

01.072

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

du 14 novembre 2001

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
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 proposons également de classer les interventions parlementaires suivantes:

- 1999 P 99.3292 Indemniser les Albanais du Kosovo pour leur participation à la reconstruction de la région (N 8.10.99, Groupe socialiste)
- 1999 P 99.3295 Renforcer la politique de paix dans la région des Balkans (N 8.10.99, Groupe socialiste)
- 1999 P 99.3162 Mesures visant à maîtriser les conséquences de la guerre dans les Balkans (N 8.10.99, Aepli Wartmann)
- 2000 P 00.3091 Appui accru au CICR et à l'ASC (N 23.6.00, Günter)

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

14 novembre 2001 Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

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 la 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 1050 millions de francs concernant la continuation de l'aide humanitaire de la Confédération s'appuie sur le message du 20 novembre 1996 (96.092), approuvé le 3 juin 1997 pour une période de quatre ans au moins, entré en vigueur le 1^{er} février 1998, et qui sera épuisé à mi-2002. Le présent message propose l'allocation d'un crédit-cadre d'un montant de 1500 millions de francs s'étendant sur une période de quatre ans au moins.

Le présent message est particulier parce qu'il intègre en fait deux messages. Pour la première fois, le financement par la Confédération des frais du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) induits au siège, par ses activités de soutien aux opérations sur le terrain, est inclus dans le présent crédit-cadre. Depuis 1931, la Confédération participe au financement des frais du CICR induits au siège. Ceux-ci étaient cependant traités dans un arrêté fédéral séparé. Ces contributions au budget siège s'ajoutent à celles apportées dans le cadre de la continuation de l'aide humanitaire de la Confédération au titre du budget terrain du CICR et aux éventuelles contributions annuelles supplémentaires. Dès le présent message, les deux contributions sont regroupées en un seul crédit-cadre. La plus grande partie de la hausse du montant demandé pour le présent crédit-cadre s'explique donc par la présence des frais du CICR induits au siège. L'autre partie de la hausse s'explique par la volonté du Conseil fédéral d'augmenter les moyens financiers de l'aide humanitaire de la Confédération.

Le présent message inaugure le 3^e millénaire. Loin du monde serein, tel que l'on avait pu l'envisager lors de la chute du Mur de Berlin - libéré pourtant de l'incertitude que faisait peser sur son devenir le duel atomique des deux Grands -, c'est au contraire à un monde marqué par une précarité croissante et une complexité accrue auquel la Confédération veut apporter son aide humanitaire. Depuis la mi-90, le nombre des conflits semble s'être stabilisé, à un niveau élevé cependant. Par contre, celui des catastrophes naturelles, écologiques et technologiques, est en forte hausse depuis les années 70.

L'aide humanitaire de la Confédération dispose d'indéniables forces pour faire face à ces défis, et elle s'appuie sur des bases éthiques très solides. Témoignage de la solidarité et de la responsabilité du peuple suisse vis-à-vis des victimes, l'aide humanitaire, par son action et sa présence, contribue à forger un avenir durable, dans la dignité et la sécurité.

Sur décision du Conseil fédéral du 28 septembre 2001, l'appellation "Corps suisse d'aide en cas de catastrophe (ASC)", utilisée depuis la création de l'ASC en 1973, a été remplacée par l'appellation "Corps suisse d'Aide humanitaire (CSA)". Ce

changement vise à traduire plus précisément, à l'intention des partenaires suisses et étrangers, de la population suisse comme des victimes, la nature vaste et complexe des missions couvertes par le CSA.

La première partie du message rappelle les chances offertes à l'aide humanitaire de la Confédération ainsi que les difficultés et les défis auxquels elle doit faire face. La deuxième partie présente son cahier des charges. La troisième expose les axes de continuité et les axes de changement dans la stratégie de l'aide humanitaire pour les quatre prochaines années. La quatrième partie est consacrée aux questions financières et traite également des questions d'organisation et de personnel. L'annexe comprend deux rubriques, le compte rendu de l'utilisation du crédit-cadre en cours et les données statistiques.

Introduction

L'aide humanitaire de la Confédération est l'expression la plus visible et la plus connue de la solidarité internationale de la Confédération.¹ Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, elle a été active et présente à l'étranger, en apportant son soutien aux victimes des crises et des catastrophes², en conduisant ses propres actions directes ou en se manifestant par l'intermédiaire de ses nombreux partenaires humanitaires, suisses et autres.

L'aide humanitaire de la Confédération a été - et a vocation à demeurer - indépendante, neutre et impartiale. Elle n'est pas subordonnée à des conditions politiques. Sa pertinence et sa crédibilité sont largement reconnues.

Dans le présent contexte, l'aide humanitaire reste d'actualité et demeurera nécessaire à l'avenir. Au vu des besoins croissants dans le domaine, la Confédération entend ainsi augmenter la performance et les moyens financiers de son aide humanitaire. Sa continuation et son financement font l'objet du présent message, le 19^e adressé au Parlement par le Conseil fédéral depuis la création de l'aide humanitaire de la Confédération.

- 1 La loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales énonce le mandat de l'aide humanitaire comme suit: «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.»
- 2 Les catastrophes sont des crises trop fortes, par leur intensité et leur proportion, pour permettre aux populations et aux sociétés qu'elles frappent d'en maîtriser les effets par leurs propres forces. Les conflits armés équivalent à des catastrophes causées par l'homme. Les crises naissent d'une rupture d'équilibre. L'aide humanitaire se soucie avant tout de remédier aux déséquilibres sociopolitiques, écologiques, technologiques et alimentaires. Elle réagit aux crises causées par des catastrophes ou des conflits armés, qui menacent la vie en semant la souffrance et la misère.

Message

1

L'état du monde vu par les acteurs humanitaires à l'aube du 3^e millénaire

Des deux idéologies ayant profondément influencé le XX^e siècle – le marxisme et le fascisme, – le marxisme se marginalisait encore plus avec la chute du Mur de Berlin en novembre 1989, alors que le fascisme avait déjà presque cessé d'exister. Elles devaient alors faire place à un nouvel ordre mondial, marqué notamment par le rapprochement de l'Europe orientale et du monde occidental et l'établissement d'une paix durable sur la plus grande partie de la planète. Les principes économiques et les instruments technologiques de l'Occident étaient promis à un développement universel, qui accompagnerait les pays du Sud vers un nouvel élan dans leur développement.

Plus d'une décennie plus tard, la réalité est préoccupante: les conflits à caractère politique, religieux ou ethnique, restent présents sur chaque continent. La fin de la guerre froide a été suivie d'une diminution des conflits à caractère international et d'une multiplication des crises internes. Ces dernières ont contribué à la destruction des Etats les plus fragiles et à la prolifération de nouveaux acteurs non étatiques. Ces crises font des victimes surtout parmi les populations civiles, les principes humanitaires étant souvent ignorés.

Le volume global de l'aide publique internationale au développement a été réduit ces dernières années. En revanche, l'aide humanitaire a connu une augmentation sensible des montants alloués, au détriment des contributions attribuées au titre de la coopération au développement. Si certains estiment que ce n'est pas le rôle de l'Etat de venir en aide aux plus défavorisés, les contributions de l'économie privée et de la société civile n'ont pas encore à ce jour remplacé l'aide publique au développement, qui reste toujours le plus grand fournisseur de fonds pour l'aide internationale.

Dans le domaine des catastrophes naturelles, écologiques et technologiques, les problèmes politiques liés à la réponse humanitaire sont généralement moins aigus que lors des conflits. La solidarité internationale y est aussi plus facilement mobilisable et la mise en œuvre des secours est généralement moins politisée.

Certains signes laissent à penser que les conflits pourraient avoir à l'avenir pour objectif la prédominance d'un système unique de valeurs, plutôt que celle d'une ethnie, d'un nationalisme ou d'une religion. Les pressions accrues exercées par l'évolution démographique à l'échelle planétaire, les inégalités de développement et de chances ainsi que la paupérisation continueront aussi à générer leur lot de crises et de catastrophes naturelles et écologiques.

A l'avenir, une plus grande maîtrise du développement humain passera par la mise en place d'un cadre de références commun et par une solidarité accrue. Comme l'Etat-nation n'est plus aujourd'hui le seul acteur pertinent dans les crises, son autorité est en partie remplacée par la délégation volontaire de certaines de ses compétences à une «gouvernance» plus large, favorisant la recherche collective de solutions aux problèmes contemporains. De plus, un dialogue équitable et transparent doit être mis en place au sein des sociétés et entre elles, dialogue qui n'exclue pas les voix dissidentes. Ce cadre de références commun doit comprendre les règles et les valeurs fondamentales du droit international humanitaire (les Conventions de

Genève de 1949 et leurs Protocoles additionnels de 1977). Il convient aussi de faire en sorte que celles-ci conservent toute leur crédibilité et soient pleinement appliquées. Quant à la solidarité, elle implique un engagement accru, fruit d'un sentiment éthique de responsabilité collective face aux victimes. Ceci signifie concrètement la mise à disposition de ressources supplémentaires pour l'aide humanitaire. Par le passé, l'aide humanitaire de la Confédération a démontré sa capacité à apporter une contribution importante et de grande qualité à l'action humanitaire internationale. Il devrait en aller de même à l'avenir. L'aide humanitaire de la Confédération est porteuse d'un message de solidarité vécue et d'espoir.

2 Les défis de l'aide humanitaire

En ce début de XXI^e siècle, l'aide humanitaire est confrontée à des difficultés récurrentes et à des problèmes liés au développement des crises et des conflits. Aux bouleversements qui ont suivi la fin de la guerre froide s'ajoutent les effets de la globalisation. Ceux-ci accentuent les conséquences de la surpopulation et de la paupérisation, celles de dépenses militaires excessives par rapport aux tâches sociales de l'Etat, mais aussi la détérioration de l'environnement, le manque de ressources énergétiques et en eau. L'aide humanitaire lutte contre les dommages causés par les catastrophes naturelles, écologiques et technologiques, aggravés par l'exode rural, les migrations internationales et les grandes pandémies (VIH/SIDA, tuberculose et malaria en particulier).

2.1 La réalité

Au seuil du XXI^e siècle, la guerre conventionnelle entre Etats n'a pas disparu. Aujourd'hui cependant, c'est surtout la stabilité interne des Etats qui est devenue un enjeu. Les changements territoriaux sont toujours considérés comme envisageables, puisque les frontières héritées de l'époque coloniale sont contestées et qu'il existe une volonté de faire coïncider l'Etat avec des données ethniques. Les tentatives d'universalisation du modèle occidental suscitent des réactions d'indigénisation.

Aujourd'hui, le risque demeure que l'aide humanitaire soit utilisée comme un substitut de l'action politique. Les réalités du terrain ont également été confondues parfois par certains acteurs humanitaires, qui ont mélangé visibilité et pertinence. Un effort plus large est également attendu du secteur privé.

D'autres facteurs se précisent aussi, contraignant les acteurs humanitaires à repenser sans cesse leur stratégie d'assistance et de protection. Notons, en particulier:

La violence contre les populations civiles et les acteurs humanitaires: ces dernières années ont vu un nombre croissant de conflits se caractériser par l'instrumentalisation de la population civile à des fins militaires et politiques, et par la violation des règles de droit protégeant les populations civiles et les acteurs humanitaires. Aujourd'hui, 90 % environ des victimes de conflits sont des civils, et les conflits sont devenus la cause principale des mouvements de populations, à l'intérieur et hors des frontières. Depuis quelques années également, le nombre d'acteurs humanitaires tués en mission est également très élevé.

La destruction des structures étatiques: les conflits actuels affaiblissent et mettent en péril des Etats constitués, tels que, par exemple, la Somalie ou l'Angola. Il ne s'agit plus de guerre classique mais de l'éclatement d'une multitude de foyers de conflits dérégulés, où les causes de tensions sont multiples et complexes. Dans de telles situations, l'aide humanitaire est difficile, car l'accès aux victimes par les acteurs humanitaires est souvent interdit par les parties au conflit, ou s'il est possible, il est soumis à des conditions.

La criminalisation des conflits: la guerre idéologique d'hier a été remplacée par endroits par la guerre privée, pour des gains privés et se déroulant sur le territoire d'Etats souvent incapables d'exercer leur autorité. Les protagonistes de ces conflits «privés» ont intérêt à ce qu'ils perdurent afin de s'accaparer des ressources (or, diamants, pétrole, stupéfiants, bois précieux) et de conserver leur pouvoir. De même, la capacité de frappe du terrorisme international aura des conséquences aujourd'hui encore imprévisibles.

La médiatisation des conflits et les médias dans les conflits: en augmentant la visibilité d'une crise, les médias ont la capacité d'inciter les acteurs politiques et humanitaires à l'action. De même, une utilisation perverse de l'information peut avoir des conséquences dévastatrices dans les conflits, tels les messages de haine incitant au génocide au Rwanda. Ce pouvoir confère aux médias une responsabilité politique et humanitaire qui devrait être exercée au service des plus vulnérables.

Les acteurs nouveaux et leur multiplication: la multiplication des acteurs souhaitant participer à l'aide humanitaire – notamment les ONG, les entreprises multinationales, la société civile, les acteurs du développement, les forces armées et d'autres acteurs encore – a entraîné des diminutions de l'efficacité de l'aide, en particulier dans la coordination humanitaire, et a souvent engendré des imprécisions et des duplications.

La guerre des mandats et la perte de l'éthique humanitaire: la présence sur le terrain de nombreux acteurs, agissant parfois en-dehors des principes humanitaires reconnus, a abouti à une certaine perte de l'éthique humanitaire, parfois au détriment des victimes elles-mêmes, tout en suscitant une concurrence entre acteurs pour la visibilité et l'accès aux ressources financières.

Trois considérations supplémentaires sont encore nécessaires à ce stade. La première porte sur l'appui de forces armées à l'action humanitaire. Certains Etats se distinguent à la fois par leur engagement en faveur de l'aide humanitaire et par la mise à disposition de troupes pour les opérations de soutien à la paix. Celles-ci peuvent créer un environnement plus sûr, prévenir la violence, soutenir et faciliter la mission des organisations humanitaires. Une identification précise des tâches à accomplir par les acteurs politico-militaires et les acteurs humanitaires, selon leurs mandats respectifs, est donc nécessaire. L'appui des forces armées peut aussi concerner plus directement les prestations humanitaires. Dans ce cas, la responsabilité de l'apport d'aide humanitaire incombe à des autorités civiles, selon le principe de subsidiarité, qui veut que les moyens de l'armée ne soient utilisés que si les moyens civils ne suffisent plus et que la responsabilité de l'engagement revienne aux autorités civiles. Une réglementation différente risquerait d'entamer l'impartialité et la neutralité de l'aide humanitaire, tout en compromettant la sécurité des acteurs humanitaires. La deuxième considération rappelle qu'à ce jour le droit international humanitaire ne se prononce pas sur la légitimité des interventions militaires mais sur la conduite des hostilités, les interventions militaires devant être basées sur la Charte des Nations

Unies. La troisième considération porte sur l'utilisation de sanctions économiques. Pour la Confédération, l'aide humanitaire apportée pendant et après une situation d'urgence n'est pas subordonnée à des conditions politiques.

Des progrès apparaissent aussi au bilan des dix dernières années. La démocratie s'est établie en Europe centrale et orientale et dans presque tous les pays d'Amérique latine. L'Afrique du Sud a mis fin à l'apartheid. Des millions de réfugiés sont rentrés chez eux. La situation au Rwanda et au Timor oriental laisse entrevoir des espoirs. Au terme des guerres qui ont accompagné l'éclatement de l'ancienne Yougoslavie, la Croatie, et, avec plus d'incertitude, la Bosnie-Herzégovine, ont retrouvé la stabilité. Les opérations massives d'aide humanitaire dans la Province du Kosovo sont terminées et la reconstruction est bien engagée. De nouveaux foyers de conflits restent par contre actifs, notamment en République Démocratique du Congo, dans la sous-région de l'Afrique de l'Ouest (Sierra Leone, Libéria, Guinée) et en Tchétchénie. D'anciens conflits perdurent et demeurent sans solution, tels l'Afghanistan, la Somalie, l'Iraq, le Sri Lanka, le Soudan, l'Angola et la Palestine.

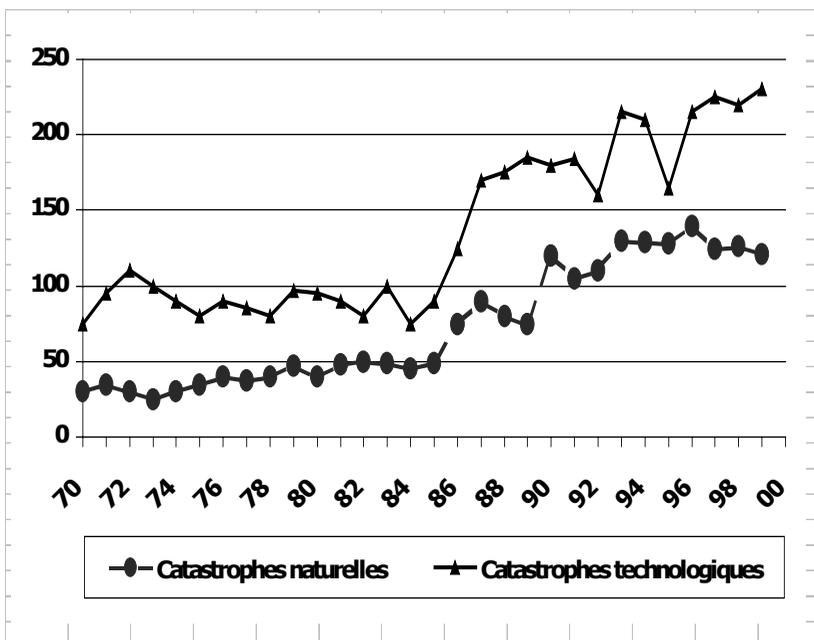
2.2 Les risques

De multiples catastrophes naturelles ont nécessité une aide humanitaire internationale sur tous les continents. Les prévisions suggèrent qu'à l'avenir un nombre plus conséquent encore de personnes risque d'être mis en danger. D'une part, à cause d'une fréquence accrue du nombre de catastrophes, dont l'être humain est lui-même parfois responsable, et, d'autre part, à cause d'une vulnérabilité plus grande, due aussi à une fragilisation croissante d'écosystèmes situés la plupart du temps dans les mêmes régions géographiques. La réponse humanitaire internationale aux catastrophes naturelles a été la plupart du temps rapide et généreuse. Les leçons tirées de ce type d'engagement mettent en évidence, au niveau de chaque Etat, un besoin récurrent de planification, au plan de la prévention et de l'état de préparation, de l'alerte précoce, de la coordination et de la mise en place de structures régionales d'assistance. A l'Est et au Sud, rares sont en effet les pays qui disposent des capacités adaptées de préparation aux catastrophes, et des mécanismes d'action nécessaires pour faire face, sans aide extérieure, aux conséquences des catastrophes.

L'aide humanitaire internationale devra améliorer son impact et ses effets positifs. Toutefois, elle devra surmonter des obstacles tels que la spécificité de chaque crise ou catastrophe, qui nécessite de rechercher une réponse appropriée et ajustée aux besoins. Les tâches de l'aide humanitaire sont précises. Elles couvrent l'assistance et la protection. La confusion doit être évitée. Les acteurs humanitaires ne doivent pas non plus être poussés à dépasser leur mandat et à agir à la place d'autres acteurs. Aussi, face à certaines crises qui ne s'arrêtent pas, face à ces catastrophes naturelles récurrentes et à ces conflits qui s'enfoncent dans des espaces de «non-droit», il ne peut exister de «conflits oubliés», même si l'aide humanitaire peut quelquefois être accusée de prolonger une crise plutôt que de contribuer à la résorber. Lors de crises chroniques, durables et à épisodes multiples, la réponse la plus pertinente reste le soutien constant à la résilience des individus, des communautés locales et des institutions.

Catastrophes naturelles et catastrophes technologiques: Evolution générale

Nombre:



Swiss Re, sigma n° 2/2001

2.3 Les chances

Les chances existent pour améliorer l'impact positif de l'aide humanitaire. Dans les secteurs de la réflexion, de l'approche fondamentale, de la formation des acteurs humanitaires, de l'action internationale humanitaire et de sa coordination, ainsi que du financement notamment, l'aide humanitaire possède des atouts considérables.

L'aide humanitaire de la Confédération participe activement, tant à la réflexion internationale sur l'aide humanitaire qu'à sa mise en œuvre, en y apportant une contribution pertinente et estimée. Depuis 1998, à travers le «segment humanitaire» de l'ECOSOC (Conseil économique et social des Nations Unies) notamment, avec la participation des Etats du Sud, du Nord et de l'Est, un dialogue a été mis en place visant à élaborer une perception commune des difficultés à affronter. Au sein du Comité permanent interorganisations de l'ONU, présidé par le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires, un mécanisme est offert aux principaux acteurs humanitaires afin d'échanger et de formuler des recommandations sur les crises et problèmes humanitaires. Au sein du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, la mise en œuvre de «l'Accord de Séville» a réaffirmé avec succès les rôles respectifs ainsi que l'esprit dans lequel se déroule la coopération entre les composantes du mouvement.

Forte de l'expertise et de la flexibilité déjà acquises, l'aide humanitaire de la Confédération s'efforce constamment de s'adapter aux changements et de maîtriser les nouvelles situations, par l'innovation, la formation accrue, la professionnalisation, une plus grande coordination avec les autres acteurs et une multilatéralisation plus poussée. Les exigences requises en termes de connaissances et d'expertise sont considérables. L'aide humanitaire est dorénavant gérée, formée et équipée pour un environnement en évolution rapide, technologiquement avancé et global. La décentralisation de l'organisation est cruciale, de même que les activités de planification, de «controlling» et d'évaluation. La nécessité de formations conjointes pour les acteurs humanitaires et les questions de sécurité prennent de l'ampleur. Les alliances, les réseaux, les coalitions, l'échange et la mise à disposition de personnel, ainsi que le transfert de connaissances, sont devenus des instruments essentiels du succès. Les principes directeurs dans la gestion des ressources humaines tiennent compte de la performance et de l'exigence de rendre des comptes.

