

11570

Message
du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale
à l'appui d'un projet de loi sur la coopération au développement
et l'aide humanitaire internationales

(Du 19 mars 1973)

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur, par le présent message, de vous proposer l'adoption d'une loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales, de vous en soumettre le projet et de vous en exposer les motifs.

1 Aperçu général

Le présent message débute par un bref rappel de la genèse du projet de loi qui vous est soumis et par une définition de son objet: la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (chap. 2). Nous définissons ensuite la dimension politique mondiale, la signification et l'ampleur des tâches à l'accomplissement desquelles la Suisse concourt par sa contribution à la coopération au développement et à l'aide humanitaire internationales (chap. 3). A ces considérations fait suite un exposé portant sur les origines, les débuts et l'état actuel de la participation suisse à la coopération au développement et à l'aide humanitaire internationales, ainsi que sur la place qui leur revient dans la politique étrangère de la Suisse prise dans son ensemble (chap. 4). Nous donnons immédiatement après un aperçu des principaux résultats de la procédure de consultation (chap. 5). Nous examinons plus loin les bases constitutionnelles de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationales et, partant, celles de l'acte législatif qui vous est soumis (chap. 6). Les pages suivantes contiennent un commentaire détaillé du projet de loi (chap. 7), auquel fait suite un exposé des mesures envisagées pour ordonner, au sein de l'administration fédérale et selon les besoins actuels, les attri-

butions touchant la coopération au développement (chap. 8). Un bref chapitre est consacré aux conséquences de la loi sur le plan financier et en matière de personnel (chap. 9), et un dernier, enfin, à la proposition formelle et au classement de plusieurs postulats (chap. 10).

Vous trouverez, à l'annexe I, un tableau récapitulatif des versements effectués jusqu'à ce jour par la Suisse en faveur des pays en développement, depuis 1946 pour les prestations publiques, depuis 1961 pour les prestations privées. A l'annexe II figurent les versements correspondants des pays industrialisés à économie de marché pour les années 1961 à 1971; la part publique de ces versements est donnée à l'annexe III.

2 Historique et objet du projet de loi

21 Historique

L'aide aux pays en développement a pris, au cours des dernières années, une importance croissante dans la politique extérieure de notre pays ainsi que dans ses relations économiques avec l'étranger. Les dépenses que la Confédération lui a consacrées ont suivi une évolution parallèle. Pour longtemps encore, cette aide doit être considérée comme un élément important de notre politique.

Tant que la Confédération mettait des moyens modestes à disposition de l'aide au développement, personne ne s'est formalisé du fait que les arrêtés fédéraux pris à cet effet ne reposaient sur aucune base légale expresse. Peu à peu, l'aide au développement est apparue complexe, étendue, de longue haleine. On pouvait dès lors se poser la question de savoir si l'aide publique au développement avait un fondement juridique suffisant et s'il ne convenait pas d'associer le peuple aux décisions en la matière. La question fut notamment soulevée lors de l'examen parlementaire des troisième, quatrième et cinquième crédits de programme concernant la coopération technique¹⁾, puis du premier crédit de programme pour l'aide financière aux pays en développement²⁾, débattu en 1971.

Le 16 mars 1971, le conseiller national Akeret a déposé une motion nous invitant «à soumettre aussi rapidement que possible à l'Assemblée fédérale des propositions qui précisent comment ce domaine de notre politique étrangère»,

¹⁾ Cf. les messages du Conseil fédéral des 27 décembre 1966, 21 mai 1969 et 10 novembre 1971 concernant la continuation de la coopération technique de la Suisse avec les pays en voie de développement, FF 1967 I 9, 1969 I 1337, 1971 II 1657; et les arrêtés fédéraux des 6 juin 1967, 16 décembre 1969 et 26 juin 1972, FF 1967 I 1187, 1969 II 1537, 1972 I 1793.

²⁾ Cf. le message du Conseil fédéral du 25 janvier 1971 concernant l'aide économique et financière aux pays en développement, notamment l'ouverture d'un crédit de programme pour l'aide financière, FF 1971 I 253, et l'arrêté fédéral du 20 septembre 1971, FF 1971 II 808.

l'aide au développement, «pourrait être placé sur une base juridique irréprochable, qui prendrait la forme d'un article constitutionnel *et* d'une loi fédérale; en effet, cet aspect de nos relations extérieures devient toujours plus important du point de vue politique et il prend toujours plus de poids du point de vue financier»³⁾.

Nous avons chargé, le 24 mars 1971, un groupe de travail, composé de représentants de quatre départements, d'examiner le problème des bases juridiques de l'aide au développement et de nous faire rapport dans les plus brefs délais. Ce rapport nous a été présenté en juin 1971. Sans que nous ayons voulu nous prononcer de manière définitive à ce stade déjà, ce rapport nous a confirmés dans l'idée que les bases constitutionnelles actuelles de l'aide au développement étaient suffisantes et que la procédure d'allocation des crédits suivie jusqu'alors respectait donc la constitution. Nous étions par conséquent d'avis qu'il n'était pas indiqué d'élaborer un article constitutionnel spécial pour l'aide au développement. Nous inclinions en revanche à penser que l'adoption d'une loi fédérale sur l'aide au développement était opportune pour des raisons d'ailleurs plus politiques que juridiques. Nous avons dès lors chargé, le 30 juin 1971, le Département politique d'élaborer, de concert avec les autres départements intéressés, un projet de loi sur l'aide publique au développement. Le 20 septembre 1971, nous acceptons la motion Akeret, mais sous forme de postulat⁴⁾. En acceptant de transformer sa motion en postulat, le conseiller national Akeret a exprimé le désir que le Conseil fédéral «laisse ouvert le dossier concernant l'introduction dans la constitution d'un article sur l'aide au développement». Nous avons fait valoir qu'on ne pouvait nous astreindre à préparer un article constitutionnel – comme cela eût été le cas par une motion – mais que le postulat nous inciterait à poursuivre sans retard la préparation des bases légales de l'aide publique au développement et, par la même occasion, à en examiner plus en détail les bases constitutionnelles⁵⁾.

Les études faites depuis lors ont confirmé le point de vue que nous avons en juin 1971: l'aide au développement trouve un fondement suffisant dans la constitution. Cette opinion est motivée en détail au chapitre 6.

Ces études ont d'autre part renforcé notre conviction qu'il était indiqué d'adopter une loi fédérale sur l'aide au développement pour donner suite au vœu exprimé à maintes reprises aux chambres fédérales de voir cette aide reposer sur une base juridique explicite. En effet, même si l'assise constitutionnelle de l'aide publique au développement est suffisante, il n'en demeure pas moins que la constitution ne fait que fonder, par la compétence générale attribuée à la Confédération dans le domaine des relations extérieures, le principe d'une intervention en matière d'aide au développement. Mais, alors que celle-ci devient un élément durable de notre politique étrangère et que ses conséquences finan-

³⁾ BO CN 1971, p. 972.

⁴⁾ Loc. cit., p. 975.

⁵⁾ Loc. cit., p. 975.

cières prennent une ampleur notable, il paraît souhaitable d'en fixer les grandes lignes par une loi ou par un arrêté fédéral soumis au référendum facultatif. Cela revient à dire qu'il convient de créer une base légale expresse pour définir les objectifs, le contenu et les modalités d'application de l'aide au développement⁶⁾. Les principes fondamentaux de l'aide au développement doivent y être présentés clairement, afin que cette activité complexe de l'Etat soit rendue plus familière à un vaste public. Le cadre précis défini par la loi facilite en outre la tâche des chambres fédérales, auxquelles il incombe de suivre nos activités et celles de l'administration en matière d'aide au développement. La possibilité est aussi offerte aux chambres fédérales, et au peuple par l'intermédiaire du référendum facultatif, de marquer leur attachement à la solidarité dont se réclame notre politique étrangère et qui est, dans le monde d'aujourd'hui, une des conditions nécessaires à la sauvegarde de nos propres intérêts.

Pour nous résumer, la loi fédérale qui vous est proposée consacrerait l'aide publique au développement, présente et future, comme un élément important de notre politique étrangère et comme une tâche à remplir dans le contexte de notre politique économique extérieure; elle donnerait une base légale spécifique et politiquement satisfaisante à l'aide au développement; à l'avenir, la politique de la Suisse à l'égard des pays en développement jouirait d'une assise encore plus large dans notre politique générale, dans notre ordre juridique, dans l'opinion des chambres fédérales et du peuple.

22 Objet de la loi

221 La coopération au développement et l'aide humanitaire internationales

La loi a pour objet la contribution publique à la coopération internationale au développement, ainsi que l'aide humanitaire qui est apportée à l'étranger avec le soutien de la Confédération ou directement par elle.

L'expérience a montré que l'aide au développement ne peut donner de résultats positifs que dans une situation où donateur et bénéficiaire ne se trouvent pas simplement face à face, mais où le développement est compris comme une collaboration active de la part des deux partenaires. En outre, en prenant notamment en considération des problèmes culturels, économiques et sociaux et des questions d'économie internationale, l'aide au développement en est arrivée à revêtir des aspects si multiples et à toucher des domaines si divers que les relations particulières existant entre pays industrialisés et pays en développement prennent aujourd'hui la forme d'une coopération très éten-

⁶⁾ Cf. le message du Conseil fédéral du 10 novembre 1971 concernant la continuation de la coopération technique de la Suisse avec les pays en voie de développement, FF 1971 II 1681 à 1683.

due, et parfois multilatérale. Il nous a donc semblé justifié de ne plus parler d'«aide au développement», mais bien de «coopération au développement», dans le présent projet de loi⁷⁾.

Le but de la coopération au développement est d'aider les pays en développement à améliorer les conditions de vie de leur population et à se développer par leurs propres forces. Elle doit, à long terme, œuvrer à la diminution des inégalités excessives existant au sein de la communauté internationale⁸⁾.

L'aide humanitaire vise à sauvegarder la vie humaine lorsqu'elle est menacée et à faire face aux états de nécessité les plus pressants. Elle est destinée au premier chef à l'individu, en période de guerre ou de troubles, comme en temps de paix à la suite de catastrophes naturelles ou imputables à l'homme. Elle s'adresse avant tout aux plus démunis d'aide et de protection que sont la population civile en danger, les femmes et les enfants, les vieillards, les réfugiés, les prisonniers, les blessés et les détenus politiques⁹⁾.

222 Traits communs entre la coopération au développement et l'aide humanitaire

Si la coopération au développement et l'aide humanitaire font toutes deux l'objet du projet de loi qui vous est soumis, c'est essentiellement pour les raisons suivantes:

1. L'aide humanitaire et la coopération au développement constituent chacune pour leur part un aspect différent d'un même secteur particulièrement dynamique de notre politique de solidarité.

2. L'aide humanitaire et la coopération au développement se fondent toutes deux sur le devoir des hommes à l'égard de leur prochain de ne pas s'accommoder de la détresse, de la misère et de l'indigence d'autrui, mais de contribuer dans la mesure du possible à les faire disparaître. Elles sont, par leur nature même, tout particulièrement orientées vers les besoins du partenaire qui se trouve dans des situations humainement inacceptables¹⁰⁾. C'est en cela qu'elles se distinguent d'autres formes de coopération politique et économique.

Il convient d'ajouter que, si l'aide humanitaire et la coopération au développement de la Suisse répondent en premier lieu aux besoins de partenaires en difficulté, cela n'exclut nullement qu'elles nous soient également utiles chacune d'une certaine manière. En préservant la foi dans la dignité de l'homme

⁷⁾ Les objections que l'on a opposées jusqu'ici à cette nouvelle terminologie (cf. le message cité à la note 6, FF 1971 II 1661, note en pied de page) nous semblent devoir aujourd'hui céder le pas au souci de remplacer un vocable de toute évidence dépassé par un autre plus adéquat.

⁸⁾ Cf. l'article 5 du projet de loi et le chiffre 731 ci-dessous.

⁹⁾ Cf. l'article 7 du projet de loi et le chiffre 741 ci-dessous.

¹⁰⁾ Cf. notamment les chapitres 43 et 44.

au sein même de la misère et de l'amertume, en contribuant à effacer les séquelles des guerres et des catastrophes et en projetant de lui-même une image favorable, l'aide humanitaire sert aussi le pays donateur. Il en va de même de la coopération au développement, dans la mesure où elle contribue, à long terme, à éviter ou à réduire des tensions potentielles ou réelles, à atténuer des inégalités socio-économiques excessives entre les peuples, à stimuler les échanges commerciaux internationaux et à promouvoir une judicieuse répartition du travail à l'échelle mondiale. Tous ces éléments ont une égale importance pour les pays industrialisés et les pays en développement.

Il convient de mentionner ici les craintes que persistent à exprimer certains milieux que la contribution suisse à la coopération au développement et à l'aide humanitaire internationales ne puisse porter préjudice aux efforts que nous entreprenons en faveur de ceux qui, en Suisse, sont défavorisés et dans le besoin. Nous sommes pourtant parfaitement conscients des problèmes de développement qui existent chez nous aussi et de l'apparition toujours possible d'une misère soudaine. Les solutions aux questions posées à cet égard ne doivent en aucun cas céder le pas devant nos obligations internationales; le même sens de responsabilité sociale guide notre attitude dans les deux cas.

3. Sur le plan pratique, il existe également une liaison étroite entre l'aide humanitaire et la coopération au développement. Celle-ci peut en effet s'édifier sur des prestations de l'aide humanitaire et en prolonger les effets, dès lors que la menace et la détresse immédiates sont conjurées, mais qu'il apparaît nécessaire et possible de prendre des mesures propres à éviter leur retour. L'aide humanitaire et la coopération au développement internationales recourent parfois à des formes d'action très semblables: affectation de personnel, aide alimentaire, par exemple¹¹⁾. Ces traits communs font apparaître la nécessité d'une harmonisation et d'une coordination étroites de ces activités en Suisse¹²⁾.

4. Enfin il fallait tenir compte du fait que – à l'instar de la coopération au développement – l'aide humanitaire en tant que telle trouve un fondement suffisant dans la constitution, mais ne possède aucune base légale expresse. Si l'on souhaitait donner une telle assise à la coopération au développement, qui est devenue pour longtemps partie intégrante de notre politique étrangère et dont les conséquences financières prennent une ampleur notable, il convenait de raisonner de même pour l'aide humanitaire et de lui assurer, à elle aussi, une base légale par la même occasion.

223 Différences entre la coopération au développement et l'aide humanitaire

Si'il existe, entre la coopération au développement et l'aide humanitaire, les traits communs dont nous avons fait état, il n'en convient pas moins d'opérer une nette distinction entre ces deux activités. Cette constatation trouve

¹¹⁾ Cf. ci-dessous les chiffres 732 et 742.

¹²⁾ Cf. ci-dessous les chiffres 764 et 765.

son expression dans le projet de loi puisque les objectifs et les formes de l'une et de l'autre y font l'objet de chapitres distincts¹³⁾.

L'aide humanitaire vise à pallier dans l'immédiat les effets d'une détresse profonde dans le cadre de conditions économiques et sociales données. La coopération au développement a pour but de contribuer à modifier ces données en vue d'une amélioration durable des conditions de vie et d'attaquer ainsi le mal à la racine.

La coopération au développement, lorsqu'elle revêt la forme de coopération technique¹⁴⁾, s'adresse fréquemment en priorité à l'individu, tout comme l'aide humanitaire. Pour réaliser les objectifs évoqués ci-dessus, elle lui transmet connaissances et expériences. Mais l'individu fait partie d'un milieu social et économique et sa situation ne peut s'améliorer qu'à la condition que ce milieu y soit propice; c'est pourquoi la coopération au développement dépasse ce stade individuel, déjà sous forme de coopération technique, et toujours sous celles d'aide financière, de politique commerciale et d'autres mesures de politique économique¹⁵⁾. Et comme aujourd'hui tout pays, tout peuple, est tributaire d'autres pays en matière d'échange de biens et de services, la coopération au développement doit également tenir compte de l'ensemble des imbrications économiques mondiales. Elle est non seulement un des éléments essentiels de la politique étrangère des pays industrialisés, mais elle touche à maints aspects importants de leur politique économique extérieure. A cet égard, la coopération au développement possède un champ d'action plus étendu que l'aide humanitaire.

On parviendra toutefois à une constatation opposée, si l'on considère que le domaine de l'aide humanitaire est illimité sur le plan géographique, alors que la coopération au développement ne touche que le tiers monde. L'aide humanitaire s'adresse en principe à tous ceux qui sont en danger ou en détresse, qu'ils vivent dans des pays industrialisés ou en développement. En fait, ce sont ces derniers qui en reçoivent aujourd'hui la plus grande partie. Les pays industrialisés sont de jour en jour mieux à même de faire face à une profonde détresse sans aide extérieure. Les pays en développement, en revanche, ne possèdent pas une organisation et un équipement adéquats et sont, pour plusieurs raisons, particulièrement vulnérables à toutes sortes de catastrophes: les dispositifs de sécurité coûteux qui les préserveraient du déchainement des éléments font défaut, leur capacité de défense contre la famine et la maladie est insuffisante, et des tensions internes peuvent les conduire à divers conflits, voire même à la guerre.

¹³⁾ Cf. le chapitre II (art. 5 et 6) et le chapitre III (art. 7 et 8) du projet de loi.

¹⁴⁾ Cf. l'article 6, 1^{er} alinéa, lettre *a*, du projet de loi et, ci-dessous, le chiffre 732.11.

¹⁵⁾ Cf. l'article 6, 1^{er} alinéa, lettres *b*, *c* et *d*, du projet de loi et, ci-dessous, les chiffres 732.12/13/14.

