

COOPERATION AU DEVELOPPEMENT ET AIDE HUMANITAIREExposé de M. l'Ambassadeur M. HEIMO

Quatre ans se sont écoulés depuis que la décision a été prise de réunir dans une même direction - la DDA - ces deux composantes, principalement opérationnelles de politique étrangère que sont la coopération au développement et l'aide humanitaire. Depuis autant d'années, ces deux types d'activités cohabitent sinon physiquement - puisque nos demeures sont juxtaposées - du moins sous une seule direction. Aussi pouvait-on juger qu'il était temps de dresser un premier bilan - le mot est peut-être trop fort - des relations tissées au cours de cette même période entre l'aide humanitaire et la coopération au développement et de recueillir vos opinions sur ce thème.

D'abord, quelles sont les caractéristiques respectives de la coopération au développement et de l'aide humanitaire? Quel type de relation existe entre ces 2 manifestations de notre politique de solidarité? Comment les ressources leur sont-elles allouées?

Il n'est certainement pas nécessaire de redire que la persistance d'autant de pauvreté dans le monde est l'un des grands défis lancés à notre temps. Nombreux sont ceux qui parmi vous ont été ou sont en poste dans un pays en développement et connaissent l'immense dénuement dans lequel vit une grande partie de l'humanité. Selon le dernier rapport de la Banque mondiale, le fossé qui sépare les pays les plus pauvres du globe des pays industrialisés, des pays exportateurs de pétrole et d'une poignée de nations du tiers-monde bien engagées dans le processus de la croissance continue de se creuser. Face au scandale de la faim, la réaction spontanée, naturelle - pourrais-je dire - est de tenter de parer au plus pressé, de porter un secours immédiat à ceux qui souffrent ou sont dans la misère. C'est pourquoi l'aide humanitaire est apparue longtemps

comme la réponse évidente au défi lancé par la détresse et la pauvreté. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si, dans l'histoire, son apparition a précédé de longue date celle d'actions assimilables à la coopération au développement. C'est sans doute également la raison pour laquelle l'aide humanitaire continue d'être la forme sous laquelle la population suisse préfère manifester les sentiments de solidarité qu'elle éprouve à l'égard de ceux qui souffrent. Je n'ai pas besoin de vous rappeler la générosité avec laquelle le public, dans notre pays, répond aux appels périodiques lancés par les organisations caritatives. Vous savez que cette tradition humanitaire, profondément ancrée dans notre peuple, constitue une des plus nobles facettes de l'image que nous souhaitons donner de notre pays.

Aussi pourrait-on se demander pourquoi nous ne dirigeons pas une part plus importante de l'effort consenti en faveur des pays en développement vers l'aide humanitaire et pourquoi, malgré l'étendue des besoins immédiats et urgents manifestés dans le monde, nous affectons le plus gros des moyens disponibles à la coopération au développement.

Avant de poursuivre le débat, il convient de s'arrêter un instant sur quelques faits et chiffres. A 6 mois d'intervalle, le Conseil fédéral a transmis aux Chambres 2 messages sur ces matières: le premier demandait l'ouverture d'un crédit-cadre de 1.650 million de francs pour la continuation de la coopération technique et de l'aide financière; le deuxième, qui sera examiné prochainement par les Chambres, propose l'ouverture d'un crédit de programme de 360 mio de francs pour la continuation de l'aide humanitaire internationale. La différence entre les deux montants a évidemment frappé, et certains se sont demandés si l'on ne réduisait pas progressivement l'aide humanitaire à la portion congrue. En fait, la comparaison est trompeuse. Dans les 2 cas, il s'agit certes de crédits d'engagement. Mais alors que pour la coopération au développement les déboursements résultant d'un engagement peuvent

s'étaler sur une période allant jusqu'à 10 ans, engagements et dépenses se succèdent dans un laps extrêmement court dans le cas de l'aide humanitaire. En d'autres termes, le crédit d'aide humanitaire sera probablement dépensé en 3 ans, tandis que celui de la coopération au développement permettra d'effectuer des dépenses (résultant d'engagements pris entre 1981 et 1984) bien après cette date. Le rapport entre 360 et 1.650 mio ne traduit donc que très inexactement l'équilibre que nous voulons maintenir entre ces 2 formes d'intervention.