L'expérience montre aussi qu'une solution aux crises et aux catastrophes, pour être efficace et viable sur le long terme, doit porter sur les causes de façon globale, être concertée et coordonnée, et agit ainsi sur les différents facteurs à l'origine de la crise, c'est-à-dire la pauvreté, l'absence de développement et d'opportunités, la haine ethnique ou religieuse, l'injustice, la cupidité et les violations des droits de l'homme. Les acteurs en charge des activités de protection, en particulier le CICR et le HCR, auront soin de les renforcer. Dans le domaine des catastrophes naturelles, une approche sur le long terme est mise en place, comprenant la prévention et l'augmentation des capacités de gestion des risques potentiels, incluant la planification préalable aux catastrophes – notamment la formation de spécialistes, le renforcement des institutions et les micro-projets à effet d'entraînement – l'assistance humanitaire régionale ainsi que la reconstruction ancrée dans des solutions durables. Ainsi, l'aide humanitaire s'inscrit dans une large perspective qui englobe la prise en considération de tous les acteurs à même d'y contribuer par leurs mandats respectifs. Des changements dans les systèmes de financement de l'aide internationale sont aussi envisagés, non seulement pour mieux répondre aux besoins spécifiques du lien «urgence-développement» lors des sorties de crises, mais également pour prendre en compte les besoins particuliers des victimes des crises durables.

L'aide humanitaire de la Confédération est guidée par ses principes de cohésion interne ainsi que par la cohérence et la complémentarité avec les autres acteurs humanitaires. Des contacts sont développés avec les acteurs politiques et militaires, avec le secteur privé comme avec des organisations financières, telles que la Banque mondiale, pour promouvoir la recherche de solutions sur le long terme, tout en respectant le mandat, les principes et les critères distincts de chaque acteur.

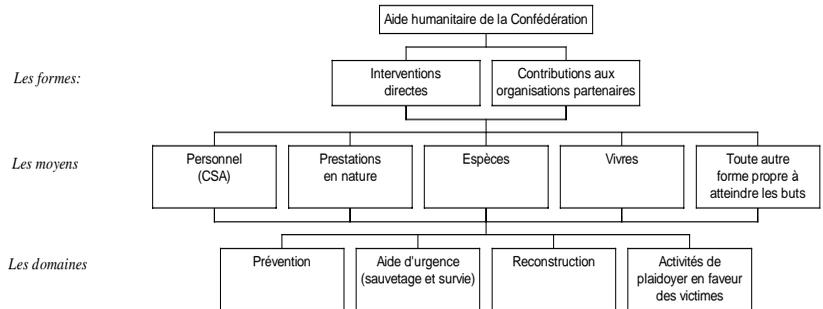
Le climat dans lequel évolue l'aide humanitaire de la Confédération est marqué par l'estime pour sa compétence, un mandat clair et un appui prononcé des pouvoirs publics et de la population suisse pour ses tâches en faveur des victimes et des plus défavorisés. La solidarité vécue du peuple suisse a continué d'ailleurs de se manifester au cours de ces dernières années, comme en témoigne l'ampleur inégalée des dons privés versés aux victimes des récents conflits et catastrophes. Sur la scène internationale, l'engagement de la Suisse est également apprécié, par les victimes et par ses partenaires. La confiance témoignée à l'aide humanitaire de la Confédération lui impose en retour des exigences très élevées de qualité et de pertinence. Pour faire face à ces défis, l'aide humanitaire entend ainsi renforcer ses capacités d'action par

une amélioration qualitative et quantitative de ses moyens humains, logistiques et financiers.

3 L'aide humanitaire de la Confédération

Le mandat de l'aide humanitaire de la Confédération est défini dans la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0). La formulation de cette loi garantit à l'aide humanitaire de la Confédération un cadre lui permettant de donner toute la pertinence et la qualité nécessaires à l'aide apportée. Elle lui permet de développer et d'adapter son action aux changements, de manière à ce qu'elle réponde de manière adéquate aux nouveaux besoins.

Au début de 2000, la DDC a chargé une équipe d'experts indépendants d'examiner les expériences faites dans le contexte de l'aide humanitaire de la Confédération au cours des dix dernières années, afin notamment d'obtenir des enseignements utiles à l'élaboration du présent message. Cet examen a porté en outre sur l'avenir et sur la mise en œuvre d'instruments correspondant aux besoins du futur. Une attention particulière a été portée à l'évolution du contexte humanitaire et des stratégies globales. Le résultat de cet examen a été intégré dans la rédaction du présent message.



3.1 Le cahier des charges

L'aide humanitaire est destinée aux populations victimes d'une catastrophe naturelle ou d'un conflit armé, lorsque les ressources propres d'un pays ou d'une région frappés par une crise d'une grande ampleur et intensité ne lui permettent pas d'y faire face sans aide extérieure. Elle donne la priorité aux groupes les plus vulnérables et les plus démunis socialement, en particulier les femmes et les enfants, les malades et les personnes âgées, les réfugiés et les personnes déplacées.

Elle a pour priorité la sauvegarde de la vie humaine lorsqu'elle est menacée ainsi que le soulagement des souffrances. Sa deuxième priorité est de faciliter la réintégration et la réhabilitation. Sa troisième priorité enfin, consiste à renforcer, avec le concours de la population concernée, les mécanismes locaux de défense et de prévention afin de parer à l'éventualité de crises ultérieures. Cette troisième priorité implique le transfert de connaissances ainsi que le renforcement des capacités et des mécanismes locaux et régionaux de réponse aux crises.

L'aide humanitaire peut prendre la forme de prestations en nature, notamment la fourniture de denrées alimentaires, de contributions en espèces, la mise à disposition de spécialistes et d'équipes de secours, notamment en cas de catastrophe naturelle, ou de toute autre forme propre à atteindre ses objectifs.

Son mandat montre l'étendue des domaines couverts:

- Les conflits: les guerres, guerres civiles, conflits analogues à des guerres civiles, affrontements.
- Les crises: l'effondrement des structures étatiques, l'absence de réseaux sociaux pour les victimes.
- Les catastrophes naturelles: les séismes, les inondations et les sécheresses.
- Les catastrophes technologiques: les sinistres d'origine nucléaire, biologique et chimique, les ruptures de digues ainsi que d'autres destructions massives et d'importance majeure constituant une menace pour la vie humaine.

L'aide humanitaire de la Confédération fait partie de la politique extérieure de la Suisse. Comme telle, elle contribue à la réalisation des cinq objectifs de politique extérieure initialement fixés dans le «*Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90*» (93.098), reformulés dans la nouvelle Constitution fédérale entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000 et repris dans le «*Rapport sur la politique extérieure 2000*» (00.091). L'aide humanitaire de la Confédération intègre les «*Lignes directrices Nord-Sud*» (FF 1994 II 1217). Elle repose sur les crédits de programme adoptés par les Chambres fédérales dans le cadre de la coopération internationale de la Suisse, en particulier le «*Message concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement*» (98.072) et le «*Message sur la poursuite de la coopération renforcée avec l'Europe de l'Est et les pays de la CEI*» (98.049).

3.2 Les dimensions humanitaires de la politique extérieure de la Suisse

Dans son «*Rapport sur la politique extérieure 2000*» (00.091) du 15 novembre 2000, le Conseil fédéral fait part de sa volonté de conduire une politique humanitaire suisse indépendante et disposant d'un profil marqué afin d'exprimer sa solidarité internationale. Il souhaite encourager particulièrement les deux domaines-clés de la politique extérieure humanitaire, à savoir le développement, la promotion et la pleine mise en œuvre du droit international humanitaire, et l'aide humanitaire de la Confédération. La politique humanitaire s'étend au-delà de ces domaines et couvre l'action d'autres départements de l'administration fédérale.

Des composantes humanitaires se retrouvent en effet dans tous les domaines de la politique extérieure de la Suisse, notamment la politique de coopération, des droits de l'homme, de sécurité, de migration et de l'environnement ainsi que la politique économique extérieure. La politique humanitaire de la Confédération ne s'inscrit donc pas dans un vacuum, mais dans un dispositif de mesures propres à renforcer globalement la sécurité humaine.

Dans le cadre de la sécurité humaine, la politique de promotion de la paix, de l'Etat de droit, de la démocratie, des droits de l'homme et du droit international humanitaire contribue à la prévention des crises et des conflits et à la recherche de solutions

durables à ces derniers. La politique humanitaire est partie intégrante de ce dispositif: elle a pour objectif de promouvoir les valeurs humanitaires (par le développement et l'application du droit international humanitaire, le dialogue avec les acteurs – étatiques et non étatiques – la diffusion, la communication et la sensibilisation aux valeurs humanitaires).

La politique humanitaire contribue également à la recherche de solutions durables aux problèmes politiques entravant l'action humanitaire internationale, notamment l'accès aux victimes de crises et de conflits, la sécurité des populations civiles et des acteurs humanitaires, la responsabilisation des acteurs non étatiques et la question de l'intervention humanitaire. La relation entre l'action humanitaire, l'action politique et l'action militaire ne peut non plus être ignorée³.

3.3 L'aide humanitaire de la Confédération en tant que partie de la politique extérieure de la Suisse

L'aide humanitaire de la Confédération constitue l'une des divisions de la Direction du développement et de la coopération (DDC) au sein du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Le Corps suisse d'aide humanitaire (CSA)⁴ – instrument visant notamment à l'engagement direct des moyens – fait partie de la DDC.

L'aide humanitaire de la Confédération est accordée avec indépendance et impartialité et n'est soumise à aucune condition politique. Elle n'est pas remboursable. Elle peut résulter d'une offre spontanée de la Confédération ou d'une demande des autorités du pays sinistré. Elle intervient avec l'appui des autorités constituées du pays sinistré.

La Confédération fournit une aide humanitaire à la fois par le biais d'actions directes et par l'appui accordé aux organisations partenaires, suisses et internationales, les deux formes d'aide pouvant aussi se combiner.

Les actions directes constituent la première forme d'engagement de l'aide humanitaire. Celles-ci recouvrent plusieurs dimensions et sont pluridisciplinaires. Elles s'effectuent à l'aide du Corps suisse d'aide humanitaire (CSA) ou avec l'appui des spécialistes nécessaires. Les engagements durent entre quelques jours et, au maximum, le temps nécessaire à la réalisation du projet, qui peut durer sur le moyen terme. Le CSA peut opérer sur plusieurs modes, individuellement, par petites équipes spécialisées, par équipe d'engagement rapide ou par l'intermédiaire de la Chaîne suisse de sauvetage. Celle-ci, utile surtout en cas de séisme, est composée des membres d'organisations partenaires et du CSA.

Le CSA est un corps de milice qui compte environ 700 personnes prêtes à intervenir. L'admission est ouverte à toute personne compétente, de nationalité suisse ou étrangère établie en Suisse ou en Principauté de Liechtenstein, qui est au bénéfice des compétences nécessaires et d'une expertise dans des domaines tels que la connaissance de langues et de cultures spécifiques. Ses membres sont sélectionnés et formés par la division Aide humanitaire + CSA de la DDC sur une base récurrente.

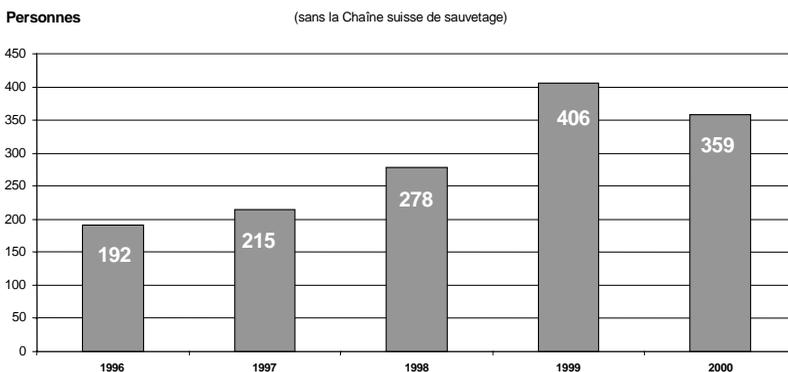
³ Voir «Die Humanitären Dimensionen der Schweizerischen Aussenpolitik», Schlussbericht der Arbeitsgruppe «Humanitäre Politik der Schweiz», (Bern, Januar 1999)

⁴ L'appellation «Corps suisse d'aide en cas de catastrophe (ASC)», utilisée depuis la création de l'ASC en 1973, a été remplacée dès le 28 septembre 2001 par l'appellation «Corps suisse d'aide humanitaire (CSA)».

Ils sont affectés, selon leur formation, leur expérience professionnelle et leurs connaissances, à l'un des neuf groupes spécialisés du CSA (construction, information, logistique, médecine, prévention et préparation, sauvetage, eau potable et hygiène, transmission, environnement/ABC). La mise sur pied de groupes spécialisés offrant de nouvelles expertises est envisagée. Un engagement sur le long terme de certains membres du CSA est également en voie de mise en œuvre, dans le cadre d'une professionnalisation accrue. L'aide humanitaire possède sa propre centrale du matériel, où sont entreposés les équipements nécessaires à ses activités opérationnelles.

Le soutien accordé aux organisations partenaires, suisses et internationales, constitue la deuxième forme d'engagement de l'aide humanitaire. Ce soutien peut prendre les formes mentionnées auparavant. Conformément à ses objectifs, l'aide humanitaire de la Confédération intervient dans les domaines de la prévention, de l'aide d'urgence et de la reconstruction, ainsi qu'au travers d'activités de protection passive et de plaidoyer en faveur des victimes et de leurs droits. Ces quatre domaines d'engagement se conjuguent et se renforcent mutuellement, de manière complémentaire et cohérente.

Engagements des membres du CSA 1996 - 2000



La prévention, surtout des catastrophes naturelles, écologiques et technologiques et la préparation: l'aide humanitaire a mis en place une stratégie visant à limiter les dommages causés par les catastrophes naturelles, écologiques et technologiques au moyen de mesures planifiables de prévention, de préparation et d'aide d'urgence. Celles-ci s'appuient alors sur des capacités opérationnelles – locales, nationales et régionales – conçues pour faire face aux catastrophes potentielles.

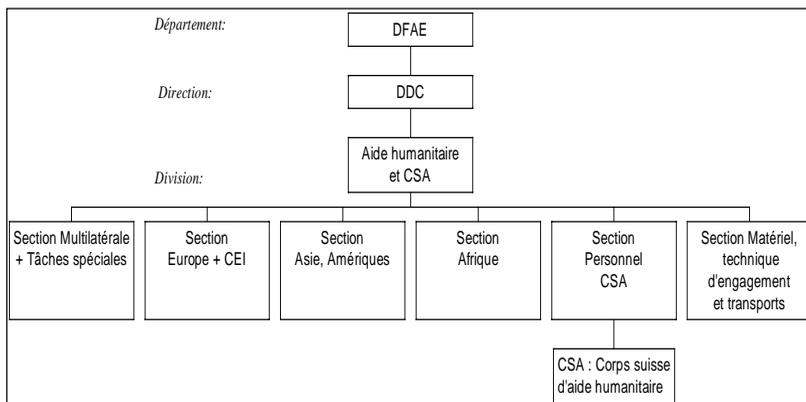
S'agissant de la prévention des conflits armés (c'est-à-dire de la prévention opérationnelle à court terme, lorsqu'un conflit est imminent, et de la prévention structurelle, à plus long terme, afin de traiter en profondeur les causes du conflit), la responsabilité principale incombe en premier lieu aux composantes suivantes de la politique extérieure: la diplomatie préventive, les bons offices, l'ensemble des mesures propres à favoriser la paix, la coopération au développement durable, la promotion civile et militaire de la paix, les activités économiques, commerciales et financières, etc. Toutes ces mesures visent notamment à prévenir le recours à l'aide humanitaire et à lui permettre d'agir en renforçant l'impact de ses activités.

L'aide d'urgence: cette phase comprend les actions de sauvetage et de survie. Au cours de cette phase, l'aide humanitaire peut compter sur la Chaîne suisse de sauvetage – en particulier sur ses équipes rompues au sauvetage des personnes ensevelies sous les décombres – et sur ses équipes d'engagement rapide, mises sur pied récemment afin de répondre à des besoins sans cesse différents. Les mesures de survie visent à détacher sur les lieux de la catastrophe des équipes chargées de soigner les victimes, de fournir les biens de première nécessité et d'assister sur place les personnes affectées. Ces mesures sont prises, notamment à la suite de catastrophes naturelles, et incluent l'identification des dommages, le sauvetage et les premiers secours aux blessés. Il arrive également que des situations de détresse – surtout lorsqu'elles sont récurrentes et chroniques – nécessitent la mise en place d'une action humanitaire sur le plus long terme, telle que l'aide aux réfugiés et aux personnes déplacées, ainsi qu'une assistance aux plus vulnérables. Les structures actuelles de l'aide humanitaire permettent la mise en œuvre de ce type d'action à plus long terme.

La reconstruction: il s'agit d'une phase de durée limitée, après les conflits et les catastrophes naturelles, visant au rétablissement des infrastructures de base, au retour des réfugiés et des personnes déplacées ainsi qu'à la consolidation du réseau social et des fondements tant sociaux qu'économiques de la société. Cette phase comprend notamment des mesures limitées de reconstruction servant à créer les conditions-cadres facilitant la mise en œuvre d'un développement durable basé sur la communauté. La reconstruction sur le long terme relève du cahier des charges de la coopération au développement et de la coopération technique.

Les activités de protection passive et de plaidoyer en faveur des victimes et de leurs droits: il s'agit d'activités mises en œuvre tout au long de chaque domaine des tâches de l'aide humanitaire. Par son action et sa présence sur le terrain, l'aide humanitaire exerce une fonction de protection passive des victimes. L'aide humanitaire de la Confédération rapporte également la situation sur le terrain afin de témoigner, d'attirer l'attention des autorités et de faire des recommandations en faveur des victimes. A travers ses propres canaux, bilatéraux et multilatéraux, l'aide humanitaire de la Confédération plaide pour les causes humanitaires au sein des forums appropriés, en défendant les victimes et leurs droits. Les efforts de défense, de promotion et de diffusion du droit international humanitaire vont dans le même sens. Le CICR et le HCR, tout particulièrement, ont reçu de la communauté internationale le mandat général de protéger les victimes et les réfugiés. Par son mandat, le BCAAH (Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies) mène en partie des activités de plaidoyer en faveur des victimes.

L'aide humanitaire de la Confédération tient compte, dans son action, des aspects liés à l'environnement, aux droits de l'homme, aux questions d'égalité, notamment à la répartition des rôles et à la disparité des besoins de la femme et de l'homme, et à la bonne gouvernance. Des efforts sont mis en œuvre afin de renforcer la compréhension entre les acteurs humanitaires et ceux du développement, de faciliter leur étroite collaboration et d'optimiser les ressources par le biais d'actions complémentaires sur la base des avantages comparatifs de chacun.



3.4 L'aide humanitaire de la Confédération en relation avec d'autres instruments et d'autres acteurs de la politique extérieure de la Suisse

La complexité des situations humanitaires à affronter implique que l'aide humanitaire de la Confédération ait les moyens d'agir avec efficacité. Une vision claire en matière de politique extérieure est requise, ainsi qu'une interaction constante entre l'aide humanitaire et les différents instruments de la politique extérieure de la Suisse. Un lien continu est également nécessaire avec les organisations humanitaires suisses et internationales si l'on veut pouvoir apporter les réponses adéquates aux crises.

L'aide humanitaire de la Confédération définit et remplit son mandat au sein de la DDC, qui collabore étroitement avec la Direction politique et la Direction du droit international public du DFAE. Elle consulte également les offices concernés des six autres départements de l'administration fédérale, notamment le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) pour la prévention des catastrophes naturelles et la réponse internationale aux catastrophes environnementales et technologiques, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) pour la recherche scientifique et son application, le Département fédéral de l'économie (DFE) pour la fourniture de céréales et de denrées alimentaires destinées à l'aide humanitaire et pour 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, le Département fédéral de justice et police (DFJP) pour les questions d'asile et de migration - dont la mise en œuvre des programmes de retour volontaire - et le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) pour les activités de sauvetage (des troupes de sauvetage du DDPS participent aux actions de la Chaîne suisse de sauvetage), du soutien logistique, du transport, de l'instruction et pour l'échange d'information, ainsi que pour les activités qui s'inscrivent dans le cadre du volet civil du «Partenariat pour la Paix» de l'OTAN. L'appui aux prestations d'aide humanitaire à l'étranger est fourni par l'armée de manière subsidiaire. La responsabilité de l'engagement incombe au DFAE. S'agissant des unités militaires appelés à

collaborer avec les organisations civiles, la responsabilité du commandement appartient au DDPS. Leur mission est limitée en principe aux domaines de la protection, de la logistique (transports inclus), communications et sauvetage, s'il s'agit de prestations qui ne peuvent pas, ou plus, être fournies par d'autres institutions en Suisse.

L'aide humanitaire de la Confédération entretient des contacts suivis avec les autorités à même de faciliter la mise en œuvre de son mandat, en Suisse et à l'étranger. Citons à cet égard les Missions permanentes de la Suisse près les organisations internationales à Genève, New York, Rome et Vienne, la Mission près l'Union européenne et la Mission suisse auprès de l'OTAN à Bruxelles, les ambassades et consulats de Suisse à l'étranger ainsi que les représentations étrangères en Suisse, ambassades à Berne et Missions permanentes à Genève. L'aide humanitaire de la Confédération entretient des relations avec les organisations humanitaires internationales, les œuvres d'entraide suisses actives dans l'action humanitaire, les ONG et l'économie privée. En Suisse, l'aide humanitaire de la Confédération informe le gouvernement, le Parlement, l'administration, la presse, la société civile ainsi que les représentants des communautés immigrées de ses activités, afin de favoriser l'échange d'information, les contacts et la concertation.

3.4.1 La politique extérieure de la Suisse

Le Conseil fédéral est convaincu que la façon la plus efficace de sauvegarder nos intérêts est de mettre les activités de politique extérieure au service de l'objectif visant à préserver l'indépendance et la prospérité de la Suisse, grâce au maintien d'une marge de manœuvre aussi large que possible.

Il est conscient de la responsabilité internationale et des obligations de notre pays, notamment dans la défense et la promotion des principes humanitaires qui se retrouvent dans chaque composante de la politique extérieure de la Suisse. Dans ce cadre, il encourage particulièrement deux domaines-clés, à savoir l'aide humanitaire et le droit international humanitaire. L'aide humanitaire n'est 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, à mettre en place les bases d'un développement durable et à créer ainsi les conditions d'un avenir porteur d'espérance.

Le Conseil fédéral détermine les buts et les moyens de sa politique gouvernementale, et il appartient au DFAE d'assurer la cohérence de la politique extérieure de la Suisse, en collaboration avec les autres départements fédéraux, et de coordonner les activités de politique extérieure.