Les différences entre l'aide humanitaire et la coopération au développement peuvent, dans le cadre du présent projet de loi, se résumer ainsi :

1. L'aide humanitaire tend au premier chef à éliminer dans l'immédiat les effets d'une détresse profonde de nature exceptionnelle en s'attachant avant tout à sauver des vies humaines et à dispenser des soins ; la coopération au développement vise en revanche à porter remède de façon durable aux aspects structurels du sous-développement en modifiant les conditions de l'activité économique et sociale.

2. L'aide humanitaire, par conséquent, s'exerce en principe sur un plan universel, illimité, tandis que la coopération au développement concerne uniquement les pays en développement.

3. L'aide humanitaire œuvre au soulagement de la détresse humaine dans les cas d'urgence et contribue à son élimination, alors que la coopération au développement prend forme dans le cadre de politiques et à travers des activités à long terme qui doivent s'insérer dans un cadre général de développement¹⁶⁾.

3 La coopération au développement et l'aide humanitaire, devoirs de la communauté internationale

31 Prise de conscience du problème

C'est surtout pendant et depuis la Seconde Guerre mondiale que les relations et les liens entre les divers pays du globe se sont fortement intensifiés. Une simple cohabitation des peuples est plus que jamais impossible aujourd'hui. Il y a à cela diverses raisons.

Dès la Première Guerre mondiale, mais davantage encore à la suite de la seconde, la nécessité est clairement apparue de rechercher à l'échelle mondiale un meilleur équilibre entre les intérêts des uns et des autres, d'offrir à tous les hommes et à tous les peuples des chances aussi égales que possible et d'instaurer à cet effet une coopération au niveau international. Ces considérations ont joué un rôle important dans la création de l'Organisation des Nations Unies et dans la définition de ses objectifs, ainsi que de ceux des organisations spécialisées qui en dépendent.

Au cours des dernières décennies, les distances entre les hommes et entre les peuples ont beaucoup perdu de leur signification. Grâce aux moyens d'information modernes, le monde entier est aujourd'hui constamment présent aux yeux de chacun et les voyages vers des contrées lointaines sont maintenant à la portée de larges milieux dans de nombreux pays. Le progrès technique a créé un potentiel qui ne pourra être exploité que par la mise en commun des efforts

¹⁶⁾ Pour les chiffres 222 et 223, cf. également le message cité à la note 6, FF 1971 II 1664/5, ainsi que le message du 24 mai 1972 concernant la poursuite des œuvres d'entraide internationale (crédits pour les années 1973 à 1975), FF 1972 I 1677.

de nombreux peuples, et il a fait surgir des problèmes qui ne sauraient être résolus que dans un tel cadre. La croissance économique des pays industrialisés a considérablement accru les besoins et les possibilités d'échanges de biens et de services.

Sur le plan politique, le fait marquant a été l'accession à l'indépendance des colonies européennes d'Asie et d'Afrique, qui s'est traduite par une augmentation en flèche des Etats membres de la communauté internationale. Chaque pays est aujourd'hui en relation permanente avec un nombre de partenaires beaucoup plus élevé qu'il ne l'était hier encore.

En bref, les peuples et les Etats entretiennent des contacts plus nombreux, leur influence réciproque s'accroît, leur interdépendance également.

Dans ces conditions, il était naturel de prendre en considération la détresse, la misère et la pauvreté – de même d'ailleurs que le bien-être et la richesse – dans un cadre non plus seulement national et régional, mais bien aussi universel. On prit alors conscience des inégalités profondes, et parfois même extrêmes, existant entre les peuples quant au bien-être de l'individu et aux atouts qu'il possède pour forger son avenir. Souvent, on n'en ressentit pas seulement le caractère hautement inhumain et injuste, mais on se rendit également compte que ces inégalités sont à l'origine de tensions politiques dangereuses et font obstacle à un développement économique harmonieux ainsi qu'à une judicieuse répartition internationale du travail.

C'est là ce qui explique qu'on en soit arrivé, aujourd'hui, à admettre en général le principe suivant: pour soulager la misère, pour sauvegarder la vie et pour améliorer le sort des peuples pauvres, il faut une politique concertée à l'échelle mondiale; chaque pays doit y participer, dans la mesure de ses possibilités et de l'intérêt que représente aujourd'hui pour tous la mise en œuvre d'une solidarité réaliste.

Ces nouvelles données n'ont pas radicalement modifié la situation concernant l'aide humanitaire. Ce type d'assistance dépassait depuis longtemps déjà les frontières. Mais si l'aide humanitaire ne pouvait être jadis dispensée que dans un cadre géographique relativement restreint, son champ d'action embrasse maintenant, en principe, toutes les nations et tous les peuples. En conséquence, on y a fait appel plus souvent et dans une mesure plus large, d'où la nécessité d'une collaboration et d'une coordination internationales permanentes.

La coopération au développement en revanche tire précisément son origine de ces données nouvelles.

32 Le sous-développement

Quelques indications sur le sous-développement nous permettront de préciser la tâche importante et délicate assignée à la politique définie ci-dessus, soit, en d'autres termes, à l'aide humanitaire et à la coopération au développement. Nous mettrons en lumière, par la même occasion, les inégalités existant entre pays industrialisés et pays en développement.

Le produit national brut (PNB) total de 21 pays industrialisés à économie de marché était estimé, pour l'année 1970, à 2011 milliards de dollars américains, et celui de 107 pays en développement à 395 milliards¹⁷⁾.

Toutefois, il convient à ce propos de rappeler que, pour différentes raisons d'ordre économique, structurel, statistique et autre, les données concernant le PNB ne sont pas toujours directement comparables d'un pays à l'autre. En outre, le PNB n'est de loin pas le seul élément à prendre en considération pour mesurer le niveau de développement d'un pays. Cependant, ces chiffres reflètent une tendance générale et constituent un des moyens les plus fréquemment utilisés pour illustrer l'écart existant entre les pays industrialisés et les pays en développement.

La population des pays industrialisés à économie de marché se chiffrait, en 1970, à 627 millions et celle des pays en développement à 1794 millions d'habitants. Cela signifie que 17 pour cent de l'humanité, vivant dans des pays industrialisés à économie de marché, réalisent 64 pour cent du produit mondial brut, alors que les pays en développement, qui englobent 49 pour cent de l'humanité, ne réalisent que 13 pour cent de ce produit.

Le PNB par habitant se montait en moyenne, en 1970, à 3205 dollars pour les pays industrialisés à économie de marché et à 220 dollars pour les pays en développement. En ce qui concerne les pays socialistes, y compris la Chine, le PNB par habitant était estimé, à la même époque, à 596 dollars.

Enfin, si l'on considère l'évolution du PNB de 1960 à 1970, on constate que le fossé entre pays industrialisés et pays en développement s'élargit. Et pourtant le PNB a enregistré une croissance sensiblement comparable dans les pays industrialisés et dans les pays en développement. Mais, dans les pays en développement, la population croît plus rapidement, de sorte que, exprimé par tête d'habitant, leur PNB augmente moins vite que celui des pays industrialisés. Ainsi, de 1960 à 1970, il a passé de 2162 à 3205 dollars par habitant dans les pays industrialisés à économie de marché, en regard d'une augmentation de 184 à 220 dollars dans les pays en développement. La croissance est donc de 48 pour cent pour les premiers et de 20 pour cent pour les seconds. Au cours de la même période, les pays industrialisés à économie de marché ont contribué pour 62 pour cent à l'augmentation du produit mondial brut, les pays en développement pour 11 pour cent seulement.

¹⁷⁾ Les indications chiffrées de ce paragraphe et des suivants sont tirées de statistiques de la Banque mondiale. Elles portent sur 141 pays, soit

- 21 pays industrialisés à économie de marché (dont la Suisse),
- 13 pays socialistes (y compris la Chine),
- 107 pays en développement (y compris la Yougoslavie, le Portugal, l'Espagne et la Turquie).

Dans la plupart des cas, les pays socialistes ne sont pas pris en considération, car les données qui les concernent ne sont souvent que difficilement comparables avec celles d'autres pays.

L'explosion démographique, à laquelle il a été fait allusion ci-dessus, n'est qu'un des graves problèmes auxquels doit faire face maint pays en développement. Il y a lieu d'y ajouter de lourdes déficiences dans l'alimentation et l'hygiène, un manque de possibilités de formation, des méthodes de travail insuffisantes, une absence d'infrastructures adéquates. Il s'y joint un sous-emploi chronique et un chômage aigu, une capacité d'exportation faible ou limitée à quelques produits, une capacité de concurrence réduite sur le marché mondial qui, par la pénurie de devises qui s'ensuit, aggrave le manque de capitaux internes.

Valables dans l'ensemble, les moyennes et les tendances qui ressortent des chiffres et des facteurs dont il est fait état ci-dessus, recouvrent bien entendu des réalités très diverses. Aux différences entre pays viennent encore s'en ajouter d'autres, de caractère social et régional, existant au sein même des différents pays en développement. Cette constatation ne réduit toutefois en rien l'importance des problèmes actuels et des tâches visant à les résoudre. Au contraire, dans nombre de pays et de régions, les carences et les obstacles que nous venons d'évoquer pèsent encore plus lourdement que ne le laisse supposer une analyse globale. Mais il est vrai aussi que certains pays en développement sont déjà en mesure de faire progresser par leurs propres moyens divers secteurs de leur économie et même capables d'obtenir leur part dans les échanges internationaux.

On voit donc qu'il est impossible d'englober les pays en développement dans une définition unique et précise. Tout ce que l'on peut dire, c'est que, d'une manière ou d'une autre, ces pays ne sont pas – ou ne sont pas encore – à même d'offrir, sans aide extérieure, à la majorité de leur population des chances réelles de parvenir progressivement à des conditions de vie jugées aujourd'hui conformes à la dignité humaine, avec tout ce qu'elles impliquent de mieux-être sur les plans individuel, social et économique¹⁸⁾.

33 Vers la coopération au développement

A ses débuts, soit à la fin de la Seconde Guerre mondiale et dans les premières années qui ont suivi, l'aide au développement a été en grande partie motivée par un idéal politique et économique. Le ton en avait été donné par les Etats-Unis qui se considéraient – vis-à-vis d'eux-mêmes et du monde – comme responsables de l'instauration d'une ère de paix et de prospérité universelle. Le rôle déterminant qu'elle a joué dans la création des Nations Unies a donné plus de poids encore à cette motivation, comme nous y avons fait allusion au chiffre 31. Par la suite, et plus particulièrement depuis le début de la guerre de Corée, en 1950, l'aide au développement devait devenir une arme

¹⁸⁾ Pour le chiffre 32, cf. le message cité à la note 2, FF 1971 I 259 à 261; et le message cité à la note 6, FF 1971 II 1658 à 1660.

dans l'affrontement politico-idéologique des puissances mondiales. Mais la conception s'est révélée erronée, selon laquelle une aide matérielle pourrait permettre de dicter la conduite d'un pays du tiers monde et d'endiguer l'influence d'une puissance rivale. De fait, l'utilisation de l'aide au développement à la consolidation des sphères d'influence des grandes puissances devait apparaître bientôt comme une entreprise infiniment coûteuse.

Dans l'intervalle, et jusqu'au début des années soixante, les pays en développement ont accédé en si grand nombre à l'indépendance qu'ils n'ont pas tardé à détenir la majorité aux Nations Unies et dans les organisations spécialisées. L'essor de ces pays est ainsi devenu, parallèlement au maintien de la paix, l'objectif majeur de l'organisation mondiale. L'aide au développement avait pu être considérée jusqu'alors d'abord comme le fait d'une seule grande puissance agissant unilatéralement, puis de l'ensemble des puissances mondiales désireuses d'affirmer leurs positions; elle devait dès lors – et tel est le cas aujourd'hui encore – se déterminer en grande partie à l'occasion de discussions entre partenaires permettant à chacun de plaider sa cause. Après une aide unilatérale au développement, puis une politique de développement au service des intérêts des grandes puissances, les perspectives se sont alors ouvertes d'une véritable coopération au développement.

Dans le même temps que l'aide au développement se dégagait de la politique des grandes puissances, certains pays industrialisés de moyenne et de moindre importance, y compris des Etats neutres, ont commencé à témoigner d'un intérêt plus marqué pour ce problème et se sont engagés de manière substantielle dans la coopération au développement ¹⁹⁾.

L'attitude des pays industrialisés à l'égard des pays en développement ne s'est toutefois pas seulement modifiée dans le domaine politique. Les objectifs techniques, économiques et sociaux de la coopération au développement ainsi que les méthodes de travail s'y rapportant ont également été repensés. A l'origine, il était couramment admis que les pays en développement pourraient s'élever au niveau des pays industrialisés dans un délai prévisible, pourvu qu'on mette à leur disposition des connaissances et des expériences techniques et qu'on leur fournisse des capitaux. On estimait en conséquence que l'objectif prioritaire était la mise sur pied dans ces pays d'une industrie hautement développée. Le succès du plan Marshall en Europe semblait corroborer ce point de vue. En fait, les problèmes et les obstacles particuliers auxquels se heurtent les pays du tiers monde étaient encore fort peu connus.

De nombreuses conceptions professées à l'origine ont été corrigées compte tenu de l'expérience acquise. Il s'est avéré en effet que le simple transfert de techniques et de capitaux en provenance de pays industrialisés ne permettait pas aux pays du tiers monde de devenir eux-mêmes à bref délai des pays industrialisés. On s'est en outre souvenu que le développement des pays indus-

¹⁹⁾ Cf. les annexes II et III.

trialisés s'étaient échelonné sur des siècles et avait revêtu les formes les plus diverses selon les situations culturelles, sociales et autres, particulières à chacun d'eux. On a pris conscience d'un autre fait encore. L'économie mondiale est devenue, aujourd'hui, un tissu d'interdépendances et d'échanges mutuels tellement serré que les pays en développement ne pourront résoudre leurs problèmes qu'à la condition que les pays industrialisés – dépassant l'aide technique et financière – leur assurent la place qui leur revient. Ainsi pourront-ils mettre sur le marché mondial les biens et les services qu'ils produisent à partir de leurs ressources propres. Ce faisant, ils seront à même, dans toute la mesure du possible, d'assurer leur avenir par leurs propres moyens. Une conclusion s'est dégagée de cette somme d'expériences : chaque pays du tiers monde doit trouver sa propre voie reflétant ses particularités ; et l'ensemble des mesures servant à soutenir ses efforts de développement doit être complété par des mesures générales de politique économique et sociale.

Une telle conception entraîne entre pays du tiers monde et pays industrialisés une coopération nouvelle, plus approfondie et plus étendue. Elle implique que les efforts d'un pays en développement donné et le soutien qui lui est accordé par les pays industrialisés se conjuguent pour former un tout correspondant aux conditions particulières à ce pays ; elle doit également conduire à la participation des pays du tiers monde à l'élaboration des mesures de politique économique et sociale à l'échelle mondiale. Ainsi se dessine la perspective d'une authentique coopération au développement, qui ne se limite pas à l'adoption des modèles et des conceptions des pays industrialisés – souvent mal assimilés par les pays en développement – mais qui vise à une coordination des activités devant servir, à long terme, les intérêts de l'ensemble de la communauté internationale.

34 Les instruments internationaux de la coopération au développement et de l'aide humanitaire

Les conditions politiques et l'évolution des méthodes ont ainsi donné naissance à une coopération qui a notamment pris forme, comme nous l'avons déjà indiqué, au sein des Nations Unies et de ses institutions spécialisées. Cette coopération a trouvé une expression concrète dans les objectifs de croissance formulés pour les pays en développement par l'Assemblée générale des Nations Unies ; ces objectifs couvraient les années soixante, déclarées première décennie du développement. Par la suite, des organes ayant le développement pour tâche spécifique ont été créés dans le cadre de l'organisation mondiale. Ainsi, en 1964, la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED) et, en 1966, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI). C'est de même au cours des années soixante que furent attribuées au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) les fonctions qu'il assume aujourd'hui en matière de coordination des activités exercées dans le cadre de la coopération technique par les institu-

tions spécialisées des Nations Unies. La coopération ainsi pratiquée dans un esprit de collaboration mutuelle par les pays industrialisés et en développement au sein des institutions et des organes des Nations Unies et d'autres organisations a inspiré la stratégie globale du développement, que l'Assemblée générale de l'ONU a adoptée pour les années septante, proclamées seconde décennie du développement.

La stratégie globale du développement est l'aboutissement de la coopération au développement exercée jusqu'alors et le point de départ de celle qu'il convient maintenant de poursuivre. Elle exige le concours de tous les pays à la réalisation d'un développement harmonieux de tous les secteurs de la vie économique et sociale. Elle pose le principe que les pays du tiers monde sont responsables de leur développement et de son financement dans toute la mesure du possible; mais elle affirme parallèlement la nécessité d'un engagement accru de la part des pays industrialisés. Des objectifs quantitatifs ont été élaborés pour déterminer l'importance de l'engagement des pays industrialisés et pour préciser les résultats à atteindre²⁰⁾. La stratégie introduit un élément nouveau dans la coopération internationale au développement en disposant notamment que les Nations Unies procéderont tous les deux ans, jusqu'à la fin de la décennie, à l'analyse des résultats atteints et à l'examen des buts visés par elle²¹⁾.

