

*Abstimmung – Vote*

|  |            |
|--|------------|
| Für den Antrag der Mehrheit<br>(keine Folge geben) | 21 Stimmen |
| Für den Antrag der Minderheit<br>(Folge geben)     | 10 Stimmen |

91.041

**Internationale humanitäre Hilfe.  
Weiterführung****Aide humanitaire internationale.  
Continuation**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 3. Juni 1991 (BBI III 337)  
Message et projet d'arrêté du 3 juin 1991 (FF III 357)

*Antrag der Kommission*

Eintreten

*Proposition de la commission*

Entrer en matière

**M. Masoni**, rapporteur: La demande d'une politique extérieure plus active est souvent teintée d'insatisfaction envers notre politique internationale de retenue et envers celle de neutralité qui ne serait que le masque de notre égoïsme.

Une volonté de respect d'autrui, de non-ingérence dans ses affaires est implicite dans le fédéralisme. Retenue et neutralité n'ont pas seulement une importance dans les rapports avec d'autres Etats, mais aussi entre nos communautés. Elles ont trouvé leur expression éloquente dans le refus d'une politique coloniale, au moment où elle aurait été avantageuse. En opposition avec cette retenue, il y a notre engagement pour lénifier la détresse d'autrui. En effet, la diversité linguistique, les contacts réguliers avec des gens d'autres langues, d'autres cultures, d'autres religions, nous prédisposent à des oeuvres humanitaires internationales. Un sens démocratique marqué, fortement imprégné de l'idée de l'égalité démocratique et de la fraternité des hommes, pénétrée chez nous très tôt de l'esprit des lumières, nous y engage.

Cette vocation incita Dunant, à la vue de la souffrance, à imaginer et à créer la Croix-rouge internationale. Plusieurs de nos concitoyens y contribuèrent, non seulement par des moyens importants, mais aussi par leur temps et leur engagement, car elle est fortement ancrée dans nos familles, dans nos esprits et dans nos coeurs. Notre sentiment presque opposé de retenue et de neutralité en facilite l'acceptation internationale.

Ce même sentiment de solidarité internationale de la Suisse s'est exprimé dans notre loi du 19 mars 1976 sur la coopération internationale et l'aide humanitaire, et dans l'aide qui s'en suit. Son efficacité fut internationalement reconnue. En ce qui concerne les moyens à disposition, on nous reproche toutefois de ne nous rapprocher que lentement de la moyenne optimale de 1 pour cent et de n'atteindre, par notre aide, que 0,3 pour cent du produit national brut.

En réalité, au-delà des pourcentages apparents, notre aide est suivie par nos concitoyens avec beaucoup d'engagement, dans l'esprit de milice qui caractérise nombre d'activités en Suisse. Ce n'est pas un hasard si le Club de Rome a eu l'occasion d'en louer l'efficacité. Mais elle est assortie d'une activité privée remarquable, dans tous les domaines de l'aide humanitaire, car notre Confédération laisse aux activités et aux initiatives des particuliers, de l'économie, des associations, des missions, un espace bien plus grand, de sorte que ce que nous faisons par le biais de l'aide publique n'est pas tout à fait comparable avec des Etats ayant encore une partie importante de l'économie en propriété publique. Il faudrait peut-être considérer l'aide par tête d'habitant comme élément de comparaison plus réaliste.

Il n'empêche que notre effort pour augmenter cette aide, tout en assurant sa qualité, son efficacité et son souci de l'économie, doit être poursuivi. L'arrêté proposé va dans cette direction. En effet, il ne traite que le deuxième volet de l'aide prévue dans la loi de 1976, soit l'aide humanitaire. Le Conseil fédéral nous propose de faire passer massivement cette aide, à partir du 1er mars 1992, des actuels 176 millions à 262,5 millions annuellement, en approuvant un crédit-cadre pour quatre ans (dans le passé trois ans), pour une somme totale de 1050 millions de francs suisses.

Pour le premier volet, nous avons déjà accordé un crédit de programme pour la coopération technique et l'aide financière en faveur des pays en voie de développement de 3,3 milliards de francs, pour une durée de quatre ans, et de 840 millions pour la continuation du financement de mesures économiques et commerciales de coopération au développement. Dans ces montants ne sont pas compris le soutien aux pays de l'Est, l'aide extraordinaire pour le 700e anniversaire de la Confédération, ni l'appui à la Croix-rouge internationale, objet du crédit arrêté le 25 septembre 1989 pour les années 1990 à 1993.

