

06.095

**Message  
concernant la continuation de l'aide humanitaire  
internationale de la Confédération**

du 29 novembre 2006

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, en vous proposant de les adopter, le présent message et le projet d'arrêté fédéral concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

29 novembre 2006

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

---

## Condensé

*Le présent message est le 20<sup>e</sup> adressé au Parlement depuis la création de l'aide humanitaire de la Confédération. Le domaine de l'aide humanitaire relève de la Direction du développement et de la coopération (DDC), elle-même rattachée au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Son mandat est défini dans la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0): «L'aide humanitaire a pour but de contribuer, par des mesures de prévention et de secours, à la sauvegarde de la vie humaine lorsqu'elle est menacée ainsi qu'au soulagement des souffrances; elle est notamment destinée aux populations victimes d'une catastrophe naturelle ou d'un conflit armé».*

*L'aide humanitaire de la Confédération fait porter son effort essentiellement sur les personnes et les communautés qui sont avant tout frappées par les événements suivants: les conflits (guerres et situations conflictuelles analogues), les crises (situations d'insécurité, état de droit chancelant, épidémies et pandémies, effondrement des structures sociales ou étatiques ou absence de telles structures), les catastrophes naturelles (séismes, inondations, cyclones, sécheresse), les catastrophes technologiques (accidents nucléaires, catastrophes biologiques et chimiques) et les actions terroristes (prises d'otages et attaques terroristes entraînant des effets comparables à ceux de séismes ou de catastrophes technologiques).*

*L'aide humanitaire de la Confédération possède des atouts considérables pour mener à bien sa mission et maximiser l'impact de son action. Témoignage visible et connu de la solidarité et de la responsabilité du peuple suisse envers les personnes affectées par les catastrophes et les conflits, elle jouit d'un appui soutenu de la part de la population et des autorités du pays. Son utilité est largement établie et elle s'appuie sur des bases éthiques solides. L'aide humanitaire de la Confédération est appréciée sur le plan international pour son action, sa capacité à innover et à prendre des initiatives et pour sa contribution de qualité aux différents dialogues sur les questions humanitaires.*

*L'actuel crédit cadre de 1500 millions de francs concernant la continuation de l'aide humanitaire de la Confédération, qui s'appuie sur le message du 14 novembre 2001 (01.072, FF 2002 2087), sera épuisé à mi-2007 environ. Le présent message propose l'allocation d'un crédit cadre d'un montant identique, couvrant une période de quatre ans au moins.*

*Ce message est divisé en deux parties. La première partie illustre les défis humanitaires d'aujourd'hui, par thèmes et par régions, et les axes d'engagement de l'aide humanitaire de la Confédération pour les prochaines années. Elle explique les aspects de cette aide, thème par thème, et les partenariats sur lesquels elle s'appuie. Elle présente le crédit cadre demandé ainsi que ses diverses conséquences. La deuxième partie comprend le compte-rendu de l'utilisation des moyens pour la période 2001 à 2005, avec des exemples d'activités, les données statistiques correspondant à cette période ainsi qu'un tableau décrivant les relations de l'aide humanitaire avec les autres Domaines de la DDC et autres offices de l'administration fédérale.*

## Table des matières

|  |             |
|--|-------------|
| <b>Condensé</b>  | <b>9094</b> |
| <b>Glossaire</b>   | <b>9098</b> |
| <b>1 Les défis de l'aide humanitaire</b>   | <b>9100</b> |
| 1.1 Les défis thématiques  | 9100        |
| 1.2 Les défis par régions  | 9104        |
| <b>2 Axes pertinents de l'engagement de l'aide humanitaire pour les prochaines années</b>  | <b>9105</b> |
| 2.1 La stratégie et les quatre champs d'activité   | 9106        |
| 2.2 Lignes générales de l'action de l'aide humanitaire   | 9107        |
| 2.3 Mode d'action  | 9108        |
| 2.4 Aide alimentaire   | 9109        |
| 2.5 Réflexion humanitaire  | 9109        |
| 2.6 Coopération civilo-militaire   | 9110        |
| 2.7 Coordination et concertation   | 9110        |
| 2.8 Visibilité   | 9111        |
| <b>3 Relations thématiques avec les autres Domaines de la DDC et autres offices de l'administration fédérale actifs à l'étranger</b> | <b>9111</b> |
| 3.1 La politique de développement  | 9111        |
| 3.2 La politique de paix   | 9113        |
| 3.3 Les déplacements de populations et les migrations  | 9114        |
| 3.4 Les sanctions économiques  | 9115        |
| 3.5 Les relations civilo-militaires  | 9116        |
| <b>4 Les partenaires de l'aide humanitaire de la Confédération</b>   | <b>9117</b> |
| 4.1 Les partenaires gouvernementaux  | 9117        |
| 4.2 Les partenaires multilatéraux  | 9118        |
| 4.3 Les œuvres d'entraide (ONG)  | 9121        |
| 4.4 La «Genève humanitaire internationale»   | 9122        |
| <b>5 L'aide humanitaire de la Confédération</b>  | <b>9123</b> |
| 5.1 Structure et fonctionnement  | 9123        |
| 5.2 Le Corps suisse d'aide humanitaire (CSA)   | 9125        |
| 5.3 L'aide alimentaire de la Confédération   | 9127        |
| <b>6 Le nouveau crédit-cadre</b>   | <b>9128</b> |
| 6.1 Durée et montant   | 9128        |
| 6.2 Evaluation et suivi  | 9130        |
| <b>7 Conséquences</b>  | <b>9131</b> |
| 7.1 Conséquences budgétaires   | 9131        |
| 7.2 Conséquences économiques   | 9131        |
| 7.3 Conséquences pour les cantons et les communes  | 9131        |

|   |             |
|---|-------------|
| <b>8 Programme de législation</b>   | <b>9132</b> |
| <b>9 Bases juridiques</b>   | <b>9132</b> |
| <b>10 Annexe</b>  | <b>9132</b> |
| 10.1 Utilisation du crédit cadre durant la période 2001 à 2005: exemples et statistiques                            | 9132        |
| 10.2 Exemples   | 9133        |
| 10.2.1 Afrique  | 9133        |
| 10.2.1.1 Aide à la survie: les personnes déplacées au Darfour (Soudan)  | 9133        |
| 10.2.1.2 Aide à la survie: «Triple Threat» (Afrique australe)   | 9133        |
| 10.2.1.3 Protection et plaidoyer en faveur des victimes: le viol en tant qu'arme de guerre (région des grands lacs) | 9134        |
| 10.2.2 Asie   | 9135        |
| 10.2.2.1 De l'aide d'urgence à la reconstruction: tsunami (Sri Lanka, Indonésie, Thaïlande)                         | 9135        |
| 10.2.2.2 Action immédiate et aide d'urgence: séisme (Pakistan)  | 9136        |
| 10.2.3 Europe + CEI   | 9137        |
| 10.2.3.1 Aide d'urgence, reconstruction et prévention: inondations (Europe centrale et Europe de l'Est)             | 9137        |
| 10.2.3.2 Reconstruction et plaidoyer: accident à la centrale nucléaire de Tchernobyl (Belarus)                      | 9138        |
| 10.2.3.3 Reconstruction: réfugiés et personnes déplacées (Caucase du Nord)  | 9139        |
| 10.2.4 Amérique latine  | 9139        |
| 10.2.4.1 Prévention et préparation: catastrophes naturelles (Bolivie, Pérou, Équateur, Colombie et Venezuela)       | 9139        |
| 10.2.5 Moyen-Orient   | 9141        |
| 10.2.5.1 Plaidoyer pour les victimes: réfugiés de Palestine (Proche-Orient)   | 9141        |
| 10.2.5.2 Prévention et préparation: catastrophes naturelles (Turquie)   | 9141        |
| 10.2.6 Coopération institutionnelle   | 9142        |
| 10.2.6.1 Coopération avec des organisations de coopération suisses au sein d'un consortium (Sri Lanka)              | 9142        |
| 10.2.6.2 Coopération avec le HCR  | 9143        |
| 10.2.6.3 Coopération avec l'ISDR  | 9144        |
| 10.3 Statistiques sur l'utilisation des moyens durant la période 2001–2005  | 9145        |
| 10.3.1 Crédit cadre   | 9145        |
| 10.3.2 Les moyens de l'aide humanitaire   | 9145        |
| 10.3.3 Répartition géographique   | 9146        |
| 10.3.4 Répartition par acteurs opérationnels  | 9146        |
| 10.3.5 Répartition par organisations internationales  | 9147        |
| 10.3.6 Répartition géographique   | 9148        |
| 10.3.7 Répartition par acteurs opérationnels (contributions en espèces)   | 9149        |
| 10.3.8 Répartition par acteurs opérationnels (aide alimentaire)   | 9151        |

|  |             |
|--|-------------|
| 10.4 Tableau des relations de l'aide humanitaire avec les autres domaines de la DDC et autres offices de l'administration fédérale exerçant des activités à l'étranger | 9152        |
| <b>Arrêté fédéral concernant le financement de l'aide humanitaire internationale de la Confédération (Projet)</b>  | <b>9155</b> |

## Glossaire

|         |   |
|---------|---|
| AH      | Aide humanitaire  |
| APD     | Aide publique au développement  |
| BCAH    | Bureau de la coordination des affaires humanitaires (ONU)                                   |
| BCPR    | Bureau for Crisis Prevention and Recovery (PNUD)  |
| CAD     | Comité d'aide au développement (OCDE)   |
| CEI     | Communauté des États indépendants   |
| CERF    | Central Emergency Response Fund (ONU/OCHA)  |
| CICR    | Comité international de la Croix-Rouge  |
| CMMI    | Commission Mondiale sur les Migrations Internationales                                      |
| CPEA    | Conseil du Partenariat euro-atlantique (OTAN)   |
| CSA     | Corps suisse d'aide humanitaire (DDC)   |
| DDC     | Direction du développement et de la coopération (DFAE)                                      |
| DDIP    | Direction du droit international public (DFAE)  |
| DDPS    | Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports          |
| DETEC   | Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication |
| DFAE    | Département fédéral des affaires étrangères   |
| DFE     | Département fédéral de l'économie   |
| DFI     | Département fédéral de l'intérieur  |
| DFJP    | Département fédéral de justice et police  |
| DIH     | Droit International humanitaire   |
| ECHA    | Executive Committee on Humanitarian Assistance (ONU)  |
| ECHO    | European Community Humanitarian Organisation  |
| EIR     | Équipe d'intervention rapide  |
| EMERCOM | Ministère des situations d'urgence (pays de la CEI)   |
| EPER    | Entraide protestante suisse   |
| FAO     | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (ONU)                   |
| FEDPOL  | Office fédéral de la police (DFJP)  |
| FICR    | Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge              |
| FMI     | Fonds monétaire international (ONU)   |
| HA      | Humanitarian aid  |
| HCR     | Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (ONU)                                 |

|         |   |
|---------|---|
| ICDO    | International Civil Defence Organisation  |
| ILR     | Groupe de direction interdépartemental pour l'aide au retour  |
| ISDR    | International Strategy for Disaster Reduction (ONU/OCHA),<br>Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes |
| OCDE    | Organisation de coopération et de développement économiques   |
| OCHA    | Office for the Coordination of humanitarian affairs (ONU)   |
| ODM     | Office fédéral des migrations (DFJP)  |
| OFEV    | Office fédéral de l'environnement (DETEC)   |
| OGM     | Organismes génétiquement modifiés   |
| OIM     | Organisation internationale pour les migrations   |
| OIPC    | Organisation internationale de protection civile  |
| OFAG    | Office fédéral de l'agriculture (DFE)   |
| OMC     | Organisation mondiale du commerce (ONU)   |
| OMS     | Organisation mondiale de la santé (ONU)   |
| ONG     | Organisation non gouvernementale  |
| ONU     | Organisation des Nations Unies  |
| ONUSIDA | Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA (ONU)  |
| OSCE    | Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe   |
| OSEO    | Oeuvre suisse d'entraide ouvrière   |
| OTAN    | Organisation du Traité de l'Atlantique Nord   |
| PAM     | Programme alimentaire mondial des Nations Unies (ONU)   |
| PCM     | Programme Cycle Management  |
| PIB     | Produit intérieur brut  |
| PNUD    | Programme des Nations Unies pour Développement (ONU)  |
| PPP     | Partenariat pour la Paix (OTAN)   |
| SECO    | Secrétariat d'État à l'économie (DFE)   |
| UNDAC   | United Nations Disaster Assessment and Coordination (ONU)   |
| UNDG    | United Nations Development Group (ONU)  |
| UE      | Union européenne  |
| UNICEF  | Fonds des Nations Unies pour l'enfance (ONU)  |
| UNRWA   | Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés<br>de Palestine au Proche-Orient (ONU)                |
| WAM     | Réutilisation de matériel militaire (DFAE/DDPS)   |

# Message

## 1 Les défis de l'aide humanitaire

Le défi central de l'aide humanitaire consiste à apporter, à partir de ressources déterminées et limitées, assistance et protection aux victimes de catastrophes et de conflits, en appliquant les mêmes principes, en tout temps, en tout lieu et quels que soient les événements. Afin de mener à bien son mandat d'assistance et de protection, l'aide humanitaire doit faire face à des défis multiples, complexes et souvent sans solution immédiate. Du fait de la complexité des situations rencontrées et de leurs caractéristiques propres, ces défis peuvent être regroupés en fonction de leur thématique. Chaque région connaît aussi des difficultés humanitaires particulières, dues à ses spécificités géographiques, historiques, culturelles et sociales. Un trait commun à toutes les situations humanitaires, cependant, est la vulnérabilité croissante de l'homme dans son environnement. Le plus souvent en effet, les problèmes se présentant doivent être résolus presque simultanément pour qu'un impact positif puisse être perçu et maintenu dans le temps.

### 1.1 Les défis thématiques

*Les situations de crise humanitaire seraient souvent évitables. Derrière une sécheresse, un conflit ou une catastrophe technologique, se cachent la plupart du temps une multiplicité de facteurs: la pauvreté, des injustices sociales, la mauvaise gouvernance, le changement climatique, l'absence de stratégie de préparation face aux risques.*

Selon le rapport 2005 sur la sécurité humaine<sup>1</sup>, depuis le début des années 90, le nombre de conflits (de tous types) impliquant un gouvernement a passé de 50 à 29 et le nombre de réfugiés «de jure» a passé de 17 à 10 millions de personnes. En revanche, de 1982 à 2003, le nombre de personnes déplacées à l'intérieur des pays a passé de 3 à 23 millions (un chiffre multiplié par presque 8), car les conflits se déroulent dorénavant en grande partie à l'intérieur des États. La nature des conflits a aussi changé depuis les années 70. La guerre classique a fait place à des guerres floues, c'est-à-dire à des conflits entre de multiples groupes armés, de tous types et de toute allégeance. Ces conflits développent leur propre raison d'être et leur propre logique en dehors de principes humanitaires. La criminalisation des conflits – revêtant la forme de trafics de personnes, d'or, de diamants, de pétrole, de stupéfiants, de bois précieux dans les mains de groupes privés – et les implications financières internationales qui en résultent ont également réduit la capacité de gouvernance de plusieurs États, les rendant du même coup fragiles. Ces conflits étant souvent locaux ou régionaux, situés dans des régions éloignées, l'accès aux victimes et la recherche d'interlocuteurs responsables sont devenus difficiles. Ils ne mobilisent donc ni l'attention ni les ressources internationales. Ils sombrent alors dans l'indifférence en raison de leur chronicité.

<sup>1</sup> «Human Security Report 2005, War and Peace in the 21st Century», (New York, Oxford University Press for the University of British Columbia, 2005)

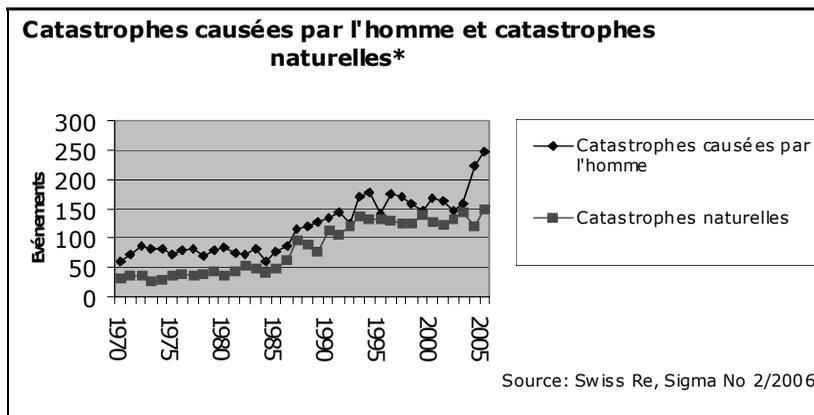
L'on assiste également à une volonté plus affirmée de parties aux conflits de vouloir contrôler et manipuler l'information, que ce soit par l'usage du journalisme intégré aux unités combattantes, par exemple, ou par des menaces contre la presse pour la museler. Le respect du droit international humanitaire (DIH) tend aussi à diminuer et une violence accrue contre les populations civiles, en particulier les femmes, les enfants et les personnes les plus vulnérables est devenue réalité. La lutte contre le terrorisme menée par certains États a affaibli les règles de DIH mises en place depuis plusieurs décennies. La multiplication d'acteurs souhaitant se doter d'un mandat humanitaire – que ce soit les organisations non gouvernementales (ONG), les forces armées, les entreprises privées, la société civile – n'a pas fait croître le volume de l'aide humanitaire. Elle a par contre contribué à réduire la cohérence et à entraver l'efficacité de la coordination et de la concertation humanitaire tout en augmentant le nombre de centres décisionnels. Une confusion est aussi apparue entre la recherche de la visibilité et la pertinence dans l'action humanitaire. Certains États et groupes ont également politisé l'aide humanitaire, une attitude que la Suisse n'a jamais acceptée et qu'elle ne peut accepter.

Depuis 1985, le nombre de catastrophes causées par l'homme a été multiplié par cinq, passant de 50 à 250 par année, et le nombre de catastrophes naturelles a triplé, passant de 50 à 150 par année pour la même période. En 2005, selon la compagnie d'assurances SwissRe, celles-ci ont causé le décès de 97 000 personnes et laissé plus de 2 millions de personnes sans abri. La même année, elles ont en outre causé des dégâts pour 230 milliards de dollars américains. L'être humain est en partie responsable de ces situations; d'une part parce que l'activité humaine affaiblit les écosystèmes, que les équilibres existant dans la nature deviennent plus fragiles et que les populations pauvres s'établissent dans des zones à risques; d'autre part, parce que la culture de la prévention et la gestion des risques ne sont pas toujours présentes, sans compter que les moyens pour se préparer et se prémunir sont souvent insuffisants.

La médiatisation de catastrophes naturelles et de conflits peut avoir des aspects positifs et négatifs. Un des aspects positifs est d'attirer l'attention et de favoriser une distribution plus large de l'information. La médiatisation permet aussi d'augmenter la capacité d'action face à une crise, en concentrant les ressources financières sur certains événements. Par contre, ces mêmes ressources peuvent venir à manquer ailleurs, comme lors de l'ouragan «Stan» au Guatemala, survenu quelques jours seulement après le tremblement de terre au Pakistan. La médiatisation a aussi parfois été utilisée pour inciter à la violence, ainsi que cela s'est passé au Soudan. La capacité de frappe du terrorisme international a également changé la perception de l'action politique et militaire. La constante évolution du monde, la recherche de nouveaux équilibres politiques, économiques, démographiques et militaires ne met pas à l'abri d'un retournement imprévu du système international.

En 2005, l'aide publique au développement (APD) des pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a atteint le niveau record de 106,5 milliards USD, ce qui représente une augmentation de 31,4 % par rapport à 2004. Cette augmentation, cependant, est due principalement aux réductions de dettes accordées à l'Iraq et au Nigeria, ainsi qu'à l'aide internationale lors du tsunami. Le volume de l'APD, par contre, a été constamment réduit depuis 1960. Ainsi, aujourd'hui, malgré des besoins humanitaires grandissants, les ressources financières à disposition pour les crises humanitaires de la planète sont moindres. À ce jour, les contributions combinées de l'économie privée et de la société civile n'ont de loin pas compensé la

diminution de l'APD. Celle-ci reste le plus grand bailleur de fonds de l'aide internationale, à la fois bilatérale et multilatérale. Le Conseil fédéral est donc convaincu qu'il est de la responsabilité éthique et morale de l'État de venir en aide aux plus défavorisés. C'est ce qu'il souhaite faire en proposant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération.



\* *Catastrophes naturelles*

Le terme «catastrophe naturelle» est utilisé pour qualifier un événement provoqué par des forces de la nature et qui se traduit en général par un grand nombre de pertes individuelles et de dommages matériels. Il englobe les catégories suivantes: «inondations, tempêtes, séismes (y compris les tsunamis), la sécheresse et les feux de forêts (y compris les vagues de chaleur), le froid et le gel, la grêle, et d'autres «catastrophes naturelles».