Outre les organes expressément créés pour la coopération au développement, des institutions spécialisées des Nations Unies, déjà plus anciennes, apportent aussi leur contribution à la mise en œuvre de cette coopération, principalement en réalisant des projets sur mandat du PNUD: ainsi notamment l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'Organisation internationale du travail (OIT). Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), créé en 1960, est un

²⁰⁾ Selon ces objectifs, le montant total des capitaux transférés annuellement des pays industrialisés vers les pays en développement devrait atteindre 1 % du PNB dès 1972 (et au plus tard dès 1975) et la contribution publique à ce montant 0,7 % du PNB dès 1975.

²¹⁾ Nous avons participé, en notre qualité de membre des institutions spécialisées et de certains organes des Nations Unies, à l'élaboration de cette stratégie. Nous avons publié, le 24 octobre 1970, au moment où l'ONU adoptait la stratégie, une déclaration affirmant que nous étions prêts à souscrire «aux lignes générales d'action qui y sont tracées» et que nous nous inspirerions «de son esprit et de ses recommandations dans la politique suisse de coopération au développement». La déclaration ajoutait que la Suisse prendra part à la mise en œuvre de la stratégie. Elle précise ainsi les implications de cette participation, après une allusion aux mesures de préférences tarifaires que vous avez entretemps acceptées en faveur des pays en développement:

«Pour ce qui est du financement du développement, le gouvernement suisse proposera prochainement au Parlement les mesures sur lesquelles s'appuiera l'effort de la Suisse en vue d'opérer aussi régulièrement que possible des transferts annuels

instrument important de la coopération internationale au développement; les pays industrialisés à économie de marché y coordonnent leurs apports à la coopération au développement et y procèdent, en commun et de façon permanente, à l'examen de ces apports et à leur évaluation statistique selon des critères unifiés.

Pour l'aide humanitaire également, des organes et des institutions spécialisées ont été créés dans le cadre des Nations Unies. Ainsi, en 1946, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (FISE/UNICEF), en 1949 l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), en 1951 le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et, en 1963, le Programme alimentaire mondial des Nations Unies et de la FAO (PAM); le PAM, dans une large mesure, et l'UNICEF, de manière prépondérante, jouent aujourd'hui un rôle également dans la coopération au développement. Il convient de mentionner aussi la création, en 1951, en dehors des Nations Unies, du Comité intergouvernemental pour les migrations européennes (CIME), dont les activités s'exercent en premier lieu en faveur des réfugiés²²⁾.

Ces organisations ne sont cependant que l'une des manifestations concrètes de la collaboration internationale, dont la nécessité a été reconnue en matière de coopération au développement et d'aide humanitaire. Des organisations internationales intergouvernementales et privées, mondiales et régionales travaillent à leur côté et collaborent avec elles. Aujourd'hui, la politique bilatérale de développement doit être, elle aussi, conçue comme un acte de coopération au développement, si l'on entend que les possibilités qui s'offrent de satisfaire les besoins soient utilisées de façon optimale et que cette politique atteigne ainsi

de ressources privées et publiques d'un montant minimum net de 1 % de son produit national brut. Dans ce but, une augmentation sensible de l'aide publique au développement est envisagée, parallèlement à la participation de l'économie privée et des œuvres d'entraide suisses à la réalisation des plans et programmes de développement. Les mesures prévues tiendront compte à la fois des besoins des pays en développement en capitaux à des conditions de faveur et de l'incidence, qui a déjà été relevée dans les organes appropriés, des structures économiques propres à la Suisse sur la composition de ses apports financiers au développement.

Le gouvernement suisse entend en outre vouer une attention particulière non seulement aux aspects quantitatifs de l'aide, mais également à ses aspects qualitatifs, en particulier en encourageant la promotion de la personne humaine par la formation et en favorisant le progrès social.

Le gouvernement suisse considère que la recherche d'une meilleure efficacité des efforts déployés aussi bien par les pays en développement que par les pays développés constitue un élément essentiel de la stratégie du développement. C'est pourquoi la Suisse apportera son soutien aux procédures d'examen des efforts d'ensemble.»

²²⁾ Pour l'ensemble du chiffre 34, cf. le rapport du 16 juin 1969 sur les relations de la Suisse avec les Nations Unies, FF 1969 I 1457, et le rapport du 17 novembre 1971 sur les relations de la Suisse avec l'Organisation des Nations Unies et ses institutions spécialisées de 1969 à 1971, FF 1972 I 1.

pour chacun des partenaires les meilleurs résultats possibles. Il en va de même de l'aide humanitaire bilatérale. Tout comme pour l'aide humanitaire multilatérale, les mesures d'aide bilatérale (comme le personnel engagé et le matériel alloué) doivent être adaptées aux besoins et aux possibilités d'utilisation de ceux auxquels elles sont destinées; ces mesures doivent donc être coordonnées avec les activités des organes responsables des pays concernés si l'on veut éviter que l'aide ne se réduise à une simple manifestation de bonne volonté.

Que la coopération soit bilatérale ou multilatérale, il importe que les pays industrialisés et les pays en développement cherchent ensemble à toujours mieux saisir les problèmes complexes que pose la pauvreté d'une grande partie de l'humanité, à tirer parti de leurs expériences et à comprendre leurs difficultés respectives. Par sa nécessité et par sa dimension, la coopération internationale d'aujourd'hui est un phénomène nouveau. Des déceptions, des crises et des erreurs qui ne peuvent manquer ne seront surmontées que par une vue toujours plus claire de la situation qu'auront en commun les pays industrialisés et les pays en développement. Une stratégie internationale, comme tout autre programme, ne vaut que par la volonté politique qui la sous-tend, soit la volonté de chaque Etat de parvenir à une collaboration effective et solidaire.

4 La participation de la Suisse à la coopération au développement et à l'aide humanitaire internationales

41 Les antécédents

Nous avons montré, au chapitre 3, comment la coopération au développement et l'aide humanitaire ont été façonnées par l'histoire des relations internationales pour devenir une politique élaborée et réalisée à l'échelle du monde. De même, la coopération au développement et l'aide humanitaire ont été influencées par l'histoire propre à chaque pays et ont pris appui sur des activités publiques et privées déjà anciennes. C'est en particulier le cas de la Suisse, qui s'est engagée par étapes dans la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales en raison d'une évolution historique qui lui est propre. Cet engagement progressif se justifiait par une intelligence du problème, par des intérêts et par des expériences particulières à notre pays. Il convient d'y faire ici quelques allusions.

Rappelons en premier lieu notre tradition humanitaire, particulièrement liée au nom de Genève. Peu après la fondation, à Genève, de la Croix-Rouge à l'initiative de Henry Dunant, le premier instrument du droit des gens relatif à l'aide humanitaire fut élaboré et signé: il s'agit de la Convention de Genève du 22 août 1864 pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les

armées en campagne. C'est ainsi qu'a débuté, dans notre pays, une tradition humanitaire, de caractère international aussi, qui allait sans cesse s'amplifier. A travers l'idée de la Croix-Rouge, le devoir de venir en aide même au-delà de nos frontières à ceux qui sont dans le besoin et que le malheur accable est profondément ancré depuis longtemps dans notre opinion publique.

En second lieu, il sied d'évoquer l'activité des missions et des missionnaires suisses dans les pays du tiers monde, qui remonte au XIX^e siècle déjà. Elle a sensibilisé nos Eglises et, par elles, notre population tout particulièrement aux problèmes d'éducation et de formation dans ces pays et a convaincu de larges milieux que nous avons une part de responsabilité dans le destin des hommes du tiers monde. La Suisse ne pouvait, sans heurter un idéal profond du peuple suisse, refuser sa participation à une politique qui était endossée à l'échelle mondiale par les Etats eux-mêmes et qui prolongeait l'essentiel de cette tradition. Il s'agissait de poursuivre, dans le cadre de cette politique, les efforts visant à l'épanouissement individuel et social de l'homme.

Enfin, il faut relever l'ancienneté des relations économiques que la Suisse entretient avec les pays qui forment aujourd'hui le tiers monde. Elles ont joué un rôle important dans notre propre développement économique dès l'aube de l'industrialisation de la Suisse. Dès le XVIII^e siècle, les marchés d'outre-mer ont offert des débouchés intéressants à une production suisse spécialisée, en particulier à l'horlogerie; dans la première moitié du XIX^e siècle, ils ont permis de compenser les restrictions apportées à nos exportations par la mise en place, et la protection qui s'ensuivait, de nouveaux espaces économiques nationaux tout autour de nos frontières. Depuis lors, la Suisse n'a cessé d'être une nation commerciale à vocation mondiale. Son existence économique repose sur un réseau étendu et diversifié de relations, ce qui lui permet d'éviter, dans toute la mesure du possible, de dépendre d'un seul partenaire. En 1972, 20,7 pour cent de nos exportations étaient dirigées vers les pays en développement et 8,3 pour cent de nos importations en provenaient. Le commerce suisse avec les pays en développement est, par habitant, le troisième en importance de tous les pays industrialisés. Les investissements privés suisses dans les pays en développement occupent une place considérable si on procède à une comparaison internationale. Eu égard à ses intérêts propres et à l'importance du tiers monde pour son économie, notre pays avait toutes les raisons de participer aux efforts qui sont déployés à l'échelle mondiale pour aider les pays en développement à renforcer leurs économies et à devenir ainsi de meilleurs partenaires commerciaux²³⁾.

Il s'est ainsi agi, dans ces différents domaines, de poursuivre une tâche reconnue depuis longtemps, alors que la pauvreté dans le monde se révélait être d'une ampleur autrefois insoupçonnée et requérait un accroissement des prestations d'aide humanitaire et de coopération au développement.

²³⁾ Cf. le message du 17 juillet 1967 concernant l'aide économique et financière aux pays en développement, notamment l'octroi d'un prêt à l'Association internationale de développement (IDA), FF 1967 II 15 à 18.

42 Les débuts et l'évolution de la participation publique suisse à la coopération au développement et à l'aide humanitaire internationales

Pendant longtemps, l'aide humanitaire, l'intérêt porté aux pays qui forment aujourd'hui le tiers monde et les relations économiques que nous entretenions avec eux ont été, en Suisse, presque exclusivement le fait de particuliers et d'organisations privées, des églises et des milieux économiques. L'Etat s'en préoccupait à peine. L'évolution que nous avons décrite au chapitre 3, la participation de notre pays aux travaux de nombreuses organisations internationales, l'établissement de relations directes entre la Suisse et les pays en voie de développement qui avaient entretemps accédé à l'indépendance, tous ces éléments ont modifié la situation. On en est venu à considérer chez nous aussi que l'aide humanitaire et la coopération au développement sont autant de tâches qui doivent incomber en partie à l'Etat, puisqu'elles ont pris une importance politique certaine. Parallèlement, l'ampleur et la complexité des besoins auxquels devaient répondre l'aide humanitaire et la coopération au développement étaient devenues telles que leur satisfaction imposait l'intervention de l'Etat à côté des initiatives privées.

La Confédération est intervenue très tôt déjà en matière d'aide humanitaire. Après la première conférence diplomatique de la Croix-Rouge de 1864, le Conseil fédéral a convoqué de nouvelles conférences sur ce sujet en 1906 et en 1929. En 1931, le Comité international de la Croix-Rouge a reçu un premier appui sous forme d'un capital inaliénable de 500 000 francs dont l'affectation était déterminée. Pendant la Première Guerre mondiale, la Confédération a recueilli jusqu'à la fin des hostilités des combattants grièvement blessés. Il a fallu toutefois attendre la fin de la Seconde Guerre mondiale pour qu'en Suisse, comme dans d'autres pays, l'affectation de fonds publics à une aide dispensée au-delà des frontières fasse partie des activités courantes de l'Etat. La prise de conscience subite d'une misère qui s'était largement répandue en Europe a été l'amorce de ce processus. A l'initiative de la Confédération, le Don suisse en faveur des victimes de la guerre a été créé en 1944 et doté de 100 millions de francs. En 1946, un crédit de programme de 20 millions de francs a été alloué pour lutter contre la misère dans l'Europe d'après-guerre. Depuis lors, les chambres fédérales ont approuvé à intervalles réguliers neuf autres crédits de programme pour l'aide humanitaire, dont les montants sont allés croissant. D'autres dépenses importantes sont venues s'y ajouter pour des campagnes de secours d'urgence qui n'étaient pas prévisibles et qui ont été couvertes par des crédits complémentaires urgents²⁴⁾. Grâce à ces crédits, le Conseil fédéral a été en mesure non seulement de renforcer l'aide humanitaire bilatérale, mais encore de collaborer à des opérations collectives de la communauté internationale par l'intermédiaire de l'aide multilatérale. Notre pays a ainsi participé dès le début à la réalisation des programmes des organisations internationales à but huma-

²⁴⁾ Les dépenses que la Confédération a affectées jusqu'à ce jour à l'aide humanitaire sont indiquées à l'annexe I.

nitaires qui ont été créées au cours des ans, spécialement dans le cadre des Nations Unies. Il s'agit notamment de l'UNICEF, du HCR, de l'UNRWA, du PAM et du CIME, qui ont été énumérés en détail au chiffre 34 ci-dessus. Notre aide humanitaire internationale a ainsi vu s'élargir son champ d'activité en réponse à la multiplicité des besoins qui se manifestaient²⁵⁾. C'est à ce contexte qu'il convient de rattacher également le corps de volontaires pour l'aide en cas de catastrophe à l'étranger, dont la mise sur pied a débuté en 1972²⁶⁾.

C'est en 1950 que la Confédération a fait ses premiers pas dans la coopération publique au développement en finançant des activités bilatérales fort modestes, mais aussi en versant des contributions au Programme d'assistance technique des Nations Unies. Il s'est en général agi surtout de permettre à des étudiants de faire des séjours d'études en Suisse et de mettre à disposition des experts suisses. Des opérations spéciales ont aussi été réalisées (ainsi l'aide accordée en 1960 au Congo nouvellement indépendant). En 1961, la nomination d'un délégué à la coopération technique et l'ouverture d'un premier crédit de programme pour la coopération technique ont assuré une continuité dans les méthodes de notre coopération publique au développement et une augmentation du volume de cette aide. Les chambres fédérales ont jusqu'à présent voté quatre autres crédits de programme pour la continuation de notre coopération technique avec les pays en développement. Sur la base des expériences acquises et des nombreuses relations établies avec les pays du tiers monde et les organisations internationales, nous avons sans cesse précisé nos lignes directrices et notre programme d'activités, qui a été étendu et mieux adapté aux situations spécifiques de nos partenaires²⁷⁾. La Suisse s'est engagée dans un autre domaine de la coopération internationale au développement, celui de l'aide financière, en accordant aux pays en développement des fonds publics à des conditions de faveur, que ce le soit directement ou par l'entremise d'organisations internationales. Après quelques crédits bilatéraux de développement²⁸⁾, la première mesure importante sur le plan multilatéral a été, en 1967,

²⁵⁾ Cf. à ce sujet le message du 24 mai 1972 concernant la poursuite des œuvres d'entraide internationales (crédits pour les années 1973 à 1975), FF 1972 I 1680/1 et spécialement les pages 1680 à 1685, qui contiennent des indications détaillées sur la collaboration que nous entretenons avec ces organisations internationales.

²⁶⁾ Cf. le rapport du 11 août 1971 concernant la création d'un corps de volontaires pour l'aide en cas de catastrophe à l'étranger, FF 1971 II 489.

²⁷⁾ Cf. à ce sujet le message cité à la note 6, FF 1971 II 1658 à 1660 et 1685 à 1687. Aux crédits-cadres mentionnés dans ce message, il convient d'ajouter le dernier en date, de 275 millions de francs, qui a fait l'objet d'un arrêté fédéral du 26 juin 1972, FF 1972 I 1793. Les dépenses de la Confédération pour la coopération technique sont indiquées à l'annexe I.

²⁸⁾ Cf. les messages du 10 octobre 1958 concernant l'octroi d'un crédit à la Turquie, FF 1958 II 861; du 12 novembre 1963 concernant l'aide à la Turquie dans le cadre du Plan quinquennal de ce pays, FF 1963 II 1113; du 4 mai 1965 concernant l'ouverture d'un crédit de transfert au gouvernement de la République de l'Inde, FF 1965 I 1069.

l'octroi d'un prêt à l'Association internationale de développement (IDA)²⁹⁾. Depuis lors, d'autres opérations d'aide financière publique ont été entreprises. Dans ce domaine aussi, on a ressenti le besoin de proposer un financement sur la base de crédits de programme, afin d'être à même de tracer pour plusieurs années les grandes lignes des activités déployées et des mesures prises par la Confédération³⁰⁾.

Il y a lieu de mentionner encore les mesures prises par la Confédération pour encourager les activités de l'économie privée dans la mesure où elles contribuent au développement économique et social des pays du tiers monde: ainsi la loi fédérale sur la garantie contre les risques de l'investissement, que vous avez approuvée le 20 mars 1970³¹⁾; ainsi encore l'arrêté fédéral concernant l'octroi de préférences tarifaires dans le cadre du système généralisé de préférences en faveur des pays en développement, que vous avez adopté le 23 septembre 1971 et qui est entré en vigueur le 1^{er} mars 1972³²⁾. De même, la Suisse participe à des accords internationaux sur les matières premières, tels les accords sur le café et sur les céréales; elle a signé, le 9 janvier 1973, l'accord international sur le cacao, qui vous est soumis pour approbation par notre message du 21 février 1973.

