent : décidé par le Conseil fédéral, ce
crédit requiert l'assentiment de la
Délégation parlementaire des finances ¹⁾.

7. Compétences

7.1. Crédits de l'aide humanitaire (jusqu'à Fr 500'000)

Par circulaire du 15 décembre 1972, le Département fédéral des finances et des douanes a autorisé le Département politique à octroyer, dans sa propre compétence - soit sans son accord préalable - des crédits jusqu'à concurrence de Fr 500'000 par action entreprise. Cette mesure avait pour but de soulager ses propres Services, surchargés par les nombreuses demandes d'attribution de crédits, mais aussi de rendre le Département responsable de l'administration des crédits qui lui sont accordés.

En se fondant sur cette décision de principe, le Chef du Département a marqué son accord à la répartition des compétences comme suit :

-
- 1) Loi fédérale sur les finances de la Confédération, du 18.12.68
 - 2) ACF concernant l'élaboration du budget de la Confédération et de ses compléments, du 9.6.58 (art. 13)

- décisions impliquant une dépense de moins de Fr 100'000 :
Chef de la Section ou son suppléant;
- décisions ayant une incidence financière de Fr 100'000
à Fr 300'000 : Délégué du Conseil Fédéral aux missions
de secours en cas de catastrophe à l'étranger (en son
absence, les décisions sont prises personnellement par
le Directeur);
- décisions impliquant une dépense de Fr 300'000 à
Fr 500'000 : Directeur des organisations internationales
(en son absence, le Directeur-suppléant) qui, le cas
échéant, prend l'avis du Chef du Département.

L'octroi de toute contribution présentant des aspects particuliers ou pouvant avoir une implication politique doit être soumis à l'approbation du Directeur des organisations internationales, après consultation préalable de la Direction politique. Ces décisions se traduisent ensuite par un engagement (voir annexe 3) qui rappelle la compétence de la Direction des O.I.

7.2. Les engagements qui dépassent

- Fr 500'000 requièrent l'approbation de l'Administration fédérale des finances, alors que les dépenses au-dessus de
- Fr 1'000'000 sont de la compétence du Conseil fédéral.

7.3. Crédits de l'aide alimentaire en produits laitiers

Les attributions de produits laitiers sont décidées d'un commun accord entre la Division de l'agriculture ¹⁾ qui passe les commandes, surveille les livraisons et contrôle

1) C'est également la Division de l'agriculture qui, en fonction des stocks et d'entente avec les producteurs, détermine le genre de produits laitiers à écouler : lait en poudre entier ou condensé, lait écrémé. La Section n'est cependant pas liée par ces propositions, aussi peut-elle poser des conditions si elle doit se conformer aux recommandations de l'UNICEF ou de l'OMS (adjonction de vitamines A, par exemple).

- 25 -

les factures - et la Section qui correspond avec les bénéficiaires et assume le paiement des factures préalablement visées par la Division de l'agriculture, resp. par le Contrôle fédéral des finances, lorsqu'il s'agit du remboursement des frais de transport.

7.4. Crédits de l'aide alimentaire en céréales (pour mémoire)

Les attributions sont décidées par le Comité interdépartemental pour l'aide alimentaire en céréales. L'Administration fédérale des blés passe les commandes, en surveille l'exécution et l'expédition et vise les factures, qui sont ensuite payées par la Section. A cette dernière incombe également la correspondance avec les bénéficiaires.

Annexe 1Schéma de présentation d'un projet d'aide humanitaire à moyen terme*)

1. Responsable de la conception du projet
 2. Responsable de l'exécution du projet
 3. Partenaires suisses
 - étrangers
 - accord bilatéral
 4. Description du projet
 5. Objectifs et durée
 6. Degré d'urgence
 7. Intervention unique
 - multiple
 - engrenage
 - relève ultérieure par
 8. Incidence budgétaire
 - 8.1. coût (éventuellement échelonnement des prestations)
 - 8.2. à la charge du crédit 201.493.14 Entraide internationale
 - 19 Produits laitiers
 - 24 Céréales
 - 25 Actions internationales
 9. Aspects politiques éventuels : résultat des consultations
 - 9.1. avec la Direction politique
 - 9.2. avec d'autres Services fédéraux
 - 9.3. avec notre représentation dans le pays concerné
 10. Préavis de la Section des Oeuvres d'entraide
- Annexe(s) : (signature)
11. Décision du Directeur des organisations internationales

*) destiné à une information schématique et simplifiée du Directeur; cette présentation - à soumettre en deux exemplaires - est susceptible d'être modifiée ou complétée selon les cas.

Annexe 2

ORGANISATIONS D'ENTRAIDE INTERNATIONALE
 AYANT BENEFICIE EN 1975 D'UNE ATTRIBUTION GRATUITE DE
PRODUITS LAITIERS

1. American Joint Distribution Committee, Genève
2. Association "Amici di Padre Mantovani", Lugano
3. Fédération suisse "Amis des Arméniens", Kilchberg
4. Réserve du Département politique fédéral, Berne
5. Aide aux lépreux Emmaüs Suisse, Berne
6. Association "Frères de nos frères", Genève
7. Comité international de la Croix-Rouge, Genève
8. Mme E. Kockel, Dr med., Zurich
9. Ligue des sociétés de la Croix-Rouge, Genève
10. Croix-Rouge suisse, Berne
11. Fédération luthérienne mondiale, Genève
12. Entraide protestante suisse. Répartition entre le
 - 12.1 Conseil oecuménique des Eglises, Genève, et le
 - 12.2 Conseil suisse des missions évangéliques, Lausanne, qui, à son tour, sert les oeuvres suivantes :
 - 12.21 Département missionnaire romand
 - 12.22 Mission évangélique au Laos
 - 12.23 Schweiz. Missionshilfe
 - 12.24 Mission de Bâle
 - 12.25 Armée du Salut
13. Programme alimentaire mondial, Rome (voir chi. 6.1. - crédit 201.493.14)
14. Schweiz. Mennonitische Organisation für Hilfswerke
15. Association pour l'"Hôpital A. Schweitzer", Vevey
16. Aide suisse aux Tibétains, Genève
17. Medico, Emmenbrücke
18. Terre des hommes, Genève
19. Terre des hommes, Lausanne
20. Caritas, Lucerne
21. UNRWA, Genève
22. UNICEF, Genève

Annexe 3

o.

Crédit de programme
1976 - 1978

Berne, le

(poursuite des oeuvres
d'entraide internationale)

Rub. 201.493.14 -
ACF de décembre 1975

E N G A G E M E N T

No :

Montant :

Bénéficiaire :

Motif :

Remarque :

Cet engagement est pris par la Section des oeuvres d'entraide internationale de la Direction des organisations internationales, en vertu de la circulaire du 15 décembre 1972, du Département fédéral des finances et des douanes, qui l'autorise à disposer, dans le cadre du crédit de programme 1976-1978 et sans accord préalable, jusqu'à concurrence de Fr 500'000.- par action.

Décision no. , du (DPF/OI)

Direction
des organisations internationales

Copie pour :

- Monsieur l'Ambassadeur F. de Ziegler
- Monsieur A. Bill
- La Section de la comptabilité du DPF
- Monsieur E. Koetschet (DPF/OI)
- Monsieur V. Lauper (DPF/OI)