Ceci dit, il est vrai qu'au cours des dernières années, les montants alloués à la coopération technique et à l'aide financière ont crû à un rythme plus rapide que ceux qui ont été consacrés à l'aide humanitaire. De 1977 à 1980, les premiers ont augmenté de 67 %, tandis que les seconds enregistraient une hausse de 32 %. La position relative de l'aide humanitaire dans l'ensemble de notre effort en faveur des pays en développement s'est légèrement érodée. En 1980, elle correspondait à 23 % des dépenses effectuées par la Confédération au titre de l'APD, tandis qu'au cours des 3 années précédentes, sa part avait fluctué entre 25 et 27 %.

Cette pondération est le résultat d'un choix délibéré. Comme le dit l'adage, "il vaut mieux prévenir que guérir". Or, la coopération au développement et l'aide humanitaire se distinguent l'une de l'autre précisément en ce que la première s'attaque aux causes structurelles de la misère, dans un effort qui permet, à terme, aux populations qui en souffrent de résoudre par elle-mêmes leurs problèmes, tandis que la seconde vise à remédier, dans l'immédiat, aux effets de catastrophes naturelles ou d'origine humaine et aux manifestations les plus criantes de crises d'ordre structurel, sans forcément éliminer les causes de celles-ci. Au fur et à mesure qu'elle atteint ses objectifs, la coopération au développement restreint le champ où l'intervention de l'aide humanitaire peut s'avérer soudainement indispensable. Certes, le chemin est encore long à parcourir. D'autre part, il est vrai que l'aide au

développement n'empêche pas la terre de trembler, ni les conflits d'éclater. Mais si les catastrophes font tant de ravages dans les pays du Tiers monde, c'est aussi parce qu'elles s'abattent sur des populations qui sont déjà à la limite de la subsistance. En améliorant durablement leurs conditions d'existence, la coopération au développement permet d'amoindrir le bilan des catastrophes, à défaut de les empêcher de se produire. Lorsque, dans l'affectation des ressources financières, nous donnons la priorité à l'effort à long terme, nous parions sur l'espoir, nous misons sur la capacité des populations les plus défavorisées de sortir progressivement, avec l'aide de la communauté internationale, de la situation critique qui, aujourd'hui, requiert si souvent l'octroi d'une aide humanitaire.

Il faut relever d'ailleurs que nous ne sommes pas seuls à donner un poids spécifique plus grand à l'aide au développement. Aucun autre pays membre du Comité d'Aide au développement de l'OCDE n'utilise cette catégorie "d'aide humanitaire", de sorte que les comparaisons sont hasardeuses. Mais divers recoupements tendraient à montrer que la somme de l'aide alimentaire, de l'aide d'urgence et des contributions à des organisations internationales comme le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés représente dans l'APD de plusieurs pays du CAD, une proportion moindre que l'aide humanitaire chez nous. L'UNICEF qui a joué le rôle central dans l'action d'urgence en faveur du peuple cambodgien, vient de réaffirmer, lors de son Conseil d'administration de ce printemps, que sa vocation primordiale était de combattre les "urgences silencieuses" (silent emergencies) en lançant des programmes d'adduction d'eau potable, en construisant des systèmes de soin de santé primaires, et non de s'attaquer en priorité aux "urgences criantes" (loud emergencies).

Jongler avec certains chiffres qui devraient nous glacer d'horreur paraît cynique. Mais face aux 12 à 15 mio de réfugiés que l'on recense dans le monde, il faut rappeler que 800 mio d'hommes et de

femmes vivent dans la pauvreté absolue et ne trouvent pas, dans leur alimentation quotidienne, l'apport énergétique minimal. La tragédie des réfugiés d'Asie du Sud-est aura peut-être coûté la vie à 300 ou 400'000 d'entre eux, tandis que, à elle seule, la malaria a prélevé en 1979 un lourd tribut d'un mio et demi de vies humaines.