Dans la Constitution fédérale du 18 avril 1999, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000, les cinq objectifs de politique extérieure de la Suisse ont été reformulés, l'objectif suprême étant la préservation de l'indépendance et de la prospérité de la Suisse:

- *Promouvoir la coexistence pacifique des peuples:* le Conseil fédéral fournit une contribution essentielle à la prévention des conflits dans des régions géographiques déterminées (Europe du Sud-Est et de l'Est, région méditerranéenne) sur des thèmes spécifiques (notamment la mise en place de la démocratie et de l'Etat de droit, la promotion du dialogue en cas de conflit, les efforts en vue de la reconstruction). Il veut renforcer au niveau national et international l'ouverture de la Suisse au dialogue et le respect de la diver-

sité culturelle, grâce au dialogue interculturel et à la Fondation Suisse solidaire.

- *Promouvoir le respect des droits de l'homme et la démocratie*: le Conseil fédéral souhaite renforcer par des mesures appropriées ses efforts en vue du respect et de la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit.
- *Soulager les populations dans le besoin et lutter contre la pauvreté*: le Conseil fédéral place la lutte contre la pauvreté au centre de sa coopération au développement, en fixant les points forts suivants: accroissement des revenus et de l'emploi, bonne gestion des affaires publiques, encouragement du secteur privé, gestion durable des ressources naturelles, intégration dans le commerce mondial, désendettement, égalité sociale, prévention et gestion des crises.
- *Préserver les ressources naturelles*: le Conseil fédéral veut s'engager en faveur du développement et de la mise en œuvre d'instruments juridiques de nature à créer un système international fort de défense de l'environnement. Le développement des accords existants, en particulier dans le domaine du climat, de la diversité biologique et des produits chimiques, ainsi que la création de règles internationales sur la protection des forêts et l'eau, constituent ses priorités.
- *Sauvegarder les intérêts de l'économie suisse à l'étranger*: le Conseil fédéral s'engage bilatéralement et multilatéralement en faveur de conditions-cadres mondiales favorables. La Suisse s'efforce notamment de mieux faire participer le secteur privé aux mécanismes de gestion des crises, met l'accent sur l'impact social et environnemental du développement économique et soutient une augmentation des programmes du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale pour la lutte contre la pauvreté.

Il importera au cours des prochaines années de poursuivre les efforts entrepris afin d'assurer une coordination toujours plus performante de la politique extérieure de la Suisse. Cette volonté de coordination implique une étroite coopération entre les différents acteurs de la Confédération. Politique extérieure et politique intérieure visent à interagir, à se compléter et à s'appuyer mutuellement.

3.4.2 La politique de sécurité

L'aide humanitaire de la Confédération est une partie de la politique extérieure de la Suisse. La politique extérieure vise à garantir activement nos intérêts et permet d'atteindre nos objectifs en matière de politique de sécurité. L'aide humanitaire soutient la mise en œuvre des cinq objectifs de la politique extérieure de la Suisse décrits précédemment.

Contrairement à la politique de sécurité, qui sert principalement les intérêts de la Suisse, dans le domaine de l'aide humanitaire, ce sont les besoins des victimes qui sont au premier plan. La sphère d'action de l'aide humanitaire de la Confédération est planétaire. Cela signifie notamment que l'aide humanitaire peut être fournie également là où il n'y a pas d'intérêt politique particulier. Cette dernière ne peut de ce fait être perçue comme un instrument en soi de la politique de sécurité.

Lorsque l'aide humanitaire est efficace, elle constitue un facteur de la sécurité politique de l'Etat dans lequel elle est mise en œuvre. En s'efforçant de prévenir catastrophes et conflits et de contribuer à la solution de ces derniers, l'aide humanitaire de la Confédération améliore la sécurité des pays affectés. Ces mesures servent également à réduire le potentiel belliqueux, lors de conflits en cours, ou après tout affrontement armé. Parmi les mesures que l'aide humanitaire de la Confédération peut mettre en œuvre figurent l'aide aux réfugiés et aux personnes déplacées ainsi que l'aide à la reconstruction.

Dès lors que l'aide humanitaire parvient à accroître la sécurité dans les Etats où elle est active, en particulier dans les Etats de notre région, ses effets sont généralement favorables pour la sécurité de la Suisse. La sécurité dans l'Etat où elle est à l'œuvre sert aussi les intérêts de l'aide humanitaire elle-même. De façon générale en effet, on constate que la sécurité amoindrit les besoins en aide humanitaire et augmente parallèlement la possibilité de fournir l'aide en question.

L'aide humanitaire fait partie de trains de mesures qui sont souvent nécessaires au lendemain d'une crise, notamment les mesures relevant de la politique de sécurité au sens large. Dans de nombreux pays (Afghanistan, Angola p. ex.) cependant, où l'aide humanitaire est engagée, de telles mesures font défaut, faute de solution politique, de sorte qu'un développement durable ne peut intervenir. Ceci maintient ces pays dans la dépendance de l'aide humanitaire. Dans certains cas même, cet état de fait est d'ailleurs malheureusement utilisé pour justifier l'absence de mesures politiques concrètes.

Soucieuse de défendre et de promouvoir ses objectifs, l'aide humanitaire de la Confédération entretient de bonnes relations avec les acteurs impliqués dans le domaine de la sécurité au sens étroit, à savoir notamment le DDPS, et plus particulièrement son Secrétariat général (SG), l'Etat-major général (EMG), l'Office fédéral de la protection civile (OFPC), ainsi que l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE) du DFE. En outre, l'aide humanitaire de la Confédération travaille de concert avec certaines organisations de sécurité internationale, dont les organes compétents de l'ONU en la matière, le Conseil de Partenariat euro-atlantique (CPEA) du «Partenariat pour la Paix» (PPP) de l'OTAN et l'OSCE. Elle est aussi active dans le domaine des relations entre civils et militaires.

3.4.3 La politique de développement

Traditionnellement, l'aide humanitaire a été conçue pour le court terme et les programmes de développement pour le long terme. Tous deux sont l'expression de la même solidarité et poursuivent le même objectif: prévenir les crises, apporter des secours et mettre en œuvre les bases d'un développement durable; programme ambitieux que seule une étroite collaboration leur permet de réaliser.

Les crises qui nécessitent une aide humanitaire sont souvent révélatrices de l'existence de problèmes de fond rongant le tissu social de sociétés qui ne sont pas à même de faire régler par des institutions représentatives et responsables les tensions dont elles sont porteuses et qui ne cessent de grossir.

La préoccupation de la politique du développement est d'encourager les pays partenaires à chercher en eux-mêmes les moyens de résoudre les problèmes, ce qui implique une véritable mutation sociale de longue haleine. Outre un partenariat avisé, ce

processus exige des négociations suivies sur les objectifs et les normes poursuivis en commun ainsi que le respect des clauses contractuelles.

Tous les acteurs de la politique de coopération participent à cette mutation; la traditionnelle coopération au développement et aide financière au bénéfice des pays du Sud, les relations avec les pays de l'Est, l'aide humanitaire aussi, bien entendu. Tous cautionnent l'aide à l'auto-prise en charge, ainsi que la création et le soutien des structures locales; et tous évitent aussi bien la consolidation des contraintes existantes que l'apparition de dépendances nouvelles. Faire retrouver la vie normale aux victimes de conflits tout en évitant de nouveaux affrontements exige une étroite coopération de tous les acteurs; quant aux instruments, ils sont mis en œuvre afin que l'on en tire le meilleur parti.

L'aide humanitaire se caractérise par une intervention d'urgence; il s'agit de sauver des vies et soulager les souffrances, rapidement, avec efficacité et flexibilité. Face à l'imprévisible, elle doit rester disponible pour les victimes. D'où la nécessité de concevoir et mettre en œuvre des stratégies de retrait rapide, de prendre ses distances par rapport aux engagements à long terme et d'éviter ainsi l'utilisation de ses moyens plus longtemps que nécessaire.

Concertation étroite et coopération sont de mise entre l'aide à court terme et l'aide à long terme. Pour satisfaire à cette exigence, il faut mettre en place un concept qui prenne en compte la situation réelle du pays ou de la région partenaire et qui prévoit l'engagement simultané des deux formes de prestations. Ce concept devrait adopter une approche globale et comprendre toutes les mesures garantissant ou rétablissant un développement durable et efficace, et également prendre en compte les indicateurs non seulement humanitaires et spécifiques au développement mais aussi politiques, de sécurité, économiques et sociaux. C'est dire que la transition du stade de conflit au stade de développement décrit une courbe non linéaire, mais soumise aux fluctuations d'un réseau de relations complexe. L'aide humanitaire travaille étroitement avec les autres divisions de la DDC et avec d'autres partenaires nationaux et internationaux pour assurer la mise en œuvre du principe du continuum/contiguum (soit les relations entre aide d'urgence, reconstruction et développement à long terme).

Le DFAE réunit, au sein de la même Direction, l'aide humanitaire internationale, la coopération technique et l'aide financière en faveur des pays en développement ainsi que la coopération technique en faveur des pays de l'Europe de l'Est et de la Communauté des Etats Indépendants (CEI). Le DFE réunit au sein du Secrétariat d'Etat 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. Ce regroupement de l'aide à court terme et de la coopération au développement facilite la planification commune et l'engagement combiné des moyens et leur modulation au gré des exigences propres à chaque situation de crise ainsi que la coordination des activités sur place. Elle présente en outre, surtout dans les pays qui bénéficient le plus de la coopération au développement et de la coopération avec l'Europe de l'Est et la CEI, l'avantage de profiter des synergies et de faire preuve de flexibilité et de continuité en portant les efforts là où les priorités l'exigent. En faisant passer cette priorité, par exemple, de la coopération au développement à l'aide d'urgence, puis de celle-ci à l'aide à la reconstruction pour en revenir ensuite à la coopération au développement, le Mozambique ou l'ex-Yougoslavie sont des exemples de ces transferts de priorité lors d'interventions de l'aide humanitaire et de la coopération technique.

Le chemin menant de l'aide d'urgence à la solution durable d'un problème doit tenir compte de nombreux éléments:

- Premièrement, toutes les activités de l'aide humanitaire ne débouchent pas nécessairement sur un engagement à long terme de la coopération au développement.
- Deuxièmement, le transfert de priorité de l'aide humanitaire à la coopération au développement ne se fait pas exclusivement au sein de la DDC. L'aide humanitaire de la Confédération intervient aussi dans les pays ne bénéficiant pas en priorité de la coopération suisse au développement, et une coopération en continu peut également être réalisée avec d'autres acteurs du développement, suisses ou internationaux.
- Troisièmement, le transfert de priorité ne concerne pas nécessairement l'un des instruments à l'exclusion de l'autre. L'engagement simultané de l'aide humanitaire de la Confédération et de la coopération au développement pour une certaine durée n'est pas rare, surtout dans les conflits latents ou les situations instables d'origine non conflictuelle, les deux instruments oeuvrant alors dans le continuum/contiguum.
- Quatrièmement, du fait de ses moyens limités et de sa politique de concentration, la coopération suisse ne peut être présente partout où des besoins existent. Elle s'engage cependant à travers des programmes spéciaux de coopération technique, parfois liés à l'aide humanitaire – par exemple en Bosnie-Herzégovine et en Palestine –, lorsque son action de courte durée a pris fin et que les conditions-cadres d'un développement durable ne sont pas encore réunies.
- Enfin, la coopération au développement doit prendre en considération les conditions politiques. Si celles-ci ne sont pas adéquatement remplies, le cadre nécessaire est à créer pour répondre aux exigences de succès. La finalité du développement requiert une base positive pour un développement durable.

3.4.4 La politique de migration

Aujourd'hui, la part de réfugiés, de personnes déplacées et de migrants, à l'intérieur ou à l'extérieur de frontières nationales, représente plus de 3 % de la population mondiale.

Le dénominateur commun des migrations forcées est le manque de sécurité humaine au sens large du terme: pauvreté, accès insuffisant à l'éducation, aux soins, à l'eau potable, mauvaise situation générale, non-respect des droits de l'homme, de l'Etat de droit et de la démocratie, exploitation à courte vue des ressources, et surtout, violences, guerres, catastrophes, qui obligent les femmes, les enfants et les personnes âgées en particulier à abandonner leurs habitations, même si les migrants économiques sont, la plupart du temps, des hommes. Lorsque la sécurité humaine fait défaut chez soi, on va la chercher ailleurs, d'où les migrations.

Chacun des cinq objectifs de la politique extérieure de la Confédération prend en perspective la problématique de la migration. Dans un cadre général de prévention, la poursuite cohérente de ces cinq objectifs vise à lutter contre le manque de sécurité

humaine et à contribuer ainsi à atténuer la nécessité d'émigrer. L'aide humanitaire, à travers ses efforts visant à réduire les risques de catastrophes naturelles et de conflits et ses travaux de reconstruction, permet le maintien sur place des populations, leur auto-prise en charge dans les régions affectées et la reconstitution du milieu naturel. De même, l'aide d'urgence – bilatérale et multilatérale – contribue à limiter les déplacements des populations affectées en leur permettant de rester chez elles, ou du moins à proximité.

Les programmes d'aide au retour volontaire associent de façon intense et fructueuse la problématique du développement à celle des migrations. Le retour volontaire, dans la sécurité et la dignité, est considéré en effet comme la solution la plus souhaitable aux problèmes des réfugiés ou des requérants d'asile déboutés. Dans le cadre de mesures prises au plan national, l'aide au retour des populations – sous forme de mesures globales comprenant le conseil, la formation, le soutien individuel ainsi que l'appui collectif sur place – contribue au maintien des populations dans leur pays. En mettant à disposition une aide au retour volontaire organisée, en accroissant le niveau d'expertise sur place et en favorisant la réinsertion, l'aide au retour volontaire permet de meilleures conditions de réintégration et de meilleures perspectives d'avenir.

L'aide au retour volontaire implique la participation d'un large éventail d'acteurs, regroupés sous l'égide du Groupe de direction interdépartemental pour l'aide au retour (ILR). L'ensemble des activités est coordonné par l'Office fédéral des réfugiés (ODR), qui détermine également les buts de ces programmes à l'étranger. D'entente avec l'ODR, la DDC est responsable de la planification et de la mise en œuvre des programmes. Les autorités cantonales ainsi que la Mission en Suisse de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) y participent également. Sur le plan international, remédier au manque de sécurité et aux migrations qui en résultent constitue un problème global qui dépasse les possibilités d'un seul Etat. La solution, qui ne peut être que de longue durée, passe par la mise en commun de toutes les ressources nationales et internationales.

3.4.5 Le commerce extérieur et les sanctions économiques

Le Conseil fédéral souhaite garantir à l'économie suisse les meilleures conditions-cadres possibles afin d'assurer son succès au niveau international. L'absence de ces conditions-cadres réduit la sécurité humaine. Le Conseil fédéral sait qu'un soutien à la croissance économique implique l'accès au travail pour les populations et donc un nombre accru d'opportunités.

Un système économique, commercial et financier international qui négligerait des pans entiers de la population mondiale ne pourrait être viable. Un large consensus existe en faveur d'un développement humain durable, s'appuyant sur la participation démocratique, la justice sociale, l'efficacité économique et le respect de l'environnement.

Le seco du DFE met en œuvre les mesures commerciales et économiques destinées à soutenir les efforts des pays en développement, des pays de l'Est et de ceux de la Communauté des Etats Indépendants (CEI), dont les crédits mixtes, l'aide à la balance des paiements, les efforts de promotion commerciale, les actions pour les produits de base et les stratégies de désendettement. Le DFE a pris en compte, dans ses lignes directrices pour le commerce extérieur de la Suisse, les éléments qui

apportent un soutien à la mise en œuvre des cinq objectifs de la politique extérieure, notamment le développement durable, la lutte contre la pauvreté, l'intégration dans le commerce mondial, la bonne gestion des affaires publiques ainsi que la prévention et la gestion de crises. A travers ses projets bilatéraux et sa participation aux interventions des institutions internationales, la DDC contribue par des mesures innovatrices – notamment d'ajustement structurel, d'environnement global et de cohérence à large échelle – à mettre en place les bases de dispositifs permettant de dégager des énergies nécessaires au développement.

La Suisse a posé des jalons en vue d'éviter l'usage abusif de sa place financière et participe aux efforts internationaux en la matière. L'adoption d'un programme d'action visant à donner un coup d'arrêt au trafic illégal des armes légères va dans le sens du maintien de la paix et de la sécurité. La mise en œuvre et le respect des instruments relatifs aux droits économiques et sociaux permettent une amélioration des conditions-cadres afin de renforcer la société civile.

La Suisse s'efforce de promouvoir le respect des principes humanitaires, y compris dans l'usage par la communauté internationale de moyens non militaires de pression visant le rétablissement du droit, en particulier l'imposition de régimes de sanctions. L'aide humanitaire ne saurait être assujettie à des conditions politiques. Qu'elles soient 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 par la communauté internationale pour contraindre le pays – ou le régime – qui en est la cible à respecter le droit international. Elles sont donc temporaires et doivent être levées dès que la paix n'est plus menacée, que l'agression a cessé ou que le droit international est à nouveau respecté. Les sanctions imposées par des groupes régionaux n'ont pas un caractère universel. Depuis le début des années 90, la Suisse s'associe régulièrement «à titre autonome» à des sanctions économiques adoptées par le Conseil de sécurité de l'ONU, ou par l'Union Européenne (p. ex. contre la République fédérale de Yougoslavie en 1999, contre le Myanmar en 2000). Pour la Suisse cependant, il est important que les objectifs visés soient atteints sans qu'il en résulte des conséquences négatives pour la population civile. C'est pourquoi, lors de l'imposition de sanctions, il est nécessaire de prévoir des mécanismes d'exemption humanitaire et un suivi des conséquences des sanctions. Pour cette raison, la Suisse est également associée aux efforts de la communauté internationale visant le développement de régimes de sanctions ciblées («smart sanctions») dont l'objectif est notamment de limiter les incidences négatives des régimes de sanctions sur la population civile.

La mise en œuvre de sanctions auxquelles la Suisse se serait associée de façon autonome, en particulier de régimes globaux de sanctions, ne peut violer les autres obligations contractées par la Suisse dans le cadre du respect des principes du droit international humanitaire, des instruments relatifs aux droits de l'homme, du Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels ainsi que des considérations élémentaires d'humanité. De même, les sanctions doivent être proportionnelles: elles ne doivent pas détruire volontairement le tissu social et humain d'un pays ni hypothéquer son avenir et son développement sur le long terme.

3.5

Les partenaires suisses de l'aide humanitaire de la Confédération

L'aide humanitaire de la Confédération consacre le tiers environ de ses ressources à soutenir les œuvres d'entraide suisses et à mettre en œuvre ses propres actions.

Les œuvres d'entraide suisses actives dans l'action humanitaire jouent un rôle important de mise en œuvre de projets sur le terrain. Elles partagent leurs expériences avec la DDC, et des synergies sont ainsi possibles. Selon leurs affinités et leurs champs d'action, elles sont également bien ancrées dans la population suisse, qui soutient leurs efforts. En matière d'information et de sensibilisation du public aux problèmes de l'action humanitaire, les œuvres d'entraide suisses se font souvent les porte-parole des victimes. Elles sont un partenaire de qualité, et des relations de grande confiance existent entre elles et l'aide humanitaire de la Confédération. Celle-ci leur confie des tâches chaque fois que cela s'avère opportun, en particulier lorsqu'elle n'est pas elle-même sur place ou ne dispose pas de l'expertise nécessaire, lorsqu'une œuvre d'entraide dispose d'un avantage comparatif ou encore lorsque l'action humanitaire envisagée revêt une grande importance.

L'aide humanitaire est sans cesse à la recherche des meilleurs partenaires et des meilleures filières pour la mise en œuvre de ses programmes. Elle recherche les expériences novatrices. Pour elle, l'efficacité opérationnelle des œuvres d'entraide suisses ainsi que leur conformité avec ses principes et son organisation du travail constituent des critères déterminants. En principe, le financement d'un projet d'une œuvre d'entraide par l'aide humanitaire ne dépasse qu'exceptionnellement 50 %, élément qui renforce l'ancrage des œuvres d'entraide suisses au sein de la population suisse.

L'aide humanitaire de la Confédération bénéficie d'un statut d'observateur au sein du Conseil de fondation et de la Commission nationale de financement des programmes d'aide de la «Chaîne du Bonheur», le réseau de collecte de fonds le plus important sur le territoire suisse. La «Chaîne du Bonheur» est membre du Comité consultatif pour l'aide humanitaire de la Confédération. Dans ce cadre, un dialogue a lieu avec les œuvres d'entraide suisses, notamment sur les principes et la coordination humanitaires ainsi que sur le transfert de connaissances des œuvres d'entraide du Nord à celles du Sud et de l'Est.

3.6

Les acteurs de l'aide humanitaire internationale

L'aide humanitaire de la Confédération consacre 60 % environ de son budget pour soutenir l'action humanitaire internationale, en particulier le CICR et les agences humanitaires du système onusien.

Elle est un partenaire important, compétent et fiable dans la réflexion, la conception et la mise en œuvre de l'action humanitaire internationale. Un Etat, même le plus puissant, ne peut faire face seul, aujourd'hui, à la complexité des crises humanitaires internationales. Le renforcement de l'action multilatérale humanitaire – également sur le plan politique au moment de la formulation des objectifs humanitaires – et la recherche de combinaisons performantes dans l'action humanitaire visent à optimiser l'impact de l'aide humanitaire par une meilleure concertation, une coordination renforcée et un pilotage optimal. A travers la réflexion conceptuelle et par des actions ciblées, l'aide humanitaire de la Confédération appuie les efforts des organi-

sations humanitaires internationales afin qu'elles puissent mieux se concentrer sur leur mandat. Avec d'autres donateurs partageant les mêmes vues, elle leur demande d'améliorer leur état de préparation et d'accroître la rapidité de leur action. Cet effort de la Suisse porte sur les acteurs humanitaires, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système onusien.

En règle générale, la Suisse accorde la moitié environ des montants de sa coopération multilatérale humanitaire aux projets et programmes de l'ONU et l'autre moitié au CICR (siège et activités sur le terrain). Dans l'ordre d'importance des contributions financières attribuées par la Suisse, ses cinq principaux partenaires humanitaires multilatéraux sont:

Le CICR (*Comité international de la Croix-Rouge*): son mandat porte en particulier sur les activités de protection et d'assistance en faveur des victimes des conflits et de leurs suites directes et sur la promotion et la mise en œuvre du droit international humanitaire. Le CICR possède également un droit d'initiative lui permettant d'étudier toute question dont l'examen par une institution neutre s'impose.