\* *Catastrophes causées par l'homme*

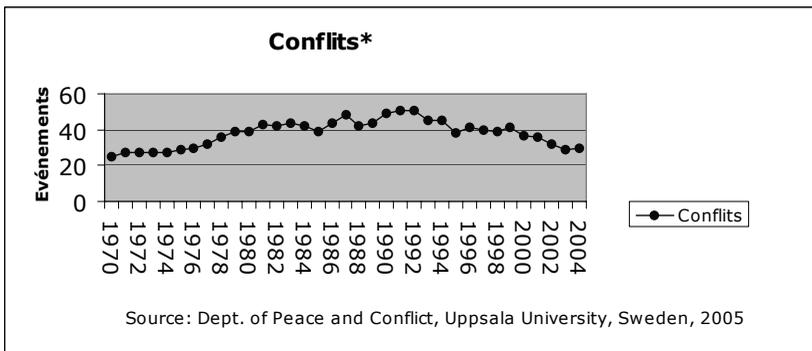
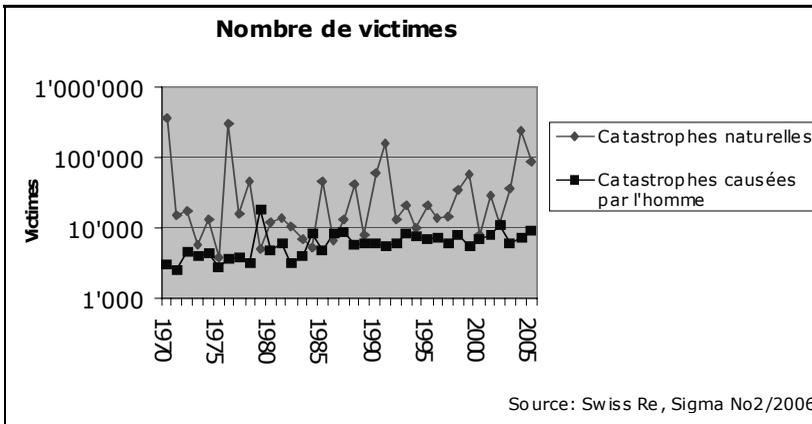
Le terme «catastrophes causées par l'homme» ou de nature «technologiques» fait référence à des événements d'ordre majeur liés à des activités humaines, à l'exclusion des guerres, guerres civiles et troubles similaires. Sont incluses les catégories suivantes: «incendies et graves explosions, catastrophes aériennes ou spatiales, catastrophes maritimes, catastrophes ferroviaires, accidents miniers, effondrement de bâtiments et de ponts, divers (terrorisme compris)» et catastrophes environnementales.

Source: Swiss Re, Sigma No 2/2006

Pour l'action humanitaire, cette toile de fond a un impact certain puisqu'elle a compliqué son action. Elle l'a rendue plus dangereuse pour les acteurs humanitaires et parfois même suspecte aux yeux de certains décideurs politiques qui l'ont assimilée à une ingérence dans les affaires internes des États. La question de la capacité de réponse de l'aide humanitaire internationale demeure donc au centre des préoccupations: la dimension «protection des victimes» doit aussi être réaffirmée dans l'action humanitaire.

Le rapport de 2004 du secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ONU) – «In larger freedom» – a clairement identifié les défis actuels de la communauté internationale. Il en a déduit qu'il était nécessaire de renforcer la capacité d'intervention de l'aide humanitaire internationale, d'accroître sa prévisibilité et les bases de son financement, ainsi que d'inclure des acteurs et moyens locaux et régionaux. L'acceptation par tous d'un cadre de références commun basé sur une éthique de responsabilité collective et une solidarité accrue sont nécessaires. Un tel cadre commun facilitera un dialogue équilibré et transparent sur les valeurs humanitaires et sur le cadre opérationnel ainsi que la réaffirmation de la primauté du droit interna-

tional humanitaire. Les situations auxquelles l'aide humanitaire est confrontée aujourd'hui exigeront aussi des efforts à très long terme et sans doute aussi des solutions difficiles à trouver, peut-être pas encore imaginées. En ce sens, le multilatéralisme humanitaire demeure plus que jamais un instrument de la gouvernance internationale pouvant ouvrir la porte à ce dialogue et aider à gérer l'incertitude des défis actuels et à venir. C'est dans cet esprit que la Suisse adhère aux réformes du domaine humanitaire proposées par le secrétaire général de l'ONU et les soutient.



\* *Conflits*  
 Cette statistique définit le conflit armé comme «... une lutte issue d'un désaccord quant à un gouvernement et/ou un territoire dans laquelle l'usage de la force armée par deux parties, dont l'une au moins est le gouvernement d'un État, provoque au minimum 25 morts liés à des combats au cours d'une année civile. En règle générale, des décès liés à des combats surviennent lors d'actions pouvant être qualifiées d'activités guerrières «normales» impliquant les forces armées des parties opposées. Ces actions comprennent les combats traditionnels se déroulant sur un champ de bataille, les opérations de guérilla et toutes les sortes de bombardement d'unités militaires, de villes et de villages, etc. Les cibles visées sont la plupart du temps les forces militaires elles-mêmes et leurs installations ou bien des institutions ou représentants de l'État, mais des dommages collatéraux, par exemple des civils tués lors d'échanges de tirs, dans des bombardements aveugles, etc., ne sont pas rares».  
 (Source: Dept. of Peace and Conflict, Uppsala University, Sweden, 2005)

Au point de vue de la sécurité humaine, *l'Afrique* est la région de la planète aujourd'hui la plus fragile. Cette vulnérabilité est due essentiellement à la pauvreté extrême du continent. Les familles, les communautés et les États n'ont tout simplement pas suffisamment de ressources pour faire face aux défis, qu'il s'agisse de désastres naturels (sécheresses, inondations, invasion de criquets) ou de catastrophes causées par l'homme (guerres, violences contre la population, afflux de réfugiés et déplacés internes, viols). Des 47 États que compte l'Afrique sub-saharienne, 31 sont classés par l'ONU et la Banque Mondiale comme faisant partie des «moins avancés» et 50 % de la population vit dans la pauvreté absolue, avec moins d'un dollar par jour. L'espérance de vie moyenne y est aujourd'hui de quarante-six ans et diminue encore. En Afrique, l'aide humanitaire est confrontée: a) aux conflits non réglés (République démocratique du Congo, Nord de l'Ouganda, Darfour, Somalie, Côte d'Ivoire, Zimbabwe); b) aux situations d'après-guerre (Angola, Sierra Leone, Libéria, Burundi, Sud du Soudan); et c) à des populations touchées par des sécheresses, des catastrophes naturelles et des maladies comme le VIH/sida (les deux tiers des personnes affectées dans le monde, soit 26 millions de personnes, vivent en Afrique sub-saharienne).

*La plupart des pays d'Amérique latine et des Caraïbes* ne font pas partie, à l'échelle du monde, des pays les plus pauvres, mais de ceux qui se caractérisent par des écarts sociaux très larges. Une pauvreté extrême côtoie une grande richesse. Des bandes organisées se livrent des guerres dans les grandes villes, peuplées d'enfants des rues. À cela vient s'ajouter la problématique des catastrophes naturelles récurrentes (ouragans, séismes, sécheresses, inondations et glissements de terrain). Les thèmes de la prévention et de la préparation face aux catastrophes naturelles, de même que la sécurité alimentaire des couches les plus vulnérables de la population et l'atténuation des souffrances des victimes de conflits, sont les principaux défis auxquels est confrontée l'aide humanitaire de la Confédération dans cette région. Parmi les pays concernés, citons en particulier Haïti, miné par divers maux: sécurité précaire, services médicaux insuffisants, appareil étatique déficient et perspectives incertaines. La Colombie également, accablée par un conflit armé persistant qui a chassé de chez elles plus de 2,5 millions de personnes, présente toujours une situation humanitaire préoccupante.

*Les pays d'Asie du Sud et du Sud-Est* ont été touchés de façon répétée par des catastrophes naturelles (inondations, glissements de terrain, sécheresses et séismes), dont en particulier le tsunami de décembre 2004 et le tremblement de terre du Cachemire en octobre 2005. La reconstruction des habitations et infrastructures détruites ainsi que la réactivation des bases nécessaires à l'existence prendront de nombreuses années, comme à Aceh par exemple, où les travaux de reconstruction se déroulent dans le cadre d'un conflit complexe. Des mesures adéquates de prévention et de préparation pourront aider à éviter ou du moins à minimiser l'impact des catastrophes à venir. Les crises politiques sont aussi un défi; en Afghanistan notamment – qui demeure l'un des pays les plus pauvres au monde –, au Sri Lanka, plongé dans une situation oscillant entre guerre et paix, et au Myanmar, qui est aujourd'hui l'un des pays les moins développés du monde.

*En Europe de l'Est*, plus de 40 % de la population vivait en 2002 dans un contexte marqué par la pauvreté, l'absence de perspectives économiques et l'effondrement

des secteurs sociaux et de la santé. Les processus de transition inachevés et les conflits non résolus dans le Caucase du Nord (Tchéchénie), dans le Caucase du Sud (Haut-Karabagh, Abkhazie, Ossétie du Sud) et en Europe de l'Est (Province du Kosovo, Transnistrie) mettent en danger la sécurité et la stabilité en Europe. Tandis qu'elle intervenait encore dans les Balkans jusqu'en 2005, l'aide humanitaire de la Confédération centrera son activité ces prochaines années dans les pays plus à l'Est; notamment en République de Moldavie – le pays le plus pauvre d'Europe –, où une aide à la survie est nécessaire pour les personnes déshéritées, ainsi qu'au Belarus, où les programmes de réhabilitation faisant suite aux conséquences de la catastrophe nucléaire de Tchernobyl doivent être continués. Au Caucase du Nord, comme au Caucase du Sud, des programmes d'urgence et la recherche de solutions durables doivent être mis en œuvre afin d'assister les centaines de milliers de personnes déplacées à l'intérieur de certains pays. Les programmes de prévention qui ont été lancés au cours des dernières années dans les pays menacés de catastrophes naturelles (tremblements de terre, glissements de terrain), comme au Tadjikistan et au Kirghizistan, vont également être poursuivis.

*Les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord* sont soumis à une forte pression internationale. Le conflit israélo-arabe et ses conséquences sur les conditions de vie des réfugiés de Palestine dominent toujours les rapports entre l'Orient et l'Occident. Les réfugiés attendent dans les différents pays hôtes le droit de retour. La population palestinienne en Cisjordanie et dans la bande de Gaza espère toujours la création d'un État palestinien. La guerre livrée à l'Iraq en 2003 a renforcé encore dans les pays arabes et musulmans un profond sentiment d'injustice, d'humiliation et d'impuissance face au monde occidental. La situation humanitaire des réfugiés palestiniens au Moyen-Orient ne s'améliorera guère au cours des prochaines années et les besoins humanitaires auront donc tendance à augmenter dramatiquement. La crise du Liban durant l'été 2006, avec ses immenses destructions et ses centaines de milliers de réfugiés et de personnes déplacées a encore renforcé cette sombre perspective. Il faut également compter avec un accroissement du nombre de réfugiés iraqiens dans la région. En Afrique du Nord, aucune solution politique n'a encore été trouvée pour les réfugiés sahraouis vivant dans les camps autour de Tindouf dans le Sud de l'Algérie. À l'avenir, l'Afrique du Nord se verra davantage encore confrontée au phénomène de la transmigration. La potentialité de gros séismes existe dans la région, comme l'ont démontré dans le passé les tremblements de terre en Iran, en Turquie et en Algérie. C'est ainsi que, dans ces régions, l'aide humanitaire mettra en œuvre des stratégies de prévention et de préparation aux catastrophes naturelles.

## **2 Axes pertinents de l'engagement de l'aide humanitaire pour les prochaines années**

L'aide humanitaire de la Confédération est neutre, indépendante, impartiale et ne saurait accepter de conditionnalité politique. Dans son action, elle se conforme systématiquement au droit international humanitaire (DIH) ainsi qu'aux principes humanitaires universellement reconnus. Elle exige le même respect de ce droit et de ces principes de la part de ses partenaires. L'aide humanitaire de la Confédération prend en considération les exigences liées au genre et à la bonne gouvernance. De même, elle tient compte des normes et standards découlant des instruments internationaux concernant les droits de l'homme et le droit des réfugiés.

## 2.1

### La stratégie et les quatre champs d'activité

Selon la «Stratégie 2010 de l'aide humanitaire de la Confédération», le premier objectif de cette dernière consiste à réduire durablement les risques naturels et technologiques qui mettent en danger l'existence et la vie des populations. Son deuxième objectif consiste à sauvegarder la vie humaine lorsqu'elle est menacée et à répondre aux besoins fondamentaux des victimes. Son troisième objectif est de faciliter la reconstruction et les premiers pas en direction d'un avenir durable. Elle vise enfin, quatrième objectif, à protéger les victimes et à les défendre, elles-mêmes et leurs droits. Ce faisant, elle donne la priorité aux femmes, aux enfants et aux personnes les plus vulnérables, dont les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

Le document Stratégie 2010 de l'aide humanitaire de la Confédération explique comment celle-ci entend mettre en œuvre son mandat jusqu'en l'an 2010. Le document actualise la «Stratégie 2005»<sup>2</sup> de l'aide humanitaire et prend en compte les résultats de l'analyse de portefeuille menée au sein de la Direction du développement et de la coopération en 2005 ainsi que les résultats de l'examen de l'aide humanitaire de la Confédération mené par ses pairs du CAD de l'OCDE en 2005.

L'aide humanitaire de la Confédération déploie son activité bilatéralement et multilatéralement dans les quatre champs d'activité ci-dessous. Elle intervient elle-même par des actions directes menées par le Corps suisse d'aide humanitaire (CSA). Elle peut agir comme partenaire de mise en œuvre pour des actions soutenues par d'autres donateurs et met également des experts du CSA à la disposition d'organisations internationales («*secondment of staff*»).

- *La prévention et la préparation* visent à réduire le nombre des victimes et les dégâts en cas de catastrophe. L'aide humanitaire applique à la gestion des risques créés par les dangers, surtout naturels et technologiques, une approche intégrée. Les mesures préventives visent à diminuer les risques de désastres et leur impact, à préparer aux catastrophes par l'établissement de systèmes d'alerte précoce ainsi que de services d'urgence bien entraînés et équipés pour des interventions efficaces. La direction de la DDC a également décidé d'apporter plus d'attention aux synergies à créer avec ses programmes et projets de coopération au développement dans ce champ d'activité.
- *L'aide d'urgence* (aide immédiate et de survie) vise au sauvetage et à la survie des personnes frappées par des catastrophes et des conflits. L'aide d'urgence compte sur divers mécanismes de «réponse rapide», notamment des «équipes d'intervention rapide» (EIR), responsables – en coopération avec l'ONU et les gouvernements concernés – de l'analyse de la situation dans les régions touchées, du lancement des premières mesures d'urgence et de la coordination sur place de l'aide humanitaire internationale. L'unité la mieux connue de l'aide humanitaire est la «Chaîne suisse de sauvetage». Placée sous la conduite de l'aide humanitaire de la Confédération, elle intervient en cas de séisme et lors de l'écroulement de grands édifices. Elle a pour mission de dégager et sauver les personnes ensevelies sous les décombres et d'apporter les premiers soins médicaux. L'aide à la survie vise à as-

<sup>2</sup> «Vivre la Solidarité, Aide Humanitaire, Stratégie 2005» (Berne, DDC/AH, 2002)

surer rapidement l'approvisionnement de base en eau potable et en denrées alimentaires, à fournir des logements provisoires, des matériels de survie (tentes, couvertures, chauffage, etc.), à dispenser l'aide médicale d'urgence et à assister les réfugiés, les personnes déplacées et celles privées de logement.

- *La reconstruction*, après les catastrophes et les conflits, vise au rétablissement des infrastructures de base (hôpitaux, écoles, voies de communications, abris, eau potable). Elle rend possible le retour des réfugiés et des personnes déplacées, notamment par la fourniture de biens de redémarrage nécessaires à l'existence (semences, outils) et la consolidation du réseau social et économique de la société. Son objectif est la mise en place des bases d'un développement durable – tenant compte du genre – en concertation avec les autres Domaines de la DDC. L'aide humanitaire de la Confédération consacre aussi des efforts importants à la promotion de la coordination sur le plan international et localement.
- *Les actions de protection et de plaidoyer* en faveur des victimes et de leurs droits sont mises en œuvre dans les quatre champs d'activité de l'aide humanitaire de la Confédération afin de renforcer la responsabilité et la conscience des obligations de tous envers les victimes. L'aide humanitaire de la Confédération a publié des lignes directrices<sup>3</sup> sur ce thème en 2004 afin de préciser et de guider son action. Elle soutient financièrement les interventions des acteurs humanitaires ayant un mandat spécifique de protection. Par son action et sa présence sur le terrain, elle peut exercer une fonction de protection passive des victimes. Avec l'appui de ses partenaires, elle informe en détail sur la situation telle qu'elle se présente sur le terrain afin de témoigner, d'attirer l'attention des autorités et de faire des recommandations en faveur des personnes affectées. Elle sensibilise également l'opinion publique et rappelle l'obligation de respecter et de faire respecter les principes humanitaires et le DIH. Ces actions de protection et de plaidoyer s'inscrivent dans la complémentarité de toutes les activités de la Confédération en faveur de la protection des civils dans les conflits armés. Il est prévu de renforcer ces actions.

## 2.2 Lignes générales de l'action de l'aide humanitaire

*L'aide humanitaire de la Confédération:*

- *s'inscrit* dans le cadre d'une politique extérieure suisse cohérente, universelle et crédible en faveur des victimes des catastrophes et des conflits;
- *contribue à protéger* la vie humaine, s'efforce d'apaiser les souffrances, contribue à prévenir les destructions et apporte assistance et protection aux victimes de catastrophes et de conflits;

<sup>3</sup> «Advocacy Guidelines: Humanitarian aid of the Swiss Confederation» (Bern, SDC/HA, 2004)

- *s’attache* à la prévention des catastrophes, essentiellement naturelles, technologiques et écologiques et à la préparation face aux catastrophes, surtout naturelles; à l’aide d’urgence; à la reconstruction ainsi qu’au plaidoyer en faveur des victimes;
- *applique et défend les principes* d’humanité, d’indépendance, de neutralité et d’impartialité, ne soumet pas ses interventions à des conditions d’ordre politique, respecte et fait respecter le DIH;
- *prend en compte*, dans son action et ses programmes, les questions de genre et à la bonne gouvernance;
- *concentrera* ses moyens sur un plus petit nombre de partenaires et sur une quantité réduite de thèmes; réservera une plus grande priorité, temporairement, à certaines régions et certains pays, conformément aux résultats de l’analyse interne du portefeuille des activités de la DDC ainsi qu’aux recommandations du CAD.<sup>4</sup>

## 2.3 Mode d’action

### *L’aide humanitaire de la Confédération:*

- *met en œuvre* ses propres atouts (vision, innovation, rapidité, flexibilité, efficacité, efficience, transparence, réseau de contacts) et vise à l’excellence et à la pertinence de son action;
- *utilise* son droit d’initiative et garde la flexibilité opérationnelle nécessaire qu’exigent les situations sur le terrain, en tout temps et en toutes circonstances, par exemple, aujourd’hui, dans les domaines de la protection des biens culturels et de la lutte contre la grippe aviaire (H5N1); la possibilité de créer une équipe d’intervention rapide – EIR – spécialisée en médecine vétérinaire est actuellement à l’étude;
- *met en œuvre* dans son fonctionnement le principe «do no harm»<sup>5</sup>;
- *agit*, comme dans le passé, à la fois sur le plan bilatéral (environ un tiers de ses moyens est consacré aux actions menées par le CSA et au soutien apporté aux œuvres d’entraide) et sur le plan multilatéral (un tiers environ de ses moyens est consacré à soutenir l’action du CICR et le dernier tiers environ à soutenir les acteurs humanitaires du système onusien);
- *accroît* la qualité et l’efficacité de son engagement. Par une volonté de compétence et de productivité, la recherche de talents, l’innovation, la formation, une professionnalisation continue du personnel, une ouverture vers d’autres disciplines et la maîtrise de nouvelles technologies; elle procède aussi à des transferts de connaissances et d’expériences et favorise des échanges avec d’autres acteurs;

<sup>4</sup> «CAD: Examen du CAD par les pairs : Suisse», Vol. 6, N. 3, (Paris, OCDE, 2005).

<sup>5</sup> Le principe «do no harm» facilite la détermination systématique de méthodes de mise en œuvre de l’aide humanitaire et de la coopération au développement qui sont de nature, lors de règlements de conflits, à contribuer au renforcement des capacités locales de promotion de la paix et du développement plutôt qu’à l’alimentation des tensions par défaut d’attention.

- *attache une attention* particulière aux exigences opérationnelles de la transition entre aide d'urgence, reconstruction et coopération au développement; cette phase exige l'utilisation différenciée de concepts prévoyant l'engagement simultané et/ou séquentiel de plusieurs formes de prestations – en collaboration avec tous les Domaines de la DDC et d'autres offices de l'administration fédérale; cette phase s'inscrit également dans le cadre d'une approche globale, concertée à la fois sur le plan national et sur le plan international;
- *renforce et développe* la pertinence de ses dispositifs de «réponse rapide» face aux catastrophes et aux crises; elle les met à la disposition des acteurs humanitaires multilatéraux lorsque cela est nécessaire;
- *peut être déployée* pour assister et soutenir les citoyens suisses en difficulté à l'étranger (assistance, soins médicaux, rapatriement);
- *met en œuvre* les instruments administratifs et organisationnels nécessaires pour constamment suivre, évaluer, «auditer» et améliorer l'utilisation de ses moyens.

## 2.4 Aide alimentaire

*L'aide humanitaire de la Confédération:*

- *intègre l'aide alimentaire internationale* – à raison de 60 % en produits laitiers et de 40 % en céréales – dans son action humanitaire. Les céréales sont acquises sur place ou dans la région environnante, afin d'éviter les risques de dommages pour les producteurs locaux. Les produits laitiers sont achetés en Suisse et distribués selon les «principes d'utilisation des produits laitiers dans le cadre de l'aide alimentaire».

## 2.5 Réflexion humanitaire

*L'aide humanitaire de la Confédération:*

- *participe activement* et de manière déterminante, en concertation avec les acteurs du système onusien et du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, à la définition des politiques et des pratiques («policy making») dans le domaine de l'aide humanitaire internationale, et ce en tenant compte des développements dans le domaine du DIH et de leurs répercussions sur l'action humanitaire internationale;
- *joue un rôle important* dans la réflexion visant à définir des concepts, des solutions et des appuis appropriés à fournir aux États en situation de fragilité.