Parmi les aides internationales de la Suisse, l'aide humanitaire est la plus ressentie par notre peuple, car elle a pour objet de permettre, en cas de nécessité, la survie de millions d'êtres humains en situation de détresse économique, de crise ou de guerre.

Le crédit proposé présente des innovations par l'augmentation, l'étendue sur quatre ans et le fait qu'on renonce, à l'article 2 de l'arrêté, à une répartition à l'avance entre les différentes catégories. Cela veut rendre l'arrêté plus souple et faciliter son adaptation à l'évaluation de la situation. Votre commission a été unanime pour appuyer l'octroi de ce nouveau crédit étendu et augmenté. Elle a pris note avec satisfaction des efforts consentis afin de mieux maîtriser, coordonner et contrôler nos activités, d'augmenter leur efficacité et leur utilité en visant aussi leurs effets à plus long terme.

La somme allouée et sa répartition, illustrées à la page 73 du message en allemand (page 82 du message en français), ont fait l'objet d'un examen approfondi au sein de votre commission. Une proposition d'augmentation du crédit-cadre à 1,2 milliard a été opposée à celle de le réduire à 800 millions. Le chef du département, M. Felber, conseiller fédéral, auquel vont tous mes remerciements, ses collaborateurs: M. Schaller, secrétaire général, l'ambassadeur Fritz Staehelin, directeur de la DDA, M. Raedersdorf, chef du Corps suisse pour l'aide en cas de catastrophes, et Mme Schelling, chef de la section aide humanitaire et alimentaire, nous ont convaincus que le crédit correspond à nos possibilités financières, mais aussi à celles, techniques, de bien mettre en oeuvre des activités indispensables et efficaces. Les deux propositions de modification ont donc été rejetées à une forte majorité.

L'assouplissement, en laissant tomber la répartition entre les différentes catégories, a aussi donné lieu à une discussion très vive. Dans un premier temps, il y a eu la proposition de revenir à une répartition de la somme entre les différentes catégories. Après une longue délibération, cette proposition a été abandonnée; on a préféré la souplesse de la proposition du Conseil fédéral qui veut pouvoir adapter le plus possible notre aide aux besoins effectifs qui, en matière d'aide humanitaire, priment sur les soucis d'une répartition théoriquement optimale. On a toutefois voulu, en acceptant la proposition de l'un de nos collègues, préciser à l'adresse des milieux intéressés que la part destinée aux produits laitiers suisses ne sera pas diminuée. Cela correspond à l'intention du département et contribuera à rendre cette aide encore plus populaire auprès de nos paysans. Puissent les aides que notre pays accordera par des fonds publics et l'engagement de bon nombre d'associations et de concitoyens contribuer à atténuer tant de misères et de souffrances, à éviter des catastrophes, des famines et des luttes tribales aggravées par la pauvreté, l'excès incontrôlé des naissances et le désespoir! Elles contribueront en même temps à prévenir les migrations économiques, l'abandon des terres, le déboisement. Par ces aides donc, on aura aussi contribué à la prévention dans des domaines – écologie, santé, équilibre économique et politique – d'intérêt général.

Le peuple suisse est dans sa grande majorité ouvert à toutes les activités humanitaires. Il faut toutefois que l'efficacité soit garantie, qu'on évite que des gaspillages se produisent, que la coordination soit assurée pour éviter que les produits alimentaires restent inutilisés faute de moyens logistiques et ne puissent atteindre les vrais destinataires, etc.

Nous sommes convaincus que les soucis de notre peuple seront toujours attentivement considérés par les services du département, afin d'assurer qu'une aide suisse efficace et appropriée arrive au bon moment, grâce à des responsables bien choisis et préparés, directement à des populations, des régions, des familles et des personnes qui en ont effectivement besoin.

Pour toutes ces raisons, notre commission vous recommande d'approuver l'arrêté et le nouveau crédit-cadre.

**Huber:** Ein Rahmenkredit für internationale humanitäre Hilfe in der Grössenordnung von 1,05 Milliarden Franken, verteilt auf vier Jahre, 20 Prozent unserer öffentlichen Hilfe, das scheint mir doch zwei, drei Ueberlegungen zu rechtfertigen, die ich Ihnen zu vorgerückter Stunde noch vortragen möchte. Meiner Meinung nach handelt es sich hier fraglos um eine staatliche Tätigkeit, um eine Ausgabe, um eine investive Ausgabe für menschliches Leben, die der schweizerischen Ausserpolitik gut ansteht. Begriffe wie Solidarität und Gerechtigkeit können, ja, müssen mit diesem Handeln fraglos verbunden werden. Indes sind zwei Bemerkungen zu machen, die der Kommissionspräsident angetönt hat.