Enfin, il faut avoir présent à l'esprit les nombreuses critiques qui ont été adressées à un volet important de l'aide humanitaire: l'aide alimentaire. C'est souvent à juste titre qu'on dénonce les dépendances qu'elle crée, du pays bénéficiaire par rapport au pays donateur et des populations qui la reçoivent par rapport aux Gouvernements qui la distribuent. L'aide alimentaire parfois déprime les prix des produits agricoles au point que ceux-ci ne sont plus rémunérateurs pour les paysans, d'où découragement de la production locale. Certes, une politique judicieuse de distribution circonscrite aux cas d'urgence peut éviter ces effets négatifs. C'est ce que nous veillons à faire avec notre aide alimentaire. Mais c'est là une des raisons pour lesquelles nous croyons que ce type d'appui ne doit pas dépasser une certaine proportion de notre effort global.

A trop vouloir expliquer l'accent donné à la coopération au développement, je risque de ne pas rendre justice à l'aide humanitaire. En fait, si nous continuons à réaliser un programme substantiel d'aide humanitaire, c'est parce que nous sommes convaincus de son importance et de sa profonde complémentarité avec l'effort de développement à long terme. Lorsqu'une crise aiguë (famine, catastrophe, guerre) porte à leur paroxysme les problèmes d'ordre structurel, il n'est simplement pas possible, sur le plan humain, d'attendre que se manifestent les effets lents et progressifs de programmes de développement. En cas de famine, par exemple, nous ne pouvons pas laisser les populations mourir de faim sous prétexte que notre tâche consiste à collaborer au développement de la production agricole locale. Sans prétendre apporter des

solutions définitives, l'aide humanitaire a un rôle vital à jouer: soulager de façon immédiate la souffrance et, en préservant la vie ou la santé par une intervention ponctuelle, permettre que l'on puisse parallèlement s'attaquer au problème à sa racine. Lorsqu'elle est prodiguée avec discernement, l'aide humanitaire n'est pas une solution dilatoire qui renvoie à des jours meilleurs: elle est plutôt une condition préalable et, le cas échéant, un complément de l'effort de développement en profondeur.

C'est d'ailleurs cette affinité profonde de l'aide humanitaire avec la coopération au développement qui a poussé M. Graber, alors Chef du Département, à rattacher organiquement la section des oeuvres d'entraide au Service de la coopération technique d'alors. Il était convaincu que notre effort en faveur de ceux qui souffrent gagnerait en efficacité si ces deux formes d'aide étaient étroitement coordonnées. Les faits lui ont donné, je crois, raison: en témoignent aussi les cas où l'appui d'urgence donné sous forme d'aide humanitaire a été prolongé et transformé en effort de développement de longue durée.

En Turquie, par exemple, le projet de développement rural de la région de Lice, avec ses volets de fabrication artisanale de tapis, de réintroduction de la vigne, d'appui agronomique à la production céréalière et du tabac, a pris la relève de l'intervention du Corps de secours en cas de catastrophe, suite au tremblement de terre de 1975.

Il importe donc, eu égard à cette complémentarité, de mener une politique d'équilibre entre l'aide humanitaire et la coopération au développement, une politique d'équilibre avec des pondérations différentes qui tiennent compte de l'accent qui doit revenir à l'effort de caractère durable. Les coefficients précis de cette pondération seront aussi influencés par des facteurs circonstanciels. Ainsi, le fait que la part affectée à l'aide au dévelop-

pement s'élève à 77 % plutôt qu'à 75 % s'explique par l'engagement qu'a dû prendre la Suisse, sous la pression internationale, d'intensifier son effort pour le développement à la suite de sa non-adhésion à l'IDA.