## 2.6 **Coopération civilo-militaire**

*L'aide humanitaire de la Confédération:*

- *continue* la coopération étroite qui existe depuis de nombreuses années avec les offices concernés du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), ou, selon les cas, avec les entités concernées de l'armée, dans les champs d'activité de la préparation et de l'aide d'urgence;
- *applique* l'ordonnance (2001) sur l'aide en cas de catastrophe à l'étranger (974.03), ainsi que les lignes directrices existantes concernant l'utilisation de biens d'origine militaire lors de catastrophes («Guidelines on the use of military and civil defence assets in disaster relief», 1994, et «Guidelines on the use of military and civil defense assets to support United Nations humanitarian activities in complex emergencies», 2003);
- *porte une attention* particulière au respect des principes de la coopération entre civils et militaires et à leurs conséquences sur l'action humanitaire et participe activement à la réflexion sur ce thème.

## 2.7 **Coordination et concertation**

*L'aide humanitaire de la Confédération:*

- *consolide* la coordination de son action et des moyens avec les Directions du DFAE et tous les Domaines de la DDC, les offices concernés au sein de l'administration fédérale et les autres acteurs impliqués en Suisse et sur la scène internationale;
- *raffermit* sa coopération opérationnelle avec les ONG ainsi que la réflexion conjointe sur les thèmes humanitaires d'intérêt commun;
- *poursuit* sa collaboration étroite avec la fondation de la «Chaîne du Bonheur» et ses partenaires;
- *met l'accent* sur la conclusion de partenariats bilatéraux et multilatéraux avec les agences gouvernementales, les organisations internationales, des acteurs de l'économie privée et les institutions publiques qui partagent ses principes et ses objectifs;
- *appuie* les réformes mises en œuvre par le secrétaire général de l'ONU dans le domaine humanitaire, notamment l'approche par «clusters» et le Fonds central d'intervention d'urgence («Central Emergency Response Fund» – CERF –): voir chap. 4.2;
- *soutient* les recommandations proposées sur la base du catalogue des bonnes pratiques d'action humanitaire acceptées par les principaux pays donateurs («Good Humanitarian Donorship») et veille à les mettre en œuvre;
- *prend en compte* – dans le respect des principes humanitaires et du DIH – les aspects liés à la problématique de la migration; cela s'applique notamment aux questions liées à l'aide au retour, au rôle des offices concernés de l'administration fédérale ainsi qu'à celui des acteurs internationaux responsables.

## 2.8

### Visibilité

*L'aide humanitaire de la Confédération:*

- *accroîtra sa visibilité nationale et internationale par un travail d'information, de diffusion et de sensibilisation. Elle pourra ainsi plus largement encore témoigner (plaider) en faveur des personnes affectées et défendre la nécessité de la prévention et des activités de préparation face aux catastrophes naturelles. Elle veillera à ce que cette visibilité accrue lui permette d'ancrer davantage encore son action dans la population suisse et de mettre en relief la contribution que la Suisse et tous les Domaines de la DDC apportent ensemble au système de la coopération internationale.*

## 3

### Relations thématiques avec les autres Domaines de la DDC et autres offices de l'administration fédérale actifs à l'étranger

*Dans son «Rapport sur la politique extérieure 2000» (00.901), le Conseil fédéral a fait part de sa volonté de mettre en oeuvre une politique humanitaire suisse indépendante et possédant un profil marqué. Il encourage spécialement deux domaines clés de la politique humanitaire, à savoir «les actions humanitaires de la Suisse, en particulier l'aide humanitaire, et le droit international humanitaire, en particulier son ancrage et son développement au niveau mondial». La complexité des situations humanitaires implique cependant un dialogue permanent et une interaction entre l'aide humanitaire et les différents moyens de la politique étrangère de la Suisse, notamment les acteurs du développement, ceux de la promotion et du maintien de la paix ainsi que ceux de la sécurité.*

La politique humanitaire s'étend ainsi au-delà des deux domaines clés susmentionnés et complète l'action d'autres départements et offices de l'administration fédérale. Des composantes humanitaires se retrouvent en effet dans tous les domaines de la politique extérieure de la Confédération. La politique humanitaire s'inscrit donc dans un dispositif de mesures propres à renforcer globalement la sécurité humaine. Ainsi, l'aide humanitaire coopère avec tous les départements et offices de l'administration fédérale dont l'action a un lien avec l'engagement de l'aide humanitaire (voir annexe 10.4).

### 3.1

#### La politique de développement

*Les situations qui nécessitent une aide humanitaire sont souvent révélatrices de l'existence de problèmes de fond rongant le tissu social des sociétés concernées. Celles-ci ne sont souvent pas à même de faire régler par des institutions représentatives et responsables les tensions dont elles sont porteuses et qui ne cessent de grossir. En luttant contre la pauvreté, en promouvant les droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit, la coopération au développement s'attaque aux principales causes des problèmes et contribue ainsi à instaurer la paix et la stabilité. C'est pourquoi la coopération et la concertation avec les différents acteurs de la coopération au développement au Département fédéral des affaires étrangères*

*(DFAE) et au Département fédéral de l'économie (DFE) sont nécessaires et essentielles afin d'encourager les pays partenaires à chercher en eux-mêmes les moyens de résoudre leurs problèmes et de mettre en œuvre les bases d'un développement durable dans la dignité et la sécurité.*

Le DFAE réunit, au sein de la même direction – la DDC – la plupart des instruments. C'est ainsi que l'aide humanitaire travaille étroitement avec tous les autres Domaines de la DDC (Domaine Coopération bilatérale au développement, Domaine pour la coopération avec l'Europe de l'Est et la Communauté des États Indépendants (CEI), Domaine des ressources thématiques, Domaine Politique de développement et coopération multilatérale), et avec d'autres partenaires nationaux et internationaux, afin d'instaurer d'emblée une réflexion concertée de tous les acteurs sur le déroulement, l'intensité, l'interaction et l'échelonnement de la transition et de ses composantes. Cela constitue un énorme avantage sur d'autres types de fonctionnement.

Cette réflexion prend ainsi en compte la situation réelle du pays ou de la région partenaire et prévoit l'engagement simultané et séquentiel de plusieurs formes de prestations. Il en résulte donc une approche globale qui comprend toutes les mesures garantissant ou rétablissant un développement durable et efficace. Sont également pris en compte les indicateurs non seulement humanitaires et spécifiques au développement, mais aussi politiques – y compris la bonne gouvernance – de sécurité, économiques et sociaux. C'est pourquoi la transition du stade de conflit au stade de développement décrit souvent, étant soumise aux fluctuations d'un réseau complexe d'événements et de relations, une courbe non linéaire.

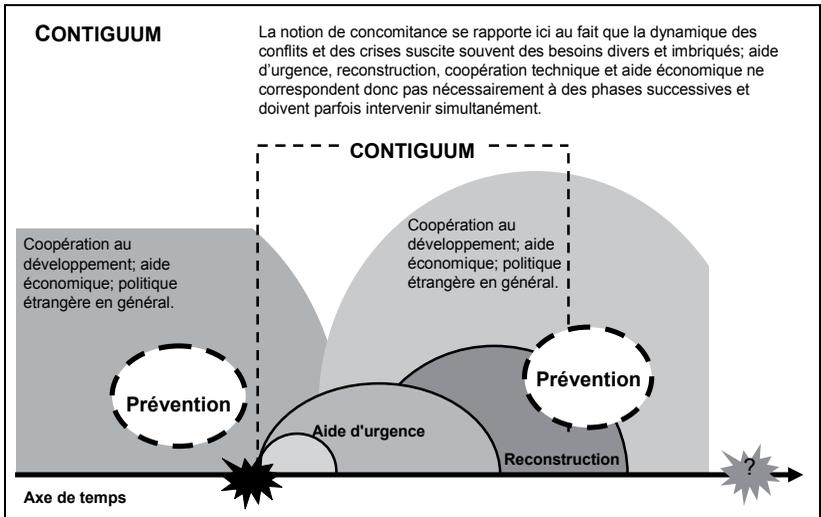
De même, le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) – au sein du DFE – coopère étroitement avec la DDC afin de maximiser les impacts des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération internationale au développement et de l'aide financière en faveur des pays de l'Est et de la CEI. Les exigences de coopération et de concertation étroite sont ainsi garanties dès le début de l'action.

Tous les acteurs de la politique de coopération planifient ensemble l'engagement des moyens et leur modulation au gré des exigences propres à chaque situation de crise, ainsi que la coordination des activités sur place. Cela permet de créer des synergies et autorise des changements de priorité en réponse à de nouvelles nécessités, comme lors du tremblement de terre au Pakistan ou des engagements dans les Balkans et dans les territoires palestiniens occupés.

Le graphique sur la transition<sup>6</sup> ci-dessous explique les passages d'un champ d'activité à un autre et d'un Domaine à un autre – incluant des acteurs civils et militaires – lors d'une catastrophe ou d'un conflit. Il décrit l'engagement simultané et/ou

<sup>6</sup> «Les Nations Unies considèrent que la transition est la période pendant laquelle l'aide extérieure est cruciale pour soutenir ou renforcer des cessez-le-feu ou des processus de paix encore fragiles en aidant à la mise en place des conditions nécessaires à la stabilité politique, la sécurité, la justice et l'équité sociale. Alors qu'on estimait autrefois que les processus de transition se composaient de séquences distinctes ou formaient un continuum allant d'opérations de secours au développement ou même d'états conflictuels à la paix, on admet à présent de plus en plus que ces différents aspects se juxtaposent, avec plus ou moins d'intensité, de risques d'échecs et de perspectives. Planifier dans des situations de transition suppose par conséquent qu'on prévoie que les choses puissent empirer avant d'aller mieux».  
«Rapport du groupe de travail UNDG/ECHA relatif aux questions de transition»  
(New York, Nations Unies, Février 2004)

séquentiel de plusieurs formes de prestations. Le concept présenté traduit ainsi une approche globale et comprend toutes les mesures visant au rétablissement d'un développement durable et efficace.



Source: Berne, DDC/AH, 2006

## 3.2 La politique de paix

*La gestion civile des conflits et la promotion des droits de l'homme sont des moyens de la politique extérieure de la Suisse. Dans son «Rapport sur la politique extérieure 2000» (00.901), le Conseil fédéral affirme notamment qu'il veut «fournir une contribution essentielle et bien visible à la prévention des conflits armés» et renforcer «par des mesures appropriées ses efforts en vue du respect et de la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et des principes de l'État de droit.» L'entrée en vigueur de la loi fédérale du 19 décembre 2003 sur des mesures de promotion civile de la paix et le renforcement des droits de l'homme et le Message du 23 octobre 2002 sur le crédit cadre y relatif (FF 2002 7396) en fixe les instruments et les thèmes prioritaires.*

Les actions de gestion civile des conflits et de promotion des droits de l'homme sont des contributions de la Suisse au règlement des problèmes internationaux. Elles s'inscrivent dans les efforts déployés par la Suisse en vue de la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire<sup>7</sup>. L'aide humanitaire coopère ainsi étroitement et efficacement avec les acteurs de la Confédération concernés dont l'action a un lien avec l'engagement de l'aide humanitaire, notamment avec les autres Domaines de la

<sup>7</sup> La Déclaration du Millénaire adoptée par 189 pays en septembre 2000 propose une vision holistique du développement mondial, englobant la paix et la sécurité, la lutte contre la pauvreté, les questions environnementales, les droits de l'homme, la bonne gouvernance et la démocratie.

DDC, avec la Direction politique du DFAE (en particulier la Division politique IV, «sécurité humaine») et la Direction du droit internationale public (DDIP) au sein du DFAE. Leurs efforts complètent ceux de l'aide humanitaire de la Confédération. Dans le cadre de la sécurité humaine, la promotion de la paix, de l'État de droit, de la démocratie et des droits de l'homme contribue à la prévention des crises et des conflits et à la recherche de solutions durables à ces derniers. La promotion de la paix peut atténuer les problèmes entravant l'action humanitaire internationale, notamment les difficultés d'accès aux victimes de crises et de conflits ainsi que l'insécurité des populations civiles et des acteurs humanitaires et faciliter la résolution de questions liées à la responsabilisation des acteurs non étatiques et de l'intervention humanitaire. La gestion civile des conflits aide à circonscrire ces derniers précocement et à les empêcher de s'étendre. Elle est complétée par les efforts militaires de promotion de la paix (notamment les opérations de maintien de la paix) mis en œuvre sous la responsabilité du DDPS. Elle favorise la paix, la stabilité et le respect du droit et peut avoir un effet préventif sur les migrations. Le renforcement de la lutte contre l'impunité des crimes de guerre apporte une contribution essentielle au renforcement du droit international humanitaire et des droits de l'homme. L'engagement de la Suisse contre les mines anti-personnel ainsi que dans le domaine de la limitation de la prolifération illicite d'armes légères et de petit calibre, contribuent à améliorer le sort de la population civile et la sécurité humaine en général, facilitant ainsi la mise en place d'un développement durable. La relation entre l'action humanitaire, l'action politique et l'action militaire ne peut non plus être ignorée. L'aide humanitaire de la Confédération ne constitue donc pas une action gouvernementale isolée mais fait partie d'un large engagement de la Suisse consistant à prévenir les crises, à en limiter les conséquences et les dégâts et à créer ainsi les conditions d'un avenir porteur d'espérance.

### **3.3 Les déplacements de populations et les migrations**

*Aujourd'hui, l'on dénombre 200 millions de migrants internationaux (3 % de la population mondiale), dont près de la moitié sont des femmes. Les migrants ne constituent pas une catégorie homogène. Ils peuvent avoir un statut régulier ou irrégulier, être des réfugiés, des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays de résidence ou encore des migrants, mais la plupart sont à la recherche d'un travail pour nourrir leur famille.*

L'aide humanitaire contribue par son action aux efforts internationaux d'assistance et de protection des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays. Bien que l'aide humanitaire de la Confédération ne soit pas responsable des questions de la migration, celles-ci ont un lien avec la problématique des réfugiés et des personnes déplacées. En effet, les activités de prévention, de réduction des risques de catastrophes naturelles et de reconstruction menées par l'aide humanitaire, ainsi que l'aide d'urgence bilatérale et multilatérale, contribuent à limiter les déplacements forcés des populations affectées en leur permettant de demeurer là où elles habitent, ou du moins à proximité. Lors de conflits, cela est souvent impossible car les situations conflictuelles, après avoir chassé les gens de chez eux, empêchent leur retour.

La problématique des réfugiés et des personnes déplacées est un phénomène complexe et en constante évolution qui exige une gestion toujours plus efficace et flexi-

ble en concertation avec les offices concernés de l'administration fédérale et des cantons, ainsi qu'une coopération interétatique et multilatérale très élargie, notamment avec le Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et les ONG. Les programmes d'aide au retour volontaire de la Confédération associent la problématique du développement à celle des déplacements de population. Ceux-ci impliquent la participation d'un grand nombre d'acteurs (DDC, ODM, Direction politique, OIM) regroupés au sein du Groupe de direction interdépartemental pour l'aide au retour (ILR), organe dirigé conjointement par l'ODM et la DDC. Les autorités cantonales y participent également. L'ILR est responsable de la planification commune des programmes, lesquels sont financés par l'ODM et mis en œuvre par la DDC. La DDC, la Direction politique et l'ODM entretiennent également un dialogue institutionnel permanent sur les questions des réfugiés et des personnes déplacées.

Le dialogue à Haut Niveau sur la Migration et le Développement (New York, septembre 2006) – conduit sur la base du récent rapport (financé en partie par la Suisse) sur *«Les migrations dans un monde interconnecté: nouvelles perspectives d'action»* (2005) de la Commission mondiale sur les migrations internationales (CMMI) – a constaté une prise de conscience accrue du fait que les questions de développement, de droits de l'homme et de bonne gouvernance sont indissociables si l'on veut intervenir sur les pressions qui incitent des personnes à quitter leur région ou leur pays d'origine. Il existe une corrélation étroite entre l'investissement dans la sauvegarde de la paix et la réduction des mouvements migratoires involontaires.

### **3.4 Les sanctions économiques**

*Le Département fédéral de l'économie (DFE) guide la politique économique de la Confédération et accompagne sa mise en œuvre. Il réunit au sein du Secrétariat à l'économie (SECO) les mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération internationale au développement et l'aide financière en faveur des pays de l'Europe de l'Est et de la CEI, ainsi que des pays du Sud. Le SECO participe à la mise en place des règles concernant la politique des sanctions économiques de la Confédération.*

Les sanctions économiques constituent un important instrument au service de la communauté internationale, en particulier du Conseil de sécurité des Nations Unies, pour consolider et faire régner la paix et la sécurité internationales. Imposées ou non en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, les sanctions constituent un instrument économique utilisé dans un but politique. L'aide humanitaire ne saurait être assujettie à des conditions politiques. Les sanctions doivent donc être temporaires et levées dès que la paix n'est plus menacée. Il est important également que les objectifs visés soient atteints sans qu'il en résulte des conséquences négatives sur les populations civiles ou sur l'économie d'autres pays. Il est donc nécessaire, lors de l'imposition de sanctions, de prévoir des mécanismes d'exemption humanitaire et de suivi des conséquences des sanctions. L'aide humanitaire de la Confédération s'engage en faveur des victimes civiles de sanctions, notamment en observant et en évaluant les conséquences humanitaires des sanctions économiques, dans le but de mettre en œuvre ses propres actions directes et/ou d'attirer l'attention des autorités concernées sur leurs effets, pour qu'en fin de compte soient trouvées des solutions

destinées à alléger les souffrances des victimes (par exemple au moyen d'actions de plaidoyer).

### 3.5 Les relations civilo-militaires

*La prestation d'aide humanitaire est en premier lieu une tâche civile. Quand se produisent de grandes catastrophes, le DDPS fournit une contribution importante, tout d'abord en mettant rapidement des moyens matériels à disposition. Il est également un partenaire clé lors des interventions de la «Chaîne suisse de sauvetage» et pour des projets de préparation. La relation entre les forces d'intervention civiles et militaires doit toujours être conçue dans le respect des principes humanitaires reconnus sur le plan international. Un appui d'ordre militaire a toujours un caractère subsidiaire en ce sens qu'il complète les moyens civils disponibles et est placé sous direction civile.*

Lors de catastrophes naturelles ou technologiques, la coordination entre civils et militaires fonctionne en règle générale bien, comme lors des inondations en Europe centrale (2002), du tremblement de terre en Algérie (2003), ou encore lors des événements au Liban (2006). La maîtrise des catastrophes majeures que furent le tsunami (2004), – en Indonésie en particulier, – et le séisme qui a touché le Cachemire (2005) l'a confirmé, ainsi que les programmes de renforcement des capacités locales menés dans les domaines de la prévention et de la préparation dans plusieurs pays. Ce constat s'applique aussi quand une formation de l'armée suisse apporte un soutien au cours de la phase d'urgence suivant une catastrophe importante à l'étranger et que la responsabilité des opérations incombe au Délégué à l'aide humanitaire. L'ordonnance (2001) sur l'aide en cas de catastrophe à l'étranger (RS 974.03) constitue la référence normative d'un processus reposant sur les principes énoncés ci-dessus.

Lors de conflits, il faut accorder une attention toute particulière aux règles établies (voir ch. 2.6). Les deux composantes, civile et militaire, des opérations de paix doivent se compléter en respectant le mandat de chacun. Les opérations de stabilisation ou destinées à restaurer la sécurité, d'une part, et les actions humanitaires, d'autre part, doivent être dissociées, sans quoi les acteurs humanitaires risquent d'être perçus comme des parties aux conflits. Par suite, l'accès aux victimes peut leur être refusé. Ce danger est devenu notamment aigu avec ce que l'on appelle «la gestion intégrée des crises». Les actions humanitaires ne doivent en aucun cas être mises au service de la poursuite d'objectifs sécuritaires; pas de subordination, ni d'intégration à la structure de direction de gestion de la crise, pas d'actions communes, mais plutôt, entre autres, des concertations, le respect des principes humanitaires par tous les acteurs prenant part à l'action humanitaire. Il faut mettre en application les directives adoptées à cet égard en 2003 par l'ONU en coopération avec l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), l'Union européenne (UE) et de nombreux États. La DDC a participé de façon décisive – de concert avec le DDPS – à l'élaboration de ces directives internationales. Soucieuse d'en défendre et promouvoir les objectifs, l'aide humanitaire entretient de bonnes relations avec les acteurs impliqués dans le domaine du maintien de la paix, à savoir en Suisse le DDPS. Sur la scène internationale, l'aide humanitaire de la Confédération travaille avec plusieurs organisations de sécurité internationale, dont les organes compétents de l'ONU en la matière, le Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA) du Part-

nariat pour la paix (PPP) de l'OTAN et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

Depuis 2005, la DDC/aide humanitaire a aussi mis en place avec la base logistique de l'armée le projet WAM – réutilisation de matériel militaire – qui vise à mettre à disposition gratuitement du matériel de surplus de l'armée susceptible d'être réutilisé dans le cadre de projets de la DDC, d'autres organisations au profil semblable ou d'autorités de pays dans le besoin.

## **4 Les partenaires de l'aide humanitaire de la Confédération**

*La Suisse met en œuvre une politique extérieure basée sur l'universalité, le maintien de bonnes relations avec tous les États et le respect des règles de droit, en particulier les règles du droit international public et du DIH. Dans ce cadre, l'aide humanitaire de la Confédération coopère avec différents partenaires et joue souvent un rôle clé dans des partenariats où elle mène un dialogue actif sur les thèmes humanitaires. Chacun des partenaires apporte ainsi ses capacités propres, son appui logistique, son réseau de contacts ainsi que sa volonté de travailler dans une relation constructive. Ce partenariat doit servir aux victimes. Les principaux partenaires de l'aide humanitaire sont les partenaires gouvernementaux, les partenaires multilatéraux et les œuvres d'entraide. Au sein de chaque partenariat, l'aide humanitaire de la Confédération s'engage pour la promotion des droits de la femme.*

### **4.1 Les partenaires gouvernementaux**

*L'aide humanitaire de la Confédération assume ses responsabilités tout en respectant la souveraineté nationale des États. L'aide humanitaire n'est pas limitée par la conditionnalité politique et intervient là où une situation de catastrophe ou de conflit l'exige.*

Afin d'accomplir sa tâche dans un pays d'engagement, l'aide humanitaire coopère avec les institutions spécialisées concernées et les autorités ou institutions paraétatiques, telles souvent les sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les Ministères des affaires d'urgence (EMERCOM). Ces institutions comprennent les autorités nationales, les autorités régionales et provinciales ainsi que les autorités communales et locales responsables. De même, l'aide humanitaire coopère avec ses partenaires des pays donateurs engagés dans l'aide humanitaire internationale.