Le PAM (*Programme alimentaire mondial des Nations Unies*): les objectifs du PAM consistent à promouvoir le développement économique et social au moyen de l'aide alimentaire, à répondre aux besoins alimentaires des réfugiés et des victimes d'autres situations d'urgence et de crises exigeant des secours prolongés et à promouvoir la sécurité alimentaire mondiale conformément aux recommandations formulées par l'Organisation des Nations Unies.

Le HCR (*Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*): le HCR a pour mission première de garantir les droits et le bien-être des réfugiés. A cette fin, il s'efforce d'obtenir que chacun puisse bénéficier du droit d'asile dans un autre pays, et de celui de retourner de son plein gré dans son pays d'origine, dans la sécurité et dans la dignité. Le HCR cherche à apporter une solution durable au sort des réfugiés.

L'UNRWA (*Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient*): l'UNRWA fournit des services d'éducation et de santé, des secours et des services sociaux aux quelque 3,8 millions réfugiés de Palestine enregistrés en Jordanie, au Liban, en Syrie, en Cisjordanie et dans la Bande de Gaza.

Le BCAH (*Bureau de la coordination des affaires humanitaires*): le BCAH fait partie du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Il a pour mission de conjuguer et de coordonner les efforts de l'ensemble de la communauté internationale, notamment du système des Nations Unies, pour répondre de manière cohérente et rapide aux besoins des victimes de catastrophes et de situations d'urgence, aux fins de les rendre moins vulnérables, de s'attaquer aux racines des problèmes et de favoriser une transition sans heurt de la phase des secours d'urgence à celle du relèvement et du développement. Le BCAH plaide pour les causes humanitaires en se faisant le porte-parole des victimes et veille à ce que les vues et les préoccupations des acteurs humanitaires soient prises en compte dans les efforts de redressement et de consolidation de la paix.

L'aide humanitaire de la Confédération soutient d'autres acteurs du système onusien œuvrant dans le domaine humanitaire, à savoir notamment l'UNICEF (Fonds des Nations Unies pour l'enfance), l'UNITAR (Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche), l'ONUSIDA (Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA) et l'OMS (Organisation mondiale de la santé).

A l'extérieur du système des Nations Unies, l'aide humanitaire de la Confédération collabore étroitement avec l'OIM (Organisation internationale pour les migrations), notamment dans la mise en œuvre des programmes d'aide au retour volontaire de l'ODR. La Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est également soutenue par la Suisse, de même que l'Organisation Internationale de Protection Civile (OIPC). Depuis 1998, l'aide humanitaire de la Confédération participe à certaines activités du Conseil de Partenariat euro-atlantique (CPEA) du «Partenariat pour la Paix» au sein de l'OTAN, notamment pour les questions portant sur les plans civils d'urgence et l'état de préparation aux catastrophes. L'ouverture à l'Est a également permis l'émergence de relations et de partenariats avec des acteurs gouvernementaux, tels que les Ministères des situations d'urgence (EMERCOM) de la Fédération de Russie, du Belarus et d'Ukraine, et non étatiques, telles que diverses sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, la Croix-Verte et des ONG locales. Ces relations vont encore être élargies et renforcées à l'avenir.

3.7 La Genève internationale

La Genève internationale abrite aujourd'hui 19 organisations internationales, dont huit appartenant au système onusien, et près de 200 ONG. 148 Etats maintiennent en permanence une représentation à Genève. L'humanitaire, le désarmement et les questions économiques occupent une place centrale dans leurs activités. Cette présence témoigne de l'intérêt et de l'ouverture de la Suisse sur l'extérieur ainsi que de sa tradition de bons offices pour la communauté internationale et contribue à créer et renforcer l'image de notre pays dans le monde. L'esprit de Genève est souvent perçu comme porteur d'espérance pour l'humanité. La fin du deuxième millénaire a été marquée par une intensification de l'activité des organisations internationales. Le renforcement de Genève en qualité de premier centre mondial pour l'humanitaire opérationnel est également perceptible. Cette forte présence humanitaire internationale sur territoire helvétique permet à l'aide humanitaire de la Confédération de soutenir et de promouvoir l'action humanitaire et d'influencer également le débat sur la doctrine humanitaire. Les autorités fédérales et cantonales ont réaffirmé leur attachement à cette politique d'accueil et d'hospitalité à Genève. Dans l'action humanitaire, Genève pourra encore se renforcer, notamment dans le domaine du droit international humanitaire, de la coopération interorganisations et de la formation conjointe des acteurs humanitaires.

4 Axes principaux des engagements pour les prochaines années

Le défi de l'aide humanitaire consiste à tenter d'apporter assistance et protection aux victimes, sur la base de ressources limitées, tout en appliquant les mêmes principes pour tous, en tout temps et en tout lieu. L'aide humanitaire de la Confédération vise à l'excellence et à la pertinence.

Dans les années à venir, l'aide humanitaire de la Confédération se concentrera sur la prévention des catastrophes naturelles, écologiques et technologiques, sur l'aide d'urgence, la reconstruction ainsi que sur les activités de protection passive et de

plaidoyer en faveur des victimes et de leurs droits. Continuité et changement marqueront l'engagement de l'aide humanitaire de la Confédération.

4.1 Axes de continuité

Premièrement, la complexité des situations continuera de marquer l'action humanitaire et d'en déterminer le cadre et le fonctionnement: nombre de conflits s'établissant à un niveau toujours plus élevé, catastrophes naturelles en augmentation, violence accrue contre les populations civiles et les acteurs humanitaires, difficulté d'accès aux victimes, criminalisation des conflits et difficulté d'opérer dans des Etats effondrés. Des visions différentes sur le rôle de l'aide humanitaire et son mandat continueront à s'affronter, compliquant sa mission et sa coordination.

Deuxièmement, des facteurs additionnels continueront d'accroître la difficulté spécifique de l'action humanitaire; l'impact des nouvelles technologies de l'information, la perte de maîtrise des Etats sur de nombreux domaines régaliens, les avancées et découvertes dans les sciences ainsi que le rôle croissant des acteurs de la société civile. Certains de ces facteurs pourront également avoir des conséquences positives.

Troisièmement, la paupérisation au Sud et à l'Est, une démographie inégalement maîtrisée, la croissance de villes déjà surdimensionnées dans ces régions, les clivages économiques Est-Ouest et Nord-Sud ainsi que l'absence d'opportunités dans de vastes espaces humains, produiront de nouveaux flux migratoires, avec des opportunités et des risques pour les pays de départ, de transit et d'accueil.

Quatrièmement, la distribution future des ressources de l'aide humanitaire de la Confédération devrait être similaire au passé. L'Afrique continuera de mobiliser une partie substantielle du budget de l'aide humanitaire, alors que l'importance de cette dernière dans les Balkans, le Caucase et dans les républiques de l'ex-Union Soviétique pourrait se stabiliser, voire diminuer. L'Asie a vu de nouvelles régions de tension apparaître récemment. D'anciens conflits perdurent, notamment en Afghanistan et au Proche-Orient, laissant entrevoir la nécessité d'une croissance des activités dans cette région. La part de l'Amérique latine et des Caraïbes devrait se stabiliser à son niveau actuel.

Cinquièmement, tout en conservant l'expertise, la flexibilité et la disponibilité déjà acquises, l'aide humanitaire de la Confédération s'efforcera d'engager les instruments disponibles là où ils sont le plus utiles, tout en les développant et en recherchant les services du personnel au talent nécessaire pour leur mise en œuvre.

Enfin, continuer de renforcer les procédures et directives pratiques déjà utilisées par l'aide humanitaire dans la mise en œuvre de son mandat, directives portant notamment sur l'efficacité et la qualité de l'aide, la concentration sur des objectifs à priorité sectorielle ou géographique, l'apport d'une aide répondant aux besoins des victimes, ainsi que l'intégration de l'aide humanitaire dans l'ensemble de la politique extérieure de la Confédération, tout en maintenant son indépendance et la nécessité d'une cohérence nationale et internationale de l'aide.

L'aide humanitaire de la Confédération construit l'avenir à la fois sur ses forces et ses valeurs traditionnelles et travaille à améliorer ses performances afin de répondre le plus adéquatement aux besoins des victimes. Cette évolution constante la place dans une perspective dynamique et pro-active, afin qu'elle puisse atteindre les objectifs fixés, retenir l'attention et marquer sa présence. Au cours des prochaines années, elle mettra un accent plus particulier sur les six axes suivants:

Premièrement, l'aide humanitaire de la Confédération ne peut accomplir seule sa mission. Sur le plan national, elle a besoin, en particulier, du soutien renforcé de la population et des autorités suisses. *Conduire l'aide humanitaire de la Confédération à l'écoute de l'opinion publique suisse et des nombreux acteurs de politique intérieure afin de lui donner un ancrage interne aussi large que possible, notamment par le renforcement du travail d'information, de diffusion et de sensibilisation.*

Deuxièmement, l'aide humanitaire de la Confédération a besoin de partenaires. Sur le plan national et international, elle a besoin du soutien accru de ses divers partenaires – en particulier multilatéraux – et de nouveaux partenariats. *Conduire l'aide humanitaire de la Confédération en renforçant toutes ses dimensions et ses potentialités multilatérales afin de contribuer de façon déterminante à la résolution des crises humanitaires locales, régionales et globales. A travers un engagement multilatéral constructif privilégiant les acteurs de qualité (au vu de leur mandat, de leurs avantages comparatifs, de la qualité de leurs prestations, de leur gestion) et visant un renforcement multilatéral dans l'appui conceptuel, opérationnel et financier, par un dialogue sur les politiques, la mise à disposition et l'échange de personnel, le transfert de connaissances, une coordination accrue, le développement des alliances, des réseaux et des coalitions ad hoc avec les acteurs multilatéraux à même d'apporter une contribution de substance et de qualité.*

Troisièmement, l'aide humanitaire de la Confédération s'efforce de faire évoluer la qualité et la pertinence de ses moyens. Sur le plan opérationnel et conceptuel, bilatéralement et multilatéralement, elle vise à améliorer ses instruments d'action. *Conduire l'aide humanitaire de la Confédération avec imagination, créativité, originalité et efficacité, en développant les instruments et les réponses les plus appropriés, par la recherche de l'excellence et de la pertinence dans la réflexion et l'action humanitaire.*

Quatrièmement, l'aide humanitaire de la Confédération accorde une attention égale à toutes les facettes de son champ de responsabilité. Elle met en œuvre des instruments additionnels d'action. *Conduire l'aide humanitaire de la Confédération sur la scène internationale, en particulier, les activités de protection passive ainsi que les activités de plaidoyer et de témoignage en faveur des victimes et de leurs droits, à travers une présence et une action accrues, en concertation avec les autres services du DFAE compétents et actifs en la matière.*

Cinquièmement, l'aide humanitaire de la Confédération recrute et prépare son personnel afin de faire face aux exigences accrues et changeantes de l'action humanitaire. A la Centrale et sur le terrain, elle vise la mise en œuvre d'une professionnalisation accrue de son personnel et s'efforce d'incorporer dans son action et sa doctrine l'ensemble de son expérience acquise aux plans bilatéral et multilatéral. *Conduire l'aide humanitaire de la Confédération en renforçant son expertise et sa pertinence, par une sélection poussée de son personnel, une formation adéquate dans les domaines des compétences professionnelles et interculturelles et de la*

sécurité, et par le renforcement de l'échange et du transfert des connaissances avec tous ses partenaires.

Sixièmement, l'aide humanitaire de la Confédération, en sa qualité de division de la DDC, s'efforce d'accroître sa visibilité sur le plan national et international en mettant en valeur la qualité de ses activités. Conduire l'aide humanitaire de la Confédération en transmettant des connaissances sur son action, en renforçant la perception de son action et de sa présence sur le terrain par une sensibilisation systématique et accrue du public, des décideurs et des médias nationaux et internationaux, afin d'accroître sa visibilité et l'impact de ses efforts.

5 Le nouveau crédit-cadre

La continuation de l'aide humanitaire de la Confédération exige l'ouverture d'un crédit-cadre de 1500 millions de francs pour une durée de quatre ans au moins à compter du milieu de 2002 environ.

5.1 Durée et montant

Les crédits-cadres approuvés par les Chambres fédérales pour la continuation de l'aide humanitaire de la Confédération ont varié depuis leur origine en 1947, dans leur durée, suivant les périodes: deux ans de 1947 à 1957; trois ans de 1958 à 1991; quatre ans enfin depuis 1991, ce qui s'est révélé une durée adéquate. Le nouveau crédit-cadre doit permettre à nouveau à la Confédération, après épuisement du crédit en cours – soit dès le milieu de 2002 selon les prévisions – de *contracter de nouvelles obligations pour une durée de quatre ans au moins*. La nécessité, pour l'aide humanitaire, d'agir souvent immédiatement, a pour effet que les obligations contractées et les paiements qui en découlent ont lieu le plus souvent au cours de la même année. De même, des événements dont l'ampleur est imprévisible ne cessent souvent de brouiller les plans d'affectation des moyens et vont jusqu'à exiger une *réorientation des prestations d'aide humanitaire*. Pour pouvoir réagir dans ces situations, il est nécessaire de pouvoir modifier la répartition géographique des moyens et la nature de l'aide.

L'augmentation par rapport à l'ancien crédit-cadre est motivée pour l'essentiel par les trois éléments suivants: premièrement, le fait que la contribution de la Suisse au budget siège du CICR est intégrée pour la première fois dans le présent crédit-cadre; deuxièmement, l'objectif du Conseil fédéral d'augmenter le montant alloué par la Suisse à l'aide publique au développement afin de le voir accéder progressivement à 0.4 % du produit national brut à la fin de la décennie; troisièmement, la prise en compte d'une demande qui a souvent été formulée ces dernières années dans le cadre du débat – au Parlement et hors de celui-ci – concernant une augmentation de l'engagement humanitaire de la Suisse. Cette augmentation devrait signaler qu'en cette période où de plus en plus de populations se trouvent en situation de détresse, la Suisse demeure un partenaire fiable sur le plan international et qu'elle souhaite s'engager davantage encore dans le domaine humanitaire. Cet engagement humanitaire permet aussi à la Suisse de soutenir favorablement la comparaison avec d'autres Etats européens de taille analogue à la sienne. A la différence de la Suisse,

ces Etats consacrent, en plus de leur aide humanitaire, des sommes importantes à des actions visant au maintien de la paix.

La part de l'aide humanitaire dans l'aide publique au développement de la Confédération représente depuis des années un cinquième environ des fonds alloués. Afin de pouvoir continuer à fournir les prestations d'aide humanitaire au cours des quatre prochaines années et réagir avec flexibilité, comme jusqu'ici, aux situations de détresse imprévues, un nouveau crédit-cadre de 1500 millions de francs destiné à l'aide humanitaire de la Confédération est demandé. La répartition des moyens figure dans le tableau ci-dessous, modifiable par transfert interne de priorité en fonction de l'évolution des besoins au cours de l'engagement:

Moyens*	Nouveau crédit-cadre pour au moins quatre ans en millions de francs	Ancien crédit-cadre pour au moins quatre ans en millions de francs
Interventions directes avec des membres du CSA	180	110
CICR	420	91
Assistance financière à des opérations humanitaires	550	489 ⁵
Aide alimentaire en produits laitiers d'origine suisse	140	140
Aide alimentaire en céréales	100	110
Réserve obligatoire pour les catastrophes et situations de détresse dont le financement ne peut être absorbé par les crédits de paiement	110	110
Total	1500	1050

* Explications du tableau:

1. Les interventions directes représentent les actions menées directement par les collaborateurs du CSA, ses équipes d'engagement rapide, la mise à disposition de personnel spécialisé ainsi que lors d'engagements spécifiques (voir en particulier pages 52 et suivantes, «9.1.7 Actions directes»).
2. La contribution au CICR comprend nouvellement l'ensemble des montants versés au CICR, c'est-à-dire à la fois les contributions au budget siège du CICR et les contributions pour son action sur le terrain. La contribution au budget siège se monte à 280 millions de francs et la contribution pour les actions sur le terrain s'élève à 140 millions de francs.
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 (voir en particulier pages 55 et suivantes, «9.1.8 Collaboration organisations 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 (voir en particulier page 57 et suivantes, «9.1.9 Aide alimentaire»).

⁵ Ce montant était, jusqu'au 31 décembre 1994, réparti en deux rubriques: 451 millions de francs pour «Ouvres d'entraide internationales» et 125 millions de francs pour «Autres formes d'aide alimentaire» Depuis le 1^{er} janvier 1995, les deux rubriques n'en forment plus qu'une: «Assistance financière à des actions humanitaires».

5. L'aide alimentaire en céréales couvre les moyens qu'il est prévu d'engager pour l'aide alimentaire spéciale de base en céréales (voir en particulier page 57 et suivantes, «Aide alimentaire»).
 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 extraordinaire est planifiée dans chaque «Message concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération», depuis 1981.
-

Il convient de préciser que le montant effectif des moyens dont dispose l'aide humanitaire de la Confédération ne dépend pas du crédit-cadre mais des crédits de paiement accordés annuellement par le Parlement. Des coupures budgétaires entraîneraient une prolongation proportionnelle de la durée du crédit-cadre en cours. Sous réserve de telles coupures, nous partons de l'idée que le nouveau crédit-cadre sera entièrement utilisé dans le laps de quatre ans au moins prévu pour sa durée.

5.2 Incorporation du budget siège du CICR et augmentation des contributions pour ses actions sur le terrain

La Confédération a, par le passé, versé des contributions à la fois au budget siège du CICR et pour ses actions sur le terrain. Les montants destinés au budget terrain étaient issus du crédit-cadre concernant l'aide humanitaire de la Confédération, alors que ceux alloués au budget siège étaient attribués selon un rythme de quatre ans par le biais d'un arrêté fédéral spécifique, le plus récent étant le «*Message concernant l'aide financière de la Confédération au budget siège du Comité international de la Croix-Rouge 1998–2001*» (97.047). Ces modalités sont un produit de la manière dont, historiquement, la Confédération a soutenu financièrement le CICR. L'ensemble de cet engagement a toujours été considéré comme une aide humanitaire. En pratique, la Confédération l'a aussi traité en tant que tel puisque, depuis longtemps, les contributions au budget siège du CICR sont intégrées dans le système des rubriques budgétaires de la DDC. La nouvelle façon de procéder permettra de regrouper les deux types de contribution, d'augmenter leur visibilité et de souligner la place privilégiée accordée au CICR par l'aide humanitaire de la Confédération d'une part, et, d'autre part, de financer l'ensemble des contributions au CICR à partir du crédit-cadre ouvert à l'aide humanitaire. D'un point de vue légal, le recours à un arrêté fédéral séparé pour le budget siège du CICR ne s'impose pas; y renoncer permet d'alléger le travail aussi bien du Parlement, du Conseil fédéral que de l'administration. L'actuel arrêté fédéral concernant les contributions au budget siège du CICR arrive à échéance à fin 2001. A partir de 2002, la contribution au budget siège du CICR, prévue et contenue dans la planification financière du budget de la Confédération 2002, fera donc partie intégrante du crédit-cadre de l'aide humanitaire de la Confédération.

Le CICR joue un rôle unique dans le contexte des grandes organisations humanitaires. Les Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles additionnels de 1977 – dont la Suisse est dépositaire – lui attribuent une responsabilité de garant du maintien et du respect du droit international humanitaire. La Suisse entretient donc une relation privilégiée et unique avec le CICR, du fait qu'il est situé à Genève – ber-

ceau du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, – et que tous les membres du Comité sont de nationalité suisse, tout comme la majorité de ses délégués. Il est donc justifié que la Suisse, qui entretient des rapports étroits avec le CICR, notamment par rapport à l'élaboration du droit international humanitaire, renforce encore le soutien qu'elle apporte à cette organisation. Comme par le passé, ceci doit se faire sous forme de contributions en espèces destinées au budget siège et à celui des actions sur le terrain. En l'an 2000, la Suisse était le plus important bailleur de fonds du CICR après les Etats-Unis. Un renforcement de l'engagement financier de la Suisse reflète son intérêt constant au bon fonctionnement de l'organisation. Il conforte simultanément la coresponsabilité assumée par notre pays en rapport avec les possibilités qu'a le CICR d'accomplir ses tâches en demeurant indépendant.

5.3 Aspects spécifiques

Les *contributions en espèces* répondent au mieux aux besoins réels des personnes touchées. Elles donnent une *flexibilité* permettant de *combinaison* les différents moyens engagés dans une action humanitaire (personnel, matériel, denrées alimentaires, infrastructure, etc.). C'est pourquoi le nouveau crédit-cadre accorde lui aussi la priorité aux contributions en espèces.

Afin de conserver la flexibilité nécessaire dans l'action humanitaire, il s'agit de se concentrer sur les missions menées par le CSA. Celles-ci vont prendre encore plus d'ampleur à l'avenir. Cet instrument opérationnel permet à la Suisse de fournir une aide de qualité. Il permet aussi de réagir positivement à la demande exprimée par le Parlement et la population suisses de renforcer les actions directes. Les contributions de la Confédération à l'aide internationale gagnent également en visibilité. Les moyens prévus à cet effet sont portés au crédit de la rubrique «*assistance financière à des actions humanitaires,*» ce qui permet une adaptation particulièrement adéquate à l'intérieur de cette rubrique.

L'*aide alimentaire* continuera de revêtir une grande importance dans le cadre de l'aide humanitaire de la Confédération. Là où elle est nécessaire, il importe d'en faire profiter les bénéficiaires aussi vite que possible tout en évitant d'influencer la structure des prix en vigueur sur le marché local. Les moyens qu'il est prévu d'engager pour l'*aide alimentaire en céréales et en produits laitiers d'origine suisse* sont maintenus au même niveau environ. Leur attribution se base sur les expériences faites au cours de ces dernières années quant aux possibilités d'utilisation de ce type d'aide; elle prend aussi en considération les *réductions en pourcentage* décidées ces dernières années par le Parlement. Ces réflexions tiennent compte de l'évolution de la demande en aide humanitaire, qui exige des crédits aussi peu liés que possible. Pour cette raison, l'utilisation de l'article budgétaire «*céréales*» a été rendue aussi flexible que possible au cours de ces dernières années.

L'aide humanitaire de la Confédération utilise traditionnellement des «*produits laitiers suisses*», en particulier le lait en poudre, qui est acquis dorénavant par appels d'offres publics, garantissant les meilleures conditions du marché.