La Suisse a également entamé une collaboration avec les organes internationaux de développement (PNUD, CNUCED, ONUDI, PAM, CAD de l'OCDE) qui ont déjà été mentionnés au chiffre 34. Elle participe, en leur sein ou dans le cadre d'institutions spécialisées (principalement la FAO, l'UNESCO, l'OMS et l'OIT), à la coordination des politiques de développement de différents pays, elle y échange des expériences et y apporte sa contribution à des opérations multilatérales. Elle a ainsi pris part à la préparation de la stratégie internationale du développement et elle soutient activement les efforts systématiquement entrepris pour planifier la coopération au développement et la rendre toujours plus efficace.

²⁹⁾ Cf. le message cité à la note 23, FF 1967 II 1, et l'arrêté fédéral du 21 décembre 1967, FF 1968 I 11.

³⁰⁾ Cf. le message cité à la note 2, FF 1971 I 257, et le message du 16 août 1972 concernant la conclusion d'accords relatifs à l'utilisation du crédit de programme pour l'aide financière aux pays en développement, FF 1972 II 429, et l'arrêté fédéral y relatif, du 19 décembre 1972, FF 1972 II 1584; cf. également l'annexe I pour l'étendue prise jusqu'à ce jour par l'aide financière suisse aux pays en développement.

³¹⁾ RO 1970 1130; cf. aussi le message du 10 septembre 1969 concernant un projet de loi fédérale sur la garantie contre les risques de l'investissement, FF 1969 II 961.

³²⁾ RO 1972 247; cf. aussi le message du 24 mars 1971 concernant la politique commerciale de la Suisse envers les pays en développement et plus particulièrement la participation de la Suisse au système généralisé de préférences tarifaires en faveur de ces pays, FF 1971 I 705.

43 La situation actuelle

Les problèmes complexes que pose le développement des populations défavorisées ne peuvent pas être résolus en quelques années. Des efforts opiniâtres et de longue haleine devront encore être fournis avant que les pays en développement soient à même de tirer de leurs propres ressources de quoi se dispenser de l'aide des autres.

Pour sa part, l'aide humanitaire répond à une nécessité qui se répète sans cesse et les pays en développement comme les pays industrialisés devront y faire appel pour un temps encore imprévisible; ils ne seront en effet guère en mesure de se prémunir dans chaque cas par leurs seuls moyens et dans un délai utile contre la misère et les dangers qui pèsent sur la condition humaine.

La coopération au développement et l'aide humanitaire doivent donc être considérées comme des tâches qui seront pendant longtemps des éléments importants des relations au sein de la communauté internationale.

Ce qui vaut pour la communauté des Etats vaut également pour chacun de ses membres. Pour notre pays aussi, la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales constituent désormais, à long terme, des tâches permanentes dont il faut reconnaître la grande importance. La solidarité qui répond spécialement aux besoins de nos partenaires est, à l'heure actuelle, un élément important de notre politique étrangère³³⁾.

Ceci peut être illustré de plusieurs façons. Tout d'abord par le fait que les moyens financiers que la Suisse met à disposition de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationales forment une part non négligeable du budget de la Confédération. En 1971, ils représentaient 1,3 pour cent (114 millions de fr.) des dépenses de la Confédération; dans le budget de 1972, ils étaient estimés à 2,4 pour cent (235 millions de fr.), dans celui de 1973 à 1,9 pour cent (214 millions de fr.). La coopération au développement et l'aide humanitaire internationales doivent, à l'avenir également et selon les possibilités de notre pays, constituer des objectifs prioritaires dans le cadre de nos tâches de politique étrangère³⁴⁾. Nous vous soumettrons les propositions correspondantes, comme nous l'avons fait jusqu'à présent.

L'annexe I donne une vue d'ensemble des apports publics suisses à la coopération au développement et à l'aide humanitaire internationales.

En second lieu, il convient de mentionner expressément un état de fait qui découle du contenu du chiffre 42. Grâce aux services dont elle s'est dotée et aux mesures qu'elle a prises au fil des ans, la Suisse est maintenant à même d'assurer sa participation, ample et continue, à la coopération au développe-

³³⁾ Cf. le message cité à la note 6, FF 1972 II 1662.

³⁴⁾ Cf. également la note 21.

ment et à l'aide humanitaire internationales, sans négliger pour autant l'efficacité de chaque mesure particulière. Ainsi, d'une part, la Suisse apporte sa collaboration, sur un pied d'égalité, aux travaux de nombreuses organisations internationales où sont débattues et prises les mesures de coopération au développement (à l'exception entre autres de certains organes de l'ONU – notamment l'Assemblée générale – et des institutions de Bretton Woods: le Fonds monétaire international et la Banque mondiale) et elle assume les obligations qui en découlent. Notre pays ne se tient pas à l'écart de la communauté internationale; au contraire, il prend part aux actions que ses membres entreprennent en commun pour améliorer les conditions de vie dans les pays en développement et soulager la misère. D'autre part, le Conseil fédéral peut, lorsqu'il s'agit de mener à bien ou de soutenir une action spécifiquement suisse en faveur d'un pays donné, tirer profit de multiples possibilités et d'expériences nombreuses pour prendre les mesures qui correspondent le mieux aux besoins et aux circonstances.

Parmi toutes ces possibilités, il est loisible d'en conjuguer plusieurs dans le cadre de plans cohérents, lorsque cela apparaît nécessaire pour obtenir les meilleurs résultats possibles.

Les services de l'administration qui, au cours des années, ont été spécialement créés pour mettre en œuvre la contribution suisse à la coopération au développement et à l'aide humanitaire internationales sont les suivants: le Service de la coopération technique du Département politique et le Service des questions économiques, commerciales et financières dans le domaine de l'aide au développement de la Division du commerce du Département de l'économie publique se consacrent exclusivement à la coopération au développement. La Section des œuvres d'entraide internationale de la Direction des organisations internationales du Département politique ainsi que le délégué aux missions de secours en cas de catastrophe à l'étranger, nommé en 1972, s'occupent exclusivement d'aide humanitaire. D'autres services de l'administration fédérale en suivent occasionnellement ou en permanence certains aspects, notamment des questions techniques de coopération au développement, mais sans qu'aient dû être créés des organes spéciaux. Depuis quelques années, un Comité interdépartemental d'aide au développement, qui fait l'objet des chiffres 764 et 821 ci-dessous, coordonne l'activité des différents services administratifs concernés.

44 Le rôle de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationales dans la politique étrangère de la Suisse

La politique étrangère suisse a pour but principal et constant d'assurer, dans la liberté, le bien-être de la population de notre pays. Pour atteindre ce but, nous devons entretenir des relations politiques et économiques internatio-

nales qui servent la paix en général et notre sécurité en particulier, qui renforcent notre image et notre position dans le monde et qui nous facilitent et nous assurent l'approvisionnement et les débouchés dont nous avons absolument besoin. Pour un Etat comme la Suisse, dont les cultures et l'économie sont si profondément imbriquées dans le contexte européen et mondial, la signification de ces relations est d'autant plus évidente que nous vivons une époque où l'interdépendance des Etats influence très notablement la situation de chacun d'eux.

Seule une politique de coopération européenne et universelle peut créer et maintenir les contacts dont nous avons besoin pour assurer notre avenir politique et préserver nos chances matérielles. La voie qui nous est tracée n'est pas celle de l'isolement, mais celle de la solidarité internationale; ce qui revient à dire que nous sommes prêts à procéder, en n'excluant par principe aucun pays, à des échanges équilibrés dans l'intérêt bien compris des parties. La neutralité permanente présuppose et rend indispensable une politique de solidarité, car elle exige que nous évitions tout état de dépendance, pour autant que les contingences le permettent.

Notre contribution à la coopération au développement et à l'aide humanitaire internationales sert cette solidarité de trois manières:

- Tout d'abord dans nos relations avec les pays industrialisés, auxquels nous lient étroitement l'histoire et la culture, qui sont nos principaux partenaires commerciaux et avec lesquels nous entretenons l'essentiel de nos relations économiques. Par notre contribution, nous concourons à répartir de façon adéquate entre les pays industrialisés le poids du soutien qu'il est nécessaire de donner aux pays en développement. Notre pays ne saurait, sans se causer du tort, refuser de faire sa part d'une tâche commune.
- Ensuite au sein des organisations internationales qui traitent des questions concernant tous les Etats, et notamment des questions économiques vitales pour une nation comme la nôtre, commerçant avec le monde entier et entretenant des courants d'échange non négligeables avec d'autres pays que les nations industrialisées. Ces organisations accordent aux problèmes des pays en développement une attention constante et prioritaire. C'est en leur témoignant la même attention que nous serons en mesure de défendre nos propres intérêts et de les protéger au sein de ces organisations.
- Finalement, mais non en dernier lieu, dans nos relations avec les pays en développement eux-mêmes. Ils ne peuvent devenir nos partenaires que dans le cadre d'une solidarité durable qui se fonde sur un vaste éventail de prestations réciproques. Cela ne sera possible que si nous leur accordons tout d'abord une aide particulière, qui leur permette de tirer pleinement parti de leurs forces et de leurs ressources et de participer toujours plus largement aux échanges politiques, humains, économiques et scientifiques entre les nations.

La politique de solidarité internationale est aussi, de par sa nature même, une politique de paix, pour nous-mêmes et dans le monde. La coopération internationale au développement poursuit aussi cet objectif. Elle veut contribuer à atténuer certaines des inégalités qui existent entre les membres de la communauté internationale ainsi que les tensions et les dangers de conflit qui en résultent; elle cherche aussi à éviter autant que possible que le processus de développement ne tourne à la violence et aux conflits armés. L'aide humanitaire de même vise cet objectif en affirmant sans cesse les valeurs d'humanité et de réconciliation par delà les frontières, les oppositions et la misère.

La politique de solidarité internationale n'est possible que si elle est ancrée dans une opinion publique qui s'ouvre aux grands problèmes actuels de l'humanité et ne se replie pas sur ce qu'elle prend à tort pour ses seuls intérêts propres. La coopération au développement et l'aide humanitaire internationales expriment une telle ouverture au monde, permettent de la mettre en pratique et d'éviter le danger des égoïsmes politiques, humains et économiques et, finalement, renforcent ainsi la politique de solidarité.

En dernier lieu, il ne faut pas passer sous silence que la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales contribuent à l'image de notre pays dans le monde. Au nom de notre pays sont attachées des valeurs que nous ne devons pas renier. Une solidarité active peut conférer à notre politique étrangère une qualité dont bénéficiera l'ensemble de nos relations internationales.

5 Les résultats de la procédure de consultation

A la mi-octobre 1972, le Département politique a soumis pour consultation un avant-projet de la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales à 76 destinataires, à savoir les gouvernements cantonaux, les partis politiques représentés aux chambres fédérales, les églises, treize œuvres d'entraide humanitaire et de coopération au développement parmi les plus importantes, trois organisations spécialisées dans les questions touchant le développement, treize organisations économiques et syndicales et, enfin, sept autres organisations dont tout laissait présumer un intérêt particulier pour le sujet. Soixante réponses nous sont parvenues; elles provenaient de vingt gouvernements cantonaux, de sept partis (l'Action nationale, le Parti du travail, l'Union libérale-démocratique n'ont pas répondu), des Eglises protestante, catholique romaine et catholique-chrétienne, de onze œuvres d'entraide, de deux organisations spécialisées, des treize organisations économiques et syndicales consultées, ainsi que de quatre des sept autres organisations susmentionnées.

Les réponses des œuvres d'entraide suisses alémaniques, des organisations spécialisées, de plusieurs partis et des Eglises concordent dans les grandes lignes. Elles reflètent les vues généralement semblables de milieux qui sont en contact

étroit les uns avec les autres et qui se recoupent même partiellement. Dans sa réponse, en revanche, le «Vorort» a tenté de réunir en une prise de position unique les vues divergentes des sections de l'Union suisse du commerce et de l'industrie.

La plupart des réponses concernent presque exclusivement la coopération au développement. Peu de remarques ont trait à la seule aide humanitaire.

51 Remarques générales

La grande majorité des milieux consultés souscrivent expressément à l'adoption d'une loi ou donnent une réponse impliquant une nette approbation. Deux réponses seulement sont négatives sur ce point : le gouvernement neuchâtelois estime que cette loi est inutile, car elle n'apporte rien de nouveau; l'Union suisse des arts et métiers fait un préalable de l'élaboration d'un article constitutionnel sur la coopération au développement.

Dix-huit destinataires se sont exprimés sur la *constitutionnalité de la loi*; six d'entre eux (le gouvernement valaisan, le Parti socialiste suisse, les trois principales Eglises chrétiennes et l'Association suisse des syndicats évangéliques) admettent sans réserve la constitutionnalité. Sept autres (les gouvernements lucernois et saint-gallois, le Parti démocrate-chrétien, le Parti évangélique populaire, le Parti radical-démocratique et l'Union démocratique du centre, l'Union coopérative Migros et le «Vorort» de l'Union suisse du commerce et de l'industrie) la tiennent pour discutable, tout en approuvant expressément ou implicitement l'adoption d'une loi; certaines de ces réponses suggèrent cependant qu'un article constitutionnel sur la coopération au développement soit élaboré à une occasion ultérieure. Quatre organisations consultées (l'Alliance des indépendants, la Croix-Rouge suisse, l'Action de Carême des catholiques suisses, l'Union suisse des arts et métiers) contestent la constitutionnalité de la loi. L'Action de Carême demande que la présentation de la loi ait lieu en même temps que celle d'un article constitutionnel sur la coopération au développement; l'Union des arts et métiers souhaite, comme on l'a vu, que la présentation dudit article précède celle de la loi. La Croix-Rouge suisse et l'Alliance des indépendants n'en tirent pas de conclusions pratiques.

Il importe de relever que la grande majorité des remarques touchant la constitutionnalité n'ont trait qu'à la question de savoir si l'article 8 de la *constitution fédérale* peut constituer pour la loi une *base juridique suffisante*. L'avant-projet soumis à la procédure de consultation pouvait en effet donner l'impression que seul l'article 8 était susceptible d'offrir une telle assise. Le préambule du présent projet de loi met en évidence que la *compétence générale de la Confédération en matière de politique étrangère* forme la base juridique de la loi, ainsi que le démontre le chapitre 6.

Le fait que la coopération au développement et l'aide humanitaire sont l'objet d'une même loi a été, à une exception près, expressément ou tacitement approuvé.

L'abandon du terme «aide au développement» a été généralement bien accueilli; le nouveau vocable de «coopération au développement» n'a pas soulevé de critique, alors que l'équivalent allemand «Entwicklungszusammenarbeit» a été l'objet de quelques critiques, bien qu'aucune expression meilleure n'ait été proposée.

En général, on a compris que le texte de la loi ait été limité à l'essentiel et que – vu l'ampleur de la matière traitée, allant de l'aide humanitaire aux mesures de politique économique internationale – il aille parfois moins loin dans le détail concret que ne l'auraient souhaité certains parmi ceux qui s'intéressent à des domaines précis de la coopération au développement. Plusieurs milieux consultés ont en revanche insisté pour qu'il y soit remédié par un message circonstancié. Il a été donné suite à leurs vœux, notamment aux chapitres 7 et 8, pour les principaux points soulevés.

52 Remarques particulières

Voici les principales questions relatives à l'un ou l'autre aspect du projet de loi qui ont été soulevées au cours de la procédure de consultation:

En ce qui concerne l'article 5, de nombreux milieux consultés souhaitent qu'il soit expressément mentionné que la coopération au développement a pour objectif non seulement un meilleur équilibre au sein de la communauté internationale, mais aussi *la réduction des inégalités trop marquées à l'intérieur des pays en voie de développement eux-mêmes*. Nous n'avons pas cru pouvoir donner suite à cette demande, car on aurait pu voir, d'ailleurs à tort, dans un texte de loi ainsi rédigé une intention de s'ingérer dans les affaires intérieures des pays en développement. Qu'il s'agisse là néanmoins d'une remarque qui mérite grande attention, ressort clairement du chiffre 731.

Pour ce qui est de l'article 6 (1^{er} al., let. *c* et *d*), plusieurs suggestions ont été faites qui concernent également la politique économique intérieure de la Suisse. C'est ainsi que l'idée de créer un *centre de promotion des importations* en provenance des pays en développement a été mentionné par six organisations consultées (deux partis, trois œuvres d'entraide, une organisation spécialisée). Six autres organisations (des œuvres d'entraide, notamment, ainsi qu'un parti politique) souhaitent dans le même esprit que la Confédération soit autorisée, par cette loi ou par l'ordonnance qui la complétera, à prendre des *mesures destinées à faciliter l'adaptation des activités des entreprises* qui pourraient être mises en difficulté par un accroissement des importations en provenance des pays en développement. Pour huit organisations consultées (trois partis politiques, quatre œuvres d'entraide, une organisation spécialisée), il importe tout particulièrement que l'Etat n'encourage *la mise en œuvre de ressources du secteur privé dans des pays du tiers monde* que dans la mesure où ces activités contribuent effectivement au développement de ces pays. Certaines de ces organisations complètent d'ailleurs ce postulat – auquel l'article 6, 1^{er} alinéa, lettre *d*, dans

sa version actuelle donne satisfaction – en émettant le vœu que la loi ou son ordonnance donne à la Confédération la compétence d'instituer un recensement statistique permettant de mieux contrôler les effets de ces ressources privées, certains préconisant une obligation de renseigner de la part des entreprises concernées. Trois organisations consultées (dont un parti) se demandent enfin si *les lois sur la garantie des risques à l'investissement et à l'exportation* n'auraient pas dû être liées à la présente loi.

A notre avis – comme le chef du Département de l'économie publique l'a exposé le 7 mars 1973 devant le Conseil national en réponse à une interpellation Müller-Marzohl – la création d'un centre de promotion des importations ne s'impose pas; de plus, il ne paraît pas indiqué de lier au présent projet de loi la garantie des risques à l'exportation, puisque cette dernière ne vise pas spécifiquement le développement.