L'aide humanitaire de la Confédération entretient des relations suivies avec les ministères concernés et agences gouvernementales des pays donateurs poursuivant des objectifs humanitaires sur le plan international, y inclus le Service d'Aide Humanitaire de la Commission européenne (ECHO). Des rencontres ont lieu régulièrement entre représentants de l'aide humanitaire des divers États donateurs, lors des réunions des conseils d'administration des agences onusiennes spécialisées, lors de rencontres au sein de groupes des principaux pays donateurs (CICR, ISDR, OCHA), ou encore lors de journées de réflexion et sur le terrain.

Dans les pays où l'aide humanitaire est engagée, la coopération doit être basée sur le respect mutuel, la transparence et une communication ouverte en vue d'atteindre un

même but. Un tel partenariat peut renforcer la société et les institutions du pays d'engagement et responsabiliser ses organes étatiques. L'aide humanitaire peut ainsi bénéficier de l'expertise, de l'appui et des réseaux de contacts des autorités. La mise en commun de ressources au sein de tels partenariats ainsi qu'une présence d'experts expatriés sur place ont souvent permis d'atteindre un effet très positif et favorise le renforcement de capacités propres («empowerment»). Afin de faciliter et de renforcer cette coopération entre l'aide humanitaire de la Confédération et un pays partenaire – dont des pays de l'Union Européenne – 25 accords d'entraide bilatérale ont déjà été signés à ce jour, définissant et autorisant l'instauration des conditions d'une assistance rapide et sans obstacle.

## 4.2 Les partenaires multilatéraux

*L'aide humanitaire de la Confédération consacre deux tiers environ de son budget annuel au soutien de l'action multilatérale humanitaire, en particulier l'action du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et l'action du système humanitaire onusien. Cette proportion entre l'action bilatérale (environ un tiers des moyens financiers engagés) et l'action multilatérale (deux tiers environ des moyens financiers engagés) de l'aide humanitaire de la Confédération constitue un équilibre qui s'est avéré très judicieux au cours des années. Les expériences acquises dans l'action bilatérale peuvent également être utilisées avec profit dans l'action multilatérale et vice-versa.*

La Suisse est Etat partie et l'État dépositaire des Conventions de Genève de 1949, des deux Protocoles additionnels de 1977 et du Protocole additionnel de 2005. L'ONU est une plate-forme centrale de la politique étrangère suisse dans la mesure où les valeurs et les intérêts qu'elle s'efforce de promouvoir au niveau mondial correspondent à ceux de la Suisse. Par suite de la prise de conscience des défis mondiaux, le Rapport sur la politique extérieure 2000 (RS 00.091) a attribué une place centrale aux activités multilatérales. La Stratégie de la DDC 2010 (édition 2000) prévoit également que la DDC s'emploie à entrer dans un solide réseau de relations internationales et qu'elle intègre ses objectifs de manière ciblée dans le dialogue multilatéral. Les dimensions des conflits armés et l'ampleur des catastrophes naturelles ont mis en évidence l'urgence de rassembler tous les moyens à disposition pour mieux lutter contre les causes et les événements qui les déclenchent.

Dans son document «Humanitarian Aid of the Swiss Confederation: A conceptual framework for multilateral commitment» (édition 2005), l'aide humanitaire de la Confédération a défini ses priorités et objectifs multilatéraux afin d'augmenter la pertinence et la qualité de son action pour les années à venir. Elle a ainsi groupé ses partenaires multilatéraux en trois groupes différents.

Le premier groupe comprend ses six partenaires centraux – ceux avec lesquels l'aide humanitaire entretient et souhaite entretenir une relation de longue durée, reposant sur de multiples composantes, et pour lesquels elle joue le rôle d'interlocuteur central au nom de la Confédération.

- Le CICR a pour mission essentielle de fournir protection et assistance aux victimes civiles et militaires des conflits armés et de la violence interne, en agissant de manière strictement neutre et impartiale. Il a notamment pour tâches: de rendre visite aux prisonniers de guerre et aux détenus civils; de

rechercher les personnes dont les proches sont sans nouvelles ou portées disparues; d'organiser l'échange de messages entre les membres des familles séparés par un conflit; de faciliter le regroupement des familles dispersées; de fournir nourriture, eau et soins de santé aux civils privés d'accès à ces biens et services essentiels; de faire mieux connaître le DIH et d'en contrôler le respect; d'attirer l'attention sur les violations du droit humanitaire, de contribuer à son développement et de mener des actions de plaidoyer en faveur des victimes et pour leur protection. La Suisse entretient une relation unique et privilégiée avec le CICR du fait de sa situation à Genève – berceau du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge – et du fait que tous les membres du Comité sont de nationalité suisse, comme la plupart de ses délégués. Représentée par l'aide humanitaire de la Confédération, la Suisse a présidé durant une année en 2006 le groupe des principaux donateurs au CICR. L'aide humanitaire entretient avec le CICR un dialogue étroit, constant et fructueux sur tous les thèmes humanitaires. Le soutien de la Suisse témoigne à la fois de l'importance qu'elle attache au bon fonctionnement de l'organisation et de son engagement à voir le CICR remplir son mandat en toute indépendance. Environ 75 % de la contribution annuelle de la Suisse est destiné au budget du siège du CICR.

- Le Programme alimentaire mondial (PAM) est une agence du système des Nations Unies dont les buts sont les suivants: utiliser l'aide alimentaire pour appuyer le développement économique et social; répondre aux besoins alimentaires des réfugiés et des victimes d'autres situations d'urgence et de crises rendant nécessaires des secours prolongés; promouvoir la sécurité alimentaire mondiale conformément aux recommandations formulées par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). La Suisse – par un système de rotation entre États membres – fait partie du Conseil d'administration du PAM pour les années 2005 à 2007 et en fera à nouveau partie pour 2009 et 2010.
- Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) a pour but la protection des droits et du bien-être des réfugiés. Il lutte pour assurer à tout un chacun la possibilité d'exercer son droit de demander l'asile et de trouver refuge dans un autre État, ainsi que de retourner dans son pays s'il le souhaite. La Suisse est membre du Comité exécutif du Haut Commissaire depuis sa création et en a présidé le Bureau en 2004.
- Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH/OCHA) a pour mission – en partenariat avec les acteurs nationaux et internationaux – de mobiliser et de coordonner l'action humanitaire pour en assurer l'efficacité et la mise en oeuvre sur la base de principes communs. L'aide humanitaire de la Confédération fait partie du groupe des principaux donateurs de l'OCHA, qu'elle a présidé en 2004.
- L'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient (UNRWA) intervient au niveau de l'éducation, de la santé, des services sociaux, de l'alimentation et de l'aide d'urgence auprès de plus de quatre millions de réfugiés résidant dans la bande de Gaza, en Cisjordanie, en Jordanie, au Liban et en République arabe syrienne. La Suisse est membre de la Commission consultative de l'UNRWA depuis 2005.

- La Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes (ISDR) vise à renforcer la capacité de résilience des communautés frappées par des catastrophes naturelles au moyen d’actions de sensibilisation à la prévention comme élément à part entière du développement durable et de l’action humanitaire. La Suisse a joué un rôle central dans l’élaboration du Cadre d’action de la Conférence de Kobe 2005 («Hyogo Framework for Action 2005–2015»), plan destiné à renforcer les mesures de prévention des catastrophes naturelles et à réduire la vulnérabilité des populations face à de tels risques, ainsi que dans le processus de mise en place de l’ISDR. Elle est également à l’origine du groupe de soutien de l’ISDR et le préside depuis sa création en 2001.

Le deuxième groupe comprend les organisations partenaires dont le mandat ne recouvre pas spécifiquement l’ensemble de l’action de l’aide humanitaire de la Confédération mais avec lesquelles de proches coopérations sont possibles dans des domaines spécifiques. Dans ce groupe figurent notamment la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR), le Programme des Nations Unies pour le développement/Bureau pour la prévention des crises et du relèvement (PNUD/BCPR), le Fonds des Nations Unies pour l’enfance (UNICEF) et l’OIM.

Le troisième groupe comprend des partenaires avec lesquels l’aide humanitaire de la Confédération peut collaborer, sans engagement financier à long terme, sur des thèmes ou des projets particuliers dont la responsabilité institutionnelle au sein de la Confédération se trouve auprès d’un autre office de l’administration fédérale. Dans ce groupe figurent notamment l’Organisation mondiale de la santé (OMS), le Conseil du partenariat euro-atlantique de l’OTAN, ONUSIDA, l’Organisation internationale de protection civile (OIPC) et l’Organisation des Nations Unies pour l’alimentation et l’agriculture (FAO).

Au vu des nécessités, les priorités peuvent changer. Ainsi certains partenaires pourront à l’avenir passer d’un groupe à un autre et d’autres acteurs humanitaires se joindre à la liste établie, compte tenu des nécessités du terrain. Conformément aux résultats de l’analyse interne du portefeuille des activités de la DDC (2005) et des recommandations de l’étude des pairs du CAD (2005), l’aide humanitaire de la Confédération concentrera à l’avenir son action sur une quantité de thèmes plus restreinte, ses moyens sur un plus petit nombre de partenaires, et elle mettra temporairement un plus fort accent sur certaines priorités, – notamment dans les domaines de la prévention et de la préparation, – et sur certaines régions géographiques, ceci afin d’atteindre, dans son action, une masse critique plus conséquente et une productivité accrue. En conformité avec son mandat, l’aide humanitaire de la Confédération fixe ses priorités durant les phases de transition en tenant compte de la coopération au développement.

À la suite du rapport du secrétaire général de l’ONU «In larger freedom» (2004), le coordinateur des mesures d’urgence de l’ONU a proposé deux réformes en 2005 – réformes s’inscrivant elles-mêmes dans le cadre de la réforme plus large du système des Nations Unies. Ces réformes visent à améliorer la capacité de réponse de l’aide humanitaire de l’ONU, à accroître la prévisibilité de cette dernière et à assurer les bases de son financement. Ainsi (a) l’approche par «clusters» vise à assurer une réponse thématique intégrée du système humanitaire onusien en utilisant les avantages comparatifs de chaque agence, fonds ou programme des Nations Unies, en les intégrant dans des partenariats inter-agences, afin de combler les lacunes dans

l'action humanitaire; et (b) la mise en place du Fonds d'intervention d'urgence des Nations Unies (CERF) vise à assurer une plus grande prévisibilité ainsi qu'une réponse appropriée et à temps face aux crises humanitaires. L'aide humanitaire de la Confédération – qui partage les préoccupations du coordinateur des mesures d'urgence de l'ONU – a soutenu ces deux initiatives et la Suisse figure parmi les premiers États à contribuer financièrement à la mise en place du CERF.

### **4.3 Les œuvres d'entraide (ONG)**

*L'aide humanitaire de la Confédération réserve 30 % environ de ses budgets annuels pour l'action bilatérale. Les œuvres d'entraide suisses qui se consacrent à l'aide humanitaire, - des partenaires qui demeureront des partenaires importants pour la coopération future avec le DFAE, - reçoivent des contributions sous forme de financement de leurs projets. A l'avenir, ces contributions seront maintenues. La contribution de l'aide humanitaire de la Confédération à ces projets ne peut pas en principe dépasser 50 % de leur coût.*

L'aide humanitaire de la Confédération coopère étroitement avec les œuvres d'entraide suisses exerçant une activité dans le domaine humanitaire, en particulier avec les cinq principales que sont la Croix-Rouge suisse, Caritas Suisse, l'Entraide protestante suisse (EPER), l'Oeuvre suisse d'entraide ouvrière (OSEO) et Terre des Hommes-Lausanne. Dans la phase d'aide d'urgence, la Croix-Rouge suisse participe à l'action des équipes d'intervention rapide (EIR) de la DDC/aide humanitaire et collabore à la «Chaîne suisse de sauvetage». Elle reçoit un appui financier spécial (par la mise à disposition d'une capacité financière d'urgence avant le déclenchement d'une catastrophe) pour la mise en œuvre de ses propres mécanismes de «réponse rapide». Les centrales de matériel de la Croix-Rouge suisse et du CSA sont également abritées sous le même toit. Les ONG sont des partenaires de qualité pour l'aide humanitaire de la Confédération, dans le cadre d'une relation basée sur la confiance et le respect mutuel avec tous les Domaines de la DDC. Un document de référence définissant la relation entre œuvres d'entraide et la DDC est actuellement en voie de préparation. Ce document déterminera les conditions cadres de la coopération entre les ONG et la DDC et fixera ses buts et ses priorités. Le dialogue instauré à la faveur d'une «Table Ronde» des ONG suisses et de l'aide humanitaire de la Confédération a permis aux différents partenaires d'évoquer ensemble les difficultés à affronter, les synergies à mettre en place ainsi que les principes et la coordination humanitaires. Ce dialogue continue d'ailleurs au niveau de la fondation de la «Chaîne du Bonheur» – le réseau privé de collecte de fonds le plus large sur le territoire suisse – puisque la DDC a un statut d'observateur au sein du Conseil de fondation et de la Commission nationale de financement des projets d'aide de la «Chaîne du Bonheur». Conformément aux résultats de l'analyse interne du portefeuille des activités de la DDC et aux recommandations de l'étude des pairs du CAD de l'OCDE, l'aide humanitaire de la Confédération concentrera à l'avenir son action sur un nombre plus restreint d'ONG parmi les quelque cinquante avec lesquelles elle travaille aujourd'hui.

Lorsque cela sert les objectifs de l'aide humanitaire de la Confédération, des contributions peuvent être affectées à des ONG internationales. Des contributions sont également attribuées à des ONG locales. Une partie enfin des contributions suisses aux agences onusiennes est réaffectée par celles-ci au soutien d'ONG locales ou/et

internationales chargées de la mise en œuvre de programmes et de projets onusiens. Dans de telles situations, le contrôle de l'utilisation de ces fonds relève de la compétence des organes de gestion des agences onusiennes au sein desquels siège l'aide humanitaire de la Confédération.

#### **4.4 La «Genève humanitaire internationale»**

*Comme l'indique le document «la Suisse et l'ONU: Rapport du Conseil fédéral 2005», «le Conseil fédéral est attaché à offrir une plate-forme d'accueil et de qualité et favorise en ce sens une politique bien déterminée en fonction d'objectifs spécifiques. Cette politique appliquée de façon pragmatique notamment aux domaines de compétence reconnus de la 'Genève internationale' concourt au rayonnement de la Suisse».*

La «Genève humanitaire internationale» compte aujourd'hui 25 organisations internationales, plus de 300 ONG, et 154 États y maintiennent en permanence une représentation. Siège européen des Nations Unies, Genève est idéalement située entre le siège de l'ONU à New York, les agences onusiennes à Rome, Vienne, Paris, Bonn, Copenhague, Gaza et Nairobi, ainsi que les sièges de l'OTAN et de la Communauté européenne à Bruxelles. L'arc lémanique concentre également près des quatre cinquièmes des 1450 organisations internationales (tous types confondus) présentes en Suisse.

Genève est le siège notamment du CICR, de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, du HCR, de l'OIM, de l'OIPC et d'un grand nombre d'ONG humanitaires. D'autres organisations humanitaires majeures sont également présentes à Genève, telles l'OCHA, le PNUD/BCPR et l'UNICEF. L'aide humanitaire de la Confédération organise à Genève de multiples rencontres et discussions – auxquelles elle participe aussi – sur des thèmes humanitaires et elle soutient la réflexion humanitaire académique. Elle dirige également les travaux des groupes d'États donateurs allouant des fonds aux acteurs multilatéraux (CICR, OCHA, ISDR). Elle a soutenu la présidence par la Suisse des travaux du Comité exécutif du HCR (2004). Elle mène des actions de plaidoyer pour les victimes de conflits (conférences sur l'Iraq en 2003 et sur la Palestine en 2004) et s'associe aux efforts internationaux de plaidoyer (conférence sur le Darfour en 2005). Elle soutient la formation opérationnelle humanitaire (financement de formations au sein de l'OCHA/UNDAC et de l'OMS) et académique (soutien au programme interdisciplinaire en action humanitaire de l'université de Genève). La Suisse contribue aussi actuellement pour plus de 130 millions de francs par année à des organisations humanitaires ayant leur siège ou un bureau à Genève.

Genève exprime l'ouverture de la Suisse au monde extérieur et son rayonnement international. L'esprit de Genève est souvent perçu comme porteur d'espérance pour l'humanité. La «Genève humanitaire internationale» profite pleinement de ce réseau privilégié et l'utilise afin de défendre et de promouvoir l'action humanitaire. La «Genève humanitaire internationale» assure de nombreuses possibilités de contact et permet à la Suisse d'exercer une influence substantielle dans les relations internationales. Elle favorise la promotion ciblée d'organisations ou d'autres formes de coopération dans le domaine humanitaire.

La Suisse souhaite que la place de Genève en tant que premier centre mondial pour l'humanitaire soit renforcée. À l'avenir, des efforts renouvelés seront faits pour défendre et promouvoir la «Genève humanitaire internationale, capitale mondiale de l'engagement humanitaire», notamment pour accueillir de nouvelles ONG afin de privilégier l'échange avec l'action de la société civile et pour renforcer le rôle de Genève comme lieu de dialogue, de rencontre et de négociation. Un effort sera également fait afin de promouvoir à Genève la formation théorique et opérationnelle des acteurs humanitaires, l'excellence académique dans le domaine humanitaire ainsi que le développement et la promotion du DIH.

## **5 L'aide humanitaire de la Confédération**

*La formulation du mandat de l'aide humanitaire de la Confédération garantit à celle-ci un cadre lui permettant de donner toute la pertinence et la qualité nécessaires à l'aide apportée. Afin de s'en acquitter, elle est dotée d'une structure centrale appropriée comprenant le personnel de l'aide humanitaire et les membres du CSA. Cette structure lui permet également de déployer différents moyens sur le terrain. La proximité géographique et l'importance de la «Genève humanitaire internationale» dans le monde humanitaire permettent à l'aide humanitaire de la Confédération de développer et d'adapter son action aux changements de manière à répondre de manière adéquate aux besoins.*

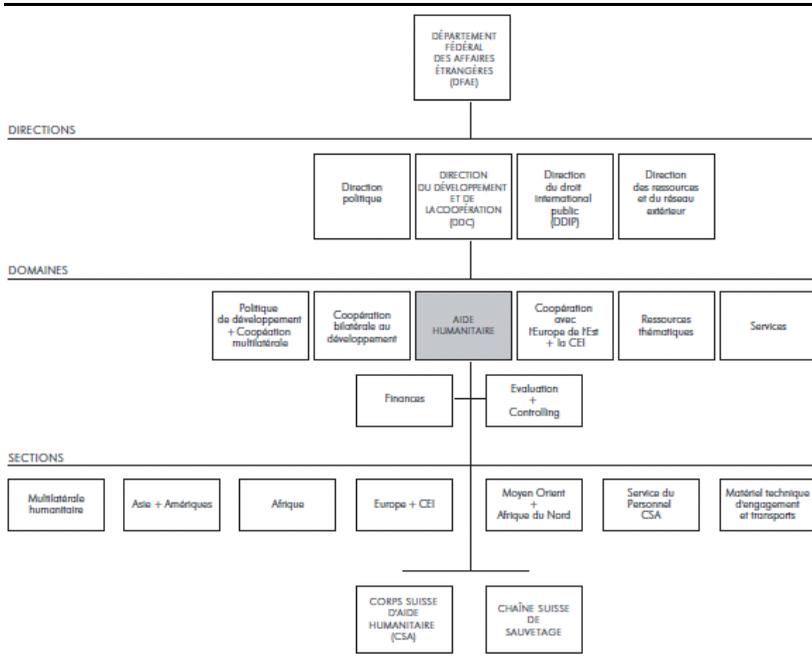
### **5.1 Structure et fonctionnement**

*La Centrale de l'aide humanitaire de la Confédération comprend – outre le bureau du Délégué à l'aide humanitaire (incluant notamment les finances, l'évaluation et le controlling) – quatre sections géographiques opérationnelles, la section «Multilatérale humanitaire», la section «Personnel CSA» et la section «Matériel technique d'engagement et transport». L'aide humanitaire dispose d'une centrale du matériel pour l'équipement de son personnel ainsi que pour le stockage de biens et de matériel humanitaires devant être disponibles en cas d'urgence.*

Le personnel du Domaine Aide humanitaire comprend les collaborateurs de la Centrale, les membres du Corps suisse d'aide humanitaire, le personnel des bureaux de coopération ainsi que le personnel local. Dans les pays d'engagement, des fonctions spécifiques sont, dans la mesure du possible, confiées à du personnel local. Les collaborateurs de la Centrale, en étroite coopération avec le personnel du terrain, sont responsables de la conception, de la planification, du pilotage, de la mise en œuvre et de l'administration des programmes et des projets du domaine. Les collaborateurs sont recrutés en fonction de profils clairement définis, de la planification des carrières et des possibilités de rotations et d'échanges au sein du personnel, aussi bien à l'intérieur de la DDC et de la Confédération qu'à l'extérieur. Afin de pouvoir réagir aux situations d'urgence avec toute la rapidité et toute la pertinence souhaitées, le domaine peut déployer également sur le terrain, sous sa direction, des «équipes d'intervention rapide (EIR) et la «Chaîne suisse de sauvetage». Et pour se conformer à son mandat de façon optimale, l'aide humanitaire de la Confédération se fixe chaque année des objectifs stratégiques et opérationnels pour le domaine et pour chacune de ses sections au moyen de programmes spécifiques et de concepts

régionaux et thématiques. Ceux-ci sont suivis et adaptés régulièrement au vu des nécessités grâce aux instruments de contrôle de qualité à disposition de la direction du domaine (voir ch. 6.2).