Si les contributions en espèces doivent continuer d'être le support de l'aide alimentaire de base, c'est qu'elles permettent, d'une part, d'acheter d'autres denrées que les céréales et les produits laitiers d'origine suisse et, d'autre part, de soutenir les organisations partenaires dans ce genre d'achat. Tout comme les produits du crédit

céréalière, les denrées alimentaires de base sont achetées autant que possible sur les lieux du sinistre ou dans les pays voisins. Cette méthode stimule la production locale (achats triangulaires) tout en assurant, chez les bénéficiaires, le seuil de tolérance pour les produits livrés. Il n'en faudra pas moins continuer d'éviter l'affectation des contributions en espèces au transport d'excédents de production envoyés par d'autres pays industrialisés aux populations en détresse.

6 Conséquences

6.1 Conséquences financières

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-2002 à mi-2006 environ. A l'exception des fonds servant à soutenir les victimes de catastrophes extraordinaires, les moyens nécessaires sont prévus au budget 2002 et dans le plan financier 2002–2005 de la Confédération. 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, de la nouvelle Constitution, l'arrêté fédéral proposé est soumis au frein aux dépenses et requiert ainsi pour son adoption une majorité qualifiée des membres de chaque Chambre.

6.2 Conséquences économiques

Comme l'a fait remarquer une étude scientifique⁶, l'aide publique au développement (APD) de la Confédération, qui comprend également le paiement de salaires, l'achat de matériel et de produits alimentaires, le paiement de frais inhérents à l'infrastructure et d'autres dépenses réalisées en Suisse, a des répercussions sur l'économie suisse et profite également à notre pays. Cette étude démontre en effet que chaque franc dépensé par la Confédération pour l'APD entraîne une augmentation du produit intérieur brut située entre 1 fr. 40 et 1 fr. 60. Ainsi, un budget de 1500 millions peut avoir un impact de 2100 à 2400 millions de francs sur notre économie, et 14 000 à 20 000 emplois en Suisse peuvent en dépendre. Il est nécessaire d'affirmer cependant que, si les retombées de l'APD sont positives pour la Suisse, elles le sont encore plus pour les personnes qui en sont bénéficiaires.

6.3 Conséquences pour le personnel

Les défis à relever au cours des années à venir ne manqueront pas d'avoir des répercussions sur le personnel de la division Aide humanitaire + CSA de la DDC. Ils soumettront une fois de plus l'ensemble de son personnel à de fortes pressions tant physiques que psychiques.

⁶ Voir prof. Jacques Forster, prof. Guido Pult, «Les effets de l'aide publique au développement sur l'économie suisse» (Berne: DDC, document de travail 4/2000, novembre 2000)

La structure organisationnelle de la division AH + CSA a été modifiée entre 1996 et 2001. Pour permettre une plus grande proximité par rapport au terrain, les sections géographiques, dont le nombre a passé de deux à trois, ont été redéfinies; en vue de renforcer la collaboration multilatérale, l'état-major a été dissous et une «Section multilatérale + Tâches spéciales (MUSA)» a été créée. Dans le même temps, la *méthode de travail par processus* s'est imposée, entraînant avec elle le recyclage des collaborateurs dans les domaines de la conduite et de la gestion. L'efficacité du personnel s'en est trouvée améliorée. Il est devenu possible de définir les objectifs avec plus de netteté en améliorant du même coup à la fois le suivi (gestion assistée par ordinateur) et le pilotage du travail par processus. En outre, la délégation de certaines compétences a renforcé le sens des responsabilités chez tous les participants.

Pour ses actions directes, l'aide humanitaire de la Confédération recrute au sein du CSA et à l'extérieur, le personnel requis pour leur mise en œuvre et leur soutien. Afin de remplir au mieux son mandat, comme elle l'a toujours fait, lors d'accroissements des besoins humanitaires, l'aide humanitaire de la Confédération recourra, comme par le passé, au personnel supplémentaire approprié, dont les coûts seront portés à la charge du présent crédit-cadre.

6.4 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.

7 Programme de la législature

Le texte soumis comprend les objets cités dans le rapport du 1^{er} mars 2000 sur le programme de la législature 1999–2003 (FF 2000 2168) à la rubrique des crédits d'engagement et plafonds de dépenses dans le domaine des relations internationales, à savoir le «Crédit de programme pour la poursuite de l'aide humanitaire internationale de la Confédération de 2002 à 2005» et le «Message concernant l'aide financière de la Confédération au budget siège du Comité international de la Croix-Rouge (2002–2005)». De plus, ces deux objets, qui constituent ensemble le présent message, ont été annoncés dans les objectifs du Conseil fédéral pour l'année 2001.

8 Bases juridiques

L'arrêté fédéral que nous soumettons à votre approbation se fonde 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 internationales sont alloués sous forme de crédits-cadres ouverts pour plusieurs années. La compétence financière de la Confédération se fonde sur l'art. 167 de la Constitution fédérale.

Etant 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 à

l'art. 4, al. 2, de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils. En tant que tel, l'arrêté n'est pas sujet au référendum.

9 **Annexes** (présentant des exemples d'activité)

9.1 **Rapport d'activité sur l'utilisation du crédit-cadre pour la période 1996–2000**

Le présent chapitre décrit les priorités géographiques et sectorielles de l'aide humanitaire de la Confédération pour la période allant du 1^{er} janvier 1996 au 31 décembre 2000. Cette description est illustrée d'exemples empruntés à des projets déjà réalisés, choisis d'après les régions, les contenus des programmes et les partenaires.

L'aide humanitaire de la Confédération a contribué à soulager la misère, souvent indescriptible, de dizaines de milliers de personnes. Elle a permis à des milliers de victimes de la guerre de rester dans leur patrie et d'y trouver les conditions d'une vie nouvelle. Elle a apporté une fois de plus, ces dernières années, une contribution essentielle à l'aide humanitaire internationale.

Ces dernières années ont vu augmenter les besoins en aide humanitaire provoqués par des catastrophes de nature conflictuelle. L'Angola, l'ex-Yougoslavie, l'ex-Union soviétique, le Soudan, la Sierra Leone et l'Afghanistan, autant d'exemples de pays ayant entraîné une forte augmentation de l'aide humanitaire, en particulier depuis le début des années 90.

Les importantes mesures de survie et de reconstruction prises dans le cadre des crises en cours se sont ajoutées à l'obligation de répondre à des besoins toujours plus urgents, consécutifs à l'éclosion de conflits nouveaux ou imprévisibles. Le nombre des catastrophes naturelles a également augmenté depuis 1970. Cette situation a exigé des moyens de renfort libérés par l'ouverture de crédits supplémentaires.

Le tableau ci-dessous présente les dépenses de l'aide humanitaire (sans compter les contributions au budget siège du CICR et de l'OIM⁷ en millions de francs):

	Crédits de paiement	Crédits supplémentaires	Total
1996	124	5	129
1997	126	—	124
1998	126	—	126
1999	127	80	207
2000	144	20	164
Total	647	105	752
2001	144	112	156

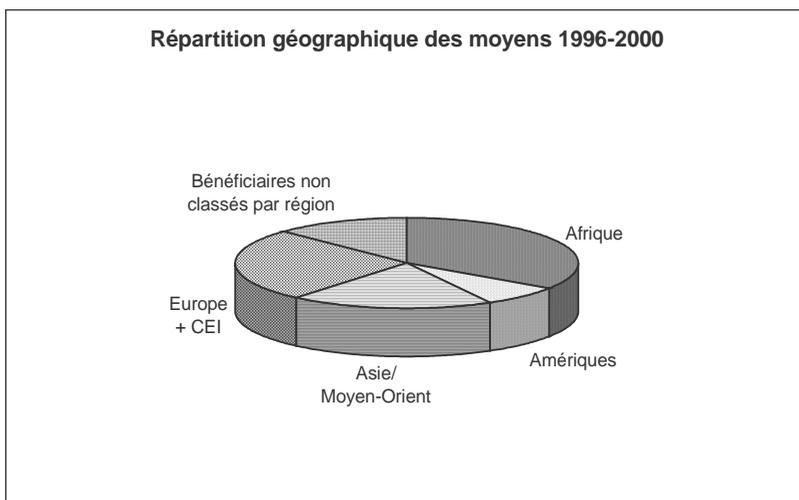
⁷ Contribution au budget siège du CICR, 1996–2000, 328,5 millions de francs.
Contribution au budget siège de l'OIM, 1996–2000, 3,05 millions de francs.

9.1.1 Priorités géographiques

Des contributions attribuées, 35 % ont bénéficié à l'Afrique, 26 % à l'Europe et à la CEI, 19 % à l'Asie et au Moyen Orient et 7 % aux Amériques. Les moyens non-distribuables géographiquement, eux, d'un taux de 13 %, comprennent à la fois les contributions non liées à des programmes et versées aux organisations internationales, telles que le HCR et le PAM ou encore le BCAH, et garantissent à la fois le bon fonctionnement du CSA (en termes de personnel et de matériel).

Les 913 millions de francs alloués entre 1996–2000 (en comptant les contributions au budget siège du CICR et au budget siège de l'OIM) se répartissent comme suit:

Afrique	Amériques	Asie/Moyen-Orient	Europe + CEI	Bénéficiaires non classés par région	Total
315.7	67.3	175.9	237.7	116.6	913.2
34.6 %	7.4 %	19.3 %	26.0 %	12.8 %	100 %



9.1.2 Europe et CEI (Communauté des Etats indépendants): contexte général

Au cours des années 90, l'aide humanitaire de la Confédération s'est engagée de manière intensive dans les Balkans. A ce jour, les suites des guerres qui ont accompagné l'éclatement de l'ancienne Yougoslavie ne sont pas entièrement effacées. La reconstruction de la Bosnie-Herzégovine, le processus de normalisation dans la Province du Kosovo et l'apaisement des tensions ethniques dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine prennent beaucoup de temps. La disparition de l'Union soviétique a mis au jour des conflits armés localisés, dont l'un, en Tchétchénie, est

encore actif, et d'autres sont soit fragilement réglés, comme au Tadjikistan, ou simplement suspendus (Nagorno-Karabakh, Abkhazie).

Les programmes de rapatriement en Bosnie-Herzégovine et dans la Province du Kosovo, réalisés avec succès en collaboration avec l'ODR, ont obtenu aussi bien la reconnaissance internationale qu'un haut niveau d'appréciation en Suisse, et sur place. Ils ont durablement influencé les prestations d'assistance fournies en ex-Yougoslavie depuis 1996. Jamais auparavant en effet autant de ressources de la Confédération n'avaient été engagées dans une même région, en si peu de temps, dans le cadre d'une action humanitaire. Les activités en question se sont concentrées, d'une part sur les programmes d'aide d'urgence – notamment l'initiative humanitaire FOCUS menée conjointement par la Suisse, la Russie, la Grèce et l'Autriche, qui visait à faire parvenir une aide immédiate aux personnes dans le besoin, alors que la guerre dans la région battait encore son plein – et, d'autre part, sur les domaines de la reconstruction, de l'énergie et de l'écologie, ainsi que sur la collaboration avec le HCR pour l'hébergement collectif ainsi que des projets d'intégration et d'aide au retour.

Même si des ressources humanitaires moins considérables ont été engagées en faveur de l'Europe de l'Est, la zone d'action initialement définie par l'aide humanitaire de la Confédération a été étendue à une zone géographique plus vaste, en raison de besoins croissants, notamment à Chisinau (République de Moldova) et à Minsk (Biélorus), où des bureaux humanitaires de la DDC ont été ouverts. Tandis que les projets soutenus prioritairement en République de Moldova portaient sur les domaines de la santé et de l'eau potable, les actions déployées en Biélorus se concentraient, quant à elles, sur les victimes de la catastrophe de Tchernobyl. Grâce à ses programmes novateurs «cash for shelter», l'aide humanitaire de la Confédération a également acquis, ces dernières années, une compétence dans ce domaine saluée à l'échelon international. Entre 1999 et 2001, aussi bien dans les Balkans (Albanie, ancienne République yougoslave de Macédoine, Province du Kosovo, Sud de la République de Serbie) que dans le Nord-Caucase (Ingouchie), plus de 40 000 familles d'accueil ont reçu une compensation financière pour avoir spontanément accueilli et hébergé 270 000 personnes déplacées de l'intérieur ou réfugiées. De cette manière, une forme d'hébergement relativement digne dans un contexte des plus conflictuels a été encouragée de manière ciblée, et des mouvements migratoires ont pu être endigués. Malheureusement, il a fallu renoncer en grande partie à un engagement direct en Tchétchénie même, à cause de la situation de sécurité hasardeuse (instabilité et risques d'enlèvement importants). Toutefois, la Suisse peut tout de même continuer à fournir son aide à la Tchétchénie par des voies multilatérales, en passant par des organisations humanitaires telles que le HCR, le PAM et le CICR.

L'aide humanitaire de la Confédération s'est aussi engagée en Europe, ces dernières années, lors de catastrophes naturelles. Depuis 1997, plusieurs grandes inondations en Pologne, Hongrie et en Ukraine (Transcarpaties) ont suscité des actions d'urgence et le lancement de programmes de soutien dans le domaine préventif, qui se poursuivent encore à l'heure actuelle. Par ailleurs, en 1999, après les graves tremblements de terre intervenus en Grèce et en Turquie, la Chaîne suisse de sauvetage est entrée en action à trois reprises dans cette région.

Dans le cadre de la mise en œuvre des programmes mentionnés, dont environ 70 % relevaient d'actions directes du CSA, la cohérence qui a caractérisé l'intervention des différents acteurs suisses (œuvres d'entraide suisses, offices fédéraux concernés,

soutien de la «Chaîne du Bonheur»), ainsi que la coopération étroite entretenue avec les organisations partenaires et les autorités locales, ont joué un rôle essentiel.

9.1.2.1

Exemple 1: Programme d'aide au retour volontaire: Province du Kosovo

Pendant le conflit dans la Province du Kosovo, la Suisse a fourni abri, assistance et protection à quelque 52 000 victimes de la guerre. Par son arrêté du 11 août 1999, le Conseil fédéral a estimé possible le retour dans leur pays des personnes admises provisoirement en Suisse. Il a chargé le DFJP et le DFAE de la mise en œuvre d'un vaste programme d'aide au retour volontaire, semblable à celui que la Suisse avait réalisé en Bosnie-Herzégovine.

Placé sous la présidence conjointe ODR/DDC, le Groupe de direction interdépartemental pour l'aide au retour, qui regroupe les différents offices de l'administration fédérale responsables en la matière et l'OIM, s'est chargé de l'élaboration de la conception, de la planification et de la coordination du programme en question. Ce programme d'aide au retour volontaire reposait sur deux volets distincts: une aide individuelle aux rapatriés volontaires et une aide structurelle sur place. Ce dernier type d'aide n'était pas axé sur les besoins propres à chaque personne rapatriée, mais tenait compte des besoins collectifs de la population vivant dans la région de rapatriement. Par ce biais, il a été possible d'augmenter le niveau d'adhésion général au programme d'aide au retour volontaire. La réalisation des programmes structurels sur place a été confiée à la DDC. L'ensemble des activités a été coordonné par l'ODR, qui a financé ce programme d'un montant d'environ 100 millions de francs avec le concours de la Division politique IV du DFAE (pour les mesures de promotion de la paix), du DDPS (pour les activités de la «SWISSCOY»), du seco du DFE (pour les mesures d'aide financière et structurelle) et avec l'appui de plusieurs œuvres d'entraide suisses.

Les projets liés à l'aide humanitaire de la Confédération se sont concentrés notamment sur la construction de maisons locatives et d'infrastructures sociales, telles que des écoles ou des foyers d'accueil, et sur la reconstruction de ponts. Dans le cadre d'un programme de soutien à l'élevage, 1700 veaux ont également été transportés par avion depuis la Suisse dès 1999, pour être confiés à des familles de paysans dans le besoin, au même titre que des plantons de pommes de terre. En collaboration avec le Ministère des situations d'urgence de la Fédération de Russie (EMERCOM) et en coordination avec d'autres agences, un programme de déminage a également été mené à bien. En outre, il existe d'autres projets visant à soutenir les minorités ethniques de manière ciblée. Les programmes prévus par l'aide humanitaire sont réalisés pour la plupart de manière autonome (Action directe du CSA). En 2000 – année de travail intensif dans la Province du Kosovo – jusqu'à 25 membres du CSA étaient simultanément actifs sur place. Aussi bien le programme de soutien à l'élevage que celui relatif à l'eau ont fait l'objet d'une évaluation externe en 2001. De la sorte, la transmission systématique des expériences enregistrées et des constats tirés sera assurée dans le cadre d'activités humanitaires similaires ou de même type à l'avenir.

Le principe de l'action conjointe, caractérisée par une collaboration échappant au cloisonnement départemental, a constitué la base du succès de la mise en œuvre du programme d'aide au retour volontaire. Celui-ci a d'ailleurs nettement dépassé les

attentes de la Confédération et des cantons puisque 32 700 personnes ont participé au programme et sont rentrées volontairement avant la fin du délai fixé pour leur retour. Aussi bien la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) que le HCR ont attesté du caractère exemplaire du programme suisse, en mettant en avant à la fois la cohésion des actions déployées et les résultats obtenus.

9.1.2.2 Exemple 2: «cash for shelter»: Ingouchie

Suite au second conflit tchéchène, plus de 230 000 personnes ont fui la Tchétchénie (Fédération de Russie) depuis l'automne 1999 pour gagner la République voisine d'Ingouchie, dont les habitants sont culturellement très proches. Le printemps dernier, quelque 150 000 personnes déplacées de l'intérieur (soit 70 % de l'ensemble des personnes déplacées) étaient ainsi hébergées par des familles d'accueil en Ingouchie. Les autres ont trouvé refuge, notamment dans des campements de tentes ou dans des wagons de chemin de fer désaffectés.

La communauté internationale s'est associée aux autorités locales dans leur initiative visant à distribuer rapidement du matériel de survie et à créer des camps pour personnes déplacées de l'intérieur. A cette occasion, les familles d'accueil qui avaient hébergé la majorité des personnes déplacées – dans un acte exemplaire de solidarité caucasienne – ont été exclues de la plupart des prestations d'assistance. Nombre d'entre elles ne sont ainsi plus parvenues à régler des factures d'eau et d'électricité exorbitantes, rencontrant de graves problèmes financiers. C'est pourquoi parmi les premiers réfugiés tchéchènes arrivés, certains durent quitter leur logement d'accueil pour rejoindre des camps déjà surpeuplés. Comment faire pour empêcher que d'autres Tchétchènes hébergés par des particuliers ne se retrouvent à la rue avant l'hiver 2000?

Au terme d'une analyse exhaustive de la situation sur place, l'aide humanitaire de la Confédération a opté, en dépit des nombreuses mises en garde reçues (craintes liées aux malversations possibles, à la situation précaire en termes de sécurité notamment), en faveur de la réalisation d'un programme «cash for shelter», de concert avec le HCR. Ce programme de compensation financière en échange d'un abri était initialement prévu pour le règlement des factures d'eau et d'électricité en souffrance. Cependant, au moment de son élaboration, le facteur sécurité et le souci d'éviter la perte des montants engagés ont pris la première place. C'est ainsi que la liste des bénéficiaires a été rétroactivement établie sur la base des données existantes, afin d'exclure toute manipulation frauduleuse. Une trentaine de surveillants locaux ont été engagés pour effectuer des contrôles par échantillonnage. Chaque chef de famille n'a reçu qu'un seul versement, indépendamment du nombre de réfugiés accueillis, de l'espace mis à leur disposition, ainsi que du loyer exigé – autant de facteurs objectifs difficilement vérifiables. Grâce au soutien sans réserve manifesté envers le programme par le Président Aushev d'Ingouchie, ainsi qu'au niveau de transparence élevé de l'opération (notamment à travers des comptes rendus télévisuels réguliers), pas un seul incident fâcheux n'a été enregistré. Les versements ont été effectués auprès des 35 bureaux de poste du pays sans heurts particuliers. Les mesures de sécurité très rigoureuses prises par les Nations Unies (p. ex. surveillance 24 heures sur 24 des experts du CSA par un corps de police spécial) ont permis d'enrayer tout incident potentiel.

Grâce au programme «cash for shelter», en l'espace d'une demi-année, un montant unique de l'ordre de 150 francs a pu être versé à chacune des 15 000 familles d'accueil concernées, pour une somme totale de 2,3 millions de francs. Ainsi, quelque 100 000 personnes déplacées de Tchétchénie ont pu être indirectement soutenues.

En comparaison de la distribution classique de matériel de survie, les coûts de fonctionnement d'un tel programme paraissent avantageux, puisque les frais de transport et de stockage sont évités. Par ailleurs, les versements en liquide permettent aux familles d'accueil de se procurer les biens qui leur font le plus cruellement défaut sur le moment, pour assurer la survie de leur famille et des réfugiés qu'ils hébergent. Vu les expériences très positives et bien documentées qui ont été faites avec ce type de programme, la distribution d'argent liquide fait désormais partie intégrante des mesures d'assistance prévues par l'aide humanitaire de la Confédération.

9.1.3 Afrique: contexte général

Au cours des dernières années, le continent africain a surtout fait les gros titres dramatiques de la presse. Les efforts déployés par la communauté internationale n'ont pas apporté les résultats espérés. Les ressources inestimables et la très grande richesse culturelle du continent n'ont pu être mises à profit pour le développement de la population africaine. La «renaissance africaine» proclamée dans les années 90 n'a pas réellement eu lieu, donnant suite à une période de grande désillusion. Il convient cependant de souligner que l'Afrique semble vouloir reprendre son destin en main, comme le témoigne l'adoption récente de la «Nouvelle Initiative pour l'Afrique» (NIA). Cet ambitieux projet de relance a en effet été avalisé par le G8 et devrait permettre à l'Afrique subsaharienne de disposer des instruments nécessaires pour faire face à la globalisation à l'instar de l'Afrique du Nord. Cependant, les défis sont énormes. Du point de vue humanitaire, l'Afrique connaît des tragédies humaines démesurées, des violations des droits de l'homme innombrables et une grande pauvreté – due au non-respect des droits politiques, sociaux et économiques – et elle abrite des Etats faibles et des élites corrompues.

Dans l'ensemble, les problèmes humanitaires en Afrique sont principalement dus à des situations de conflit. Les catastrophes naturelles sont également à l'origine de situations d'urgence humanitaire. La combinaison de ces deux facteurs est susceptible d'engendrer des tragédies immenses, rendant nécessaire une intervention massive de type humanitaire. Sur l'ensemble des ressources dégagées par la communauté internationale, environ la moitié a été utilisée pour répondre aux crises qu'a connues le continent africain.