1. Wenn wir in der Botschaft die Seite 112ff. ansehen, dann stellen wir fest, dass wir eine sehr breit gestreute humanitäre Hilfe haben, praktisch auf allen Kontinenten dieser Welt. Das lässt sich durchaus begründen; denn leider gibt es überall auf dieser Welt Hunger, Flucht, Verfolgung, Tod.

Aber es stellt sich unter dem Gesichtspunkt vermehrter Effizienz eben doch die Frage, ob nicht eine zusätzliche Konzentration – nach dem Grundsatz: wenigen mehr geben, um mehr zu erreichen, und das international mit anderen Geberländern abgestimmt – zu mehr Wirkung führen würde. Dass bei dieser Gelegenheit der Gedanke nicht von der Hand gewiesen werden darf, dass Länder, aus denen Migrationsströme, Asylantenströme zu uns kommen, die besondere Aufmerksamkeit des Gebers Schweiz finden, ist nicht nur Bestandteil der heutigen Diskussion um das Asylrecht, sondern auch ein Gedanke, der durchaus verdient, ebenfalls aufgenommen zu werden.

2. Die Erfolgskontrolle: Wo öffentliche Mittel gegeben werden, da muss und soll der Erfolg kontrolliert werden. Wir haben im Laufe der Kommissionsberatung, im Laufe des Studiums dieses Berichtes festgestellt, dass die Evaluation der einzelnen Projekte durchaus zur Arbeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Departementes und vor allem der Hilfswerke gehört, die Mittel des Bundes bekommen – seien es nun nationale oder internationale.

Wir sind dankbar, wenn wir gelegentlich diese Ergebnisse der Erfolgskontrolle zur Kenntnis nehmen dürfen, damit wir auch feststellen können, dass aus gerügten Mängeln die nötigen Konsequenzen gezogen werden und dass uns zu lobende Erfolge darin bestärken, kommenden Krediten zuzustimmen.

Das, was wir tun, tun wir aus Solidarität, aus Gerechtigkeit und – wir wären nicht Schweizer, wenn wir nicht auch den Gedanken daran hätten – im eigenen Interesse. Dort zu helfen, dort beizustehen, das bedeutet: kommenden Verwicklungen vorbeugen, das bedeutet sogar, regional Frieden aufrechtzuerhalten oder Frieden zu fördern. Das bedeutet: weniger Migration, das bedeutet weltweit: weniger Leid. Das – glaube ich – sind Werte, die es rechtfertigen, dass wir diesem Kredit in der Form, wie er aus der Kommissionsberatung hervorgegangen ist, vorbehaltlos zustimmen.

**M. Felber,** conseiller fédéral: Je vous remercie de la brièveté de votre débat d'entrée en matière. Cela signifie que les porte-parole de la commission, son président et M. Huber, ont été tout à fait convaincants.

La survie de millions d'êtres humains dans le monde entier dépend en fait de l'aide humanitaire. La faim, la misère, les conflits armés – de très longue durée parfois dans les guerres

larvées qui existent dans certains Etats du monde –, ceux qui ont éclaté récemment, menacent constamment l'existence d'hommes, de femmes et d'enfants, dans tous les pays, mais surtout dans les pays les plus pauvres du monde et les pays en développement. A cela s'ajoutent les catastrophes naturelles et celles qui sont causées par l'homme. Le nombre de réfugiés et de personnes déplacées, de migrants, s'accroît sans cesse. S'y ajoutent encore des bouleversements économiques et politiques dans de nombreux pays, y compris en Europe centrale et de l'Est. Il faut procéder à des ajustements structurels, qui pèsent sur la vie sociale des habitants des pays qui se les voient appliqués. Ce sont les personnes appartenant aux groupes les plus défavorisés qui en paient le prix le plus élevé.

Que peut faire l'aide humanitaire, et en particulier celle de la Suisse, face à toute cette misère? Elle peut, avec les moyens et les instruments qui sont à sa disposition, contribuer à sauver des vies humaines et à soulager des souffrances. C'est en fait le premier élément de contrôle du succès de nos opérations, lorsqu'on constate qu'un groupe de population a pu échapper à la mort ou à la maladie.