La structure organisationnelle du Domaine a été modifiée en 2005. Les sections géographiques opérationnelles ont été redéfinies et ont passé de trois (section Afrique, section Asie et Amérique latine, section Europe et CEI) à quatre – s’y est ajoutée une section Proche-Orient et Afrique du Nord – afin de mettre en place une structure plus semblable à celle d’autres services de l’administration fédérale, de se rapprocher du terrain et d’accroître l’efficacité opérationnelle et administrative. La section «Personnel CSA» est responsable de toutes les questions ayant trait au personnel. Elle doit pouvoir agir de façon rapide, flexible et non bureaucratique face aux situations se présentant sur le terrain. L’ordonnance sur le personnel affecté à la promotion de la paix, au renforcement des droits de l’homme et à l’aide humanitaire (2005) a notamment pour objet de régler les rapports de travail entre l’aide humanitaire et son personnel à l’étranger. La section «Matériel, technique d’engagement et transports» – qui a la responsabilité de la centrale du matériel située à Wabern (BE) – est également conçue de manière à pouvoir apporter tout l’appui nécessaire à la mise en œuvre de l’aide humanitaire de la Confédération. Cela lui permet d’être prête à intervenir immédiatement et en toutes circonstances, avec flexibilité, expertise et adéquation grâce à une coopération étroite avec les différents services de l’aide humanitaire.



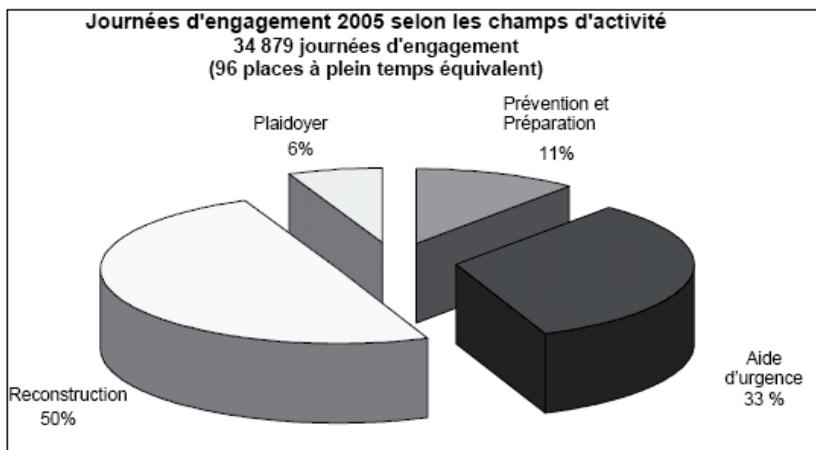
## 5.2

### Le Corps suisse d'aide humanitaire (CSA)

*Le Corps suisse d'aide humanitaire est le bras opérationnel de l'aide humanitaire de la Confédération. Il permet d'effectuer des actions directes et de soutenir les organisations internationales et les ONG en mettant à leur disposition des experts ou en agissant pour elles au niveau de la mise en œuvre.*

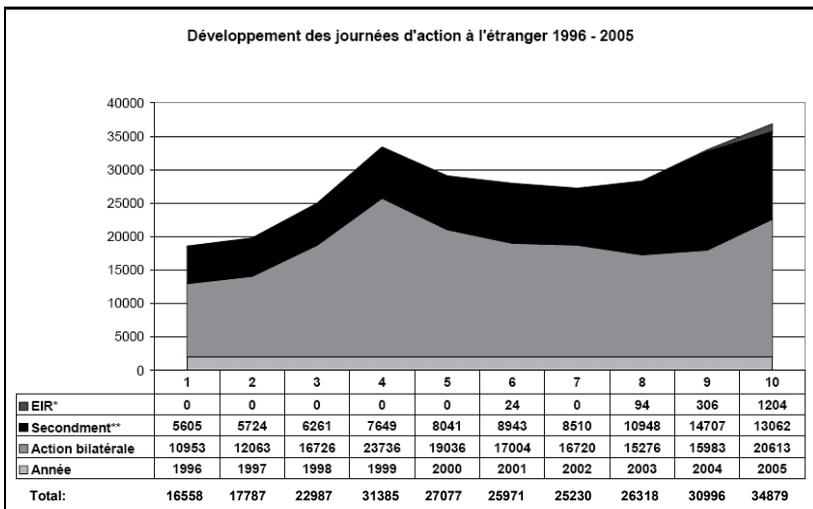
Le CSA est un corps de milice qui comprend un pool d'au moins 700 femmes et hommes prêts à l'engagement, répartis en divers groupes spécialisés selon leurs connaissances et leurs capacités (construction, information, logistique, médecine, prévention et préparation, sauvetage, eau potable et assainissement, télécommunications, environnement/ABC). Les membres du CSA sont recrutés en permanence par la section Personnel CSA et proviennent de tous les secteurs de la société. Ils justifient de qualifications professionnelles solides, de compétences sociales et interculturelles et d'expérience dans la gestion des crises, des projets et du personnel. Une attention particulière est portée à l'augmentation du nombre de femmes au sein du CSA, notamment au sein des équipes d'intervention rapide (EIR). Les membres du CSA bénéficient d'une formation régulièrement actualisée par l'aide humanitaire. Pour ses actions directes, l'aide humanitaire sélectionne les membres du CSA dont elle a besoin, notamment lors de l'accroissement des besoins humanitaires et, si nécessaire, elle peut faire appel à des ressources humaines hors du CSA. Le personnel est engagé individuellement ou par petits groupes pour des missions de courte et de moyenne durée. En 2005, l'aide humanitaire a mis à jour le concept d'opération du CSA dans lequel sont précisés ses thèmes d'activité et ses principes de fonctionnement<sup>8</sup>. Quand la situation et la durée de l'intervention l'exigent, les structures nécessaires – pouvant aussi être des bureaux de coopération de la DDC – sont aménagées dans les régions traversant une situation de crise. Le cas échéant, les bureaux de coopération existants ou les ambassades sont renforcés par des spécialistes de l'aide humanitaire. En plus de ses tâches traditionnelles, l'aide humanitaire travaille étroitement avec les autres Directions du DFAE et les Domaines de la DDC et avec d'autres partenaires nationaux et internationaux pour soutenir la mise en œuvre de la transition, soit le passage de l'aide d'urgence à la reconstruction et au développement à long terme.

<sup>8</sup> «SKH Einsatzkonzept» (Bern, DEZA/HH, 2005)



Source: Aide humanitaire: Statistiques internes, 2005

En complément de ses propres actions directes, l'aide humanitaire fournit un soutien – en ressources humaines et en matériel – de plus en plus substantiel et de plus en plus sollicité par les organisations internationales, en particulier le Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR), le Programme alimentaire mondial (PAM), le Bureau pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) et d'autres organisations internationales, dont le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), ainsi que le Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Des synergies sont ainsi rendues possibles pour les deux parties dans tous les champs d'activité. Les mises à disposition d'experts seront maintenues.



\* EIR: Equipe d'intervention rapide

\*\* Secondment: Mise à disposition de personnel

Source: Aide humanitaire: Statistiques internes, 2005

### 5.3 L'aide alimentaire de la Confédération

*De par la nature, la diversité et l'amplitude des crises, catastrophes et conflits survenant dans le monde, l'aide alimentaire internationale demeure une modalité nécessaire de l'action humanitaire. En Suisse, cette aide fait partie intégrante de l'aide humanitaire de la Confédération, dont elle représente en moyenne près d'un cinquième des crédits annuels de paiement. Elle est définie en accord avec l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG).*

Pour la Suisse, l'aide alimentaire est un élément de la réponse aux situations d'urgence. Cette aide doit être allouée en conformité avec les principes humanitaires. Dans les situations de crise de longue durée, la Suisse soutient le principe de stratégies de retrait rapide de l'aide alimentaire, c'est-à-dire dès que les conditions cadres le permettent. Ces stratégies doivent éviter la création de dépendances et sauvegarder les mécanismes d'adaptation de la population, en concordance avec le principe «do no harm» (voir ch. 2.3).

De manière générale, toutes les années passées en revue ont été marquées, en addition au volume élevé des opérations humanitaires recensées, par une, voire plusieurs situations d'urgence extraordinaires liées à la faim: pour exemples, Afghanistan (2002/2003), Soudan/Darfour (2004), tsunami (2004/2005), Niger (2005), Pakistan (2005), Afrique australe (2005). Surtout sur le plan opérationnel les tâches ont été énormes, étant donné la complexité des questions de logistique et de sécurité affrontées. Lorsque le principe de retrait rapide de l'aide alimentaire n'a pu être respecté, la mobilisation de l'aide alimentaire nécessaire dans les situations de crises de longue durée – qui ne sont pas au centre de l'attention politique ou de celle des médias internationaux – est demeurée souvent insuffisante. Les situations ren-

contrées sont de plus en plus complexes et elles requièrent une approche interdisciplinaire, comme en témoignent les opérations humanitaires réalisées en Afrique australe où l'insécurité alimentaire est aggravée à la fois par la diffusion à grande échelle du VIH/sida et par des capacités affaiblies ou insuffisantes des autorités en matière de gouvernance.

Tout comme par le passé, le Programme alimentaire mondial des Nations Unies (PAM) est et sera le principal partenaire opérationnel de l'aide humanitaire de la Confédération dans ce domaine. De nombreuses organisations non gouvernementales, suisses et locales, sont également directement impliquées dans l'évaluation des besoins, la distribution et le monitoring de cette aide.

Durant les années passées en revue, le cadre de l'aide alimentaire internationale n'a pas fondamentalement évolué. La Suisse est partie à la Convention internationale pour l'aide alimentaire («Food Aid Convention») de 1999 (RS 0.916.111.311) par laquelle elle s'engage à atteindre, avant tout sous forme de montants en espèces servant à l'achat de denrées alimentaires, l'objectif minimal de 40 000 tonnes métriques d'équivalents de froment par année. Sont considérés comme équivalents du froment des produits tels que des céréales de toute sorte, des haricots, de l'huile comestible, du lait en poudre, etc. Les céréales sont produites et acquises hors de la Suisse – dans le pays d'intervention lui-même ou un pays avoisinant – afin d'éviter les risques de dommages pour les producteurs locaux, et ne doivent pas comporter d'OGM (organismes génétiquement modifiés). Les prochaines négociations dans le cadre de la «Food Aid Convention» auront lieu 2007. En ce qui concerne l'aide alimentaire de production suisse, seuls des produits laitiers sont utilisés. Ceux-ci sont achetés en Suisse et distribués selon les «principes d'utilisation des produits laitiers dans le cadre de l'aide alimentaire».

## **6 Le nouveau crédit-cadre**

Conformément à l'art. 9 de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0), les Chambres fédérales approuvent, sous forme de crédits cadres portant sur plusieurs années, l'allocation de moyens financiers nécessaires à la coopération au développement et à l'aide humanitaire de la Confédération. L'actuel crédit cadre de 1500 millions de francs concernant la continuation de l'aide humanitaire de la Confédération s'appuie sur le message du 14 novembre 2001 (01.072; FF 2002 2087). Approuvé le 12 juin 2002 (FF 2002 4162) pour une période de quatre ans au moins, il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2002 et sera épuisé à mi-2007 environ. Le présent message propose l'allocation d'un crédit cadre d'un montant identique, couvrant une période de quatre ans au moins.

### **6.1 Durée et montant**

Depuis 1991, les crédits cadres approuvés par les Chambres fédérales pour la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération ont en moyenne une durée minimale de quatre ans au moins. Le nouveau crédit cadre permettra de continuer à fournir les prestations d'aide humanitaire et de réagir avec flexibilité, rapidité et pertinence, comme jusqu'ici, aux situations de détresse imprévues.

Du fait de l'état actuel des finances de la Confédération et de la volonté d'appuyer l'effort général attendu de chacun afin d'assainir dans un délai rapproché les finances de la Confédération, les moyens financiers demandés n'excèdent pas ceux du crédit cadre précédent.

Le montant effectif des moyens dont dispose l'aide humanitaire de la Confédération dépend des crédits de paiement accordés annuellement par le Parlement. Suivant ces allocations, le crédit cadre peut s'étendre sur une durée plus ou moins longue. Des coupures budgétaires entraîneraient une prolongation proportionnelle de la durée du crédit cadre en cours.

La répartition des moyens figure dans le tableau ci-dessous. Elle est cependant modifiable par transfert interne en fonction de l'évolution des besoins au cours de l'engagement et des priorités.

| Moyens (en millions de francs)  | Nouveau<br>crédit-cadre<br>(2007) | Ancien<br>crédit-cadre<br>(2002) |
|---|-----------------------------------|----------------------------------|
| 1. Interventions directes avec des membres du CSA   | 190                               | 180                              |
| 2. Contributions au budget siège et aux activités terrain<br>du Comité international de la Croix-Rouge  | 460                               | 420                              |
| 3. Assistance financière à des opérations humanitaires  | 540                               | 550                              |
| 4. Aide alimentaire en produits laitiers d'origine suisse   | 120                               | 140                              |
| 5. Aide alimentaire en céréales   | 80                                | 100                              |
| 6. Réserve obligatoire pour les catastrophes et<br>situations de détresse dont le financement ne<br>peut être couvert par les crédits de paiement | 110                               | 110                              |
| <b>Total</b>  | <b>1500</b>                       | <b>1500</b>                      |

*Explication du tableau:*

1. Les interventions directes recouvrent les actions menées directement par les collaborateurs et les membres du CSA, affectés individuellement ou engagés en équipes dans le cadre du mécanisme de «réponse rapide», ainsi que la mise à disposition de personnel spécialisé auprès de partenaires multilatéraux et bilatéraux lors d'engagements spécifiques. Le montant prévu permet flexibilité, rapidité et pertinence pour les actions futures du CSA.
2. La contribution totale au CICR comprend l'ensemble des montants versés au CICR, c'est-à-dire à la fois la contribution au budget siège du CICR et la contribution aux activités terrain du CICR. La Confédération a toujours versé des contributions à la fois au budget siège et au budget terrain du CICR. La Confédération a toujours versé des contributions à la fois au budget siège et au budget terrain du CICR. Avant 2002, les montants destinés au budget siège – qui couvrent traditionnellement à peu près les trois quarts de la contribution suisse – étaient attribués par le biais d'un arrêté fédéral spécifique, alors que les montants destinés aux activités terrain étaient issus du crédit cadre concernant la continuation de l'aide humanitaire de la Confédération.

tion. Depuis 2002, la contribution au budget siège du CICR fait partie intégrante du crédit cadre de l'aide humanitaire de la Confédération.

3. L'assistance financière à des opérations humanitaires comprend les moyens prévus pour le soutien de la Confédération à l'aide internationale mise en œuvre par des organisations partenaires suisses et internationales, soit les organisations du système onusien, les organisations internationales non onusiennes, ainsi que les ONG suisses et internationales.
4. L'aide alimentaire en produits laitiers d'origine suisse couvre les moyens qu'il est prévu d'engager pour l'aide alimentaire spéciale de base en produits laitiers d'origine suisse.
5. L'aide alimentaire en céréales couvre les moyens qu'il est prévu d'engager pour l'aide alimentaire spéciale de base en céréales.
6. La réserve obligatoire pour les catastrophes et situations de détresse est une mesure de prévoyance qui permet l'utilisation de crédits supplémentaires nécessaires au versement de fonds dépassant le cadre des crédits de paiement annuels. Cette mesure est nécessaire car elle donne au Conseil fédéral les moyens de réagir à une situation de crise sans devoir pour autant modifier la structure annuelle du budget de l'aide humanitaire de la Confédération. Cette réserve obligatoire est planifiée dans chaque «Message concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération» depuis 1981.

## 6.2 Evaluation et suivi

*L'aide humanitaire de la Confédération fait l'objet d'un contrôle de qualité intégré, basé sur la gestion du cycle de projet («Project Cycle Management»-PCM). Ce concept – reconnu et utilisé au niveau international – réunit les trois fonctions essentielles de la gestion de projet, de l'évaluation et du controlling. La nature de l'aide humanitaire demande une flexibilité et une rapidité souvent extrêmes. Celles-ci peuvent seulement être garanties par des compétences et processus de planification et de gestion coordonnés au niveau local, régional et international.*

*La gestion du cycle de programme consiste à mettre en œuvre un déroulement concerté (préparation, exécution et évaluation) des projets et programmes d'aide humanitaire entre les différents partenaires par l'emploi de méthodes idoines. La qualité du PCM est assurée par divers instruments bien précis et perfectionnés au fil du temps ainsi que par des formations continues offertes à la centrale et dans les pays d'intervention de l'aide humanitaire de la Confédération.*

*L'évaluation externe est un contrôle indépendant et externe des prestations de l'aide humanitaire de la Confédération. Les évaluations sont demandées au niveau du domaine ou des sections et consistent à évaluer la conformité des programmes et des projets par rapport aux buts fixés lors de la planification, particulièrement en ce qui a trait à l'impact, l'efficacité et l'efficacités. La majorité des évaluations sont réalisées à la fin d'un projet/programme ou lors de la préparation d'une deuxième phase (intégration des résultats dans la planification).*

*Le controlling* consiste en un soutien à la direction afin qu'elle puisse prendre des décisions adaptées à partir d'objectifs clairement définis et d'informations mises systématiquement à jour. Le controlling de l'aide humanitaire se situe à différents niveaux (Domaine, sections, terrain). Au niveau du Domaine, il comprend quatre piliers: le controlling stratégique, le controlling opérationnel ainsi que le controlling des ressources humaines et des finances. Les résultats sont régulièrement mis à jour et présentés dans un tableau de bord.

## **7 Conséquences**

### **7.1 Conséquences budgétaires**

Les obligations contractées dans le contexte du présent crédit cadre entraînent des dépenses qui seront imputées au budget de la Confédération sur une période s'étendant de mi-2007 à 2011 environ. À l'exception des fonds servant à soutenir des victimes de catastrophes et situations de détresse, les moyens nécessaires sont par conséquent prévus dans le budget annuel pour 2008 et dans le plan financier de la Confédération pour les années 2009 et suivantes. Ils seront soumis chaque année à l'approbation des Chambres fédérales dans le cadre du budget annuel. Sur la base de l'art. 159, al. 3, Cst., l'arrêté fédéral proposé est soumis au frein aux dépenses et requiert ainsi pour son adoption une majorité qualifiée des membres de chaque Chambre.

### **7.2 Conséquences économiques**

Le but de l'aide publique au développement (APD) est tout d'abord et surtout de produire un impact substantiel auprès des personnes qui en bénéficient. L'APD de la Confédération a également des répercussions positives en Suisse en générant des dépenses directes ou indirectes en Suisse. L'examen de ces répercussions réalisé en l'an 2002 a démontré que chaque franc dépensé pour l'APD entraîne une augmentation du produit intérieur brut suisse située entre 1,42 franc et 1,63 franc. Un budget de 1500 millions de francs peut ainsi avoir un impact sur notre économie compris entre 2000 et 2250 millions de francs. De 16 250 à 23 750 emplois peuvent en dépendre.<sup>9</sup>

### **7.3 Conséquences pour les cantons et les communes**

L'exécution de l'arrêté fédéral proposé incombe exclusivement à la Confédération. Elle n'entraînera aucune charge pour les cantons et les communes.

<sup>9</sup> «Effets économiques de l'aide publique au développement en Suisse», Prof. Milad Zarin-Nejadan et Dr Vanessa Neumann, (Berne: DDC, Étude 2002)

## **8 Programme de législation**

*Le texte soumis comprend les objets cités dans le rapport du 25 février 2004 sur le Programme de la législation 2003 à 2007 à la rubrique des crédits d'engagement et plafonds de dépenses dans le domaine des relations internationales, à savoir le «Crédit cadre pour la poursuite de l'aide humanitaire internationale de la Suisse».<sup>10</sup>*

## **9 Bases juridiques**

L'arrêté fédéral qui est soumis à votre approbation se fonde sur l'art. 167 Cst., qui statue la compétence financière de la Confédération, et sur l'art. 9, al. 1, de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0), qui prescrit que les moyens nécessaires au financement de la coopération au développement et de l'aide humanitaire sont alloués sous forme de crédits cadres ouverts pour plusieurs années.

Étant donné qu'il s'agit d'une décision à caractère financier qui ne contient pas de règles de droit, elle doit revêtir la forme d'un arrêté fédéral simple, conformément aux art. 163, al. 2, Cst. et 25 de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement. En tant que tel, l'arrêté n'est pas sujet au référendum.

## **10 Annexe**

### **10.1 Utilisation du crédit cadre durant la période 2001 à 2005: exemples et statistiques**

La présente annexe montre comment a été utilisé le crédit cadre de l'aide humanitaire de la Confédération et comment les moyens à disposition ont été répartis au point de vue géographique et institutionnel au cours de la période comprise entre le 1<sup>er</sup> janvier 2001 et le 31 décembre 2005. Une série d'exemples choisis et classés par continents et organisations partenaires font voir de façon concrète et représentative quels types d'événements appellent une réponse de l'aide humanitaire de la Confédération, quelles mesures sont prises et quels résultats sont obtenus en faveur des bénéficiaires (ch. 10.2.). Le ch. 10.3. présente diverses statistiques détaillant les dépenses faites les années passées, ainsi que leur répartition. Le ch. 10.4. présente le tableau illustrant les relations de travail de l'aide humanitaire avec des départements et offices de l'administration fédérale exerçant des activités à l'étranger.

<sup>10</sup> FF 2004 1088

## **10.2 Exemples**

### **10.2.1 Afrique**

#### **10.2.1.1 Aide à la survie: les personnes déplacées au Darfour (Soudan)**

Les différents groupes ethniques et religieux de la population du Soudan n'ont pas cessé, depuis que le pays a accédé à l'indépendance en 1956, d'être impliqués dans des guerres civiles. Les parties au conflit du Nord et du Sud ont signé un accord de paix au début de l'année 2005. Mais un nouveau conflit a éclaté dans la région du Darfour en 2003. Les causes de cet affrontement sont d'ordre à la fois politique et économique. Plus de deux millions de personnes, soit à peu près un tiers de la population du Darfour, ont fui les combats et les violences dirigées contre la population civile et se trouvent depuis dans des camps au Tchad (réfugiés) ou sur territoire soudanais (personnes déplacées à l'intérieur du pays).