Afin d'utiliser au mieux ses ressources limitées tant d'un point de vue financier que sous l'angle du personnel, il est nécessaire que l'aide humanitaire de la Confédération se concentre, en-dehors d'une focalisation par type de problématique, sur la création de zones géographiques prioritaires, dotées de bureaux sur place. Pendant la période sous revue, ces régions étaient:

- la Corne de l’Afrique (notamment le Soudan, l’Ethiopie et l’Erythrée);
- la région des Grands lacs (le Rwanda, le Burundi et les territoires environnants);
- l’Angola;
- la Sierra Leone, la Guinée et le Libéria.

Ces régions sont d’ailleurs aussi les principales zones de conflit du continent. Des déplacements de populations d’envergure ont été nécessaires à cause de l’éclatement et de la résurgence de conflits. La réponse aux catastrophes naturelles a été prise en charge temporairement, et rapidement reléguée ou transmise à d’autres instances. Dans les régions d’Afrique du Nord, du Sahel et du Sud-Est africain (le Mozambique, Madagascar, etc.), les relations avec les principales organisations d’entraide nationales et internationales ont été de ce fait entretenues en permanence (par des accords de «stand-by»), pour disposer d’organisations partenaires compétentes en prévision de catastrophes naturelles majeures, telles que les crues ou les sécheresses.

Pour l’accomplissement de ses activités, le dialogue sur les lignes politiques et la coordination, l’aide humanitaire de la Confédération s’appuie en Afrique sur un réseau de partenaires. Ce réseau est adapté aux circonstances en présence et comprend des acteurs et organisations actives aux échelons les plus différents: ONU, ONG (locales, internationales, suisses), autorités et départements fédéraux (DFAE, DFJP, DDPS, DFE) et organes internes à la DDC.

9.1.3.1 Exemple 3: assistance médicale: Soudan

Le conflit qui a éclaté en 1983 entre les troupes gouvernementales et les rebelles se poursuit avec une intensité variable. Ces derniers mois, les hostilités opposant le Nord et le Sud se sont amplifiées, acquérant d’une nouvelle dimension liée au pétrole. La guerre civile, le déplacement forcé de centaines de milliers d’habitants des régions rurales, ainsi que les perturbations climatiques rendent la vie difficile aux populations civiles, surtout celles du Sud. Les mécanismes d’entraide traditionnelle propres à une grande partie des groupes ethniques ne fonctionnent plus que partiellement, lorsqu’ils ne sont pas entièrement détruits. Plusieurs centaines de milliers de personnes ne peuvent plus retourner dans leur région d’origine et sont contraintes de poursuivre leur existence dans des camps temporaires.

L’aide humanitaire de la Confédération s’est fixé comme but de réduire le taux de mortalité parmi les personnes déplacées de l’intérieur et la population locale, grâce à des mesures appropriées. MEDAIR est une œuvre d’entraide suisse avec siège à Lausanne. Depuis mars 1995, cette ONG est active dans le Soudan du Sud. Elle concentre son activité sur six régions géographiques. Sous l’égide de l’UNICEF/OLS («Operation Lifeline Sudan») et en étroite collaboration avec des intervenants locaux, ce sont prioritairement des projets dans le secteur de la santé et de l’eau qui sont réalisés par MEDAIR. En effet, l’expérience a montré qu’un grand nombre de maladies sont transmises à travers l’eau potable contaminée. C’est pourquoi, en étroite collaboration avec le programme spécifique de l’UNICEF, des points d’eau sûrs sont mis sur pied, là où cela se révèle possible (puits creusés à la main et munis d’une pompe manuelle). En fonction de la situation cependant, des moyens de production sont parfois aussi fournis aux communautés villageoises, tels que des outils de pêche, des semences et des engins de labour.

En 2001, les objectifs globaux suivants ont été mis en œuvre:

- trois centres de santé et 25 antennes de santé ont commencé à être exploités par du personnel local, permettant à 300 collaborateurs locaux d’être formés, à plus de 450 000 malades d’être traités et à plus de 6000 enfants d’être vaccinés;
- plus de 20 000 moustiquaires, 14 000 couvertures de laine et articles de ménage et d’hygiène de première nécessité ont été distribués;
- 18 puits ont été creusés à la main et quinze forages équipés d’une pompe à main et prêts à fonctionner ont été installés;
- avant la période des pluies, 25 tonnes de semences céréalières et légumineuses ont pu être distribuées.

Depuis 1995, l’aide humanitaire de la Confédération finance le programme santé de MEDAIR au Soudan du Sud à hauteur de 3,4 millions de francs.

9.1.3.2 Exemple 4: reconstruction: Mozambique

Le Mozambique, un des pays de concentration de la coopération au développement de la Confédération, est très vulnérable aux catastrophes naturelles. Le pays a souffert, dans un passé récent, de nombreuses sécheresses, d’inondations et de cyclones, qui ont eu des effets extrêmement négatifs sur son développement social et économique. Depuis décembre 1999, de très fortes pluies au Mozambique et dans les pays voisins ont causé des crues importantes des rivières Umbeluzi et Incomati, crues qui ont atteint des niveaux inconnus depuis 1937. Le résultat s’est traduit par des inondations catastrophiques en février 2000, alors que la situation était encore très critique dans diverses provinces à cause des effets du cyclone «Eliane».

Les mesures d’urgence avaient pour but de contribuer au sauvetage et à la survie de plus de 4 millions de personnes directement affectées par les inondations.

L’approvisionnement en eau potable et l’amélioration des conditions sanitaires font partie des domaines prioritaires déjà fixés par le gouvernement dans le cadre du programme de développement régulier, auquel la coopération au développement de la Confédération participe déjà. L’un des problèmes les plus aigus lié aux inondations était l’approvisionnement rapide en eau potable des populations touchées, les points d’eau étant détruits ou contenant pour la plupart de l’eau impropre à la consommation. Les autorités responsables de l’eau se sont retrouvées au premier plan, vu la nécessité impérieuse de fournir de l’eau potable aux victimes.

En guise d’aide immédiate directe, l’aide humanitaire de la Confédération a mis à la disposition de l’agence gouvernementale responsable un expert en gestion dans le but de mettre sur pied une unité d’urgence s’occupant de trouver de l’eau potable pour les victimes. Du personnel additionnel du CSA a été engagé dans la distribution de l’eau et dans la prévention du choléra.

Dans l’ensemble, il est permis de conclure que l’aide humanitaire n’a pas seulement été rapide et efficace, mais que cette action a pu être rendue encore plus efficace encore – et cela de manière décisive – grâce au bureau de coordination de la DDC sur place, à ses connaissances locales, à ses contacts avec les partenaires et à ses programmes en place de longue date dans le secteur de l’eau autant d’atouts qui ont pu être immédiatement mis à profit. En outre, les réactions observées dans cette

situation de crise ont pu être intégrées au programme à long terme de coopération au développement.

L'aide humanitaire de la Confédération a mis 5 millions de francs à la disposition de ses partenaires en 2000. Outre ce soutien, la société civile suisse a apporté une contribution importante aux mesures d'urgence et de reconstruction. La «Chaîne du Bonheur» et les ONG suisses ont en effet réussi à récolter, en 2000, près de 18 millions de francs en faveur des victimes des inondations au Mozambique.

9.1.3.3 Exemple 5: réfugiés et personnes déplacées: Sierra Leone, Libéria et Guinée

L'explosion d'affrontements dans le Sud-Est de la Guinée en septembre 2000, l'une des principales régions abritant les réfugiés de Sierra Leone à proximité du Libéria, a encore compromis l'équilibre déjà précaire de la région, qui s'est retrouvée au bord d'une catastrophe humanitaire sous-régionale. Cette crise, caractérisée notamment par les pillages successifs, les intimidations et l'enlèvement de personnel humanitaire, constituait une nouvelle menace, en particulier pour les 450 000 réfugiés du Libéria et de Sierra Leone, dont le destin vacille depuis déjà dix ans. Une aide internationale devenait urgente afin d'endiguer la crise politique et humanitaire. Dans le domaine humanitaire, il convenait:

- de soulager la situation insupportable des réfugiés dans le Sud-Est de la Guinée;
- d'augmenter la capacité d'accueil pour les rapatriés en Sierra Leone.

Une assistance concrète de l'aide humanitaire de la Confédération a donc été fournie à travers une rapide contribution en faveur du programme d'urgence du HCR à hauteur de 3 millions de francs. En complément, une autre contribution de 2,5 millions de francs a été versée au Programme alimentaire mondial (PAM). De cette manière, l'approvisionnement des réfugiés en biens de première nécessité devait être garanti. Des contributions ultérieures ont été faites au bénéfice d'actions d'urgence mises sur pied par des organisations humanitaires (CICR, OIM) et des œuvres d'entraide suisses ayant accès aux populations de réfugiés dans la région. La collaboration avec le HCR a assumé un rôle important, ce dernier ayant adressé une demande urgente à la DDC en vue d'obtenir du personnel spécialisé du CSA. Ainsi, depuis début 2001, le HCR dispose d'équipes de planificateurs de camps et de spécialistes de l'eau potable du CSA, aussi bien en Sierra Leone qu'en Guinée. Grâce à ce soutien et aux efforts redoublés de la communauté internationale, une aide rapide ciblée a pu être apportée, permettant d'éviter un désastre humanitaire d'envergure.

L'aide humanitaire de la Confédération a notamment permis:

- d'ériger des camps de réfugiés en Guinée, à distance suffisante de la frontière, et de les équiper. Ainsi, 60 000 réfugiés ont pu être mis à l'abri et pris en charge jusqu'à la fin du mois de mai 2001.
- d'ériger quatre nouveaux camps d'accueil temporaire pour les personnes rapatriées, deux camps permanents supplémentaires et un grand nombre d'installations d'approvisionnement en eau dans les zones de recolonisation

en Sierra Leone. Ainsi, plus de 110 000 rapatriés ont pu être accueillis jusqu'au second semestre 2001.

La contribution de l'aide humanitaire de la Confédération en 2001 pour cette crise sévère liée aux réfugiés s'élève à plus de huit millions de francs et aura représenté plus de trois personnes/année en expertise du CSA. Pour faire le point sur cette action d'urgence couronnée de succès, l'aide humanitaire de la Confédération aura joué son rôle avec efficacité, en combinant des contributions financières ciblées et l'engagement de spécialistes selon les besoins.

9.1.4 Amérique latine et Caraïbes: contexte général

L'ouragan «Mitch» a été l'un des phénomènes naturels les plus dévastateurs dans l'histoire du continent américain. Il a traversé l'Amérique centrale fin 1998, semant sur son passage mort et destruction. Le Honduras et le Nicaragua ont été le plus sévèrement touchés, mais le Guatemala et le Salvador ont également payé un lourd tribut. On a déploré environ 10 000 morts et 8000 disparus. Des villages entiers ont été rayés de la carte. Des centaines de milliers de personnes sont restées sans-abri. Au total, 2,3 millions de personnes ont souffert directement ou indirectement des retonnées de la catastrophe.

Le Honduras, pays le plus touché par l'ouragan «Mitch», était aussi le moins préparé à apporter une réponse efficace. Il a ainsi dû faire face à une remise en cause fondamentale de ses structures et de ses mécanismes institutionnels. Il a dû également apprendre à gérer du jour au lendemain une notoriété mondiale et un afflux extrêmement important de coopération étrangère et de ressources, sans posséder la capacité d'absorption nécessaire. Le Nicaragua – bénéficiaire sporadique de la coopération internationale depuis 1979 – était mieux préparé. Pour le Salvador et le Guatemala, «Mitch» a représenté un coup dur, il est vrai, mais qui n'a pas affecté la machine économique. Au début de 2001, le Salvador a encore été frappé par deux graves tremblements de terre, qui ont déclenché de gigantesques glissements de terrain, faisant plus de 1000 morts, de nombreux blessés et sans-abri. Plus d'un tiers des quelque 6 millions d'habitants du Salvador ont été touchés par la catastrophe.

Le conflit qui perdure depuis plus de 35 ans en Colombie ne cesse de s'aggraver, de sorte qu'aujourd'hui ce pays compte près de 3 millions de personnes déplacées de l'intérieur, vivant la plupart du temps dans les conditions les plus précaires. L'aide humanitaire de la Confédération a doublé d'ampleur ces trois dernières années. C'est surtout grâce à la coopération entretenue avec le CICR, le HCR et des ONG suisses et locales qu'une aide efficace a pu être apportée à ces personnes.

Une grande partie de la population de Haïti est victime des troubles politiques permanents de l'île et de ses constantes difficultés économiques. Le secteur de la santé, en particulier, est gravement touché. L'aide humanitaire de la Confédération a apporté une contribution substantielle sur place, par le biais de la rénovation d'un hôpital régional ainsi que par un soutien à l'amélioration structurelle du secteur de la santé dans son ensemble.

Les catastrophes naturelles n'ont pas non plus épargné l'Amérique du Sud. Après les violentes inondations au Venezuela, qui ont fait plus de 20 000 morts et disparus ainsi que deux millions de sans-abri, l'aide humanitaire de la Confédération a offert

son soutien lors des tremblements de terre en Bolivie et au Pérou et après l'éruption volcanique en Equateur.

Le nombre croissant des enfants livrés à la rue dans les villes d'Amérique latine est un problème social imputable à différentes causes. En collaboration avec des ONG suisses spécialisées, l'aide humanitaire contribue à la prise en charge de ces enfants, en particulier au Brésil, au Pérou et en Colombie.

Ce sont environ 10 % des ressources de l'aide humanitaire de la Confédération qui ont été engagées, ces cinq dernières années, en Amérique latine et dans les Caraïbes.

9.1.4.1 Exemple 6: prévention et état de préparation: Amérique centrale

La stratégie «prévention et préparation en cas de catastrophe naturelle (PP)» de l'aide humanitaire de la Confédération en Amérique centrale a été élaborée en mars 2000. Elle est prévue pour une durée de trois à quatre ans. Elle s'appuie sur les résolutions du «Sommet de Stockholm» au sujet de la lutte contre la vulnérabilité. Elle vise à contribuer à la réduction des risques naturels par un soutien à la gestion du territoire en s'appuyant sur trois axes:

- la sensibilisation aux risques naturels («awareness building»);
- les meilleures pratiques («best practices»);
- l'appui institutionnel aux organisations gouvernementales naissantes et en charge de la prévention.

Les programmes de prévention se concentrent sur le Nicaragua – où l'aide humanitaire possède déjà une expérience dans ce domaine – et sur le Honduras. Suite aux tremblements de terre du début de 2001, la stratégie a été révisée et étendue également au Salvador.

Le programme de prévention de l'aide humanitaire s'est déroulé en trois phases distinctes et continues:

- De août 1999 à décembre 1999, par l'organisation d'un cours régional dans les zones instables ainsi que la conduite de quatre études pilotes au sein de quatre municipalités afin de dresser des cartes de zones à risques.
- De janvier 2000 à avril 2000, par l'analyse complète de l'environnement en Amérique centrale sous l'angle de la gestion des catastrophes naturelles afin de dégager des lignes d'action permettant l'élaboration d'une stratégie.
- Dès mai 2000, par la mise en place de la stratégie approuvée. Trois projets ont été mis en œuvre jusqu'à présent:
 - ALARM: ou l'assistance locale pour l'analyse et la gestion des risques naturels, qui consiste à venir en aide aux municipalités par une analyse participative des dangers naturels liés à leur environnement et la mise en place d'un plan d'endiguement des catastrophes. Le projet concerne 21 municipalités.
 - MAESTRIA: ou la création d'une formation postgrade de deux ans en gestion des risques naturels, en collaboration avec l'Université nationale autonome du Nicaragua.

- **FORMATION:** ou la formation continue de l'administration nationale. Soutien du système national de prévention, de réduction et de surveillance des catastrophes du Nicaragua. Ce projet est géré par le PNUD et consiste à soutenir la nouvelle structure gouvernementale par la mise en place d'un programme de formation sur l'ensemble du pays à trois niveaux (central, départemental et local).

Parallèlement, un expert en matière de prévention a été mis à la disposition du PNUD au Honduras. Suite aux tremblements de terre de début 2001 au Salvador, un projet d'intervention rapide en matière d'évaluation de zones à risques a également permis de dresser des cartes de risques et d'élaborer des recommandations pour trois zones géographiques. Grâce à ces études, les municipalités et populations concernées ont pu être sensibilisées aux risques qu'elles encourent. De même, des mesures adéquates sont en passe d'être prises, comprenant notamment l'évacuation des personnes vivant dans les zones à haut risque.

La mise en œuvre de la stratégie «prévention et préparation en cas de catastrophe naturelle (PP)» implique des ressources annuelles moyennes de 1,2 million de francs.

9.1.4.2 Exemple 7: personnes déplacées de l'intérieur: Colombie

Depuis plus de 40 ans, un conflit interne sévit en Colombie. Celui-ci a déjà coûté la vie à au moins 40 000 personnes. Les principaux acteurs armés sont les troupes gouvernementales, les organisations guérillas FARC («Fuerzas Armadas Revolucionarias de Columbia») et ELN («Ejército de Liberación Nacional») et les groupes paramilitaires d'extrême droite.

En dépit des efforts de paix renouvelés déployés par le gouvernement du président Pastrana et la communauté internationale, le conflit s'est encore aggravé ces dernières années. La Suisse fait partie à la fois des représentants des dix pays encadrant le processus de paix avec les FARC et du groupe des cinq pays assistant les négociations avec l'ELN. Même si le dialogue est poussé en avant avec détermination, les expériences enregistrées jusqu'ici démontrent cependant que la paix en Colombie n'interviendra que dans un avenir lointain.

Les victimes de cette guerre civile se comptent en grande partie parmi la population civile. Menaces, assassinats, enlèvements, demandes de rançons et impunité constituent une réalité quotidienne. Ces fléaux provoquent non seulement des exodes individuels mais également des déplacements massifs de population. Avec plus de deux millions de personnes déplacées de l'intérieur, la Colombie affiche le plus haut pourcentage de personnes déplacées de l'intérieur de tout l'hémisphère occidental.

L'aide humanitaire de la Confédération en Colombie combine les engagements traditionnels orientés sur le court terme, tels que la distribution d'aide alimentaire, des prestations de soins de santé et la construction de lieux d'hébergement, avec des types de soutien à moyen terme au bénéfice des personnes déplacées de l'intérieur. Elle comprend également des mesures à plus long terme relatives au processus de paix, relevant du domaine de la prévention des conflits et de la promotion de la paix. Cette aide humanitaire vise essentiellement les personnes déplacées de l'intérieur et en particulier la génération qui déterminera l'avenir de la Colombie, soit les enfants

et les jeunes. Avec des programmes en matière d'instruction, de réinsertion professionnelle et d'éducation des adultes notamment, une contribution à l'amélioration des conditions de vie des personnes déplacées de l'intérieur est fournie. L'aide humanitaire de la Confédération travaille également de plus en plus avec des organisations locales, en-dehors de ses partenaires traditionnels que sont le HCR, le CICR et certaines œuvres d'entraide suisses. La Colombie dispose en effet d'un immense potentiel en initiatives locales, potentiel qu'il s'agit d'exploiter et de renforcer. Le coordonnateur humanitaire de la DDC, récemment mis en place auprès de l'ambassade de Suisse à Bogota, permet non seulement une collaboration plus étroite avec les partenaires locaux, mais aussi une cohérence plus large entre les divers instruments de la politique extérieure de la Suisse, notamment dans les domaines des droits de l'homme et de la promotion de la paix.

Pour atteindre ses objectifs, l'aide humanitaire de la Confédération engage chaque année trois millions de francs.

9.1.5 Moyen-Orient: contexte général

Au cours des trois dernières années, le Moyen-Orient a souffert sur le plan humanitaire du fait des trois raisons principales suivantes:

- Les conflits assortis de conséquences pour la population civile
 - en Palestine/Israël: (réfugiés et personnes déplacées de l'intérieur à Jérusalem-Est, dans la Bande de Gaza, en Cisjordanie, en Jordanie, en Syrie et au Liban).
 - en Iraq: (conséquences de la guerre Iran-Iraq et de la guerre du Golfe, affrontements internes avec des groupes armés kurdes et autres; réfugiés en Jordanie et en Syrie, personnes déplacées de l'intérieur dans le Nord de l'Iraq).
 - au Liban: (conséquences de la guerre civile avec personnes déplacées de l'intérieur).
- L'embargo international contre l'Iraq et ses retombées sur une grande partie de la population, mais touchant le plus gravement les enfants.
- La détresse humanitaire due à la pauvreté dans les pays de la région, dépourvus également de réseaux efficaces d'aide sociale étatique (en premier lieu au Yémen, en Syrie, en Jordanie, au Liban et en Palestine).

Les réfugiés palestiniens sont pris en charge par l'UNRWA et des organisations non gouvernementales, notamment dans le cadre de prestations de services liées à l'instruction, à la santé et à l'aide sociale. En octobre 2000, suite à l'éclatement de la seconde «Intifada», des projets d'aide d'urgence et de création d'emplois ont été financés par l'aide humanitaire de la Confédération. D'importants montants ont aussi été dégagés à l'intention du CICR, qui a additionnellement fourni une contribution, saluée de toutes parts, aux activités du Croissant-Rouge palestinien, pour soutenir ses activités régulières découlant de son mandat. Enfin, le Département des réfugiés de l'Organisation de Libération de la Palestine (OLP) a aussi bénéficié du soutien de la Suisse dans le cadre d'aménagements institutionnels et lors de l'élaboration de principes régissant les négociations de paix dans le domaine des réfugiés.

En Iraq, l'aide humanitaire de la Confédération s'est principalement concentrée, entre 1993 et 1997, sur l'aide alimentaire. Lorsque la situation alimentaire s'est quelque peu stabilisée en 1998, grâce à l'accord onusien «Oil for Food», le programme s'est alors concentré sur la lutte contre les carences alimentaires chez les enfants. Depuis dix ans, environ 13 % des enfants en Iraq meurent avant l'âge de cinq ans. Les raisons de cette mortalité relèvent d'une part de maladies diarrhéiques dues à la mauvaise qualité de l'eau potable et, d'autre part, de l'insuffisance des soins médicaux. Les mesures médicales et d'hygiène liées à la prévention des carences alimentaires (p. ex. les services de conseils mère/enfant) sont trop peu développés, et le secteur des soins curatifs, quant à lui, souffre de l'effondrement des infrastructures. Au Liban, le programme d'aide sociale et de réinsertion, lancé au terme de la guerre civile, s'est achevé en 2000.