Pour réaliser cette tâche, les Chambres fédérales accordent régulièrement au gouvernement des crédits de programme destinés à l'aide humanitaire. Le crédit actuel est de 530 millions. Vous nous l'aviez accordé en novembre 1988 et il sera épuisé le printemps prochain. C'est la raison pour laquelle nous vous soumettons aujourd'hui un crédit nouveau, d'un milliard 50 millions de francs et d'une durée de quatre ans afin de pouvoir le comparer à celui de la coopération au développement. C'est le programme que vous aviez vous-mêmes choisi. Le crédit en cause aujourd'hui devrait être disponible dès le 1er mars 1992.

Je tiens à rappeler que ce crédit-cadre se divise en tranches annuelles de paiement, qui figurent au budget. Il est donc encore soumis à votre approbation chaque année. La tranche de l'année prochaine est inscrite au budget 1992 que vous a soumis le Conseil fédéral et les tranches annuelles jusqu'en 1995 sont inscrites dans le plan financier de la Confédération pour la prochaine législature.

Pour répondre aux préoccupations tant du président que de M. Huber, conseiller aux Etats, je dirai que, afin d'être efficace, l'aide doit être ciblée si possible. Les groupes auxquels elle est destinée doivent être bien définis et leurs besoins très spécifiquement identifiés. Nous nous efforçons aussi, comme vous le demandez, Monsieur le Conseiller aux Etats, de suivre un comportement anticyclique et d'apporter davantage d'aide aux pays qui sont quelque peu isolés ou les plus pauvres, quelquefois les plus petits. Il suffit de penser à toute une série de situations de détresse que l'actualité ne met pas en évidence parce qu'il n'y a pas de guerre ou d'événement politique majeur dans telle ou telle région.

L'aide humanitaire de la Confédération n'a ni les moyens ni le pouvoir de résoudre les problèmes qui sont à l'origine des situations qui la rendent nécessaire. Elle soigne en fait les symptômes, mais elle ne guérit pas de l'origine. Ces problèmes sont en partie des problèmes de développement, qui doivent donc être résolus avec l'appui de l'autre instrument, c'est-à-dire de la coopération au développement. Certains problèmes sont de nature économique ou politique, d'autres découlent de la violation des droits de l'homme. Une cohérence accrue, non seulement entre l'aide humanitaire et la coopération au développement mais entre les différents instruments de politique extérieure et de politique économique extérieure dont dispose le Conseil fédéral, est indispensable. Il faut éviter que l'aide humanitaire ne devienne un palliatif permanent dans des situations qui doivent et qui peuvent être résolues autrement. C'est pourquoi le Conseil fédéral estime indispensable un engagement plus net sur le plan politique, dans le domaine des droits de l'homme, en faveur de nouvelles relations économiques qui devraient être plus équilibrées au plan mondial.

Tels sont les quelques éléments que nous tenions tout d'abord à rappeler en soulignant que dans le cadre de notre aide humanitaire nous disposons de deux instruments dont nous pouvons faire usage séparément ou conjointement. Il s'agit du Corps suisse pour l'aide en cas de catastrophes,

d'une part, et de l'Aide humanitaire et alimentaire, d'autre part, tous deux étant placés sous la même direction.

Le Corps suisse pour l'aide en cas de catastrophes réalise lui-même des actions d'aide et dispose de son propre personnel pour agir. Grâce à sa structure particulière, de milice en général, il est en mesure d'agir très rapidement. L'Aide humanitaire et alimentaire appuie des projets et des programmes d'oeuvres d'entraide suisses et d'organisations internationales. Cet appui peut prendre la forme de contribution financière ou d'aide alimentaire directe. Par son volume financier, ce type d'aide représente la plus grande partie de l'aide humanitaire de la Confédération. Pour cette raison, l'existence d'organisations partenaires capables et bien qualifiées et le dialogue permanent avec elles sont d'une très grande importance pour la qualité et l'impact de notre aide humanitaire.

Il existe cependant des situations où nous ne pouvons pas apporter notre aide directement ou par le canal de nos partenaires habituels. Une plus grande ouverture à l'égard d'autres partenaires, qui peuvent être des organisations non gouvernementales, ou locales, ou des institutions locales étatiques, s'imposera donc à l'avenir. En même temps, un engagement politique et diplomatique accru sera nécessaire dans les situations où l'accès aux personnes dans la détresse est rendu difficile, voire impossible, en raison de considérations d'ordre politique ou militaire. Là, nous rejoignons les préoccupations de M. Huber, il est certain que nous devons vérifier chaque fois que le groupe de personnes que nous visons doit être le bénéficiaire de notre aide, quelles que soient les circonstances politiques. Il faut d'abord résoudre les problèmes politiques si nous ne sommes pas certains d'atteindre ces milieux.