La protection et le ravitaillement de ces gens sont rendus difficiles par les hostilités continues. L'aide humanitaire soutient les projets en matière de santé et d'approvisionnement en eau de Medair, première et, durant des mois, seule organisation non gouvernementale présente au Darfour, où elle est depuis 2001. Lorsqu'en 2004, les réfugiés quittèrent leur patrie par milliers, le CSA mit quatre experts à disposition du HCR. Un ingénieur détermina les lieux d'implantation des onze camps prévus pour les 200 000 réfugiés et supervisa les travaux de mise en place. Compte tenu de la vulnérabilité écologique de la zone semi-aride où se trouvent les réfugiés, un deuxième expert élabora une stratégie environnementale pour les camps en collaboration avec la population locale et les autorités tchadiennes. Toutes les organisations d'aide reprirent les mesures proposées et les appliquent systématiquement. Deux autres experts organisèrent l'installation du système d'alimentation en eau et d'évacuation des eaux usées. Et comme il fallait éviter l'apparition de choléra ou de fièvre typhoïde et ne pas mettre en danger l'approvisionnement en eau de la population locale, on associa cette dernière aux projets. À part Medair et le HCR, l'aide humanitaire apporte son appui aux organisations suivantes dans l'accomplissement de leur mission: le CICR en ce qui concerne la protection et le ravitaillement des réfugiés, le PAM dans les domaines de la sécurité alimentaire et de la logistique, et l'OMS pour les services médicaux de base. Des organisations non gouvernementales suisses reçoivent des contributions pour des programmes dans les secteurs de la santé, de l'eau, de l'alimentation et de la protection. Pendant les années 2004 et 2005, l'aide humanitaire a engagé au total 22 millions de francs. Ce montant inclut les dépenses liées aux quatorze experts du CSA qui, en tout, ont travaillé dans ce contexte.

#### **10.2.1.2 Aide à la survie: «Triple Threat» (Afrique australe)**

La situation de détresse humanitaire régnant en Afrique australe est caractérisée par le terme de «Triple Threat» (triple menace): crise alimentaire chronique, pandémie VIH/sida et gouvernements peu performants. À l'instar de la guerre, cette «triple menace» tue: l'espérance de vie moyenne de la population en Afrique australe baisse constamment depuis quinze ans et n'est plus aujourd'hui que d'environ 45 ans. Un enfant sur quatre meurt avant d'atteindre l'âge de cinq ans. La «triple menace»

affaiblit l'ensemble de l'économie des pays touchés par élimination de la main d'oeuvre productive.

La «triple menace» exige des mesures qui à la fois atténuent la détresse immédiate des personnes affectées et s'attaquent aux causes structurelles de la situation. Figure au premier plan dans ce contexte une aide alimentaire ciblée pour plus de dix millions de personnes qui ne peuvent plus se nourrir elles-mêmes. Cette aide, essentiellement apportée par le PAM et ses partenaires locaux, est toujours combinée avec des mesures de sensibilisation et de prévention relatives au VIH/sida. Le traitement des malades du sida et l'assistance qu'ils requièrent excèdent les capacités, tant en personnel que financières, de structures étatiques affaiblies. L'aide humanitaire et ses partenaires renforcent les capacités de ces dernières dans les domaines suivants: intégration dans les ouvrages scolaires de la prévention du VIH/sida, formation de personnel (personnel enseignant et infirmier), fonctionnement de centres de santé, introduction et promotion du traitement médicamenteux, aide alimentaire aux sidatiques et à leurs familles. L'aide humanitaire dépense pour l'aide en Afrique australe environ sept millions de francs par année.

### **10.2.1.3 Protection et plaidoyer en faveur des victimes: le viol en tant qu'arme de guerre (région des grands lacs)**

Les populations de la région des grands lacs (Burundi, République démocratique du Congo, Rwanda, Ouganda) souffrent de la guerre depuis des décennies. Comme dans d'autres régions affectées par des conflits, le viol de femmes par des soldats y est aussi utilisé comme une arme. Les femmes victimes de viol sont humiliées et traumatisées. Il n'est pas rare que leur entourage les rejette. Souvent également les viols s'accompagnent de blessures corporelles ou entraînent une infection par le sida ou une grossesse involontaire. Les femmes violées sont aussi fréquemment dépouillées de leurs biens et peuvent perdre ainsi leurs moyens d'existence. Les viols ont des effets psychiques et sociaux à long terme particulièrement graves qui affectent non seulement les femmes elles-mêmes, mais aussi les enfants, ainsi que des familles et des communautés entières. Le viol utilisé comme arme de guerre représente le triomphe de l'arbitraire et de la brutalité sur le respect des personnes et de la dignité humaine. C'est pour cette raison que le viol est une arme efficace.

Le programme de l'aide humanitaire contre le viol a commencé après les événements d'octobre 2002. Quelque 2000 femmes avaient alors été violées dans la ville d'Uvira en République démocratique du Congo par des hommes en armes, avec préméditation, sur ordre et collectivement. Le viol pratiqué dans ce conflit devint, grâce à une campagne soutenue par la Suisse – articles, livres, films, etc. –, un sujet de discussion publique et le Conseil de sécurité des Nations Unies l'inscrit à son ordre du jour. Aujourd'hui, le viol est puni en tant que «crime contre l'humanité».

Outre la campagne de plaidoyer, l'aide humanitaire soutient également cinq plates-formes locales d'ONG. Différents projets ont permis d'apporter une assistance psychosociale et un traitement médical à plus de 20 000 femmes violées. Les ONG soutiennent aussi les femmes sur le plan économique et les aident à aborder dans les villages le problème du viol, ce qui constitue un premier pas vers leur réhabilitation et leur réintégration. Assistance psychosociale, traitements médicaux, soutien économique et plaidoyer ne peuvent pas effacer ce que ces femmes ont subi, mais

contribuent à l'atténuation de leur souffrance. Les femmes se réconcilient avec leur destin et leurs familles et peuvent à nouveau envisager un avenir. L'aide humanitaire de la Confédération a dépensé approximativement deux millions de francs pour ce programme de plaidoyer durant les trois années passées.

## **10.2.2 Asie**

### **10.2.2.1 De l'aide d'urgence à la reconstruction: tsunami (Sri Lanka, Indonésie, Thaïlande)**

Le 26 décembre 2004 se produisit un tremblement du fond de la mer au nord-ouest de la côte de Sumatra d'une magnitude de 9,3 sur l'échelle de Richter. Le raz-de-marée qui s'ensuivit sema la mort et la désolation dans la plupart des États riverains du golfe du Bengale et aux Maldives. Cette catastrophe naturelle fit plus de 230 000 morts et un nombre de sans-abri dépassant, selon les estimations, 1,7 million de personnes.

Le jour même du tsunami, l'état-major de crise mis en place au niveau de l'aide humanitaire dépêcha des équipes d'intervention rapide du CSA dans les pays les plus touchés. Des opérations humanitaires appropriées furent alors immédiatement mises sur pied en étroite collaboration avec les organisations locales et internationales. Tandis qu'au Sri Lanka la priorité était donnée à la distribution d'aliments de base achetés sur place, en Indonésie les biens de première nécessité requis durent en grande partie être acheminés directement de la Suisse par avion. Ces transports furent dans chaque cas accompagnés par des logisticiens suisses, qui assurèrent ensuite aussi la distribution des biens aux personnes touchées. En Inde et aux Maldives, la Suisse apporta son soutien à des projets en matière de santé et d'hygiène en faveur des victimes du tsunami regroupées dans des abris provisoires.

De nombreux biens fournis dans le cadre de l'aide internationale ne purent pas être distribués tout de suite. Ils restèrent entreposés sur des aéroports et des bateaux au large de Sumatra, parce que sur l'île les routes, les ponts et les ports étaient détruits. L'engagement d'hélicoptères se révéla nécessaire pour approvisionner de manière rapide et ciblée les populations coupées du monde extérieur. Une douzaine d'États mirent à peu près une centaine d'hélicoptères à disposition. Ces hélicoptères permirent de transporter des milliers de personnes et de tonnes de biens de secours. Le détachement spécial SUMA constitué par le DDPS assura au moyen de trois hélicoptères de l'armée suisse en 477 heures de vol le transport, pendant trois mois, de 2267 passagers et de 368 tonnes de biens de secours pour le compte du HCR, de l'aide humanitaire de la Confédération et d'autres organisations. Il se distingua par un haut degré de professionnalisme et une grande disponibilité.

L'aide humanitaire de la Confédération a engagé pour les opérations d'urgence liées au tsunami dans sept pays, y compris le crédit supplémentaire de 25 millions de francs mis à disposition par le Conseil fédéral, un montant total de 28 millions de francs.

La phase de réhabilitation a amené l'aide humanitaire de la Confédération à centrer ses efforts sur la reconstruction d'écoles et de maisons d'habitation (Sri Lanka, Thaïlande), la construction de bateaux de pêche et de passerelles d'appontement à titre d'aide économique de départ (Thaïlande) et la remise en état de la station de traitement des eaux de Banda Aceh (Indonésie). Au Sri Lanka, un consortium suisse

composé de la DDC, de l'EPER, de la CRS et de la Chaîne du bonheur apporte son appui au programme gouvernemental de reconstruction de maisons d'habitation intitulé «Cash for Rehabilitation Programme» (cf. ch. 10.2.6.1.).

### **10.2.2.2 Action immédiate et aide d'urgence: séisme (Pakistan)**

Le 8 octobre 2005 se produisit dans la région du Cachemire un tremblement de terre de magnitude 7,6 sur l'échelle de Richter. Il toucha surtout le Pakistan, mais aussi l'Inde et l'Afghanistan. Rien qu'au Pakistan, quelque 80 000 personnes périrent, autant furent blessées et près de trois millions se retrouvèrent sans abri. Le séisme causa de nombreux glissements de terrain. De grandes parties de la zone sinistrée – rurale et montagneuse – n'étaient plus accessibles qu'à pied, à dos de mulet ou par hélicoptère. L'aide humanitaire de la Confédération fut déclenchée sitôt après le séisme. La présence sur place de la DDC depuis de longues années – à Islamabad et dans la province frontière du Nord-Ouest – permit à la direction des opérations d'obtenir des informations détaillées de première main et ainsi d'organiser immédiatement des actions de secours en collaboration avec les autorités pakistanaises, des partenaires locaux et les Nations Unies.

Le jour même du séisme, l'aide humanitaire de la Suisse put mettre à la disposition de l'ONU un avion de la Garde aérienne suisse de sauvetage (REGA) et trois experts afin de déterminer les besoins les plus urgents et de coordonner l'aide humanitaire internationale. Répondant à une demande du PAM, l'aide humanitaire de la Confédération a également tout de suite mis en place et financé pour une durée de trois mois des moyens de transport, que des entreprises privées de la région et des agences de l'État purent louer à des prix avantageux.

En outre, seulement 24 heures après la catastrophe, une équipe d'intervention rapide constituée de neuf experts du CSA était en route vers la zone frappée par le tremblement de terre. Il fut donc possible de fournir, de concert avec le bureau de coopération de la DDC à Islamabad et ses partenaires locaux et suisses, une aide rapide et directe à la population touchée en lui distribuant tentes, couvertures, médicaments et nourriture et en lui prodiguant des soins médicaux d'urgence. Les équipes d'intervention rapide ont été mises sur pied au cours des dernières quatre années et se sont avérées très efficaces lors des missions qui leur ont été confiées.

Dans les jours qui suivirent intervinrent, en collaboration étroite avec le DDPS et la CRS, des logisticiens qui transportèrent plus de 200 tonnes de biens de secours (médicaments, tentes, ustensiles de cuisine, etc.) de la Suisse au Pakistan et les distribuèrent là-bas directement aux personnes touchées.

Une fois la phase d'aide d'urgence immédiate passée, l'équipe suisse, qui compta par moments jusqu'à 20 experts du CSA, fut en mesure de fournir rapidement et efficacement une aide de survie à 15 000 familles en érigeant des bâtiments provisoires pour des écoles et des postes de santé et en distribuant des matériaux de construction et des outils en vue de l'édification de logements temporaires pour l'hiver.

L'aide humanitaire de la Confédération soutient les opérations de reconstruction et de réhabilitation dans deux districts de la province frontière du Nord-Ouest sur la base d'un programme de plusieurs années. Sont prévues les contributions suivantes:

reconstruction de bâtiments publics (écoles, postes de santé), appui technique à la construction de maisons d'habitation résistant aux séismes et réalisation de projets de consolidation des bases de vie économiques (agriculture et élevage).

La Suisse a également assuré le gouvernement pakistanais, en réponse à une demande de sa part, qu'elle lui apporterait un soutien dans les domaines de la gestion des catastrophes et de la formation en matière de repérage et de sauvetage de victimes en milieu urbain. Ce programme à moyen terme sera réalisé en étroite coordination avec la Coopération au développement de la DDC, des organisations du système des Nations Unies et d'autres États donateurs. Le montant de l'aide supplémentaire apportée pour couvrir l'engagement en faveur du Pakistan après le séisme a été au total, jusqu'à fin mars 2006, de treize millions de francs.

### **10.2.3 Europe + CEI**

#### **10.2.3.1 Aide d'urgence, reconstruction et prévention: inondations (Europe centrale et Europe de l'Est)**

Au cours de l'été 2002, plusieurs pays d'Europe (parmi lesquels l'Allemagne, l'Autriche, la République tchèque, la Slovaquie, la Fédération de Russie) et d'Asie (notamment l'Inde, le Bangladesh, la Chine, le Pakistan et le Tadjikistan) ont été dévastés par de fortes inondations. Il en est résulté des pertes humaines et matérielles (infrastructures, habitations) importantes.

Le Conseil fédéral a mis à disposition en août 2002 un crédit supplémentaire de 50 millions de francs (dont 40 millions pour l'Europe), pour soutenir par des mesures ciblées et efficaces la population touchée par cette catastrophe naturelle et manifester la solidarité de la Suisse.

Plus de 40 projets ont ainsi été réalisés entre 2002 et 2005 sous la direction de l'aide humanitaire de la Confédération dans les domaines de l'aide d'urgence (livraison de matériel et d'articles divers tels que sacs de sable, pompes à immersion, déshumidificateurs), de la reconstruction (cofinancement de projets de reconstruction dans les secteurs infrastructures, formation, actions sociales, protection de biens culturels) et de la réduction des risques dus à des dangers naturels (établissement de cartes des dangers, remise en état de réseaux d'échelles fluviales, élaboration de concepts de protection contre les hautes eaux).

Les projets furent préparés puis mis en œuvre en étroite collaboration avec certaines unités d'organisation d'autres départements (Aide militaire en cas de catastrophe, Office fédéral des eaux et de la géologie, secteur Protection des biens culturels/DDPS), des universités (EPFZ, EPFL), l'économie privée ainsi que les représentations suisses et les autorités dans les régions victimes de catastrophes. L'aide humanitaire de la Confédération et la Chaîne du bonheur ont cofinancé quatorze projets d'œuvres d'entraide suisses (CARITAS, EPER, OSEO, CRS) en allouant pour chacun environ trois millions de francs.

La Suisse s'est vue gratifiée d'une grande considération dans les pays touchés pour «l'aide de proximité» rapide, efficace et solidaire qu'elle leur a apportée.

### 10.2.3.2

## Reconstruction et plaidoyer: accident à la centrale nucléaire de Tchernobyl (Belarus)

La catastrophe engendrée le 26 avril 1986 par l'explosion d'un réacteur de la centrale nucléaire de Tchernobyl a eu des conséquences sociales, économiques et écologiques énormes et de grande ampleur qui ne sont aujourd'hui pas encore maîtrisées. Quelque 230 000 personnes avaient alors été déplacées par contrainte, des portions entières de territoire sont encore interdites d'accès et sont condamnées économiquement pour des décennies. Autour de sept millions de personnes vivaient, avant l'explosion, dans les zones qui sont actuellement contaminées. Belarus, le plus petit des trois pays directement touchés, est celui qui a été le plus gravement atteint. Environ 75 % des poussières radioactives se sont déposées sur le territoire du Belarus et ont contaminé une région qui était occupée par un cinquième de la population du pays.

L'aide humanitaire de la Confédération se concentre fortement sur un appui au Belarus en tant qu'il est le pays le plus touché et en même temps le moins bien doté pour maîtriser les multiples conséquences issues de la catastrophe. L'appui se compose en majeure partie de programmes d'amélioration de la santé, principalement des mères et des enfants. L'assistance médicale aux femmes enceintes a pu être sensiblement améliorée, grâce en particulier à la livraison d'équipements tels que des appareils à ultrasons, et au perfectionnement professionnel du personnel des hôpitaux. Le programme en question est étroitement lié à un programme concernant des stations de mesures radiométriques. La mesure de la quantité de rayons dans les aliments permet aux gens de savoir si leurs aliments peuvent être consommés ou si le rayonnement dépasse la norme légale. Les mesures de contrôle régulières effectuées sur les enfants des écoles font apparaître une nette baisse de la radioactivité dans les corps. La coopération avec le Belarus comporte un autre domaine prioritaire: le renforcement de collectivités. Ainsi des initiatives prises par des collectivités sont-elles encouragées selon le principe d'aide à une prise en charge autonome («Hilfe zur Selbsthilfe»). À titre d'exemple, mentionnons le soutien apporté à un projet de production de champignons non irradiés pour remplacer le ramassage en forêt de champignons parfois fortement contaminés.

Par ses actions, cependant, l'aide humanitaire de la Confédération entend aussi lutter contre l'oubli. La plate-forme Internet [www.chernobyl.info](http://www.chernobyl.info) et les projets de technologie de l'information et de la communication (TIC) apparentés qui ont été réalisés dans les écoles des régions contaminées du Belarus, de la Fédération de Russie et de l'Ukraine doivent permettre à la population concernée d'avoir accès à des informations impartiales et en même temps de rappeler la catastrophe et le sort de la population touchée à l'opinion publique mondiale.

Les programmes d'aide en rapport direct avec les suites de la catastrophe de Tchernobyl dans les trois pays directement touchés ont coûté durant les six années passées approximativement 8,5 millions de francs.

### **10.2.3.3 Reconstruction: réfugiés et personnes déplacées (Caucase du Nord)**

Deux guerres en Tchétchénie (de 1994 à 1996 et de 1999 à aujourd'hui), des attaques terroristes (notamment prise d'otages de Beslan en 2004), ainsi que des tensions interethniques empoisonnent depuis des années les républiques du Caucase du Nord (Ossétie du Nord, Ingouchie, Tchétchénie, Daguestan). La région compte plusieurs centaines de milliers de réfugiés, personnes déplacées et indigents, qui vivent au-dessous du seuil de pauvreté. C'est essentiellement du Daguestan et de Tchétchénie que proviennent les requérants d'asile «russes» en Suisse.

L'aide humanitaire de la Confédération soutient depuis 1999 les activités du CICR, du HCR et du PAM au moyen de contributions se montant à environ trois millions de francs par année. De plus, elle met depuis 2001 à disposition du HCR un expert en travaux publics en tant que coordonnateur technique (*secondment*). L'aide humanitaire de la Confédération, jusqu'à présent seule organisation gouvernementale à être présente dans le Caucase du Nord, possède depuis 2000 un bureau ad hoc à la fois en Ossétie du Nord et en Ingouchie.

Installer durablement et intégrer les réfugiés et les personnes déplacées provenant d'Ossétie du Sud et de Tchétchénie qui ne veulent pas ou ne peuvent pas retourner dans leur région d'origine fait partie des tâches principales de l'aide humanitaire. À cet effet sont réalisés, à partir d'un budget annuel de quatre millions de francs, des projets dans les domaines de la reconstruction (mise à disposition de logements, réfection d'écoles et de centres médicaux), de la santé (prévention de maladies infectieuses) et de la défense des victimes (centres juridiques de consultation pour les femmes). En Tchétchénie, dès que la situation le permettra, la collaboration opérationnelle avec les organisations des Nations Unies sera renforcée. Les expériences faites par les experts du CSA en travaux publics au cours de longues années d'activité dans les Balkans dans le domaine de la reconstruction ont fait l'objet d'une évaluation externe et sont à présent exploitées dans le cadre de la planification et de la mise en œuvre des projets dans le Caucase du Nord.

En vue de renforcer la coordination entre les acteurs internationaux se sont tenus sous la direction de l'aide humanitaire de la Confédération au cours des années 2005 et 2006 deux ateliers sur la reconstruction et, plus spécifiquement, sur les standards techniques, l'entretien et les coûts de logements.

## **10.2.4 Amérique latine**

### **10.2.4.1 Prévention et préparation: catastrophes naturelles (Bolivie, Pérou, Équateur, Colombie et Venezuela)**

Plus de 120 millions de personnes vivent dans les pays andins de Bolivie, du Pérou, de l'Équateur, de Colombie et du Venezuela. Chaque année, des millions de personnes de cette région perdent leurs bases existentielles du fait d'inondations, de glissements de terrain, de séismes ainsi que de périodes de sécheresse ou de froid se traduisant par la destruction de terres agricoles et d'infrastructures telles que routes, ponts, systèmes d'approvisionnement en eau et maisons d'habitation. Ces pays ont tous été frappés au cours des cinq dernières années par au moins une catastrophe naturelle majeure.

L'aide humanitaire a commencé en 2003 à mettre sur pied pour les trois pays que sont la Bolivie, le Pérou et l'Équateur un programme de diminution des risques encourus en raison de dangers naturels. Ce programme a pour but de réduire la vulnérabilité des personnes et des infrastructures dans ces pays.

Il faut renforcer l'administration régionale et locale en vue d'empêcher ou de maîtriser les dommages en cas de catastrophes naturelles. Ainsi sont édifiés des ouvrages de protection, et la population habitant des zones à haut risque en ce qui concerne les glissements de terrain doit pouvoir être prévenue à temps par un système d'alerte précoce.