Au cours des cinq dernières années, ce sont environ 10 % des ressources de l'aide humanitaire de la Confédération qui ont été engagées au Moyen-Orient.

9.1.5.1 Exemple 8: réfugiés de Palestine

Le problème des réfugiés de Palestine est unique. D'une part du fait de la durée inhabituelle du problème – plus de cinquante ans – et, d'autre part, du fait que les réfugiés palestiniens au Moyen-Orient sont expressément exclus du mandat du HCR.

Suite aux différentes guerres entre Israël et les Etats arabes depuis 1948, l'UNRWA (Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient) dénombre aujourd'hui environ 3,8 millions de réfugiés palestiniens officiellement inscrits et près d'un million et demi de réfugiés palestiniens non inscrits. Ces réfugiés vivent dans la Bande de Gaza (20 %), en Cisjordanie (15 %), en Jordanie (40 %), en Syrie (10 %), au Liban (10 %) et un peu partout dans le reste du monde. L'UNRWA fut fondée en 1950 comme agence onusienne spécialisée dans la prise en charge des réfugiés palestiniens. Elle compte aujourd'hui approximativement 21 000 employés, dont 99,5 % sont eux-mêmes des réfugiés. L'UNRWA est responsable d'une prise en charge de base des réfugiés dans les domaines de l'instruction, de la santé et de l'aide sociale, ce qui représente un coût annuel d'environ 310 millions de dollars américains. En outre, chaque année, 500 millions de dollars américains environ sont encore consacrés par les pays d'accueil, principalement au bail des terrains qui abritent les 59 camps de réfugiés de l'UNRWA. De surcroît, plusieurs centaines d'ONG mettent en œuvre des projets au bénéfice des réfugiés, par exemple dans les domaines de la préscolarisation, de la promotion des femmes, du développement des revenus, etc. Dans l'ensemble, la prise en charge des réfugiés – qui représentent aujourd'hui plus de 5 millions de personnes – se chiffre à un milliard de dollars américains par année.

Le soutien de l'aide humanitaire de la Confédération porte principalement sur les secteurs suivants:

- Prestations de services dans les domaines de l'instruction, de la santé et de l'aide sociale: contribution au financement des systèmes scolaires, de la santé et de l'aide sociale gérés par l'UNRWA en Palestine.
- Aide d'urgence et création d'emplois au moment de l'éclatement de la seconde «Intifada»: suite à l'explosion renouvelée de la violence une grande

partie des Palestiniens s'est retrouvée au chômage. L'aide alimentaire a dû être renforcée, et des programmes voués à l'emploi ont dû être mis sur pied.

- Amélioration de la coopération entre pays d'accueil, pays donateurs et UNRWA: la promotion de la coordination entre les différents donateurs et le renforcement du lien avec les pays d'accueil et l'UNRWA représentent une contribution importante de la Suisse.
- Soutien au département des réfugiés de l'OLP à travers le financement de diverses études et analyses portant sur la question des réfugiés.

Par le biais de l'aide humanitaire de la Confédération, la Suisse a soutenu l'UNRWA depuis sa création, à raison de plus de 150 millions de francs, soit de huit à dix millions de francs par an en moyenne, ces dernières années. En outre, le CICR, diverses ONG ainsi que l'OLP ont reçu ponctuellement le soutien financier de la Suisse pour leurs activités en faveur des réfugiés palestiniens.

9.1.6 Asie: contexte général

La situation humanitaire en Asie s'est considérablement aggravée ces dernières années. Les conflits récurrents depuis plusieurs décennies ne progressent que difficilement vers une solution. Ainsi, le nombre de réfugiés et de personnes déplacées de l'intérieur a encore beaucoup augmenté.

En Afghanistan, aujourd'hui, sur un total d'environ 22 millions d'habitants, la moitié de la population est directement touchée par un conflit qui dure depuis plus de vingt ans. Parmi ces personnes, six millions sont en fuite. La guerre civile au Sri Lanka a fait près d'un million de personnes déplacées de l'intérieur. De même, on estime que la politique du gouvernement du Myanmar face aux minorités a jeté sur les routes un demi-million d'habitants, dont environ 120 000 vivent comme réfugiés en Thaïlande. Quant au Népal, ce sont toujours quelque 100 000 réfugiés du Bhoutan qui y vivent encore dans des camps. En Indonésie, tout comme dans la vallée du Ferghana – triangle situé entre le Tadjikistan, l'Ouzbékistan et le Kirghizistan – la situation demeure peu stable et pourrait déboucher sur des drames comparables à celui que connaît le Timor oriental, ou sur des conflits armés.

L'Asie n'a pas non plus été épargnée par les catastrophes naturelles ces dernières années. Combinées aux répercussions des conflits, les conséquences des catastrophes naturelles ont engendré une souffrance considérable. La sécheresse qui s'étend de l'Iran jusqu'en Inde et qui a culminé en l'an 2000 a encore aggravé, dans une large mesure, la situation déjà effroyable des réfugiés afghans et de toutes les personnes déplacées de l'intérieur. De même, en Corée du Nord, les conséquences des inondations et des sécheresses de la dernière décennie se sont superposées aux problèmes du pays, engendrant d'immenses carences alimentaires. En Inde, en particulier à Orissa en 1999, un cyclone a frappé, s'accompagnant encore d'un raz-de-marée en 2000, alors qu'un tremblement de terre particulièrement violent a détruit une vaste région du Gujarat. Ces deux derniers hivers, la Mongolie a enregistré des températures extrêmement basses. Elle a été frappée par des tempêtes de neige meurtrières, qui ont compromis gravement les conditions de subsistance des nomades et décimé le bétail. Au Cambodge, au Vietnam et au Bangladesh, les inondations qui réapparaissent année après année ont encore gagné en intensité récemment.

L'aide humanitaire de la Confédération a culminé dans le soutien fourni aux réfugiés et aux personnes déplacées de l'intérieur en Afghanistan. Deux tiers environ de l'ensemble des moyens engagés ont été consacrés à des contributions aux organisations onusiennes – notamment le HCR et le PAM – ainsi qu'au CICR, qui représente souvent la seule organisation encore active lors de conflits graves, et cela dans les conditions les plus difficiles. Des spécialistes du CSA ont également été mis à la disposition des organisations internationales à un rythme plus soutenu qu'auparavant. En fonction des situations, les autres partenaires de l'aide humanitaire dans la région sont des ONG suisses et locales ou encore des organismes gouvernementaux. Des actions directes du CSA sont encore organisées ponctuellement, là où des avantages comparatifs sont évidents.

L'aide humanitaire de la Confédération a engagé près de 20 % de ses ressources en Asie ces cinq dernières années.

9.1.6.1 Exemple 9: urgence complexe: Afghanistan

A l'origine d'une des crises humanitaires aujourd'hui les plus complexes, l'Afghanistan a connu 22 ans de conflits quasi ininterrompus depuis 1979. On estime qu'un million de personnes ont perdu la vie en relation directe avec ce conflit. Les Talibans contrôlent, en août 2001, la majeure partie du territoire, alors que l'Alliance du Nord en contrôle encore quelque 15 %, dont de nombreuses poches de résistance au centre et dans l'ouest du pays. Chacune des deux parties en conflit est déterminée à ne pas laisser gagner l'autre.

Déjà très rudimentaire avant le conflit, l'infrastructure socio-économique du pays est réduite à néant. Les perspectives de développement sont nulles, et la population est occupée à tenter d'assurer sa propre survie au milieu de ruines. A cela s'ajoute depuis bientôt trois ans une sécheresse aiguë, qui a progressivement affecté tout le pays, limitant l'accès à l'eau potable et réduisant drastiquement le niveau de production agricole.

La sécheresse, combinant ses effets avec ceux du conflit, a poussé en un an plus d'un million de personnes à quitter leur région et a aussi aggravé une crise migratoire déjà énorme: quatre millions de réfugiés afghans résident déjà en Iran et au Pakistan, plus d'un million de personnes sont déplacées à l'intérieur de l'Afghanistan, et des milliers d'autres sont des personnes déplacées de l'intérieur potentielles.

Les sanctions décidées il y a deux ans à l'encontre du régime de Kaboul ont rendu encore plus précaire l'aide humanitaire internationale, qui a vu les conditions dans lesquelles elle travaille se détériorer. Confrontées aux besoins croissants de la population, les agences spécialisées des Nations Unies, le CICR et les ONG butent sur de nombreux obstacles (harcèlement par les autorités, corruption, difficultés sur le terrain, problèmes de sécurité, infrastructures déficientes, manque de ressources, coordination insuffisante, compétition entre agences, etc.). L'absence de perspectives d'avenir et l'insuccès répété des tentatives de médiation constituent peut-être la plus grave des difficultés rencontrées. La vulnérabilité des populations est ainsi devenue extrême. Leur dépendance face à l'aide extérieure est quasi-totale. Dans un tel environnement, la marge de manœuvre de l'action humanitaire est de plus en plus réduite.

L'aide humanitaire de la Confédération s'attache à venir en aide aux personnes les plus vulnérables, notamment les personnes déplacées de l'intérieur et les réfugiés. En Afghanistan, l'accent géographique est mis sur les régions les moins couvertes du pays (centre, nord et ouest du pays). En Iran et au Pakistan, l'aide se concentre sur les réfugiés. 75 % du budget de l'aide humanitaire est concentré sur les agences multilatérales spécialisées (CICR, PAM et HCR). Le reste du programme Afghanistan consiste en un soutien à diverses ONG et en la mise à disposition de personnel spécialisé du CSA. En 2000, la contribution de l'aide humanitaire s'est élevée à 9,3 millions de francs (aide alimentaire d'urgence incluse). Budgétisée à 7,3 millions de francs pour 2001, l'aide humanitaire de la Confédération sera probablement augmentée de façon substantielle en raison de la détérioration continue de la situation humanitaire dans la région.

9.1.7 Actions directes: contexte général

Face à des besoins humanitaires croissants au cours des quatre dernières années et afin de répondre à la demande pressante exprimée par le Parlement et la population suisses de voir l'aide humanitaire de la Confédération accroître – bilatéralement et multilatéralement – son action et sa présence aux côtés des victimes, la Confédération a dû augmenter les actions directes menées avec le soutien des membres du CSA. La diversité et la complexité de ses tâches ont également augmenté, reflétant la vaste étendue de la mission remplie. L'étendue de cette mission explique également d'ailleurs la nouvelle appellation du Corps suisse d'aide humanitaire (CSA).

Les actions directes constituent la première forme d'engagement de l'aide humanitaire. Elles bénéficient souvent d'une grande visibilité médiatique. Elles font aujourd'hui appel à la collaboration d'un large réseau de spécialistes compétents dans de multiples domaines. Les membres du CSA peuvent opérer individuellement ou par équipe d'engagement rapide, notamment dans des actions de survie et de reconstruction. Ces actions directes sont étroitement coordonnées et concertées, à la fois sur le plan national et sur le plan international.

Cette demande faite à l'aide humanitaire d'accroître son action aux côtés des victimes, et l'octroi par le Parlement de crédits supplémentaires pour mener à bien ces actions directes, ont poussé l'aide humanitaire de la Confédération à augmenter ses interventions directes dans le cadre des conflits, en particulier dans les domaines de l'aide sur place et de la reconstruction, domaines qui ont mobilisé les deux tiers des moyens engagés dans les actions directes. Sous la direction conjointe de l'ODR et de la DDC, des programmes d'aide au retour volontaire ont été mis en œuvre – avec la participation d'un large éventail d'acteurs suisses et internationaux – en Bosnie-Herzégovine (dès 1996) et dans la Province du Kosovo (dès 1999). Ces programmes – nouveaux, originaux et adaptés aux besoins – ont reçu un très large appui, à la fois sur la scène suisse et sur la scène internationale. De même, son programme «cash for shelter» (compensation financière en échange d'un abri) en Ingouchie (dès 1999) et en Serbie (dès 2000), faisant suite à un projet de nature similaire testé et mis en place en Albanie à l'occasion des conflits dans la région, a largement innové dans ce domaine et a dorénavant valeur de référence auprès des acteurs humanitaires internationaux. Ces programmes ont permis en particulier le maintien sur place des populations et leur auto-prise en charge dans les régions affectées.

Dans le même temps, l'aide humanitaire de la Confédération a maintenu son niveau d'actions directes en réponse aux catastrophes naturelles, en particulier dans les domaines de l'aide d'urgence et de la reconstruction, que ce soit à travers ses programmes d'aide à la reconstruction au Mozambique (depuis 1999), de prévention en Amérique centrale (depuis 2000), ses actions de soutien aux populations et au bétail en Mongolie (2000) ou son appui aux populations de Yakoutie en Fédération de Russie (2001), notamment. Là également, l'aide humanitaire de la Confédération a fait preuve de créativité, d'à-propos et de pertinence dans ses actions directes.

Placée sous la direction de l'Aide humanitaire, la Chaîne suisse de sauvetage spécialisée dans la localisation, le sauvetage et l'aide médicale d'urgence aux personnes ensevelies à la suite d'un séisme ou de l'effondrement de structures d'habitation, est intervenue pour sa part à six reprises durant cette période: en Iran (1997), en Turquie (à deux reprises en 1999), en Grèce (1999), à Taïwan (1999) et à Gujarat, en Inde (2001), où une action complexe intégrant aide d'urgence, reconstruction et développement à long terme a pu être mise en place avec succès. A l'occasion de son intervention à Taïwan, la Chaîne suisse de sauvetage a d'ailleurs mené, pour la première fois, une action directe conjointe avec l'appui de sauveteurs allemands et autrichiens, opérant sur place au sein d'une seule unité intégrée, placée sous commandement suisse. Cette intervention a démontré avec succès les capacités de coordination opérationnelle entre différents acteurs humanitaires internationaux.

Les actions directes de l'aide humanitaire de la Confédération ont ainsi augmenté au cours des cinq dernières années, non seulement quantitativement mais aussi qualitativement. Leur qualité est en effet très largement reconnue. Environ 20 % des ressources de l'aide humanitaire ont été engagées durant cette période dans des actions directes, pour un montant total de 192 millions de francs.

9.1.7.1 Exemple 10: Chaîne suisse de sauvetage: Inde/Gujarat

Le vendredi 26 janvier 2001, à 08h 46 heure locale, un tremblement de terre d'une magnitude de 7,9 sur l'échelle de Richter frappe deux minutes durant l'Etat du Gujarat en Inde occidentale. L'épicentre du tremblement se situe à 20 km au Nord-Est de Bhuj (150 000 habitants), chef-lieu du district de Kutch, et sème la destruction dans un rayon de 100 km. Ahmedabad, la plus grande ville de cet Etat de 41 millions d'habitants, est également gravement touchée.

L'ampleur du tremblement de terre, et en particulier le nombre des victimes piégées sous les gravats, a poussé l'aide humanitaire à engager la Chaîne suisse de sauvetage, après que l'offre d'assistance de la Suisse eut été acceptée par le gouvernement indien. Un module moyen de la Chaîne, composé de 54 membres, de neuf chiens et de dix tonnes de matériel, s'est ainsi envolé le samedi 27 janvier 2001, dans un avion gros porteur mis à disposition par SAir Group, directement pour Ahmedabad, arrivant sur place avant toute autre équipe internationale de sauvetage. Deux heures plus tard, les premières victimes pouvaient être retirées des décombres. Le dimanche matin, une équipe de douze personnes a également été envoyée à Bhuj, près de l'épicentre du tremblement de terre, où trois personnes ont pu être sauvées. Les travaux de sauvetage et de déblaiement se sont prolongés jusqu'au mercredi 31 janvier 2001: ils ont permis en tout huit sauvetages. De même, un grand nombre de localisations a été effectué ainsi que de nombreux travaux de déblaiement.

Ce tremblement de terre a vraisemblablement coûté la vie à quelque 30 000 à 50 000 personnes, faisant aussi plus de 200 000 blessés et environ 500 000 sans-abri. Les constructions ont été détruites jusqu'à 90 % dans les centres urbains de Bhuj, d'Anhar et de Bhachau, et des villages entiers ont été rayés de la carte. C'est ainsi qu'en parallèle aux travaux de sauvetage et de déblaiement, la Suisse a également fourni une aide d'urgence par le biais d'une organisation locale partenaire de la DDC, ainsi qu'à travers la Croix-Rouge suisse. Du matériel de survie indispensable à la population démunie a aussi été distribué, et les premières analyses visant la reconstruction ont pu être menées à bien.

Au terme de cinq jours et cinq nuits de dur labeur, les membres de la Chaîne suisse de sauvetage sont rentrés en Suisse. Trois autres membres de l'aide humanitaire sont par contre restés sur place – une coordonnatrice de programme, un logisticien et un spécialiste de la construction du CSA – afin de lancer sans tarder le programme de la DDC d'aide à la survie et à la reconstruction.

Le Premier ministre indien, M. Atal Behari Vajpayee, a reçu la direction de l'équipe de la Chaîne suisse de sauvetage en vue d'exprimer ses remerciements pour l'efficacité des sauveteurs suisses et la solidarité démontrée envers la population indienne dans le cadre de cette action. Ses remerciements officiels ont encore grandement accru la reconnaissance ressentie par l'opinion publique indienne à l'égard de la prestation de l'aide humanitaire de la Confédération. L'engagement de l'ambassade de Suisse et du bureau de coordination de la DDC à La Nouvelle Delhi et leur vigoureux appui aux activités de la Chaîne suisse de sauvetage ont grandement facilité la mise en œuvre de cette action d'une célérité hors du commun.

9.1.7.2 Exemple 11: l'initiative humanitaire FOCUS

Le 23 mars 1999, le Secrétaire général de l'OTAN autorise les attaques aériennes contre la République fédérale de Yougoslavie (RFY). Elles débutent le 24 mars 1999 et prennent fin le 9 juin 1999, suite à la signature de l'Accord Technico-Militaire (ATM) entre l'OTAN et les forces armées yougoslaves. Entre mars et juin 1999, la préoccupation est grande quant à la détresse dans laquelle pouvait se trouver la population civile dans la Province du Kosovo et ailleurs en RFY. En effet, aucune organisation humanitaire extérieure n'est alors sur place, et les nouvelles parvenant de différentes sources sont alarmantes. En outre, l'approche «pertes zéro» adoptée par les forces de l'OTAN fait qu'en réduisant à un minimum les risques encourus par ses soldats, l'OTAN expose plus fortement encore les populations civiles.

Le droit de recevoir une assistance médicale et humanitaire et d'être protégé, ainsi que le respect de l'intégrité physique et morale de tout être humain lors des conflits armés constituent l'essence même des dispositions contenues dans les Conventions de Genève. L'initiative humanitaire FOCUS visait à mettre en œuvre ces dispositions. Mise en place en avril 1999 à l'initiative de la Suisse, bientôt rejointe par la Fédération de Russie et la Grèce, elle recevra le soutien explicite de plusieurs membres de l'OTAN et du Secrétaire général des Nations Unies. Le 16 février 2001, une résolution (55/169) de l'Assemblée générale de l'ONU exprimera d'ailleurs sa profonde reconnaissance pour cette initiative. L'Autriche la rejoint plus tard et le Canada lui accorde un soutien financier. FOCUS opère alors en RFY avec le consentement de tous les acteurs concernés, à savoir les autorités de la RFY, les groupes impliqués dans le conflit et les autres gouvernements. Les acteurs traditionnels de l'aide humanitaire sont tenus au courant

des activités entreprises et y participent parfois. FOCUS visait à combler les lacunes existantes sur le plan humanitaire en mettant en œuvre surtout des activités de secours (livraison de biens de première nécessité, de nourriture, de médicaments, d'abris et autres) mais également en fournissant une protection passive aux populations civiles, de façon neutre, indépendante et impartiale. En l'absence des acteurs humanitaires traditionnels de la région, il était en effet nécessaire de tout entreprendre pour assister et protéger les victimes du conflit en RFY, soit en République de Serbie, dont relève la Province du Kosovo, et en République du Monténégro.

Lorsque l'ensemble des acteurs traditionnels de l'aide humanitaire internationale purent retourner en RFY après le 9 juin 1999, FOCUS leur transféra ses activités humanitaires pour tourner son attention vers des secteurs non couverts par d'autres acteurs, tels que l'approvisionnement en énergie, la livraison de produits pharmaceutiques, le déminage ou la protection de l'environnement. FOCUS s'occupa également de soulager la détresse des nouveaux déplacés de l'intérieur venus de la Province du Kosovo pour s'établir provisoirement en République de Serbie. FOCUS mit fin à ses activités en RFY en décembre 1999. Ses quatre pays partenaires ont repris depuis lors leurs activités humanitaires et autres dans la région par le biais de leurs canaux bilatéraux et multilatéraux usuels.

Trois leçons principales peuvent être tirées de l'initiative humanitaire FOCUS: d'abord et surtout, lorsque des crises éclatent, la seule option réaliste consiste à tout faire pour tenter d'assister et de protéger les victimes. Ensuite, il n'y a pas de monopole dans l'action humanitaire. En l'absence des acteurs humanitaires traditionnels, des instances qui normalement ne mettent pas en œuvre des activités humanitaires – les Etats par exemple – peuvent se charger d'activités d'assistance et de protection, surtout lorsqu'il leur est plus facile d'accéder aux victimes. Enfin, il serait sage à l'avenir que les Etats et les acteurs humanitaires mènent conjointement une réflexion sur la manière avec laquelle, face à une crise, ils peuvent mettre en œuvre les activités humanitaires nécessaires avec efficacité.

L'initiative humanitaire FOCUS fut très bien accueillie en RFY, à la fois par les autorités et par la population. Elle a également permis à la RFY de maintenir le dialogue avec la communauté internationale afin de pouvoir, par la suite, la réintégrer ainsi que ses institutions, avec l'appui de la Suisse notamment. Dans ce cadre, la RFY a pris la décision le 5 décembre 2000, avec le soutien technique et financier de la Suisse pour faciliter son adhésion, de rejoindre le groupe de vote dirigé par la Suisse au sein du Fonds monétaire international (FMI), de la Banque mondiale (BM) et de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). La Suisse soutient par différents projets d'aide financière et technique le processus de démocratisation en RFY et la réinsertion de ce pays dans l'économie mondiale. FOCUS permit ce rapprochement entre la RFY et la Suisse.

Ce sont environ neuf millions de francs au total qui ont été engagés dans l'initiative humanitaire FOCUS par ses quatre partenaires. Le gouvernement du Canada a fourni une contribution additionnelle à l'initiative FOCUS d'un million de dollars Canadiens.