Pour ce qui est des autres points, nous estimons – sans vouloir ici nous prononcer sur le fond – que leur inclusion dans la nouvelle loi ou dans l'ordonnance surchargerait ces actes législatifs; elle y introduirait en outre des problèmes qui, s'ils sont un jour abordés, devraient trouver une solution dans un autre cadre ou qui gagneraient à n'être résolus qu'à la lumière des premières expériences résultant de l'application de la nouvelle loi.

Le *mode d'approbation des crédits*, tel qu'il est prévu à l'article 9, a suscité les critiques d'une faible minorité seulement des organisations consultées. L'Union suisse des arts et métiers demande expressément que les arrêtés portant sur des crédits soient soumis au référendum. L'Union centrale des associations patronales suisses témoigne d'une très grande compréhension à l'égard d'une telle demande. Nous nous en sommes néanmoins tenus à notre proposition. D'une part, en effet, la présente loi, soumise au référendum facultatif, donnera au souverain la possibilité de se prononcer sur la question; d'autre part, le droit fédéral ne connaît pas le référendum en matière financière et il importe que cette règle soit maintenue; enfin, la grande majorité des organisations consultées tiennent manifestement pour adéquate la procédure prévue, qui correspond du reste à la pratique antérieure, mais qui aura dorénavant une base légale expresse.

Dix organisations consultées souhaitent que figure en toutes lettres dans la loi *l'obligation du Conseil fédéral de présenter à l'Assemblée fédérale des comptes rendus réguliers* sur les mesures de coopération au développement et d'aide humanitaire internationales qu'il est appelé à prendre et sur leurs résultats. La deuxième phrase de l'article 9, 2^e alinéa, répond à ce souhait.

A propos de l'article 11, de nombreuses organisations consultées se sont prononcées en faveur d'un texte consacrant *l'attitude positive de la Confédération à l'égard des œuvres d'entraide privées*, et énumérant en détail les conditions auxquelles ces œuvres doivent satisfaire pour pouvoir bénéficier du soutien de la Confédération. Le texte actuel de l'article (et le commentaire correspondant qui figure au ch. 762) devrait satisfaire ce désir. En revanche, il n'a pas été possible de tenir compte d'une demande formulée par quelques organisations

qui vont plus loin encore, puisqu'elles préconisent la mention expresse dans la loi d'un droit des œuvres d'entraide privées à bénéficier d'une part déterminée des moyens publics à disposition de la coopération au développement et de l'aide humanitaire. Cette demande, si elle était retenue, risquerait de placer les œuvres d'entraide elles-mêmes dans une situation difficile. Elles pourraient en effet se voir alors contraintes de mettre sur pied des projets dont le nombre, l'importance et le coût seraient déterminés selon le pourcentage des fonds publics qu'elles seraient tenues d'utiliser, mais sans rapport avec les besoins en matière d'aide et de développement dont elles ont connaissance, ni avec leurs possibilités en personnel et en matériel.

Au sujet des articles 13 et 14, la *question du partage des attributions en matière de coopération au développement* au sein de l'administration fédérale a été très fréquemment soulevée. Le Parti démocrate-chrétien insiste, dans l'avis qu'il a donné, sur la conception qu'il a exposée aux chambres fédérales en 1969 déjà³⁵⁾, ainsi que dans son «Programme d'action 1971»: «Une meilleure organisation au sein de l'administration fédérale est une condition de l'amélioration de notre aide à l'étranger. Cela concerne tout particulièrement la collaboration entre le Département politique et la Division du commerce du Département de l'économie publique.» Douze autres organisations consultées (le Parti socialiste suisse, l'Union démocratique du centre, les trois Eglises, la Déclaration de Berne et six œuvres d'entraide) demandent expressément que la responsabilité de l'aide financière passe de la Division du commerce du Département de l'économie publique au délégué à la coopération technique du Département politique. D'autres remarques, touchant aussi des questions d'organisation, ont trait au financement des bourses pour étudiants originaires de pays en développement fréquentant des universités suisses; elles en proposent le transfert du Département de l'intérieur au Département politique. Plusieurs réponses à la procédure de consultation se prononcent sur la compétence et la composition de l'organe consultatif proposé à l'article 14 du présent projet de loi: les milieux économiques ne doivent pas y être sur-représentés, ni les milieux scientifiques sous-représentés; en outre, les aspects de la coopération au développement touchant à la politique économique extérieure doivent être examinés par la Commission consultative de la coopération au développement, indépendamment de la Commission consultative de la politique commerciale.

Nous traiterons au chapitre 8 de l'ensemble de ces questions d'organisation. Précisons toutefois, à propos des rapports entre la Commission consultative de la coopération au développement et la Commission consultative de la politique commerciale, que la seconde, en vertu de l'arrêté fédéral du 28 juin 1972 sur les mesures économiques extérieures (art. 10, 1^{er} al.)³⁶⁾, est appelée à donner son avis sur les questions essentielles touchant ce domaine. Elle doit donc être directement associée aux délibérations portant sur les problèmes fondamentaux

³⁵⁾ A l'occasion du débat concernant le quatrième crédit de programme de coopération technique.

³⁶⁾ RO 1972 2474.

que soulève la coopération au développement en matière de politique économique extérieure. Ceci ressort également du fait que les domaines de la coopération au développement et de la politique économique extérieure se recouvrent et s'interpénètrent partiellement. Il a été tenu compte de ces réalités dans la rédaction du texte actuel de l'article 14, de même que dans les commentaires aux chiffres 765 et 822.

6 Constitutionnalité de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationales; base juridique de la loi

61 La pratique suivie

Dans la pratique, on a considéré jusqu'à ce jour qu'il n'était pas nécessaire que les mesures prises par la Confédération en matière de coopération au développement et d'aide humanitaire internationales reposent sur une base constitutionnelle particulière et explicite. A ce sujet, nous pouvons classer les différentes situations en trois catégories distinctes.

Autant qu'il s'agit de mesures fondées sur des accords internationaux, la Confédération a seule le droit, en vertu de l'article 8 de la constitution, de conclure des alliances et des traités avec les Etats étrangers. La doctrine et la pratique constantes admettent que la Confédération peut, en application de cet article, régler dans un traité international n'importe quelle matière, qu'elle relève de la compétence législative fédérale ou cantonale⁸⁷⁾. La thèse «fédéraliste» divergente n'est de nos jours presque plus soutenue; elle limite les pouvoirs de la Confédération en matière de traités internationaux aux seuls domaines qui sont de sa compétence législative de droit interne. La compétence de la Confédération de conclure avec des Etats étrangers ou des organisations internationales des traités ayant pour objet des mesures de coopération au développement ou d'aide humanitaire est dès lors établie et une nouvelle base constitutionnelle n'est par conséquent pas nécessaire.

Certaines mesures prises par la Confédération en matière de coopération au développement et d'aide humanitaire internationales ne reposent pas sur des accords internationaux, mais se fondent sur l'article relatif aux douanes, ainsi que sur les articles économiques de la constitution. C'est le cas notamment des mesures dans le domaine des tarifs douaniers (art. 28), de la livraison de produits laitiers à des régions atteintes de famine (art. 31^{bis}, 3^e al., let. b) et de la garantie des risques à l'investissement (art. 31^{bis}, 2^e al.). Il s'agit ici de

⁸⁷⁾ Cf. notamment W. Burckhardt, *Kommentar zur Bundesverfassung*, 3^e éd., Berne 1931, p. 81 à 89; J. F. Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel/Paris 1967, p. 256 à 261; le rapport du Conseil fédéral du 9 décembre 1968 sur la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, FF 1968 II 1084/5 et 1087; L. Wildhaber, *Vorschläge zur Verfassungsrevision betreffend den Abschluss internationaler Verträge*, Revue suisse de jurisprudence 65 (1969), p. 117.

mesures autonomes qui ont trait à la politique extérieure commerciale, économique et douanière, et qui entrent dans le cadre de pouvoirs législatifs expressément accordés à la Confédération. Elles ne requièrent dès lors également aucune base constitutionnelle nouvelle.

Outre les deux catégories mentionnées ci-dessus, la pratique des autorités fédérales, que la doctrine suisse du droit public n'a jamais mise en question, s'est référée à une compétence constitutionnelle implicite et tacite de la Confédération. Il s'agit de la compétence d'assurer les relations extérieures de la Suisse en général, et notamment d'aider les pays en développement par des mesures de coopération technique et d'aide financière, ainsi que d'apporter une aide humanitaire, y compris une aide en cas de catastrophe³⁸⁾.

62 La compétence de la Confédération en matière de relations extérieures

Il ressort clairement de la répartition générale des attributions et du contexte de la constitution que la responsabilité des relations extérieures incombe à la Confédération. La présomption figurant à l'article 3 de la constitution en faveur de la compétence des cantons ne s'applique pas aux relations extérieures, bien que les cantons puissent continuer à jouir, suivant la matière en cause, d'une compétence concurrente à celle de la Confédération.

Les domaines classiques de la politique étrangère sont exclusivement confiés à la Confédération. Selon l'article 8 de la constitution, la Confédération a seule le droit de déclarer la guerre, de conclure la paix et de faire des traités avec les Etats étrangers. Conformément à l'article 10, les rapports officiels entre les cantons et les gouvernements étrangers ont lieu par l'intermédiaire du Conseil fédéral, et cela même dans les cas où les cantons possèdent, d'après l'article 9, une compétence limitée et concurrente de conclure des traités. En vertu de l'article 85, chiffres 5 et 6, l'approbation des traités passés avec les Etats étrangers, les mesures pour la sûreté extérieure, le maintien de l'indépendance et la neutralité de la Suisse; ainsi que les déclarations de guerre et la conclusion de la paix, sont du ressort de l'Assemblée fédérale. Selon l'article 102, chiffres 8 et 9, le Conseil fédéral veille aux intérêts de la Confédération au dehors, notamment à l'observation de ses rapports internationaux, et il est chargé des relations extérieures en général; il veille à la sûreté extérieure de la Suisse, au maintien de son indépendance et de sa neutralité.

D'autres dispositions de la constitution attribuent à la Confédération la compétence de prendre des mesures autonomes de politique intérieure qui ont un effet direct dans le domaine de la politique étrangère. Il en va ainsi des articles 28 (douanes), 45^{bis} (Suisses de l'étranger), 63 (abolition de la traite foraine à l'égard des pays étrangers), 69^{ter} (entrée et sortie, séjour et établissement des étrangers), 70 (expulsion d'étrangers), 89, 4^e alinéa (référendum en

³⁸⁾ Cf. plus particulièrement le message cité à la note 2, FF 1971 I 281, ainsi que le message cité à la note 6, FF 1971 II 1681/2.

matière de traités internationaux), 112, chiffre 2 (crimes et délits contre le droit des gens), 113, 1^{er} alinéa, chiffre 3 (réclamations pour violation de traités), 113, 3^e alinéa, et 114^{bis}, 3^e alinéa (caractère obligatoire pour le Tribunal fédéral des traités approuvés par l'Assemblée fédérale).

Le préambule de la constitution dispose que la Confédération veut affermir l'alliance des Confédérés, maintenir et accroître l'unité, la force et l'honneur de la nation suisse. La Confédération a en particulier pour but, selon l'article 2, d'assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger, de protéger la liberté et les droits des Confédérés et d'accroître leur prospérité commune. Ces deux dispositions concernant aussi la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales, dont la réalisation ne se réduit pas à une simple distribution de subventions, mais fait partie du cadre général de notre politique étrangère. En effet, les différentes formes de coopération au développement et d'aide humanitaire concourent à la réduction des injustices sociales, à la promotion de la dignité humaine, à un plus grand équilibre entre les Etats et les continents dans les domaines de l'économie, de la politique sociale et de l'éducation, à la prévention de tensions excessives entre l'hémisphère nord industrialisé et l'hémisphère sud en développement, donc, en bref, au maintien de la paix mondiale et de la sécurité internationale. La paix ne se limite pas à des mesures de défense contre la violence intérieure et extérieure; elle exige que des mesures soient aussi prises contre la misère et pour la protection de la liberté. Ainsi conçue, la paix profite également de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationales. Le préambule et l'article 2 de la constitution marquent la volonté de la Confédération d'assurer en Suisse et pour la Suisse une paix de cette qualité. Si la coopération au développement et l'aide humanitaire concourent au maintien de la paix dans le monde dont la Suisse tire aussi profit, si elles contribuent ainsi à la sauvegarde de l'indépendance de la Suisse et à la protection de la liberté, des droits et de la prospérité des Confédérés, elles sont alors de la compétence de la Confédération.

Cette conception de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationales, qui concourent à une paix et à une justice universelles, correspond au sens donné en Suisse à la neutralité, en tant que solidarité et disponibilité. Le comportement de la Suisse neutre en permanence n'est pas seulement en rapport avec l'éventualité d'une guerre; il est bien plutôt l'expression de sa volonté de paix. Ainsi comprise, cette attitude dépasse les mesures de défense contre la violence intérieure et extérieure; allant de pair avec la solidarité et la disponibilité, elle renforce la lutte contre une misère largement répandue dans le monde et vise à protéger la liberté partout où elle existe⁸⁹). Vues de cette manière, la coopération au développement et l'aide

⁸⁹) La doctrine est même parvenue dans une telle optique à la conclusion que la Confédération n'a pas seulement le pouvoir de prendre des mesures en matière de coopération au développement et d'aide humanitaire internationales, mais qu'elle en a le devoir (cf. P. Saladin, *Entwicklungshilfe als Verfassungsauftrag*, Revue de droit suisse, NS 91 I, 1972, p. 126).

humanitaire sont en relation étroite avec la neutralité. Elles mettent en évidence le fait que la neutralité ne doit pas être l'expression de l'égoïsme d'un Etat replié sur lui-même, mais qu'elle peut témoigner au contraire de son altruisme à l'égard d'un monde dont il partage le destin.

63 La définition de la compétence dans d'autres Etats

Une étude de droit comparé montre qu'une compétence implicite de l'Etat fédéral en matière de relations extérieures n'a rien d'extraordinaire. Au contraire, il est admis; dans tous les Etats fédéraux (p. ex. la République fédérale d'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, le Canada et les Etats-Unis d'Amérique), que l'Etat fédéral forme une unité vis-à-vis de l'extérieur. Partout l'Etat fédéral conclut des traités politiquement importants, les traités conclus par l'Etat fédéral l'emportent sur le droit des Etats fédérés, et l'Etat fédéral possède des compétences implicites («implied powers») en matière de relations extérieures⁴⁰. Dans tous les Etats fédéraux, on a pu renoncer et on a effectivement renoncé, en raison des pouvoirs étendus de l'Etat fédéral dans le domaine des relations extérieures, à créer une compétence expresse de l'Etat fédéral en matière de coopération au développement et d'aide humanitaire internationales. Partout l'Etat fédéral est, sans hésitation aucune, considéré comme compétent pour prendre des mesures et pour allouer des crédits concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire. Du reste, des Etats qui n'ont pas une structure fédérale (p. ex. la France, l'Italie et la Grande-Bretagne) n'ont pas non plus éprouvé le besoin de créer une base constitutionnelle explicite pour la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales.

64 Question de l'opportunité d'une base constitutionnelle expresse

Il résulte de ce qui précède qu'il existe bien en Suisse, comme dans d'autres pays, une base constitutionnelle implicite qui autorise l'Etat à prendre des mesures de coopération au développement et d'aide humanitaire internationales.

Il ne reste dès lors plus qu'à examiner s'il est opportun de prévoir une disposition constitutionnelle expresse pour la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales. Les raisons suivantes appellent une réponse négative:

La politique étrangère suisse s'est, au cours des temps, transformée et élargie à bien des égards, sans qu'il ait été jugé nécessaire de créer dans chaque

⁴⁰ R. Bernhardt, *Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat*, Cologne/Berlin 1957, p. 12 à 16 et 41 à 43; R. C. Ghosh, *Treaties and Federal Constitutions*, Londres 1961, p. 1 à 39 et 72 à 73; L. Wildhaber, *Treaty-Making Power and Constitution*, Bâle/Stuttgart 1971, p. 254 à 343.

cas une base constitutionnelle expresse pour les nouveaux domaines de cette politique. La politique étrangère est difficile à décomposer, sur le plan de la constitution, en éléments distincts qui auraient chacun leur définition propre. Les objectifs de la politique étrangère ne peuvent se définir que par une clause très générale, nécessairement peu précise. Son contenu se détermine en fonction des nécessités du moment, des constellations, des courants d'idées et des rapports de forces qui se font jour sur la scène nationale et internationale. Seules les autorités fédérales, dans leur pratique quotidienne, sont en mesure de tenir compte de ces développements avec les nuances qui s'imposent. Une modification de la constitution n'y parviendrait pas.

Comme nous l'avons déjà dit, la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales sont aujourd'hui devenues parties intégrantes et nécessaires de notre politique étrangère de neutralité et de solidarité. Si elles venaient à faire l'objet d'une disposition constitutionnelle expresse, un précédent fâcheux risquerait d'être créé, mettant alors implicitement en doute les autres attributions fédérales tacites en matière de relations internationales. On pourrait alors exiger avec d'aussi bonnes raisons une base constitutionnelle expresse pour l'ensemble des relations que la Suisse entretient avec des organisations internationales, pour nos bons offices ou nos actions de médiation, pour nos efforts en faveur de la juridiction internationale et de l'arbitrage international obligatoires, pour notre participation à la codification du droit des gens, pour les efforts que nous faisons en faveur de la coopération et de la coordination internationales dans les domaines les plus divers, bref, d'une manière générale, pour chaque aspect de notre politique étrangère qui pourrait se présenter à l'avenir.