Les autorités locales et régionales reçoivent des conseils techniques, des recommandations quant aux prescriptions en matière de construction et à l'établissement de plans concernant les zones à risques. Dans les zones à haut risque qui ont pu être identifiées, il y a lieu de faire en sorte que des mesures protectrices – techniques de construction adéquates étant donné le risque de séismes, systèmes d'alerte en cas de mouvement de terrains en pente, etc. – soient dûment prises en compte.

Des mesures de prévention comme par exemple la prise en considération de zones dangereuses et des prescriptions en matière de construction doivent être intégrées aux programmes de développement existant dans le domaine des ressources naturelles (agriculture, eau, environnement).

L'aide humanitaire de la Confédération a engagé durant les deux années et demie passées environ trois millions de francs en vue de la réalisation de ces tâches. À cet égard, l'accent a principalement été mis sur les composantes *transfert de connaissances et formation*.

En 2002 s'est produit dans la partie sud du Pérou un grave séisme qui a détruit plus de 50 000 habitations en briques d'adobe. Dans les années qui suivirent, l'aide humanitaire de la Confédération a reconstruit, avec les personnes victimes de ces dommages, 165 maisons en matériaux de construction locaux tout en appliquant des méthodes qui accroissent la résistance des constructions aux tremblements de terre. Les modèles développés à cette occasion ont ensuite été diffusés dans tout le pays par le biais de programmes de formation appropriés à l'intention d'architectes, d'ingénieurs et de propriétaires de maisons.

Dans la région de Cuzco au Pérou, l'aide humanitaire de la Confédération a lancé, en collaboration avec le gouvernement régional, l'université locale et le service de la protection civile, un cours de formation continue d'une durée de huit mois sur la réduction des risques de dangers naturels. Plus de 50 participants – hommes et femmes – provenant d'administrations régionales et communales, qui sont confrontés dans leur travail quotidien aux risques de catastrophes naturelles et à leur prévention, y prirent part. Ce fut pour eux l'occasion, non seulement d'être sensibilisés à la problématique de la prévention des risques de catastrophes naturelles, mais aussi d'apprendre comment se protéger individuellement et de façon concrète contre ces risques.

## **10.2.5 Moyen-Orient**

### **10.2.5.1 Plaidoyer pour les victimes: réfugiés de Palestine (Proche-Orient)**

La Suisse soutient depuis 1948 les 4,3 millions de Palestiniens réfugiés au Liban, en Syrie, en Jordanie ainsi que dans les territoires palestiniens occupés, et ce essentiellement par l'intermédiaire de l'UNRWA (l'organisation des Nations Unies d'assistance aux réfugiés de Palestine au Proche-Orient) dans les domaines de l'alimentation, du logement, des écoles primaires, de la santé et des services sociaux, à hauteur d'environ onze millions de francs par année. Durant les dernières années, la Suisse s'est davantage employée, sur le plan international, à ce que les prestations apportées aux réfugiés de Palestine par l'UNRWA, les pays d'accueil et les donateurs soient encore mieux coordonnées et qu'elles soient plus directement axées sur ceux qui en ont le plus besoin. C'est précisément à cela que tendait la conférence «Meeting the Humanitarian Needs of Palestine Refugees in the Near East: Building Partnerships in Support of UNRWA», organisée conjointement par l'UNRWA et la DDC à Genève en juin 2004, à laquelle prirent part des représentants des trois pays d'accueil (Liban, Syrie et Jordanie) et de tous les pays donateurs, dont par exemple les États-Unis, le Royaume-Uni, l'UE, la Suède, le Danemark, le Canada, la Norvège, etc. Ladite conférence donna naissance à une série de recommandations de réforme importantes. C'est ainsi que l'UNRWA doit désormais axer ses prestations en faveur des réfugiés encore plus en fonction des besoins et se consacrer davantage à la protection et à la défense des réfugiés sur le plan juridique. La Suisse lui apporte son appui à cet égard – également depuis 2006 en tant que membre de la commission de consultation (*Advisory Commission*) de l'UNRWA – en suscitant et finançant des processus, en prenant des initiatives pour des réformes et une stimulation du dialogue et en s'employant à l'instauration d'un consensus et au renforcement de la coordination entre les différents acteurs.

La Suisse a renforcé ses efforts pour la défense des intérêts des réfugiés de Palestine en Jordanie et en Syrie en collaborant aussi avec les pays d'accueil, et en particulier avec les services des États en question chargés des questions de réfugiés. Au Liban, la Suisse soutient financièrement des organisations non gouvernementales libanaises qui aident les réfugiés de Palestine en les assistant sur le plan juridique pour retrouver des papiers d'identité perdus ou en faire établir de nouveaux et pour faire actualiser des documents périmés. Ces personnes peuvent ainsi faire légaliser leur séjour au Liban et se faire enregistrer auprès de l'UNRWA, moyennant quoi ils obtiennent le droit de bénéficier alors de certaines prestations.

### **10.2.5.2 Prévention et préparation: catastrophes naturelles (Turquie)**

L'aide humanitaire de la Confédération est présente en Turquie depuis 1999, année au cours de laquelle de violents séismes avaient secoué le Nord-Ouest de la Turquie, faisant plus de 20 000 morts. Une fois la phase des premiers secours et de reconstruction passée, l'aide s'est concentrée sur la prévention et la gestion des catastrophes naturelles dans la région de Marmara, très exposée aux tremblements de terre. Ce travail a été effectué en étroite collaboration avec le gouvernement turc, des instituts universitaires, la société civile et des organisations internationales.

L'aide humanitaire de la Confédération s'emploie à la formation et à l'équipement d'unités de recherche et de sauvetage ainsi que de leur intégration au réseau international. Elle a également soutenu des campagnes de sensibilisation de la population aux mesures de prévention et d'urgence en cas de catastrophe. Sachant qu'après un séisme les forces officielles de sauvetage sont débordées et que 90 % des personnes ensevelies sont sauvées par des membres de leur famille et des voisins, l'aide humanitaire et des organisations turques ont conjointement mis au point une approche qui, impliquant fortement la population civile, suscite déjà un intérêt sur le plan international. Plus de 2500 volontaires de quelque 50 quartiers d'habitation dans trois provinces ont été formés, équipés et constitués en brigades de quartier. Ces secouristes – masculins et féminins –, spécialisés dans les domaines technique et médical, sont à présent en mesure, dans le cadre de leur voisinage et dans les heures qui suivent une catastrophe jusqu'à l'arrivée des équipes de secours officielles, d'effectuer eux-mêmes des sauvetages, de dispenser les premiers secours, de transporter des blessés, d'apporter un soutien psychologique aux parents de victimes, puis finalement, à l'arrivée des équipes officielles de secours, de collaborer avec elles. Depuis le tremblement de terre survenu dans la région de Marmara en 1999, huit millions de francs ont été dépensés pour des mesures de prévention et de préparation.

Le programme est actuellement transféré à une personne juridique turque (fondation), ce qui permettra à l'aide humanitaire de la Confédération de se défaire progressivement de sa responsabilité.

## **10.2.6                   Coopération institutionnelle**

### **10.2.6.1               Coopération avec des organisations de coopération suisses au sein d'un consortium (Sri Lanka)**

Le gouvernement du Sri Lanka a lancé au lendemain de la catastrophe du tsunami un programme national de reconstruction des maisons d'habitation détruites par le raz-de-marée. Ce programme repose sur l'approche dite «Cash», ce qui veut dire que les contributions en argent fournies sont directement remises aux personnes touchées.

L'aide humanitaire de la Confédération, la Chaîne du bonheur et les organisations d'entraide suisses CRS et EPER ont constitué une communauté de travail (consortium) dans le but de soutenir ce programme de reconstruction en le cofinçant et, suivant l'approche novatrice «Cash for Rehabilitation», de tirer parti des connaissances amassées par l'aide humanitaire de la Confédération dans d'autres régions du monde.

Le gouvernement du Sri Lanka a attribué au consortium suisse en vue de la réalisation du programme «Cash for Rehabilitation» les deux districts de Matara et Trincomalee. L'aide humanitaire de la Confédération a fait une contribution au programme de trois millions de francs et la Chaîne du bonheur y a apporté un montant de quinze millions de francs. Jusqu'à présent, quelque 8500 maisons appartenant à des familles sinistrées ont pu ainsi être réparées ou reconstruites à l'aide de ce programme. La remise d'argent comptant à des fins bien précises et de manière graduelle aux familles touchées a permis d'impliquer au maximum les propriétaires de maisons d'habitation, lesquels ont pu prendre en main eux-mêmes les travaux de

reconstruction ou de réparation de leur bien. La qualité des travaux d'exécution est assurée par les conseillers experts en travaux publics du CSA mis à disposition.

Le programme et l'étroite collaboration qui en est issue au Sri Lanka entre la Chaîne du bonheur, les organisations suisses de coopération et l'aide humanitaire de la Confédération se poursuivront au moins jusqu'en 2007, étant entendu que les connaissances spéciales acquises en rapport avec l'exécution de «programmes Cash» (banque électronique de données, recensement des indigents, etc.) devront aussi pouvoir être appliquées à d'autres districts touchés. Il est probable que d'ici l'échéance de ce programme Cash plus de 12 000 familles puissent recevoir à titre de soutien un montant approximatif de 25 millions de francs en vue de la remise en état de leurs maisons.

Le programme Cash sera étudié et exploité dans le cadre d'une évaluation externe. Les résultats et recommandations tirés de cette évaluation seront valorisés dans le cadre des autres programmes en cours d'exécution et serviront à l'avenir de base pour de nouveaux programmes Cash.

### **10.2.6.2                   Coopération avec le HCR**

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) est venu en aide en 2005 à 19 millions de personnes: réfugiés, requérants d'asile, personnes de retour dans leur pays, apatrides et personnes déplacées. L'organisation de l'ONU pour les réfugiés est, par ordre d'importance, le troisième partenaire multilatéral de la Suisse; versant au HCR une contribution annuelle moyenne d'environ 28 millions de francs, la Suisse fait partie de ses douze donateurs les plus importants. De cette contribution, 45 % (soit approximativement 12,6 millions de francs) constituent des apports dits non liés et peuvent être utilisés aussi bien pour des activités du siège du HCR que pour des missions d'urgence, et 47 % (correspondant à 13,2 millions de francs) sont affectés à différents programmes nationaux et/ou régionaux. Les 8 pour cent restants (2,2 millions de francs) servent à financer les dépenses relatives au personnel technique que le CSA met à disposition du HCR dans les domaines de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, ainsi que de la construction et des travaux agricoles.

La Suisse est un membre actif du Comité exécutif et dans le Comité permanent, qui sont les deux organes de direction du HCR. Elle prend également part aux réunions dites «consultations informelles», où s'obtiennent et se négocient les décisions relatives à la protection internationale de réfugiés. Tombent également dans le champ de compétence des États membres la politique et la stratégie du HCR concernant les opérations, la conduite du personnel, l'administration et les finances. La Suisse prend une part active à différents forums, comme par exemple au groupe des principaux donateurs (ceux dont les contributions atteignent 20 millions de dollars). Partant, elle a le privilège d'avoir accès aux instances dirigeantes du HCR, au niveau desquelles ont lieu des discussions informelles.

Les efforts de la Suisse portent spécifiquement sur des thèmes régionaux induisant un dialogue sur la politique générale du HCR. Un autre thème auquel la Suisse s'intéresse est la collaboration entre différentes institutions, laquelle est si nécessaire, notamment, à la coordination de l'aide humanitaire. La problématique de la transition entre aide d'urgence, reconstruction et développement a également été

abordée entre le HCR et la Suisse afin de définir avec plus de précision le rôle du HCR. Comme dans le domaine bilatéral, la Suisse prend également part avec le HCR aux discussions qui se tiennent sur la question des «bonnes pratiques des donateurs de l'aide humanitaire» (*Good humanitarian donorship*) et de ses conséquences pratiques sur les acteurs multilatéraux. La Suisse participe aussi aux réflexions sur le mandat traditionnel du HCR et une prise en compte plus systématique de nouvelles tâches dans le domaine du soutien à accorder aux personnes déplacées. S'agissant du thème du plaidoyer, la Suisse s'est unie à d'autres États membres pour soutenir le HCR dans la mise en oeuvre et le renforcement de ses activités en faveur de la protection des personnes sur place. Cette dernière tâche est et doit demeurer la mission principale de l'organisation de l'ONU pour les réfugiés.

### **10.2.6.3                   Coopération avec l'ISDR**

L'aide humanitaire de la Confédération collabore étroitement depuis 2001 avec le secrétariat de l'ISDR (Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes) à Genève. L'ISDR est née en février 2000 sur la base de la résolution de l'ONU A/54/219 et poursuit le travail commencé dans les années 90 pendant la Décennie internationale de la réduction des catastrophes naturelles («International Decade for Natural Disasters Reduction», IDNDR).

L'ISDR occupe au sein du système des Nations Unies une position clé dans le domaine de la coopération multisectorielle et interdisciplinaire pour l'établissement de partenariats. Son but est de réduire les risques en cas de catastrophes naturelles. L'ISDR contribue à définir des standards suprarégionaux à long terme et à promouvoir et simplifier des actions transfrontières

En plus de sa contribution financière annuelle d'environ un million de francs, l'aide humanitaire de la Confédération a mis ces dernières années à la disposition de l'ISDR des experts, notamment pour l'élaboration d'une stratégie de communication. En 2002, elle a proposé la création d'un groupe d'appui à l'ISDR (*ISDR Support Group*), au sein duquel sont représentés 20 États et qui se réunit régulièrement à Genève sous sa présidence. Ce groupe a pour ambition de soutenir le secrétariat de l'ISDR à Genève en ce qui concerne le développement et la mise en œuvre de stratégies.

L'aide humanitaire de la Confédération a aussi largement contribué, en étroite collaboration avec le secrétariat de l'ISDR, au résultat de la Conférence mondiale sur la prévention de catastrophes, qui s'est tenue en janvier 2005, soit à peine un mois après la catastrophe du tsunami, à Kobe au Japon. C'est ainsi qu'elle a financé l'engagement du coordonnateur de la conférence et fourni le président du comité de rédaction des documents finals, prenant par là une responsabilité directe quant à la mise sur pied de la conférence et à la rédaction de la déclaration et du cadre d'action 2005 à 2015 de Hyogo, qui furent adoptés lors de la conférence. Ce dernier document servira de base aux engagements devant être pris au cours des dix prochaines années en matière de réduction des risques de catastrophes naturelles aux niveaux local, national et international.

### 10.3 Statistiques sur l'utilisation des moyens durant la période 2001 à 2005

Les statistiques qui suivent donnent un aperçu de l'emploi des moyens de l'aide humanitaire de la Confédération. Elles montrent l'état et l'utilisation prévue du crédit cadre courant (10.3.1.). Pour faire suite sans interruption à la statistique du dernier message, elles vont du 1.1.2001 au 31.12.2005 (10.3.2.ss). Aussi englobent-elles une période qui avait dû être laissée ouverte dans le dernier message et laissent ouverte une période qui ne pourra être couverte que par le prochain message.

#### 10.3.1 Crédit cadre

Les paiements pris sur le crédit cadre actuel de 1500 millions de CHF ont débuté le 23.10.2002. À la date du 31.12.2005, les dépenses se montaient à 882 millions de CHF. La suite de l'utilisation du crédit prévoit les imputations suivantes: planification financière 2006, 279 millions; engagements à long terme, 60 millions; éventuels crédits complémentaires, 50 millions. Il reste donc à disposition un montant de 225 millions, qui pourrait être épuisé d'ici à peu près mi-2007.

#### 10.3.2 Les moyens de l'aide humanitaire

Le tableau ci-dessous présente les dépenses relatives à l'aide humanitaire.

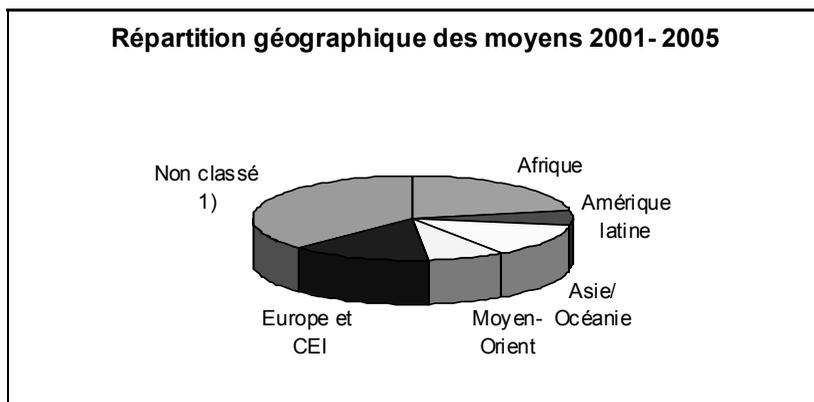
| année \      | Crédit de paiement | Assistance financière à des opérations humanitaires | Produits laitiers | Céréales    | CICR         | OIM        | Crédits supplémentaires | Total         |
|--------------|--------------------|---|-------------------|-------------|--------------|------------|-------------------------|---------------|
| 2001         |                    | 144.1   | 17.0              | 14.0        | 68.0         | 0.7        | 12.0                    | 255.8         |
| 2002         |                    | 160.0   | 18.0              | 14.0        | 68.8         | 0.7        | 50.0                    | 311.5         |
| 2003         |                    | 166.0   | 18.8              | 13.8        | 68.9         | 0.7        | -                       | 268.2         |
| 2004         |                    | 173.1   | 19.3              | 13.9        | 69.5         | 0.5        | -                       | 276.3         |
| 2005         |                    | 170.6   | 19.0              | 14.0        | 70.0         | 0.5        | 25.0                    | 299.1         |
| <b>Total</b> |                    | <b>813.8</b>  | <b>92.1</b>       | <b>69.7</b> | <b>345.2</b> | <b>3.1</b> | <b>87.0</b>             | <b>1410.9</b> |
| 2006         |                    | 175.0   | 19.5              | 14.0        | 70.0         | 0.5        | -                       | 279.0         |

### 10.3.3 Répartition géographique

Les 1410,9 millions de francs alloués de 2001 à 2005 se répartissent par région comme suit:

| Afrique | Amérique latine | Asie/Océanie | Moyen-Orient | Europe et CEI | Non classé <sup>1)</sup> | Total  |
|---------|-----------------|--------------|--------------|---------------|--------------------------|--------|
| 311.3   | 81.7            | 179.9        | 109.9        | 203.8         | 524.3                    | 1410.9 |
| 22.1 %  | 5.8 %           | 12.8 %       | 7.8 %        | 14.4 %        | 37.2 %                   | 100 %  |

Source: statistiques internes, AH + CSA, 2006



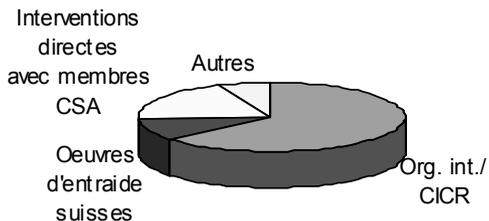
1) Contributions ordinaires aux organisations internationales et coûts généraux

### 10.3.4 Répartition par acteurs opérationnels

Répartition des moyens engagés de 2001 à 2005 en millions de francs par acteurs opérationnels

| Org. int./CICR | Oeuvres d'entraide suisses | Interventions directes avec membres CSA | Autres | Total  |
|----------------|----------------------------|---|--------|--------|
| 902.1*         | 143.3                      | 271.7                                   | 93.8   | 1410.9 |
| 63.9 %         | 10.2 %                     | 19.3 %                                  | 6.6 %  | 100 %  |

### Répartition des moyens 2001 - 2005 par acteurs opérationnels



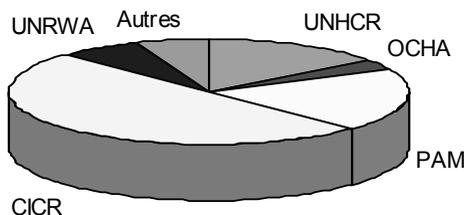
\* Pour les détails voir tableau 10.3.5.