J'aimerais maintenant évoquer brièvement les 2 grands canaux par lesquels nous acheminons l'aide humanitaire: les organisations intergouvernementales ainsi que le Comité international de la Croix-Rouge d'une part, les oeuvres d'entraide privées d'autre part, laissant à M. Bill le soin d'exposer, entre autres sujets, ce que fait le Corps de secours en cas de catastrophe.

De 1978 à 1981, nous avons acheminé par l'entremise d'organisations intergouvernementales, du CICR et de la Ligue des Croix-Rouge 60 % des moyens disponibles pour l'aide humanitaire. Pendant la même période, la part de l'aide qui est passée par le canal des oeuvres d'entraide privées s'est élevée à 30 %. Là aussi, dans le choix des vecteurs de notre aide, il y a un équilibre à respecter. D'un côté, nous avons les institutions intergouvernementales et le CICR dont les budgets ont dû croître à un rythme rapide pour leur permettre de faire face à des problèmes - celui des réfugiés notamment - qui vont en se multipliant. Le cas le plus révélateur est sans doute celui du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, dont le budget est passé, à cause du mouvement massif de réfugiés en Asie du Sud-est, au Pakistan et en Afrique, de 227 mio de francs en 1976 à 832 mio en 1980. Il va sans dire que ces organisations souhaiteraient que la Suisse augmente substantiellement ses contributions et pointent du doigt le déclin du rôle de contributeur que joue notre pays. Leurs besoins étant immenses, ces organisations intergouvernementales pourraient à elles seules absorber sans peine la totalité des moyens que nous consacrons à l'aide humanitaire.

Cette mesure, qui impliquerait que nous retirions tout soutien aux oeuvres d'entraide privées, serait à mon avis une grave

erreur. Elle irait en effet à l'encontre de la volonté du peuple suisse qui a manifesté avec netteté, chaque fois qu'on lui en a donné l'occasion, sa préférence pour l'aide bilatérale par rapport à l'aide multilatérale. J'ai déjà évoqué la générosité avec laquelle le public répondait, dans notre pays, aux appels que lancent les oeuvres d'entraide privées. Comprendrait-il que la Confédération refuse de faire écho à cette manifestation spontanée d'un sentiment de solidarité? Dans ce domaine, l'Etat ne doit bien sûr pas substituer son action à celle des organisations privées, mais il ne peut pas non plus refuser de prolonger l'effort de celles-ci. Si l'aide humanitaire de la Confédération jouit d'un réel prestige dans l'opinion publique, c'est en partie parce qu'elle a su ancrer son action dans l'effort entrepris à titre individuel par les citoyens.

Le soutien aux oeuvres privées d'entraide continuera donc d'être un volet important de notre politique d'aide humanitaire.

Je ne voudrais pas conclure cette présentation sans faire une rapide allusion aux rôles de nos Ambassades dans la mise en oeuvre de notre programme d'aide humanitaire. De récents événements, dont la presse s'est fait largement l'écho, ont montré, hélas, que même dans ce domaine, on n'est pas à l'abri de mauvaises surprises. La nécessité d'agir vite, de songer avant tout aux vies humaines à sauver, relègue les préoccupations d'ordre administratif et de contrôle au deuxième plan, ce qui risquerait de provoquer des coulages. C'est pourquoi il est de la plus haute importance que nos Ambassades puissent suivre de près le déroulement des opérations, s'assurer de la réalisation de certains travaux et nous informer surtout sur le sérieux des institutions qui sont nos partenaires dans le Tiers monde. C'est en partie grâce au contrôle que vous exercez que nous pouvons présenter des comptes et un bilan clairs aux diverses instances compétentes de l'administration et à l'opinion publique, et obtenir ainsi de cette dernière qu'elle nous renouvelle son soutien.

Vous êtes un des maillons essentiels de notre politique d'aide humanitaire, des relais sans lesquels nous ne pourrions intervenir rapidement, efficacement, là où cela est le plus nécessaire. Je tenais à vous en remercier.

* * *