J'en arrive au problème des groupes de migrants. Parmi les pays du tiers monde, il est certain que nous devons aider les pays de premier asile, ceux qui reçoivent des flux migratoires extrêmement importants. Nous devons permettre à ces émigrés de vivre dans ces pays, proches de leurs pays et de leurs frontières, afin d'être à même, si les circonstances le permettent, de regagner leur ville ou leur village.

C'est donc aux pays de premier asile que doit s'appliquer une aide importante pour éviter la dispersion de ces populations migrantes dans l'ensemble du continent, voire leur dispersion à travers l'Europe.

Pour terminer, je voudrais ajouter que le Conseil fédéral est très conscient du fait que face à l'immensité de la tâche, les efforts qu'un petit pays comme la Suisse peut fournir en matière d'aide humanitaire ne seront qu'une petite goutte d'eau dans la mer. Pour cette raison, il nous semble d'autant plus important que notre aide soit de qualité, qu'elle ait des priorités claires et qu'elle réponde aux besoins identifiés, qu'elle soit en même temps efficace et rapide et qu'elle ait un effet durable. De cette manière, elle aura un impact beaucoup plus important que la limite des montants que nous pouvons mettre à disposition.

Je vous remercie de bien vouloir entrer en matière et d'accepter la proposition du Conseil fédéral.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen  
Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière*

*Detailberatung – Discussion par articles*

#### **Titel und Ingress, Art. 1**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### **Titre et préambule, art. 1**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 2**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### *Abs. 2 (neu)*

Die Lieferung von schweizerischen Milchprodukten sowie Nahrungsmitteln in Form von Getreide oder Getreideprodukten soll zusammen ein Viertel des Rahmenkredits betragen.

#### **Art. 2**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 2 (nouveau)*

La livraison de produits laitiers d'origine suisse ainsi que de denrées alimentaires sous forme de céréales ou de produits céréaliers doit s'élever ensemble à un quart du crédit de programme.

**Masoni**, Berichterstatter: Eine kurze Erklärung: Sie finden in Artikel 2 Absatz 2 die Worte über die «Lieferung von schweizerischen Milchprodukten sowie Nahrungsmitteln». Die Qualifikation «schweizerisch» bezieht sich nur auf die Milchprodukte, nicht auf die anderen Nahrungsmittel, und zwar gemäss den Buchstaben c und d von Artikel 2 Absatz 1.

Ich wollte das gesagt haben, weil man bei Getreidelieferungen oft das Getreide – ähnliche Arten – in Ländern in der Nähe des Bestimmungsorts kauft, damit der Transport weniger kostet und damit die Produkte sofort verfügbar sind.

Es war unser Kollege Schmid, der diesen Antrag in der Kommission mit grosser Zähigkeit durchgesetzt hat. Wie kommt dieser Betrag von einem Viertel des Rahmenkredits zustande? Wenn Sie auf Seite 73 der Botschaft die Tabelle mit der Verteilung der Mittel auf die verschiedenen Kategorien der Hilfe nehmen, sehen Sie, dass die Buchstaben c und d – d. h. Nahrungsmittelhilfe mit schweizerischen Milchprodukten und Nahrungsmittelhilfe mit Getreide – gemäss Antrag zusammen 250 Millionen Franken in vier Jahren ausmachen. «Ein Viertel» der Gesamtsumme von 1050 Millionen Franken beträgt 262,5 Millionen Franken. Wie kommt man von den 250 auf die 262,5 Millionen Franken? Weil man zu den zwei Beträgen noch 10 Prozent der Reserve gemäss Buchstabe f dazugeschlagen hat. Es ist anzunehmen, dass mindestens 10 Prozent dieser Reserve in diese Nahrungsmittellieferungen einfließen werden. Sie sehen auch, dass der Prozentsatz im Durchschnitt der vier Jahre berechnet wurde und zu erreichen ist. Die weitere Begründung werde ich nicht wiederholen, weil ich sie bereits in der Eintretensdebatte geliefert habe.

Ich empfehle Ihnen, diese Fassung, die auch die Genehmigung des Departementes und seiner Dienste hat, anzunehmen.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 3**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes

22 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

*Schluss der Sitzung um 12.45 Uhr*

*La séance est levée à 12 h 45*