### 10.3.5 Répartition par organisations internationales

Organisations internationales (en millions de francs et en pourcentage, 2001 à 2005)

| HCR    | OCHA  | PAM    | CICR   | UNRWA | Autres | Total |
|--------|-------|--------|--------|-------|--------|-------|
| 133.1  | 28.4  | 173.8  | 454.5  | 60.7  | 51.6   | 902.1 |
| 14.8 % | 3.1 % | 19.3 % | 50.4 % | 6.7 % | 5.7 %  | 100 % |

### Répartition des moyens 2001 - 2005 (organisations internationales)



### 10.3.6 Répartition géographique

#### a) Contributions en espèces

| Répartition géographique             | 2001           |             | 2002           |             | 2003           |             | 2004           |             | 2005           |             | Total 2001-2005  |             |
|--------------------------------------|----------------|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|------------------|-------------|
|                                      | CHF            | %           | CHF              | %           |
| (en 1000 francs)                     |                |             |                |             |                |             |                |             |                |             |                  |             |
| Afrique                              | 40'866         | 18.2%       | 44'925         | 16.1%       | 45'348         | 19.3%       | 52'929         | 21.8%       | 51'309         | 19.3%       | 235'377          | 18.8%       |
| Amérique latine                      | 8'666          | 3.9%        | 9'217          | 3.3%        | 8'763          | 3.7%        | 10'236         | 4.2%        | 11'717         | 4.4%        | 48'599           | 3.9%        |
| Asie/Océanie                         | 23'254         | 10.3%       | 33'000         | 11.8%       | 23'865         | 10.1%       | 24'227         | 10.0%       | 46'870         | 17.6%       | 151'216          | 12.1%       |
| Moyen-Orient                         | 18'036         | 8.0%        | 17'270         | 6.2%        | 22'493         | 9.6%        | 20'582         | 8.5%        | 22'776         | 8.6%        | 101'157          | 8.1%        |
| Europe et CEI                        | 30'146         | 13.4%       | 70'200         | 25.1%       | 29'568         | 12.6%       | 33'080         | 13.6%       | 25'287         | 9.5%        | 188'281          | 15.1%       |
| Contributions ordinaires et autres1) | 35'115         | 15.6%       | 35'570         | 12.7%       | 36'035         | 15.3%       | 32'056         | 13.2%       | 37'662         | 14.2%       | 176'438          | 14.1%       |
| CICR et OIM                          | 68'700         | 30.6%       | 69'315         | 24.8%       | 69'420         | 29.5%       | 69'993         | 28.8%       | 70'495         | 26.5%       | 347'923          | 27.9%       |
| <b>Total</b>                         | <b>224'783</b> | <b>100%</b> | <b>279'497</b> | <b>100%</b> | <b>235'492</b> | <b>100%</b> | <b>243'103</b> | <b>100%</b> | <b>266'116</b> | <b>100%</b> | <b>1'248'991</b> | <b>100%</b> |

1) Contributions ordinaires aux Org. internationales et des coûts généraux

#### b) Aide alimentaire = sous formes de produits laitiers suisses et céréales non suisses

| Répartition géographique  | 2001           |             | 2002           |             | 2003           |             | 2004           |             | 2005           |             | Total 2001-2005  |             |
|---------------------------|----------------|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|------------------|-------------|
|                           | CHF            | %           | CHF              | %           |
| (en 1000 francs)          |                |             |                |             |                |             |                |             |                |             |                  |             |
| Afrique                   | 13'978         | 45.1%       | 15'244         | 47.6%       | 15'527         | 47.5%       | 17'863         | 53.7%       | 13'272         | 40.2%       | 75'984           | 46.9%       |
| Amérique latine           | 4'550          | 14.7%       | 5'561          | 17.4%       | 5'551          | 17.0%       | 6'443          | 19.4%       | 11'033         | 33.4%       | 33'138           | 20.5%       |
| Asie/Océanie              | 8'315          | 26.8%       | 5'072          | 15.9%       | 5'780          | 17.7%       | 4'990          | 15.0%       | 4'523          | 13.7%       | 28'680           | 17.7%       |
| Moyen-Orient              | 1'644          | 5.3%        | 1'821          | 5.7%        | 2'772          | 8.5%        | 1'030          | 3.1%        | 1'454          | 4.4%        | 8'721            | 5.4%        |
| Europe et CEI             | 2'512          | 8.1%        | 4'301          | 13.4%       | 3'034          | 9.3%        | 2'922          | 8.8%        | 2'717          | 8.2%        | 15'486           | 9.6%        |
| <b>Total</b>              | <b>30'999</b>  | <b>100%</b> | <b>31'999</b>  | <b>100%</b> | <b>32'664</b>  | <b>100%</b> | <b>33'248</b>  | <b>100%</b> | <b>32'999</b>  | <b>100%</b> | <b>161'909</b>   | <b>100%</b> |
| <b>Total annuel (a+b)</b> | <b>255'782</b> |             | <b>311'496</b> |             | <b>268'156</b> |             | <b>276'351</b> |             | <b>299'115</b> |             | <b>1'410'900</b> |             |

### 10.3.7 Répartition par acteurs opérationnels (contributions en espèces)

| Organisations  | 2001          |              | 2002          |              | 2003          |              | 2004          |              | 2005          |              | Total 2001-2005 |              |
|--|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|-----------------|--------------|
|  | CHF           | %            | CHF             | %            |
| <b>1) Organisations internationales</b><br>(en 1000 francs)  |               |              |               |              |               |              |               |              |               |              |                 |              |
| <b>UNHCR</b>   |               |              |               |              |               |              |               |              |               |              |                 |              |
| - Contributions en espèces   | 22'726        | 10.1%        | 28'330        | 10.1%        | 29'480        | 12.5%        | 27'054        | 11.1%        | 25'573        | 9.6%         | 133'163         | 10.7%        |
| - Interventions directes avec membres CSA  | 533           | 0.2%         | 1'266         | 0.5%         | 2'632         | 1.1%         | 2'890         | 1.2%         | 2'273         | 0.9%         | 9'594           | 0.8%         |
| <b>OCHA</b>  |               |              |               |              |               |              |               |              |               |              |                 |              |
| - Contributions en espèces   | 5'309         | 2.4%         | 5'749         | 2.1%         | 5'135         | 2.2%         | 6'169         | 2.5%         | 6'083         | 2.3%         | 28'445          | 2.3%         |
| - Interventions directes avec membres CSA  | 1'138         | 0.5%         | 1'110         | 0.4%         | 948           | 0.4%         | 1'001         | 0.4%         | 1'117         | 0.4%         | 5'314           | 0.4%         |
| <b>PAM</b>   |               |              |               |              |               |              |               |              |               |              |                 |              |
| - Contributions en espèces   | 10'069        | 4.5%         | 15'639        | 5.6%         | 16'200        | 6.9%         | 17'663        | 7.3%         | 21'915        | 8.2%         | 81'486          | 6.5%         |
| - Interventions directes avec membres CSA  | 918           | 0.4%         | 1'067         | 0.4%         | 946           | 0.4%         | 1'977         | 0.8%         | 2'014         | 0.8%         | 6'922           | 0.6%         |
| <b>UNRWA</b>   |               |              |               |              |               |              |               |              |               |              |                 |              |
| - Contributions en espèces   | 11'852        | 5.3%         | 12'609        | 4.5%         | 11'425        | 4.9%         | 13'998        | 5.8%         | 10'892        | 4.1%         | 60'776          | 4.9%         |
| <b>Autres</b>  |               |              |               |              |               |              |               |              |               |              |                 |              |
| - Contributions en espèces   | 7'311         | 3.3%         | 7'975         | 2.9%         | 5'258         | 2.2%         | 7'761         | 3.2%         | 12'811        | 4.8%         | 41'116          | 3.3%         |
| - Interventions directes avec membres CSA  | 2'268         | 1.0%         | 1'952         | 0.7%         | 2'147         | 0.9%         | 1'889         | 0.8%         | 1'928         | 0.7%         | 10'184          | 0.8%         |
| <b>T o t a l</b>   | <b>62'124</b> | <b>27.6%</b> | <b>75'697</b> | <b>27.1%</b> | <b>74'171</b> | <b>31.5%</b> | <b>80'402</b> | <b>33.1%</b> | <b>84'606</b> | <b>31.8%</b> | <b>377'000</b>  | <b>30.2%</b> |
| Dont contr. aux coûts d'administration   | 700           | 0.3%         | 515           | 0.2%         | 516           | 0.2%         | 518           | 0.2%         | 495           | 0.2%         | 2'744           | 0.2%         |
| Dont interv. directes avec membres CSA   | 4'857         | 2.2%         | 5'395         | 1.9%         | 6'673         | 2.8%         | 7'757         | 3.2%         | 7'332         | 2.8%         | 32'014          | 2.6%         |
| <b>2) Comité International de la Croix-Rouge (CICR)</b>  |               |              |               |              |               |              |               |              |               |              |                 |              |
| - Contribution budget siège  | 68'000        | 30.3%        | 68'800        | 24.6%        | 68'904        | 29.3%        | 69'475        | 28.6%        | 70'000        | 26.3%        | 345'179         | 27.6%        |
| - Contributions budget terrain   | 18'848        | 8.4%         | 22'900        | 8.2%         | 21'704        | 9.2%         | 22'951        | 9.4%         | 22'500        | 8.5%         | 108'903         | 8.7%         |
| - Interventions directes avec membres CSA  | 326           | 0.1%         | 19            | 0.0%         | 121           | 0.1%         | 191           | 0.1%         | 237           | 0.1%         | 894             | 0.1%         |
| <b>T o t a l</b>   | <b>87'174</b> | <b>38.8%</b> | <b>91'719</b> | <b>32.8%</b> | <b>90'729</b> | <b>38.5%</b> | <b>92'617</b> | <b>38.1%</b> | <b>92'737</b> | <b>34.8%</b> | <b>454'976</b>  | <b>36.4%</b> |
| <b>3) Croix Rouge Suisse + Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR)</b> |               |              |               |              |               |              |               |              |               |              |                 |              |
| - Contributions en espèces   | 3'000         | 1.3%         | 2'750         | 1.0%         | 3'734         | 1.6%         | 3'720         | 1.5%         | 3'509         | 1.3%         | 16'713          | 1.3%         |
| <b>T o t a l</b>   | <b>3'000</b>  | <b>1.3%</b>  | <b>2'750</b>  | <b>1.0%</b>  | <b>3'734</b>  | <b>1.6%</b>  | <b>3'720</b>  | <b>1.5%</b>  | <b>3'509</b>  | <b>1.3%</b>  | <b>16'713</b>   | <b>1.3%</b>  |

| 4) Oeuvres d'entraide étrangères |       |      |       |      |       |      |       |      |       |      |        |      |
|----------------------------------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|--------|------|
|                                  | 3901  | 1.7% | 4'888 | 1.7% | 6'460 | 2.7% | 6'186 | 2.5% | 7'097 | 2.7% | 28'532 | 2.3% |
| T o t a l                        | 3'901 | 1.7% | 4'888 | 1.7% | 6'460 | 2.7% | 6'186 | 2.5% | 7'097 | 2.7% | 28'532 | 2.3% |

| 5) Oeuvres d'entraide suisses |        |      |        |      |        |      |        |      |        |      |        |      |
|-------------------------------|--------|------|--------|------|--------|------|--------|------|--------|------|--------|------|
|                               | 15'466 | 6.9% | 14'905 | 5.3% | 13'857 | 5.9% | 17'779 | 7.3% | 15'485 | 5.8% | 77'492 | 6.2% |
| T o t a l                     | 15'466 | 6.9% | 14'905 | 5.3% | 13'857 | 5.9% | 17'779 | 7.3% | 15'485 | 5.8% | 77'492 | 6.2% |

**b. Interventions directes avec des membres du Corps suisse d'aide humanitaire (CSA)**

| Régions           | 2 0 0 1       |              | 2 0 0 2       |              | 2 0 0 3       |              | 2 0 0 4       |              | 2 0 0 5       |              | Total 2001-2005 |              |
|-------------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|-----------------|--------------|
|                   | CHF           | %            | CHF             | %            |
| (en 1000 francs)  |               |              |               |              |               |              |               |              |               |              |                 |              |
| Afrique           | 8'475         | 3.8%         | 7'233         | 2.6%         | 8'933         | 3.8%         | 9'327         | 3.8%         | 8'599         | 3.2%         | 42'567          | 3.4%         |
| Amérique latine   | 5'079         | 2.3%         | 5'151         | 1.8%         | 3'748         | 1.6%         | 2'677         | 1.1%         | 3'323         | 1.2%         | 19'978          | 1.6%         |
| Asie/Moyen-Orient | 7'603         | 3.4%         | 10'116        | 3.6%         | 2'840         | 1.2%         | 3'835         | 1.6%         | 22'960        | 8.6%         | 47'354          | 3.8%         |
| Europe et CEI     | 17'043        | 7.6%         | 57'348        | 20.5%        | 20'400        | 8.7%         | 11'607        | 4.8%         | 10'263        | 3.9%         | 116'661         | 9.3%         |
| Coûts généraux    | 6'244         | 2.8%         | 6'020         | 2.2%         | 6'120         | 2.6%         | 9'459         | 3.9%         | 11'086        | 4.2%         | 38'929          | 3.1%         |
| <b>Total</b>      | <b>44'444</b> | <b>19.8%</b> | <b>85'868</b> | <b>30.7%</b> | <b>42'041</b> | <b>17.9%</b> | <b>36'905</b> | <b>15.2%</b> | <b>56'231</b> | <b>21.1%</b> | <b>265'489</b>  | <b>21.3%</b> |

**c. Activités des représentations suisses et des bureaux de coopération de la DDC**

| Régions           | 2 0 0 1      |             | 2 0 0 2      |             | 2 0 0 3      |             | 2 0 0 4      |             | 2 0 0 5      |             | Total 2001-2005 |             |
|-------------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|-----------------|-------------|
|                   | CHF          | %           | CHF             | %           |
| (en 1000 francs)  |              |             |              |             |              |             |              |             |              |             |                 |             |
| Afrique           | 3'022        | 1.3%        | 1'197        | 0.4%        | 217          | 0.1%        | 1'089        | 0.4%        | 1'173        | 0.4%        | 6'698           | 0.5%        |
| Amérique latine   | 650          | 0.3%        | 115          | 0.0%        | 364          | 0.2%        | 8            | 0.0%        | 776          | 0.3%        | 1'913           | 0.2%        |
| Asie/Moyen-Orient | 4'158        | 1.8%        | 1'749        | 0.6%        | 3'017        | 1.3%        | 3'313        | 1.4%        | 3'313        | 1.2%        | 15'550          | 1.2%        |
| Europe et CEI     | 470          | 0.2%        | 113          | 0.0%        | 507          | 0.2%        | 757          | 0.3%        | 931          | 0.3%        | 2'778           | 0.2%        |
| <b>Total</b>      | <b>8'300</b> | <b>3.7%</b> | <b>3'174</b> | <b>1.1%</b> | <b>4'105</b> | <b>1.7%</b> | <b>5'167</b> | <b>2.1%</b> | <b>6'193</b> | <b>2.3%</b> | <b>26'939</b>   | <b>2.2%</b> |

| Total général (a - c) |         |      |         |      |         |      |         |      |         |      |           |      |
|-----------------------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|------|-----------|------|
|                       | 224'783 | 100% | 279'497 | 100% | 235'492 | 100% | 243'103 | 100% | 266'116 | 100% | 1'248'991 | 100% |

### 10.3.8 Répartition par acteurs opérationnels (aide alimentaire)

#### a. Organisations

| Organisations                           | 2001          |              | 2002          |              | 2003          |              | 2004          |              | 2005          |              | Total 2001-2005 |              |
|---|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|-----------------|--------------|
|   | CHF           | %            | CHF             | %            |
| <b>1) Organisations internationales</b> |               |              |               |              |               |              |               |              |               |              |                 |              |
| PAM                                     | 19'914        | 64.2%        | 18'900        | 59.1%        | 17'634        | 54.0%        | 18'188        | 54.7%        | 17'739        | 53.8%        | 92'375          | 57.1%        |
| Autres                                  | 167           | 0.5%         | 750           | 2.3%         | 1'351         | 4.1%         | 1'521         | 4.6%         | 1'459         | 4.4%         | 5'248           | 3.2%         |
| <b>Total</b>                            | <b>20'081</b> | <b>64.8%</b> | <b>19'650</b> | <b>61.4%</b> | <b>18'985</b> | <b>58.1%</b> | <b>19'709</b> | <b>59.3%</b> | <b>19'198</b> | <b>58.2%</b> | <b>97'623</b>   | <b>60.3%</b> |
| <b>2) Oeuvres d'entraide suisses</b>    |               |              |               |              |               |              |               |              |               |              |                 |              |
|   | 9'803         | 31.6%        | 11'340        | 35.4%        | 12'940        | 39.6%        | 12'177        | 36.6%        | 10'819        | 32.8%        | 57'079          | 35.3%        |
| <b>Total</b>                            | <b>9'803</b>  | <b>31.6%</b> | <b>11'340</b> | <b>35.4%</b> | <b>12'940</b> | <b>39.6%</b> | <b>12'177</b> | <b>36.6%</b> | <b>10'819</b> | <b>32.8%</b> | <b>57'079</b>   | <b>35.3%</b> |

#### b. Activités des représentations suisses et des bureaux de coopération de la DDC

| Régions                      | 2001          |             | 2002          |             | 2003          |             | 2004          |             | 2005          |             | Total 2001-2005 |             |
|------------------------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|-----------------|-------------|
|                              | CHF           | %           | CHF             | %           |
| Afrique                      | 70            | 0.2%        | 100           | 0.3%        | 98            | 0.3%        | 147           | 0.4%        | 1'186         | 3.6%        | 1'601           | 1.0%        |
| Amérique latine              | 819           | 2.6%        | 806           | 2.5%        | 381           | 1.2%        | 542           | 1.6%        | 905           | 2.7%        | 3'453           | 2.1%        |
| Asie/Moyen-Orient            | 226           | 0.7%        | 103           | 0.3%        | 260           | 0.8%        | 673           | 2.0%        | 891           | 2.7%        | 2'153           | 1.3%        |
| Europe et CEI                | 0             | 0.0%        | 0             | 0.0%        | 0             | 0.0%        | 0             | 0.0%        | 0             | 0.0%        | 0               | 0.0%        |
| <b>Total</b>                 | <b>1'115</b>  | <b>3.6%</b> | <b>1'009</b>  | <b>3.2%</b> | <b>739</b>    | <b>2.3%</b> | <b>1'362</b>  | <b>4.1%</b> | <b>2'982</b>  | <b>9.0%</b> | <b>7'207</b>    | <b>4.5%</b> |
| <b>Total général (a - b)</b> | <b>30'999</b> | <b>100%</b> | <b>31'999</b> | <b>100%</b> | <b>32'664</b> | <b>100%</b> | <b>33'248</b> | <b>100%</b> | <b>32'999</b> | <b>100%</b> | <b>161'909</b>  | <b>100%</b> |

## 10.4

### Tableau des relations de l'aide humanitaire avec les autres domaines de la DDC et autres offices de l'administration fédérale exerçant des activités à l'étranger

#### Chancellerie fédérale

| Office fédéral responsable | Tâches avec dimension humanitaire   | Liens avec l'aide humanitaire de la Confédération |
|----------------------------|---|---|
| État-major                 | Coordination et direction des tâches du Conseil fédéral, notamment lors de crises et de catastrophes à l'étranger | Information réciproque et concertation            |

#### DFAE

| Office fédéral responsable  | Tâches avec dimension humanitaire   | Liens avec l'aide humanitaire de la Confédération            |
|---|---|--|
| Secrétariat d'État  | Définition des buts généraux de politique étrangère   | Concertation et participation                                |
| DDC   | Activités de tous les domaines de la DDC  | Information, concertation, coopération et actions conjointes |
| Divisions politiques  | Identification et prise en compte des foyers de crise à l'étranger  | Information, concertation et participation                   |
|   | Préparation des actions et des négociations en matière de sécurité, de solidarité internationale et de promotion des droits de l'homme, du DIH et du droit des réfugiés | Information, concertation et coopération                     |
|   | Aide aux compatriotes en difficulté à l'étranger  | Concertation et action conjointe                             |
| Direction du droit international public                           | Négociation, conclusion et mise en œuvre des traités internationaux, des droits de l'homme, du droit des réfugiés et du droit international humanitaire                 | Concertation et participation                                |
| Représentations diplomatiques et consulaires suisses à l'étranger | Lieux d'opération des activités de l'aide humanitaire de la Confédération   | Concertation et appui (logistique et politique)              |

## DFI

| Office fédéral responsable                  | Tâches avec dimension humanitaire   | Liens avec l'aide humanitaire de la Confédération |
|---|---|---|
| Office fédéral de la santé publique         | Promotion et protection de la santé des personnes via l'Organisation mondiale de la santé                 | Information et concertation                       |
| Domaine des écoles polytechniques fédérales | Enseignement et recherche dans les domaines techniques et scientifiques ayant une implication humanitaire | Information                                       |

## DFJP

| Office fédéral responsable    | Tâches avec dimension humanitaire   | Liens avec l'aide humanitaire de la Confédération |
|-------------------------------|---|---|
| Office fédéral des migrations | Soutien au rapatriement des demandeurs d'asile déboutés, dialogue sur la migration internationale | Information, concertation et action conjointe     |
| Office fédéral de la justice  | Représentation de la Suisse devant les instances des droits de l'homme                            | Information                                       |
| Office fédéral de la police   | Equipes d'identification des victimes de désastres à l'étranger                                   | Coopération opérationnelle                        |

## DDPS

| Office fédéral responsable                       | Tâches avec dimension humanitaire                                   | Liens avec l'aide humanitaire de la Confédération |
|--|---|---|
| Direction de la politique de sécurité            | Développement de stratégies en matière d'armement et de désarmement | Information et concertation                       |
| Défense  | Aide en cas de catastrophe à l'étranger                             | Coopération et opérations conjointes              |
|  | Fourniture de matériel de l'armée à l'étranger                      | Coopération et opérations conjointes              |
| Office fédéral de la protection de la population | Protection, sauvetage et entraide lors de catastrophes              | Information et opérations conjointes              |

## **DFF**

| Office fédéral responsable           | Tâches avec dimension humanitaire  | Liens avec l'aide humanitaire de la Confédération |
|--------------------------------------|--|---|
| Administration fédérale des finances | Se prononce sur tous les projets des départements fédéraux susceptibles d'entraîner des dépenses       | Information et concertation                       |
| Office fédéral du personnel          | En charge des bases et des instruments destinés à la gestion du personnel de l'administration fédérale | Information et concertation                       |
| Contrôle fédéral des finances        | En charge de la surveillance des organismes chargés de tâches publiques                                | Information et concertation                       |

## **DFE**

| Office fédéral responsable      | Tâches avec dimension humanitaire   | Liens avec l'aide humanitaire de la Confédération |
|---------------------------------|---|---|
| Secrétariat d'État à l'économie | En charge de la coopération économique et financière au développement en vue de réduire la pauvreté | Information et concertation                       |
| Office fédéral de l'agriculture | Formulation de la politique de l'aide humanitaire alimentaire internationale                        | Coopération                                       |
| Office vétérinaire fédéral      | Surveillance et intervention lors d'épizooties  | Information réciproque                            |

## **DETEC**

| Office fédéral responsable         | Tâches avec dimension humanitaire  | Liens avec l'aide humanitaire de la Confédération |
|------------------------------------|--|---|
| Office fédéral de l'environnement  | Préservation des écosystèmes et protection de l'homme contre les nuisances excessives, notamment lors de catastrophes naturelles | Concertation et coopération                       |
| Office fédéral de la communication | Collaboration au sein des instances internationales pour les aspects de communication, notamment lors de catastrophes naturelles | Concertation                                      |