Une évolution de ce genre serait en contradiction avec la systématique actuelle de la constitution, qui se limite à définir de manière très générale la politique étrangère. Même s'il devait s'agir, non de définir dans la constitution la politique étrangère dans ses moindres détails – ce qui serait de toute manière impossible – mais seulement d'en caractériser certaines lignes directrices en vue de sa mise en œuvre, les plus nettes réserves devraient être faites. Toute tentative de définir plus concrètement la politique étrangère se heurterait à des difficultés presque insurmontables, car elle provoquerait plus d'incertitude qu'elle n'apporterait de clarté dans des réalités internationales toujours changeantes.

65 Conclusion

C'est pourquoi nous avons renoncé à vous présenter un projet de disposition constitutionnelle et vous soumettons un projet de loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales, dont la constitutionnalité découle, comme nous l'avons exposé, de la compétence tacite de la Confédération d'assurer les relations extérieures de la Suisse.

7 Commentaire du projet de loi

71 Préambule

Le fondement juridique de la loi a été traité en détail au chapitre 6.

72 Objet et principes généraux

721 Article premier – Objet

L'article premier range explicitement la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales parmi les activités de la Confédération. Ceci n'exclut pas que d'autres corporations de droit public, telles que les cantons, les communes, exercent des activités analogues, sous réserve des dispositions de la constitution fédérale. Cette même observation s'applique *mutatis mutandis* aux activités semblables de milieux privés.

Les notions de «coopération au développement et d'aide humanitaire internationales» couvrent deux domaines qui trouvent dans la solidarité leur dénominateur commun. La solidarité est, avec l'universalité et la neutralité, un des principes qui guident les relations extérieures de la Suisse. Le développement et le dénuement sont des problèmes à l'échelle du monde: la Suisse aussi, en sa qualité de membre de la communauté internationale, se doit de contribuer solidairement à leur solution, comme nous l'avons exposé plus en détail au chiffre 44. Cette loi, bien entendu, n'oblige pas juridiquement la Suisse à faire des prestations à cette fin.

722 Article 2 – Principes

Les trois alinéas de cet article traitent chacun d'un principe commun à la coopération au développement et à l'aide humanitaire internationales.

722.1 1^{er} alinéa

Le 1^{er} alinéa pose le principe du respect mutuel des droits et des intérêts des partenaires. Son application varie selon les multiples rapports possibles entre partenaires. La diversité de ces rapports ressort de l'article 3. Le partenaire au sens de la présente loi est celui qui reçoit une contribution de la Confédération ou qui assume le rôle d'intermédiaire dans la mesure où il assure une fonction indépendante. Le destinataire final peut être un pays dans son ensemble ou une de ses régions, ou encore simplement des personnes individuelles. Ce dernier cas se présente notamment avec l'aide humanitaire, qui tient compte avant tout des besoins individuels; et ce d'autant plus qu'en situation de crise, les frontières, les souverainetés et, partant, les structures institutionnelles ne peuvent souvent plus être clairement établies dans les faits.

La règle cardinale appliquée à toutes les activités exercées au titre de cette loi implique que les mesures prises ne tendent en aucun cas à créer un état de dépendance entre partenaires. En particulier, aucune mesure ne doit être prise sans l'accord exprès ou tout au moins tacite de celui auquel elle s'adresse. Le destinataire, de son côté, doit savoir garder le sens des proportions, ne pas attendre l'impossible et respecter le désir légitime du donneur de contrôler l'utilisation efficace des moyens mis à disposition ainsi que d'évaluer les résultats de l'action entreprise. L'obligation faite au Conseil fédéral, en vertu de l'article 9, de veiller à la bonne utilisation des moyens mis à disposition, a pour conséquence que fort souvent, la condition préalable à une intervention de la Confédération sera que le destinataire accepte de participer activement aux mesures de contrôle possibles.

Comme le principe formulé au 1^{er} alinéa ne concerne les droits et les intérêts que des partenaires directement concernés, des prétentions ou des engagements de la part de partenaires potentiels ne peuvent découler de cette disposition. Dans la mesure toutefois où les partenaires ont intérêt à répartir équitablement avec d'autres les charges et les prestations, les intérêts de tiers peuvent alors être pris indirectement en considération dans l'appréciation des intérêts des deux partenaires en présence.

Le principe exprimé ici a une importance toute particulière en matière de coopération au développement. Cette tâche de longue haleine, tournée vers l'avenir, exige des partenaires actifs et capables de coopérer. Il ne faut pas oublier que, du côté du partenaire aussi, elle se déroule dans la sphère de la souveraineté de l'Etat en question. Or il faut assurément s'attendre que les activités de coopération au développement, si elles sont économiquement ou socialement pertinentes, contribuent de façon directe ou indirecte à la modification des structures du pays où elles se déroulent. Le respect de la souveraineté de ce pays impose alors dans tous les cas qu'il souscrive lui-même à cette modification et qu'il reste libre d'en déterminer le contenu.

En ce qui concerne les intérêts et les principes auxquels nous tenons, il convient de partir de l'idée que les mesures que nous prenons au titre de la coopération internationale au développement se placent dans le cadre de nos intérêts au sens le plus large. Cela ne signifie toutefois pas que la coopération au développement puisse sans autres servir de moyen de pression lorsque ces intérêts et ces principes sont lésés. Dans de nombreux cas, on toucherait notamment en dernier ressort des populations en l'occurrence hors de cause, sans pouvoir atteindre l'effet voulu sur le gouvernement ou d'autres responsables de l'atteinte qui nous serait portée. — Une atteinte qui pourrait être prise en considération serait celle qui dénature les résultats de la coopération avec la Suisse. Egalement une atteinte portée aux intérêts économiques suisses, par exemple par des mesures de nationalisation sans indemnisation adéquate, peut être prise en considération dans ce contexte, quoiqu'il apparaîtra souvent contre-indiqué de lier directement la coopération au développement avec la protection

des intérêts économiques suisses. En bref, l'attitude d'un pays, qui par exemple serait contraire au droit des gens, peut difficilement rester sans influence sur nos prestations de coopération et d'aide. Dans une telle éventualité, la Suisse cherchera probablement à conduire à chef, dans la mesure du possible, les activités entreprises, mais elle fera preuve de réserve à l'égard de nouvelles activités proposées. Nous ne devons toutefois pas trop attendre de l'effet qu'une telle retenue pourrait produire chez notre partenaire.

722.2 2^e alinéa

Le 2^e alinéa a trait, de façon générale, aux mesures qui peuvent être prises en vertu de la présente loi. Il est essentiel de reconnaître que la situation des pays partenaires et les besoins qui en découlent présentent une grande diversité dans leurs aspects géographiques, démographiques, sociaux, économiques et culturels. La pertinence de l'analyse qui en est faite est un facteur très important du succès d'une activité de coopération ou d'aide. A ce propos, celui qui offre sa coopération ou son aide doit porter une attention particulière à la population qui devrait en profiter en dernier ressort.

La formulation du 2^e alinéa a été voulue telle qu'elle englobe aussi une population qui se trouve hors de son propre pays, par exemple des réfugiés; ceux-ci ne peuvent bien sûr pas être considérés comme une population autochtone du pays dans lequel ils séjournent au moment où une campagne de secours est entreprise en leur faveur.

La diversité des situations et des besoins qu'il convient de prendre en considération est si grande qu'on ne peut donner une énumération exhaustive des mesures qui seront prises; les articles 6 et 8 en tiennent compte.

722.3 3^e alinéa

Le 3^e alinéa établit que les prestations de la Confédération sont accordées sous forme de dons ou à des conditions de faveur. Cette disposition découle du principe exigeant que, dans les domaines de la coopération au développement et de l'aide humanitaire au profit des pays du tiers monde, on tienne compte de la situation spécifique de celui auquel ces prestations sont accordées. Dans la mesure où l'aide humanitaire est destinée aussi à des pays qui disposent de moyens financiers en principe suffisants, le don exprime la solidarité internationale et donne son véritable sens à une aide qui se veut au service de ceux qui sont dans le besoin.

Le fait de renoncer à une contrepartie pour ce que nous donnons ne signifie toutefois pas que notre partenaire ne doive lui-même fournir aucune prestation. Tout au contraire, c'est à lui en principe qu'incombe la contribution essentielle à la réalisation de l'objectif visé. La coopération au développement ayant pour but d'améliorer durablement les conditions de vie dans les pays du tiers monde, il tombe sous le sens que son succès dépend de la collaboration active que le pays concerné et sa population assurent aux activités entreprises ou soutenues

par la Suisse; de plus, notre contribution doit s'intégrer dans les activités que notre partenaire poursuit sous sa propre responsabilité et dont il assure le financement dans une large mesure. Si ces conditions ne sont pas données, le développement est insufflé de l'extérieur seulement et la coopération conduira difficilement à des résultats solidement ancrés dans la société et dans l'économie de notre partenaire. Quant à l'aide humanitaire, nous ne devons pas oublier que celui qui est démuné de tout n'est généralement pas en mesure de contribuer de lui-même à l'amélioration de son sort. Ainsi, dans ce dernier cas, le caractère subsidiaire des contributions de l'étranger par rapport à celles des intéressés eux-mêmes est donc plus une ligne de conduite qu'une règle stricte. Ceci dit, il n'en reste pas moins que l'aide humanitaire, elle aussi, conduira à de meilleurs résultats si elle complète les efforts que le pays concerné et sa population entreprennent de leur côté.

723 Article 3 – Modalités

723.1 1^{er} alinéa

La dimension du problème à l'échelle du monde (cf. le ch. 721) et la multiplicité des besoins (cf. le ch. 722.2) justifient une souplesse aussi grande que possible dans l'exécution des activités de coopération et d'aide. Aussi convient-il d'envisager des mesures bilatérales, multilatérales ou autonomes. Les circonstances propres à chaque cas déterminent le choix des modalités d'exécution.

723.2 2^e alinéa

On parle de mesures bilatérales quand le donneur et le destinataire, qui sont en règle générale des pays, sont directement en contact. D'un côté comme de l'autre, il peut y avoir plusieurs participants sans pour autant que les mesures en question deviennent multilatérales.

Des mesures bilatérales sont adéquates quand les problèmes à résoudre requièrent une collaboration étroite et directe entre la Suisse et le pays du tiers monde concerné. La Confédération peut alors procéder de différentes façons. Elle peut, par l'intermédiaire de ses services compétents, concevoir puis exécuter elle-même des mesures de coopération au développement ou d'aide humanitaire, mais elle peut aussi les faire exécuter par d'autres services publics ou des organisations privées, de même qu'elle peut encourager les activités de ces derniers. Ces activités indirectes de la Confédération revêtent à présent déjà des formes très diverses. Elles vont du mandat par lequel la Confédération, qui conserve la responsabilité d'un projet, en confie l'exécution à un autre organisme, jusqu'au soutien d'institutions agissant en leur nom propre.

723.3 3^e alinéa

Des activités sont multilatérales lorsqu'elles sont menées par l'entremise d'une organisation intergouvernementale. De telles activités entrent avant tout

en ligne de compte lorsque les tâches auxquelles il s'agit de faire face:

- dépassent les possibilités d'un seul pays qui accorde une aide,
- embrassent un champ géographique étendu et doivent par conséquent profiter dans un même temps ou dans une proportion égale à plusieurs pays en développement,
- requièrent l'intervention d'organismes internationaux spécialement qualifiés pour leur solution,
- entraînent une contribution étrangère qui ne doit pas être identifiée avec celle d'un pays donné.

723.4 4^e alinéa

Les mesures autonomes sont des actes relevant de la seule compétence de la Suisse. Ce sont toutes les dispositions qui, en vertu de leur nature ou de l'usage, sont prises dans notre pays, telles que la préparation du personnel devant être affecté à l'étranger, l'information du public et certaines recherches scientifiques à l'appui des tâches énoncées dans la loi.

Ce sont aussi surtout des mesures prises en vue d'accorder à des pays partenaires des prestations unilatérales qui ne sont pas fixées dans un accord et qui peuvent, de ce fait, être adaptées en tout temps et sans difficultés formelles particulières à l'évolution des circonstances chez l'un ou l'autre partenaire. Citons à titre d'exemples l'octroi à des pays en développement de préférences tarifaires pour certaines de leurs exportations et les mesures destinées à encourager les investissements suisses stimulant l'économie des pays en développement.

724 Article 4 – Coordination

Le postulat d'une coordination globale complète les principes posés à l'article 2. Les problèmes à surmonter rendent indispensables une planification commune et un partage du travail dans les réalisations.

Le présent article traite de la coordination externe, c'est-à-dire de la coordination des activités de la Confédération avec celles de tous ceux qui sont engagés dans la coopération au développement ou l'aide humanitaire. (Par contre, l'art. 13 traite de la coordination au sein de l'administration fédérale, autrement dit de l'harmonisation des différentes activités exercées par la Confédération dans ce même domaine.) Plusieurs autres dispositions de la loi se rapportent indirectement à cette coordination externe. Les articles 11 et 12 – comme dans un certain sens l'article 14 – traitent des relations entretenues par la Confédération avec d'autres organismes, publics ou privés. Les accords internationaux sont des instruments importants de coordination entre les nations, ceci généralement à condition qu'ils puissent être conclus dans un délai donné; c'est une des raisons pour lesquelles l'article 10 prévoit une possibilité de simplifier la procédure appliquée à la conclusion d'accords. Enfin, le mode de financement établi à l'article 9 répond aussi à ce souci de coordina-

tion, en ce sens que la formule des crédits de programme ouverts pour plusieurs années permet aux services compétents de la Confédération d'assurer une planification à plus long terme satisfaisant aux exigences d'une coordination plus étendue.

La coordination au sens de cet article se rapporte avant tout à nos relations avec le bénéficiaire lui-même dont les efforts propres ont, en règle générale, une importance décisive pour la réussite de l'opération entreprise (comme nous l'avons indiqué au ch. 722.3).

Cette coordination doit être en outre étendue à tous les organismes, publics ou privés, nationaux ou internationaux, pourvu que leurs prestations soient, sur un plan ou un autre, en rapport avec les nôtres et ne soient pas en contradiction avec les principes et les objectifs fixés dans la présente loi.

Il va de soi que la Suisse, seule, n'est pas en mesure, sur le plan international, de jouer un rôle déterminant en faveur de cette coordination. Notre pays s'attache toutefois à faire prévaloir ce postulat au sein de chaque organisation et dans chaque pays où il exerce une activité. Les efforts de coordination entrepris en Suisse même doivent en particulier mettre tous ceux qui s'occupent de coopération au développement et d'aide humanitaire en mesure de se spécialiser, de se compléter et de tirer mutuellement parti des expériences réalisées.

73 Coopération au développement

731 Article 5 – Objectifs de la coopération au développement

La coopération au développement entre les pays industrialisés et les pays en développement est une notion générale recouvrant un éventail de mesures très différentes (cf. l'art. 6), mais soutenues en dernière analyse par une motivation (cf. l'art. 1^{er}) et des objectifs communs. L'article 5 décrit ces objectifs.

Développement signifie, dans le contexte qui nous occupe, amélioration qualitative et quantitative des conditions de vie dans les pays en développement. La coopération s'attache en premier lieu à réduire les obstacles au développement dans ces pays. Ces derniers ont en général à faire face à de profondes inégalités de toutes sortes, par exemple dans la distribution des revenus, les possibilités de promotion et d'accès à l'instruction, qui se traduisent par un immobilisme social qui laisse en friche une grande partie de leur potentiel national. La coopération au développement trouve un autre champ d'application tout aussi important dans la place qui est faite aux pays du tiers monde dans la communauté des nations. Cette place doit devenir telle qu'ils s'intègrent mieux à la communauté des nations et à l'économie mondiale, afin de tirer meilleur parti des relations internationales, notamment économiques, qu'ils entretiennent.

Ce meilleur équilibre, à la fois sur le plan intérieur et sur le plan international, suppose des efforts de la part des pays en développement eux-mêmes; sur le plan intérieur, parce que les pays en développement peuvent seuls concevoir et accomplir les réformes de structures les mieux adaptées à leurs particularités nationales; sur le plan international, parce que, en dernière analyse, chaque pays en développement doit, par son propre poids, justifier ses aspirations et maintenir la place qu'il s'est créée. Les contributions au développement d'origine étrangère n'ont donc qu'un caractère d'appoint. Elles complètent, comme il l'a déjà été dit plus haut, les efforts des pays concernés et visent à leur permettre d'assumer eux-mêmes leur propre développement, bref, à les aider à s'aider eux-mêmes. Les pays en développement doivent être à même de se libérer d'une situation de dépendance exagérée à l'égard des pays industrialisés et de s'intégrer, autant que possible sur un pied d'égalité et à l'avantage de tous, dans l'économie mondiale. Le caractère subsidiaire de la coopération au développement établi à l'article 2, 3^e alinéa, signifie donc de façon générale que la coopération ne doit s'exercer qu'en faveur de pays qui sont prêts à fournir un effort propre et qui s'attaquent véritablement à leurs problèmes dans toute la mesure de leurs moyens.