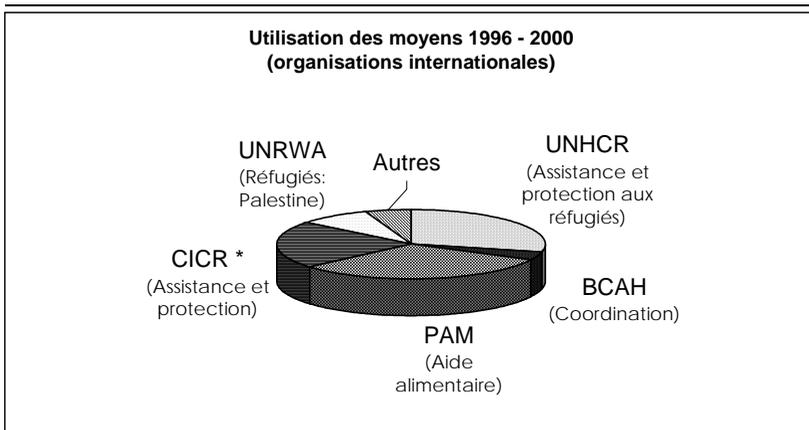
9.1.8

Collaboration organisations internationales: contexte général

Organisations internationales (en millions de francs et en pourcentage)

HCR	BCAH	PAM	CICR*	UNRWA	Autres	Total
142.4	19.9	154.3	110.6	42.9	27.8	497.9
28.6 %	4.0 %	31.0 %	22.2 %	8.6 %	5.6 %	100 %

* Sans compter une contribution supplémentaire de 328,5 millions de francs au budget siège du CICR, prévue dans un arrêté fédéral séparé.



9.1.8.1

Exemple 12: la coordination humanitaire sous la responsabilité du BCAH (Bureau de la coordination des affaires humanitaires)

L'action humanitaire internationale recouvre plusieurs dimensions et est pluridisciplinaire. Elle doit à la fois prévenir, sauver, aider à la réhabilitation et faciliter la mise en place des bases d'un développement durable entre des communautés souvent blessées et divisées. L'action humanitaire internationale doit aussi renforcer les capacités locales et régionales de préparation et de réaction aux situations d'urgence. Elle doit contribuer à jeter des ponts entre l'aide humanitaire et la coopération au développement afin de générer des effets durables. Pour répondre à tous ces défis, aucun gouvernement, aucune organisation internationale ne peut agir isolément. Il est donc nécessaire d'impliquer activement tous les acteurs humanitaires de la communauté internationale au travers notamment du système des Nations Unies. Pour cette raison, le mécanisme mis en place sous le nom de BCAH («OCHA» en anglais) est un instrument très précieux de coordination des affaires humanitaires.

Fondé sous le nom de Département des affaires humanitaires (DAH) des Nations Unies en 1992 et rebaptisé Bureau de la coordination des affaires humanitaires en 1998, le BCAH a pour mandat de coordonner l'assistance internationale en cas d'urgence, d'aider les organismes d'assistance humanitaire à élaborer des politiques communes et de plaider pour les causes humanitaires auprès de la communauté internationale. Le BCAH est le principal conseiller du Secrétaire général de l'ONU pour les affaires humanitaires. Il coordonne les activités des agences humanitaires de l'ONU et assure le lien avec le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et d'autres partenaires comme les principales ONG humanitaires. Le BCAH fait rapport annuellement au Conseil économique et social (ECOSOC) de l'ONU, lors de son «Segment humanitaire», et à l'Assemblée générale des Nations Unies.

Le BCAH est un partenaire central de l'aide humanitaire de la Confédération. Celle-ci lui fournit un soutien financier par des contributions non affectées et affectées (au processus d'appels consolidés notamment). La mise à disposition d'experts de l'aide humanitaire de la Confédération forme le deuxième axe de ce soutien, dans des domaines aussi divers que l'élaboration de la doctrine humanitaire des Nations Unies ou la participation aux missions des équipes des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe (UNDAC). Au travers du BCAH, du matériel militaire et de défense civile mis à disposition par des Etats donateurs peut être déployé sur le terrain en cas de catastrophes naturelles ou technologiques. L'aide humanitaire de la Confédération a également soutenu le BCAH dans le lancement de diverses initiatives, tel que le «Fribourg Forum», visant à accroître la coordination dans le domaine humanitaire lors de crises régionales en Europe, ou dans le renforcement de ses capacités de réponse d'urgence. La Suisse est membre du groupe de travail informel «Working Group on OCHA», qui se réunit régulièrement afin d'échanger perspectives et recommandations sur les crises et les problèmes humanitaires. La Suisse a également facilité à plusieurs reprises la tenue des débats du «Segment humanitaire» de l'ECOSOC dans le but de voir se cristalliser des positions normatives communes.

A travers son partenariat avec le BCAH, l'aide humanitaire de la Confédération appuie la formulation et la mise en œuvre d'une action humanitaire coordonnée, efficace et basée sur des principes universels. L'expertise et le soutien de la Suisse apportent une contribution positive au BCAH en vue de renforcer la crédibilité de son action sur le terrain ainsi qu'au sein des forums internationaux. En retour, le BCAH est un relais nécessaire pour l'aide humanitaire de la Confédération, en agissant sur les causes des catastrophes et des conflits de façon globale et coopérative. L'action et la présence de l'aide humanitaire de la Confédération en faveur et au sein du BCAH seront encore renforcées à l'avenir.

Au cours de ces années, l'aide humanitaire de la Confédération a contribué chaque année en moyenne pour environ 4 millions de francs au BCAH.

9.1.9 Aide alimentaire: contexte général

Au cours de la période passée en revue, l'aide alimentaire a une fois encore constitué un domaine important de l'aide humanitaire de la Confédération. Cela continuera à être le cas ces prochaines années, car les situations d'urgence ayant des conséquences négatives dans le domaine de la survie alimentaire ne manqueront sans

doute pas. La Suisse, à travers son aide alimentaire, tient avant tout à répondre au besoin fondamental de l'alimentation dans les situations de crise où les individus touchés ne sont plus en mesure d'y répondre eux-mêmes. Dans ce cadre, elle distribue des produits suisses ou étrangers, lorsqu'elle ne finance pas leur achat. Les besoins et les habitudes alimentaires des populations démunies déterminent dans la mesure du possible la nature des produits fournis, leur provenance, ainsi que les modalités de mise en œuvre des projets en question.

L'aide alimentaire de la Suisse est définie en accord avec l'Office fédéral de l'agriculture. Elle n'est pas un instrument de réutilisation des surplus à l'usage de la politique agricole, mais constitue un moyen de réagir aux situations de crise ayant des répercussions dans le domaine alimentaire. La Suisse est partie à la Convention internationale pour l'aide alimentaire («Food Aid Convention») de 1999 (RS 0.916.111.311), et elle s'est engagée à fournir dans ce cadre 40 000 tonnes d'équivalents de froment⁸ par année, engagement tenu jusqu'ici. Cette convention sert également d'outil d'assurance de qualité et d'augmentation de l'efficacité pour les livraisons d'aide alimentaire. Les pays donateurs les plus importants (à savoir les Etats-Unis, le Canada, l'Union européenne, l'Australie, etc.) se rencontrent régulièrement ainsi qu'avec les organisations humanitaires telles que le PAM, afin d'échanger des informations sur la coordination internationale de l'aide d'urgence et de l'aide à plus long terme, d'apporter un appui à la collaboration internationale et d'éviter des tâches faisant double emploi.

En ce qui concerne l'aide alimentaire de production suisse, seuls des produits laitiers sont utilisés. Sur demande du gouvernement nord-coréen, des livraisons de produits carnés d'origine suisse ont exceptionnellement été effectuées à destination de ce pays. Les critères qui déterminent la distribution de produits laitiers sont définis dans les «principes d'utilisation des produits laitiers dans le cadre de l'aide alimentaire». Ainsi, ces produits ne sont utilisés que ponctuellement, lors de situations d'urgence, et principalement par le biais d'œuvres d'entraide suisses ou par le Programme alimentaire mondial (PAM) des Nations Unies. En l'occurrence, c'est surtout du lait en poudre – écrémé, partiellement écrémé, vitaminé ou des combinaisons de ces trois types – qui est distribué, après avoir été préparé sur place, aux enfants sous-alimentés, aux mères qui allaitent ou aux jeunes, dans le cadre de programmes alimentaires bien organisés. Dans certains cas, du fromage peut également être distribué, en fonction du climat et des habitudes nutritionnelles. La part du fromage dans l'ensemble des produits laitiers concernés ne s'élève toutefois qu'à environ 10 %.

L'aide portant sur d'autres aliments (céréales, légumes secs, autres aliments de base) est acquise pour les deux tiers sur place ou dans la région environnante (par opérations triangulaires). De cette manière, il est permis de garantir l'acceptabilité des aliments en question, de stimuler la production locale et de venir en aide encore plus rapidement aux personnes dans le besoin. Souvent, une distribution d'aliments combinée avec celle de semences (p. ex. au Mozambique) est recherchée, afin d'éviter des phénomènes de dépendance à moyen terme.

A l'avenir, l'aide humanitaire de la Confédération va encore intensifier son action – déjà en cours – consistant à fournir une aide alimentaire par le biais d'un soutien financier. Cette méthode permet en effet d'avoir recours aux produits locaux dans une

⁸ 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, du sucre, etc.

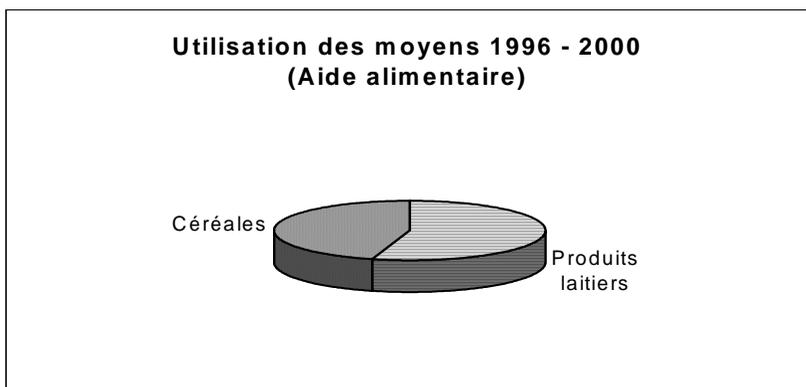
plus large mesure et de les distribuer plus efficacement. Associées à une aide technique appropriée, des infrastructures de transport sont en outre mises sur pied, et entretenues, ce qui permet de maintenir en fonction les systèmes d’approvisionnement des pays concernés. Par exemple, à Djibouti, deux ingénieurs civils du CSA ont été mis à la disposition du PAM pour permettre la réparation des infrastructures de transport et permettre également aux produits alimentaires d’atteindre l’Ethiopie plus rapidement et plus efficacement.

Au niveau de la réalisation concrète, l’aide alimentaire fournie par la Confédération repose sur l’intervention d’organisations partenaires. A cet égard, le PAM représente le partenaire le plus important (55 %). Parmi les autres, notons différentes œuvres d’entraide suisses (p. ex. Caritas).

La Suisse dépense près d’un quart de son budget d’aide humanitaire dans le domaine alimentaire (incluant les coûts des produits, du transport et de la distribution). Le montant en question s’est élevé à 163,6 millions de francs pour la période sous revue.

(en millions de francs et en pourcentage)

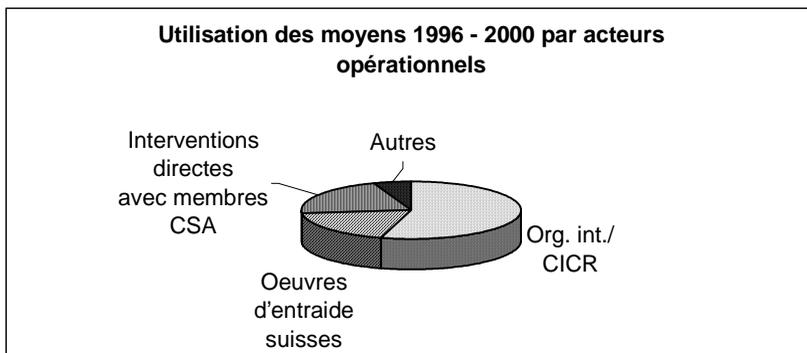
Produits laitiers	Céréales	Total
89,1	74,4	163,5
54,5 %	45,5 %	100 %



9.1.10 Œuvres d’entraide suisses

Les organisations partenaires furent avant tout des œuvres d’entraide suisses traditionnellement liées à la «Chaîne du Bonheur» en raison de leur appartenance à un réseau mondial d’institutions para-étatiques (Croix-Rouge suisse), religieuses (Caritas et EPER), syndicales (Œuvre suisse d’entraide ouvrière); parmi elles, «Enfants du Monde», représentant, au sein de la «Chaîne du Bonheur», le groupe

des œuvres d'entraide suisses aux moyens les plus modestes. En outre, une cinquantaine d'autres organisations reçoivent elles aussi un soutien à leurs projets.



Acteurs opérationnels

Utilisation des moyens 1996–2000 (en millions de francs et pourcentage) par acteurs opérationnels

Org. int./CICR	Oeuvres d'entraide suisses	Interventions directes avec membres CSA	Autres	Total
497,9	173,0	192,3	50,0	913,2
54,5 %	18,9 %	21,1 %	5,5 %	100 %

9.2 Annexes statistiques

9.2.1 Répartition géographique

Aide alimentaire sous forme de produits laitiers suisses et céréales

	1996		1997		1998		1999		2000		Total 1996-2000	
	Contr. en espèces	Aide alim.										
(en milliers de francs)												
Afrique	53 323	16 824	43 457	13 065	44 874	18 750	46 871	12 795	50 029	15 676	238 554	77 110
Amériques	4 866	3 363	4 740	6 760	8 928	5 835	9 384	6 279	12 291	4 828	40 209	27 065
Asie/Océanie	9 157	4 880	15 180	5 325	13 606	5 649	17 289	4 267	19 073	3 909	74 305	24 030
Moyen-Orient	10 884	5 922	12 867	2 659	10 755		14 230	900	16 078	3 320	64 814	12 801
Europe + CEI	26 238	5 057	25 584	4 513	26 400	2 105	99 639	7 614	37 314	3 264	215 175	22 553
Contributions ordinaires et autres	24 238		22 322		21 253		19 461		29 301		116 575	0
Total général	128 706	36 046	124 150	32 322	125 816	32 339	206 874	31 855	164 086	30 997	749 632	163 559

9.2.2 Répartition par acteurs opérationnels

Aide alimentaire sous forme de produits laitiers suisses et céréales

a. Organisations

Organisations	1996		1997		1998		1999		2000		Total 1996-2000	
	Contr. en espèces	Aide alim.										
(en milliers de francs)												
1) Organisations internationales												
HCR: Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés												
- Contributions en espèces	27 935		27 079		27 438		36 334		23 630		142 416	0
- Interventions directes avec membres CSA	1 049		1 325		993		3 866		984		8 217	0
BCAH: Bureau de la coordination des affaires humanitaires												
- Contributions en espèces	5 173		5 635		1 947		2 615		4 529		19 899	0
- Interventions directes avec membres CSA	382		480		446						1 308	0
PAM: Programme alimentaire mondial												
- Contributions en espèces	15 519	17 303	11 428	14 116	12 115	17 549	16 007	19 717	10 601	19 899	65 670	88 584
- Interventions directes avec membres CSA	130		105		619		72				926	0
UNRWA: Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient												
- Contributions en espèces	4 500	5 029	7 300	411	7 824		8 431		9 421		37 476	5 440
Autres												
- Contributions en espèces	5 441		4 511	2 750			5 667		12 017	480	30 386	480
- Interventions directes avec membres CSA	49		38				283		539		909	0
Total	60 178	22 332	57 901	14 527	54 132	17 549	73 275	19 717	61 721	20 379	307 207	94 504
Dont contr. aux coûts d'administration ¹	654		634	604			609		541		3 042	0
Dont interv. directes avec membres CSA	1 610	0	1 948	0	2 058	0	4 221	0	1 523	0	11 360	0

Organisations	1996		1997		1998		1999		2000		Total 1996-2000	
	Contr. en espèces	Aide alim.	Contr. en espèces	Aide alim.	Contr. en espèces	Aide alim.						
(en milliers de francs)												
2) CICR: Comité international de la Croix-Rouge												
–	65 000		65 000		65 325		65 960		67 221		328 506	0
–	18 186	37	14 800	1 184	16 500		27 444		32 456		109 386	1 221
–		20									20	0
Total	83 206	37	79 800	1 184	81 825	0	93 404	0	99 677	0	437 912	1 221
3) Œuvres d'entraide suisses												
–	20 228	11 650	21 745	11 176	25 943	11 281	26 232	10 806	24 204	9 750	118 352	54 663
–											0	0
Total	20 228	11 650	21 745	11 176	25 943	11 281	26 232	10 806	24 204	9 750	118 352	54 663
1 à charge de la rubrique 202.3600.205 (montant n'est pas compris dans le total général a-c)												
2 à charge de la rubrique 202.3600.204 (montant n'est pas compris dans le total général a-c)												

9.2.4 Aide alimentaire

	(en tonnes)						(en milliers de francs)					
	1996	1997	1998	1999	2000	Total 1996-2000	1996	1997	1998	1999	2000	Total 1996-2000
<i>a. Produits laitiers suisses</i>												
Lait entier en poudre	818	704	815	840	597	3 774						
Lait écrémé en poudre	913	1 246	1 340	1 271	921	5 691						
Lait pour nourrissons	14	60	26	45	24	169						
Lait en poudre avec céréales et soja	342				750	1 092						
Fromage fondu	260	167	217	422	266	1 332						
Fromage à pâte dure	146					146						
Total produits laitiers suisses	2 493	2 177	2 398	2 578	2 558	9 646	19 491	17 622	17 639	17 375	17 000	89 127
<i>b. Aide en céréales</i>												
Céréales suisses:												
– Farine de blé suisse	5 000					5 000						
– Blé suisse	4 150	8 006	2 000	2 000		16 156						
Achats locaux ou régionaux:												
– Farine de blé	4 540	3 327	2 000	8 910	2 016	20 793						
– Blé	2 500	6 157	5 669	3 685	9 463	27 474						
– Riz	14 725	9 736	5 556	2 650	4 721	37 388						
– Mais/farine de maïs	5 559	12 700	10 717	8 356	5 396	42 728						
– Sorgho	3 000	2 053	3 284		366	8 703						
– Céréales diverses (y compris semences)	400	1 200				1 600						
Total aide en céréales	39 874	43 179	29 226	25 601	21 962	159 842	16 555	14 700	14 700	14 480	13 997	74 432
Total général (a + b)							36 046	32 322	32 339	31 855	30 997	163 559

Table des matières

Condensé	2088
Introduction	2090
1 L'état du monde vu par les acteurs humanitaires à l'aube du 3^e millénaire	2091
2 Les défis de l'aide humanitaire	2092
2.1 La réalité	2092
2.2 Les risques	2094
2.3 Les chances	2095
3 L'aide humanitaire de la Confédération	2097
3.1 Le cahier des charges	2097
3.2 Les dimensions humanitaires de la politique extérieure de la Suisse	2098
3.3 L'aide humanitaire de la Confédération en tant que partie de la politique extérieure de la Suisse	2099
3.4 L'aide humanitaire de la Confédération en relation avec d'autres instruments et d'autres acteurs de la politique extérieure de la Suisse	2102
3.4.1 La politique extérieure de la Suisse	2103
3.4.2 La politique de sécurité	2104
3.4.3 La politique de développement	2105
3.4.4 La politique de migration	2107
3.4.5 Le commerce extérieur et les sanctions économiques	2108
3.5 Les partenaires suisses de l'aide humanitaire de la Confédération	2110
3.6 Les acteurs de l'aide humanitaire internationale	2110
3.7 La Genève internationale	2112
4 Axes principaux des engagements pour les prochaines années	2112
4.1 Axes de continuité	2113
4.2 Axes de changement	2114
5 Le nouveau crédit-cadre	2115
5.1 Durée et montant	2115
5.2 Incorporation du budget siège du CICR et augmentation des contributions pour ses actions sur le terrain	2117
5.3 Aspects spécifiques	2118
6 Conséquences	2119
6.1 Conséquences financières	2119
6.2 Conséquences économiques	2119
6.3 Conséquences pour le personnel	2119
6.4 Conséquences pour les cantons et les communes	2120
7 Programme de la législation	2120
8 Bases juridiques	2120

9 Annexes	2121
9.1 Rapport d'activité sur l'utilisation du crédit-cadre pour la période 1996–2000	2121
9.1.1 Priorités géographiques	2122
9.1.2 Europe et CEI (Communauté des Etats indépendants): contexte général	2122
9.1.2.1 Exemple 1: Programme d'aide au retour volontaire: Province du Kosovo	2124
9.1.2.2 Exemple 2: «cash for shelter»: Ingouchie	2125
9.1.3 Afrique: contexte général	2126
9.1.3.1 Exemple 3: assistance médicale: Soudan	2127
9.1.3.2 Exemple 4: reconstruction: Mozambique	2128
9.1.3.3 Exemple 5: réfugiés et personnes déplacées: Sierra Leone, Libéria et Guinée	2129
9.1.4 Amérique latine et Caraïbes: contexte général	2130
9.1.4.1 Exemple 6: prévention et état de préparation: Amérique centrale	2131
9.1.4.2 Exemple 7: personnes déplacées de l'intérieur: Colombie	2132
9.1.5 Moyen-Orient: contexte général	2133
9.1.5.1 Exemple 8: réfugiés de Palestine	2134
9.1.6 Asie: contexte général	2135
9.1.6.1 Exemple 9: urgence complexe: Afghanistan	2136
9.1.7 Actions directes: contexte général	2137
9.1.7.1 Exemple 10: Chaîne suisse de sauvetage: Inde/Gujarat	2138
9.1.7.2 Exemple 11: l'initiative humanitaire FOCUS	2139
9.1.8 Collaboration organisations internationales: contexte général	2141
9.1.8.1 Exemple 12: la coordination humanitaire sous la responsabilité du BCAH (Bureau de la coordination des affaires humanitaires)	2141
9.1.9 Aide alimentaire: contexte général	2142
9.1.10 Œuvres d'entraide suisses	2144
9.2 Annexes statistiques	2146
9.2.1 Répartition géographique	2146
9.2.2 Répartition par acteurs opérationnels	2147
9.2.3 Membres du Corps en mission	2149
9.2.4 Aide alimentaire	2150
Arrêté fédéral concernant le financement de l'aide humanitaire internationale de la Confédération (projet)	2153