Outre les résultats immédiats qu'en attend chaque pays en développement, la coopération a aussi pour objectif à long terme un meilleur équilibre entre les membres de la communauté des nations prises dans son ensemble. Il ne saurait toutefois être question d'un nivellement général – du reste parfaitement utopique – des situations politiques, économiques et culturelles. Certaines différences d'ordre géographique, démographique, économique et culturel existent par la force des choses entre les pays, auxquelles on ne peut rien changer, quelle que soit la voie de développement choisie. Il y aura toujours de grands et de petits pays, certains seront avantagés ou désavantagés en raison de leur situation ou de leurs ressources naturelles. Des différences économiques subsisteront toujours dans une certaine mesure. D'ailleurs, les disparités qui sont à l'origine de la diversité de la communauté des nations ne sont pas négatives en soi. Ainsi, la recherche d'un meilleur équilibre devrait surtout consister à mettre tous les pays en mesure de défendre leurs intérêts et leurs positions sans être obligés de compter sur des traitements de faveur particuliers. Comme à l'intérieur d'un Etat, il s'agira de réduire ainsi au sein de la communauté internationale les inégalités les plus flagrantes qui divisent les différentes régions, les couches sociales et d'autres éléments de la structure sociale, tout en respectant profondément la culture propre à chacun.

732 Article 6 – Formes de la coopération au développement

732.1 1^{er} alinéa

Nous avons déjà mentionné la nécessité d'adapter à des situations sans cesse changeantes les formes que peut revêtir la coopération au développement. Il n'est par conséquent possible d'en donner qu'un certain nombre d'exemples,

et non une énumération exhaustive. Les lettres *a* à *d* traitent des formes les plus importantes en usage aujourd'hui, alors que la lettre *e* ouvre la possibilité de recourir à toute autre forme répondant aux objectifs de l'article 5.

732.11 Lettre *a*: La coopération technique

La notion de coopération «technique» a été empruntée au vocabulaire international. Elle est plus ample que ne le laisse supposer son sens littéral. Ainsi, au sens étroit, elle recouvre la transmission de connaissances et d'expériences, qui se concrétise par la mise à disposition de spécialistes, l'attribution de bourses et l'envoi de matériel d'enseignement. Au sens large, elle embrasse également la mise en place d'institutions nouvelles ou le soutien d'institutions existantes (p. ex. des établissements d'enseignement, des coopératives) et encore la réalisation d'études de projets – qui constituent bien souvent des mesures de pré-investissement indispensables à une utilisation efficace des fonds mis ultérieurement à disposition – ainsi que la mise en œuvre de programmes de recherche dans les secteurs clés du développement.

La transmission de connaissances et d'expériences se fait d'homme à homme. Elle vise à l'épanouissement de l'individu au sein de la société qui lui est propre. C'est cependant la communauté, dont il s'agit de développer la capacité de rendement, qui en est l'objectif principal. Les priorités établies dans les programmes de coopération technique en découlent. L'investissement humain intervient donc à côté des investissements matériels et peut ainsi contribuer à un développement fructueux. La coopération technique peut s'appliquer à tous les secteurs: de l'agriculture, de l'artisanat et de l'industrie à l'administration et aux projets d'infrastructure – par exemple dans les domaines des transports et de l'énergie – en passant par l'éducation, la santé publique et les services sociaux. Il convient à ce propos d'attacher grand prix à la création d'emplois, car l'acquisition de connaissances et l'assimilation d'expériences ne peuvent prendre tout leur sens que dans l'exercice d'une activité appropriée. Or pratiquement tous les pays du tiers monde souffrent d'une pénurie aiguë d'emplois adéquats.

732.12 Lettre *b*: L'aide financière

Cette notion englobe les transferts de capitaux qui sont accordés aux pays en développement. L'élément d'aide réside dans la longueur des délais de remboursement et des délais de grâce, dans l'application de taux d'intérêt avantageux, voire dans la gratuité de la prestation. De façon générale, ces prestations doivent grever aussi peu que possible la balance des paiements des pays en développement, afin que leur endettement n'en vienne pas à dépasser les limites du supportable.

L'aide financière est un complément apporté à la formation de capital dans les pays en développement. Elle intervient lors de l'aménagement de l'infrastructure économique et sociale, par exemple lors de l'amélioration des équipements permettant à ces pays d'accroître leurs activités agricoles, artisanales et industrielles et de développer leur régime scolaire. Dans la plupart des cas,

ces équipements, condition indispensable à l'expansion de l'ensemble des activités de la société et de l'Etat, ne sont cependant pas à court terme générateurs de revenus directs. Il s'agit souvent dans ce domaine de tâches typiques relevant de la collectivité, telles que l'établissement de réseaux de transport et de télécommunications, la mise en place d'un système de formation et de services sociaux, le développement de la sylviculture, etc. Les initiatives en vue d'instaurer une coopération régionale entre pays en développement méritent aussi d'être encouragées. Le cas échéant, l'aide financière peut aussi se diriger vers des entreprises directement productives dont le rôle est primordial et dont on peut attendre qu'elles exercent une fonction d'entraînement favorable à l'édification des structures de l'économie.

La mise en place de l'infrastructure incombe essentiellement à la collectivité; c'est pourquoi l'aide financière est, la plupart du temps, destinée aux Etats eux-mêmes. L'aide financière peut s'exercer directement dans des relations bilatérales ou par le truchement d'une institution multilatérale de financement du développement (p. ex. l'Association internationale de développement, dépendant de la Banque mondiale - l'IDA - les banques régionales de développement).

732.13 Lettre c: Mesures de politique commerciale

Ces mesures visent à intensifier le commerce extérieur des pays en développement et à en améliorer les structures, afin d'augmenter leurs recettes d'exportation, qui constituent souvent leur source de devises la plus importante. Dans le même temps, les structures internes de l'économie doivent s'en trouver améliorées, dans la mesure où l'appareil de production se diversifiera et où de nouveaux emplois seront créés.

L'abaissement de leurs tarifs douaniers et d'autres mesures d'encouragement consentis par les pays importateurs permettent d'accroître la production de biens d'exportation dans les pays en développement et de faciliter son écoulement à l'étranger. Les accords sur la stabilisation des prix de certaines matières premières qui jouent un rôle primordial dans l'économie souvent déséquilibrée des pays en développement sont aussi des instruments importants dans le cadre de la politique commerciale.

732.14 Lettre d: Mesures en vue d'encourager l'engagement de ressources du secteur privé

Un secteur privé dynamique et viable peut être très utile pour les pays en développement. En jeter les bases et l'étendre dépassent cependant les possibilités financières de la plupart d'entre eux. Les pouvoirs publics ne sont en général pas en état d'y remédier. Ils ont cependant dans une certaine mesure la possibilité de créer des conditions propices au développement de l'économie privée. Pour les pays du tiers monde, il s'agit notamment de faire régner un climat favorable à l'investissement de capitaux extérieurs susceptibles d'apporter une contribution importante à la réalisation de leurs plans de développement. Les pays d'où proviennent ces capitaux peuvent pour leur part compléter ces dispositions par des mesures d'encouragement facilitant la réalisation des

objectifs que désirent atteindre les pays en développement (p. ex. la garantie contre les risques de l'investissement). Cependant, cette forme de coopération au développement ne peut, d'une manière générale, ni empêcher les investissements qui ne sont pas conformes aux plans de développement du pays d'accueil, ni imposer ceux qui seraient souhaités par les pays en développement. Il ne peut s'agir, dans la plupart des cas, que de mettre sur la bonne voie, grâce à un encouragement approprié, des capitaux disposés à s'investir.

732.15 Lettre *e*: Toute autre forme propre à atteindre les objectifs mentionnés à l'article 5

Cette disposition doit permettre de prendre des mesures qui ne correspondent pas aux formes décrites sous les lettres *a* à *d*, mais qui visent les mêmes fins qu'elles. Elle nous dispense d'un répertoire long et incomplet des différentes formes et donne en outre la souplesse nécessaire pour tenir compte des besoins qui continueront d'évoluer à l'avenir et auxquels la coopération au développement devra faire face.

Il est difficile de classer notamment les mesures prises en complément d'autres. Il pourrait s'agir en particulier de recherches scientifiques, dans la mesure où elles ont pour objet des questions fondamentales du développement et où elles tentent d'en dégager la réponse; de programmes de formation, pour autant qu'ils s'adressent à notre personnel engagé dans les activités de coopération au développement; de l'information de l'opinion publique suisse sur la marche, l'ampleur et les résultats de nos activités de coopération.

L'aide alimentaire est une mesure de nature particulière. A l'origine un moyen de l'aide humanitaire (cf. le ch. 742.11), elle intervient aujourd'hui également dans la coopération au développement pour faciliter l'exécution de projets. Ce peut être le cas directement lorsque les produits alimentaires sont utilisés pour la rémunération partielle de ceux qui participent à des travaux d'infrastructure, ou indirectement lorsque les recettes obtenues par leur vente sur le marché d'un pays du tiers monde sont affectées au financement d'un projet de développement.

732.2 2^e alinéa

Afin d'obtenir un effet optimal, il est fréquemment indiqué de conjuguer certaines des formes mentionnées au 1^{er} alinéa. Tel est tout particulièrement le cas de la coopération technique et de l'aide financière, qui se complètent sous maints aspects. L'expérience a en effet montré qu'en règle générale, des innovations sont efficacement introduites lorsque les bons conseils que l'on dispense sont aussi accompagnés de la mise à disposition des moyens financiers nécessaires. Ainsi les propositions faites pourront plus facilement devenir réalité, alors que, de son côté, l'efficacité d'un appui financier profitera des connaissances et du savoir-faire techniques mis à disposition. Ces deux formes combinées sont appelées à prendre une importance croissante dans notre contribution à la coopération internationale au développement.

Une autre combinaison possible lie l'aide financière à des mesures de politique commerciale. Tel est particulièrement le cas des accords sur les produits de base, du soutien qui pourra être accordé au financement de stocks régulateurs ou des contributions qui pourront être faites à des fonds de diversification.

74 Aide humanitaire

741 Article 7 – Objectifs de l'aide humanitaire

L'aide humanitaire vise à apporter un soulagement immédiat aux hommes que la guerre, la faim, des catastrophes naturelles ou d'autres calamités ont précipités dans une détresse profonde; elle le fait en s'efforçant de protéger, par les moyens les plus rapides, la vie ou la santé des personnes menacées. Elle s'adresse en premier lieu à ceux qui sont le plus démunis de protection, les femmes, les enfants, les réfugiés, les prisonniers. Bien que l'aide humanitaire ait maintes fois préparé le terrain pour la coopération au développement, elle n'a pas pour but premier de promouvoir des changements à long terme dans les structures économiques et sociales des pays auxquels elle s'adresse. Elle ne veut d'ailleurs pas venir en aide exclusivement aux habitants des pays en développement, mais bien à tous les hommes qui souffrent – dans les pays industrialisés également – lorsque leur détresse atteint une dimension telle que les moyens et les forces des populations touchées ne suffisent plus à la surmonter.

De par sa nature, l'aide humanitaire ne peut être planifiée avec précision que dans une mesure limitée; elle n'est donc généralement pas accordée dans le cadre de plans à long terme. Elle est toujours gratuite et souvent largement indépendante des prestations des pays qui la reçoivent, même si elle repose sur une collaboration de leur part aussi étendue que possible. Pour celui qui dispense l'aide, la rapidité indispensable des secours exige évidemment une préparation réfléchie et approfondie qui puisse répondre à toutes les éventualités, quand bien même les catastrophes sont en règle générale imprévisibles.

Dans certaines circonstances, il est opportun de prendre des mesures préventives dans des zones menacées. Dans la mesure où les secours d'urgence n'ont pas épuisé les fonds disponibles, la Confédération soutient donc de façon générale les grandes institutions qui s'occupent de l'organisation de l'aide humanitaire, ou encourage des études de nature générale relatives à l'amélioration du sort de l'humanité souffrante. Le Comité international de la Croix-Rouge, qui intervient à tous les niveaux et dans le monde entier pour faire respecter les Conventions de Genève, bénéficie d'un tel soutien; de même que la Croix-Rouge suisse, pour ses programmes consacrés à l'équipement et au fonctionnement de services médicaux ou médico-sociaux dans des foyers de crises latentes.

En matière d'aide humanitaire apportée dans le cadre de conflits armés, la Confédération continuera de s'en tenir strictement aux principes de la neutralité suisse.

742 Article 8 – Formes de l'aide humanitaire

742.1 1^{er} alinéa

Comme dans l'article 6, qui a trait à la coopération au développement, les différentes formes de l'aide humanitaire les plus importantes en usage aujourd'hui sont énumérées sous lettres *a* à *c* à titre d'exemple, alors que la lettre *d* donne la possibilité de recourir à toute autre forme répondant aux objectifs de l'article 7.

742.11 Lettre *a*: Des prestations en nature, notamment la mise à disposition de denrées alimentaires

Les prestations en nature sont accordées principalement sous forme de denrées alimentaires, mais aussi d'équipements de protection contre les intempéries et les maladies. Elles englobent ainsi de nombreux dons à usage médical, tels qu'appareils chirurgicaux, médicaments, vaccins, lits d'hôpitaux, unités de soin mobiles, hôpitaux de campagne, etc.; ces dons sont caractéristiques de ce que l'on attend de la solidarité suisse. Les destinataires de ces envois peuvent être les personnes qui en ont directement besoin, ou les gouvernements des Etats où la détresse est profonde, ou encore des organisations nationales ou internationales qui se consacrent à l'aide humanitaire. Une partie des contributions générales de la Confédération à des organisations spécialisées des Nations Unies peut aussi être versée en nature; c'est notamment le cas du Programme alimentaire mondial (PAM), qui distribue des produits alimentaires dans des régions où règne une pénurie. L'aide alimentaire – dont nous avons déjà fait état au chiffre 732.15 – prend une place de choix parmi les diverses formes d'aide humanitaire, car elle contribue de façon directe et souvent décisive à sauver des vies humaines. Les prestations de la Confédération en denrées alimentaires se composent essentiellement de produits laitiers suisses ainsi que de céréales que nous achetons à cette fin en vertu de la convention internationale relative à l'aide alimentaire, à laquelle la Suisse est partie.

742.12 Lettre *b*: Les contributions en espèces

On distingue:

- les contributions régulières,
- les contributions extraordinaires.

En règle générale, les contributions régulières sont annuelles. Elles sont versées à des organisations intergouvernementales⁴¹⁾, d'une part, et à des organisations non gouvernementales que la Confédération soutient par tradition et en vertu d'arrêtés fédéraux, d'autre part, à savoir le Comité international de la Croix-Rouge et la Croix-Rouge suisse dans l'exercice de ses fonctions quasi officielles. Il peut s'agir de contributions à l'ensemble du programme d'aide de ces organisations ou à la couverture de leurs dépenses d'administration.

⁴¹⁾ Cf. le chiffre 42 et notamment la note 25 en pied de page.

Sur demande, des contributions extraordinaires sont accordées, dans des cas déterminés, en faveur de mesures spéciales de secours. Elles peuvent être allouées à des organisations intergouvernementales, telles que les Nations Unies ou ses organisations spécialisées, aussi bien qu'à des gouvernements étrangers et à des sociétés de la Croix-Rouge. Enfin, dans les limites des dispositions du projet de loi, elles peuvent être aussi versées à des organisations internationales non gouvernementales, à des œuvres suisses d'entraide et, exceptionnellement, à des particuliers, afin de soutenir des activités humanitaires sur le plan international.

742.13 Lettre *c*: La mise à disposition de spécialistes et d'équipes de secours, notamment en cas de catastrophe

L'envoi d'équipes médicales de secours mises sur pied, en règle générale, par l'entremise de la Croix-Rouge ou d'autres institutions, ainsi que d'équipes techniques d'intervention, doit pouvoir être aussi dans certains cas une tâche de la Confédération. Le corps de volontaires pour l'aide en cas de catastrophe à l'étranger, dont la mise en place a été entreprise il y a peu, a été créé pour faciliter l'affectation de ces équipes par ces institutions ou directement par la Confédération. Il se vouera à des interventions en cas d'urgence, qui pourront aussi s'étendre à la reconstruction de l'infrastructure.

742.14 Lettre *d*: Toute autre forme propre à atteindre les objectifs mentionnés à l'article 7

Les commentaires sous chiffre 732.15, notamment le premier paragraphe, sont valables ici également par analogie.

742.2 2^e alinéa

Comme dans le cas de la coopération au développement (art. 6, 2^e al. – cf. le ch. 732.2 ci-dessus), on envisage ici la possibilité de conjuguer diverses formes d'aide.

75 Financement; information des chambres fédérales

750 Article 9

750.1 1^{er} alinéa

Le 1^{er} alinéa confirme la pratique observée jusqu'à ce jour concernant l'allocation des moyens financiers nécessaires à la coopération au développement et à l'aide humanitaire internationales. Des crédits de programme ouverts pour plusieurs années, et non des crédits de paiements inscrits au budget annuel de la Confédération, nous permettront de procéder à la planification désirée. L'obligation de présenter un message aux chambres fédérales pour demander l'ouverture de nouveaux crédits de programme découle de l'obligation d'informer les chambres formulée au 2^e alinéa.

750.2 2^e alinéa

L'obligation d'assurer un contrôle comprend la supervision de l'exécution des mesures prises et en particulier le contrôle financier. La supervision de l'exécution des activités bilatérales se fait sous la surveillance directe d'organes suisses ou avec leur collaboration, généralement sur la base de l'accord de projet ou, dans le cas d'un prêt bilatéral, sur la base de l'accord de crédit. Les contributions de la Confédération à des institutions privées ou publiques s'occupant de coopération au développement ou d'aide humanitaire internationale sont octroyées sous réserve que ces institutions rendent régulièrement compte de l'utilisation qu'elles en font. Pour les activités multilatérales, l'administration fédérale remplit sa fonction de contrôle en collaborant activement au sein des organes de contrôle des institutions concernées ou de toute autre manière jugée pertinente.

De surcroît, il est procédé, dans certains cas déterminés, à une évaluation approfondie qui doit apporter des informations sur les résultats atteints par les mesures prises.

L'obligation de rendre compte à intervalles réguliers, dont nous devons nous acquitter envers vous en vertu de cet alinéa, correspond également à la pratique suivie jusqu'à présent qui consiste à renseigner les chambres de façon détaillée sur les activités entreprises, à l'occasion des demandes d'ouverture de nouveaux crédits de programme qui leur sont présentées.

A ce propos, il convient de rappeler les autres moyens d'information dont nous disposons pour donner régulièrement des renseignements sur les activités menées dans le domaine couvert par cette loi: le rapport annuel de gestion, le rapport concernant les grandes lignes de la politique gouvernementale élaboré au début de chaque législature et, pour les mesures s'y rapportant, les rapports périodiques sur les mesures économiques à l'égard de l'étranger et d'autres questions de politique économique extérieure.

76 Mise en œuvre

761 Article 10 – Accords internationaux

Différents types de mesures au sens de la présente loi nécessitent régulièrement, pour leur exécution, la conclusion d'un accord de droit international avec le partenaire direct, soit avec le pays concerné ou avec une organisation internationale. C'est le cas en particulier pour la coopération technique et l'aide financière, mais aussi pour certaines mesures de politique commerciale et à l'occasion pour des mesures d'aide humanitaire.

Les traités avec l'étranger sont de la compétence de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral: l'Assemblée fédérale approuve les traités avec les Etats étrangers (art. 85, ch. 5, cst.), alors que le Conseil fédéral représente la Confédération dans ses rapports internationaux (art. 102, ch. 8, cst.), c'est-à-dire qu'il

mène les négociations, signe les traités et les ratifie après la conclusion de la procédure d'approbation. Conformément à l'article 89, 4^e alinéa, de la constitution (dont on sait que la revision est actuellement à l'étude), les traités internationaux conclus pour une durée indéterminée ou pour plus de quinze ans sont en outre soumis au référendum facultatif.

La doctrine et la pratique admettent que l'Assemblée fédérale peut aussi donner par avance son approbation à des traités internationaux, en autorisant le Conseil fédéral, soit dans un cas particulier, soit d'une manière générale, à les conclure définitivement. Cette autorisation anticipée remplace alors l'approbation ultérieure habituelle⁴²⁾. Dans l'idée qu'il s'agit, dans un certain sens, d'un déplacement dans la répartition des compétences se traduisant, pour l'Assemblée fédérale, par une renonciation, certes limitée matériellement, à son droit d'approbation, et, par conséquent, d'une règle de droit, les arrêtés donnant ce pouvoir au Conseil fédéral ont chaque fois revêtu la forme d'arrêtés fédéraux de portée générale soumis au référendum.

Des arrêtés de ce genre ont été adoptés par l'Assemblée fédérale, en particulier pour certains domaines de la coopération au développement. L'un d'entre eux notamment, en vigueur depuis 1963, concerne la coopération technique et permet la conclusion en temps utile de nombreux accords tous calqués sur quelques modèles; cette façon de faire entraîne un volume de travail qui reste en rapport avec l'importance de tels accords⁴³⁾. D'autres arrêtés concernent la conclusion de traités relatifs à la protection et à l'encouragement des investissements de capitaux, ainsi que d'accords relatifs à des consolidations de dettes⁴⁴⁾.

La tendance d'autoriser le Conseil fédéral à conclure à titre définitif des accords internationaux dans le domaine de la coopération au développement ne s'est toutefois pas encore matérialisée pour l'aide financière. Par notre message du 25 janvier 1971⁴⁵⁾, nous avons proposé que le Conseil fédéral soit autorisé, dans le cadre d'arrêtés fédéraux particuliers relatifs aux crédits d'aide financière, à conclure des accords avec des organisations internationales et des pays en développement, y compris des accords de longue durée au sens de l'article 89, 4^e alinéa, de la constitution. Cette proposition obtint tout d'abord l'assentiment du Conseil national, mais suscita des réserves au Conseil des Etats. Les chambres fédérales renoncèrent alors à donner une autorisation générale dans le cadre de l'aide financière.

⁴²⁾ Cf. par exemple les ouvrages cités à la note 37 de W. Burckhardt (p. 676-677) et de J. F. Aubert (p. 481).

⁴³⁾ AF du 20 décembre 1962 concernant la conclusion d'accords de coopération technique et scientifique avec les pays en voie de développement, RO 1963 367.

⁴⁴⁾ AF du 27 septembre 1963 concernant la conclusion de traités relatifs à la protection et à l'encouragement des investissements de capitaux, RO 1964 73; AF du 17 mars 1966 concernant la conclusion d'accords relatifs à des consolidations de dettes, RO 1966 919.

⁴⁵⁾ Cf. le message cité à la note 2.

Nous avons fondé notre demande pour l'essentiel, comme dans les cas précédents, sur le fait que la conclusion de tels accords n'était rien d'autre que la mise en œuvre d'un programme auquel les chambres fédérales ont déjà souscrit en accordant des crédits de programme. Les accords relatifs à l'aide financière étaient tous du même type de par leur nature même. Leur contenu était étroitement circonscrit et se répétait toujours sur les points essentiels. Leur différence se limitait aux conditions qui doivent être fixées dans chaque cas particulier : durée, délai de grâce, taux d'intérêt⁴⁶⁾. Des engagements financiers ne pouvaient être pris que dans le cadre des crédits alloués par l'Assemblée fédérale.

Nous persistons à croire qu'il est justifié de fixer une fois pour toutes dans la loi la pratique qui a fait ses preuves dans trois domaines de la coopération internationale au développement, et de l'étendre à tous les accords relatifs à l'engagement de moyens financiers à charge des crédits de programme alloués selon l'article 9 – aussi donc à ceux qui concernent l'aide financière et l'aide humanitaire. Sous la réserve découlant de l'article 9, l'article 10 a pour but d'unifier les conditions relatives aux engagements internationaux assumés dans tous les domaines couverts par la présente loi, en permettant en outre de tenir compte des exigences de la pratique internationale.

En fait, l'autorisation donnée au Conseil fédéral de conclure à titre définitif des accords internationaux répond à une nécessité pratique. La conclusion de traités internationaux est en effet un instrument important de coordination et de planification, tout spécialement dans le cadre multilatéral. Comme, en règle générale, les principaux pays qui pratiquent la coopération au développement ne connaissent pas la procédure parlementaire d'approbation pour des accords de ce genre, la Suisse ne pourrait le plus souvent pas exercer l'influence souhaitable sur les efforts entrepris en commun sur le plan international si elle n'avait pas la possibilité de prendre au moment voulu les engagements nécessaires. Même dans le domaine des activités bilatérales, le fait que les accords portant sur certaines matières sont actuellement soumis à une longue procédure d'approbation présente des inconvénients croissants. C'est le cas en particulier des projets intégrés de coopération au développement, qui gagnent toujours plus en importance et dans lesquels la coopération technique et l'aide financière conjuguent leurs moyens au service d'un objectif commun. A l'heure actuelle, la capacité de la Confédération d'agir immédiatement en matière de coopération technique reste sans effet dans ce domaine, car elle n'a pas son pendant pour l'aide financière. La réglementation applicable jusqu'à présent à l'aide financière est un cas de double emploi du point de vue de la procédure. L'Assemblée fédérale est en effet appelée à prendre des décisions qui ne servent finalement – nous l'avons déjà dit – qu'à la mise en œuvre d'un programme auquel elle a déjà souscrit en approuvant les crédits. Sans autorisation selon

⁴⁶⁾ Cf. le message cité à la note 2 (p. 279–280).

l'article 10, la procédure serait alors triple : l'approbation d'accords internationaux par l'Assemblée fédérale signifierait que les chambres sont saisies derechef, dans ses mesures particulières, d'une politique qu'elles ont déjà approuvée en adoptant la présente loi et ensuite en allouant les crédits de programme respectifs.

Dans la majorité des cas, les accords internationaux dont il s'agit seront de courte durée, ou tout au moins pourront être dénoncés à brève échéance. L'aide financière est, à cet égard, une exception nécessaire, car elle se caractérise par l'octroi de crédits à long terme. Pour les raisons évoquées ci-dessus, nous considérons qu'il est indiqué d'englober également dans l'autorisation qui nous serait donnée la conclusion de tels accords internationaux de longue durée. Si ces accords sont de longue durée, c'est essentiellement parce qu'ils règlent les conditions d'octroi d'un prêt et de son remboursement.

Juridiquement, rien ne s'oppose à ce que nous soyons autorisés à conclure définitivement des accords de ce genre portant sur des prêts à long terme. Si les chambres fédérales autorisent, par un arrêté soumis au référendum, le Conseil fédéral à conclure des traités internationaux dont l'approbation, conformément à l'article 89, 4^e alinéa, de la constitution, ne peut avoir lieu que sous réserve du référendum, cette autorisation est alors donnée par l'organe que la constitution déclare compétent pour approuver de tels traités. On ne verrait pas pourquoi il ne serait pas possible de nous autoriser par une loi fédérale à conclure des traités internationaux dont l'approbation est soumise à la réserve du référendum selon l'article 89, 4^e alinéa, alors que les délégations de compétence par des lois et des arrêtés fédéraux de portée générale – les deux donc soumis au référendum – sont admises, pourvu qu'elles ne soient pas interdites par une disposition expresse de la constitution et qu'elles se limitent à une matière déterminée⁴⁷⁾.

L'autorisation donnée au Conseil fédéral, telle qu'elle est proposée ici, trouverait ses limites dans le fait que les chambres fédérales doivent se prononcer à intervalles réguliers sur les programmes à moyen terme de coopération au développement et d'aide humanitaire internationales et sur les demandes de crédits correspondantes, qui délimitent le champ d'application des accords internationaux à conclure. Par l'adoption du présent projet de loi, les chambres fédérales et le peuple délimiteraient le cadre de la contribution suisse à la coopération au développement et à l'aide humanitaire internationales. L'allocation de crédits et la conclusion de traités en sont des mesures d'exécution, qui devraient être de la compétence, la première, de l'Assemblée fédérale et, la seconde, du Conseil fédéral.

⁴⁷⁾ Cf. parmi beaucoup d'autres : W. Burckhardt, op. cit. à la note 37, p. 666 à 667 ; J. F. Aubert, op. cit. à la note 37, p. 549 à 550, ainsi que, récemment, Th. Fleiner, *Die Delegation als Problem des Verfassungs- und Verwaltungsrechts*, Fribourg 1972, p. 13 s.

C'est pourquoi il nous paraît indiqué que la loi donne au Conseil fédéral l'autorisation nécessaire à conclure à titre définitif des accords internationaux.

En résumé, ces autorisations seraient ainsi limitées sous deux aspects :

- quant à leur aspect financier: les engagements financiers conventionnels ne pourraient pas dépasser le cadre des crédits ouverts selon l'article 9 de la loi;
- quant à leur contenu: les accords ne pourraient porter que sur des mesures qui correspondent aux objectifs prévus dans la loi.

762 Article 11 – Soutien d'activités privées

Pour la Suisse, les activités d'institutions privées sont depuis longtemps une des pierres angulaires de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationales. Le soutien que leur apporte la Confédération joue un rôle important dans l'ensemble de notre politique.

Il s'agit de faire usage des expériences, des compétences et des initiatives précieuses de ces institutions afin de tirer le meilleur profit du potentiel existant en Suisse, de laisser au secteur privé tout ce qu'il peut entreprendre et de restreindre l'intervention de la Confédération aux mesures qu'elle est la mieux à même de mener à bien.

Il est par conséquent évident que la Confédération n'accorde son soutien qu'aux institutions privées qui ont déjà fait leurs preuves dans les activités qu'elles ont menées de leur propre chef. Ce soutien n'est donc ni une limitation de la liberté d'action, ni non plus une «semi-étatisation» des œuvres d'entraide privées, mais bien un encouragement systématique apporté à leurs activités. Cet appui sert en outre aussi bien à la coordination entre les institutions privées et la Confédération qu'à la coordination entre institutions privées elles-mêmes.

L'article 11 exprime la volonté de la Confédération de contribuer à des projets privés de coopération au développement et d'aide humanitaire, selon la pratique suivie jusqu'à présent et dans le cadre des moyens financiers à sa disposition. Toutes les institutions privées de coopération au développement et d'aide humanitaire, notamment les œuvres d'entraide et les missions, peuvent en principe bénéficier d'un soutien de la Confédération. Dans la plupart des cas, il s'agira d'institutions suisses d'utilité publique à caractère confessionnel ou non, et parfois d'organisations étrangères semblables, dans les pays notamment où se déploient nos actions. Des organisations habituellement à but lucratif peuvent aussi parfois jouir de ce soutien, à la condition toutefois qu'elles exécutent des projets qui répondent aux principes et aux objectifs formulés dans la présente loi. Cette restriction s'applique d'ailleurs dans une mesure égale à toutes les institutions et organisations bénéficiant du soutien de la Confédération.

Même si le souci de rationalisation conduit tout naturellement la Confédération à confier une partie importante de ses moyens à des institutions privées qualifiées qui les utiliseront conformément à la présente loi, cela ne signifie pas que cette dernière oblige la Confédération à procurer aux institutions privées, dans leur ensemble ou à certaines d'entre elles, des moyens financiers réguliers dont le montant serait déterminé par une clé de répartition fixe, comme nous l'avons déjà expliqué au chiffre 52. Il est évident que la Confédération doit continuer à conserver sa liberté d'appréciation dans l'examen des demandes de soutien qui lui sont présentées, non seulement pour respecter les principes et les objectifs qu'elle s'est fixés, mais aussi pour satisfaire aux besoins de coordination et à l'engagement, formulé à l'article 9, de veiller à l'affectation efficace des moyens alloués. Les dispositions de cet article 9, et notamment l'obligation formulée au 2^e alinéa de rendre compte de l'utilisation des fonds aux chambres fédérales, ont pour conséquence que la Confédération ne peut accorder son soutien qu'aux institutions qui offrent, grâce à des méthodes de travail claires et nettes, toute garantie quant à une utilisation des moyens mis à leur disposition conforme aux engagements conclus et qui donnent suffisamment d'informations à ce sujet.

763 Article 12 – Collaboration avec les cantons, les communes et d'autres institutions publiques

La participation des cantons et des communes (communes politiques, paroisses et bourgoisies) à la coopération au développement et à l'aide humanitaire internationales témoigne, dans notre peuple, d'un sentiment de solidarité vis-à-vis de leurs prochains, défavorisés ou opprimés, et du désir de leur venir en aide. C'est dans cet esprit qu'un nombre croissant de cantons et de communes ont, au cours des dernières années, apporté leur contribution à la coopération au développement et à l'aide humanitaire. Nous nous en félicitons. En Suisse, c'est généralement de bas en haut que se forme l'opinion publique et que s'anime la vie politique; c'est donc dans les cantons et les communes qu'on porte tout d'abord attention aux tâches nouvelles de la collectivité, avant qu'elles ne soient reprises dans la politique fédérale. Par contre, à l'image d'ailleurs de la plupart des tâches de politique étrangère, la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales dont les résultats, dans de lointains pays, ne sont visibles à notre population, ont été par la force des choses abordées au niveau de la politique fédérale sans avoir suivi la voie que nous venons de décrire. La participation des cantons et des communes à la coopération au développement et à l'aide humanitaire internationales en favorisera l'enracinement dans l'opinion publique.

L'article 12, toutefois, ne fait que mentionner la possibilité d'une telle participation et n'a pas pour but de reporter les tâches qui incombent à la Confédération sur les cantons et les communes, ou encore de les obliger à assurer une contribution à la coopération au développement et à l'aide humanitaire internationales.

Une collaboration entre la Confédération et des cantons et des communes résulte souvent du fait que les collectivités cantonales et locales participent au financement de projets d'organisations privées que soutient aussi la Confédération. Pour encourager cette participation, quelques œuvres d'entraide privées parmi les plus importantes se sont associées et ont dressé une liste commune de projets auxquels des collectivités peuvent apporter leur concours financier.

Comme les cantons et les communes n'exécutent pas eux-mêmes ces projets, il n'est pas nécessaire qu'ils mettent sur pied un coûteux appareil administratif. Ils peuvent au contraire s'en remettre aux spécialistes et à l'expérience des œuvres privées ainsi qu'au contrôle qu'assure la participation de la Confédération. Dans certains cas particuliers, où il peut être indiqué que des cantons ou des communes réalisent des projets sous leur propre responsabilité, la Confédération peut leur accorder un soutien semblable à celui dont elle fait bénéficier les œuvres d'entraide privées.

Parmi les «autres institutions publiques», il convient de mentionner surtout les universités cantonales et les écoles polytechniques fédérales. Des institutions universitaires, par exemple, se chargent pour la Confédération de la réalisation de projets de développement relevant de leur spécialité ou assument les fonctions de conseiller pour certains projets. Les établissements d'enseignement supérieur assurent la formation des étudiants de pays en développement au bénéfice de bourses fédérales dans les domaines les plus variés. Avec l'aide de la Confédération, des enseignants sont affectés pour un certain temps à des universités du tiers monde. La Confédération apporte également son soutien à des cycles d'études organisés dans nos hautes écoles sur les problèmes du tiers monde et de la coopération au développement, où l'accent est mis sur une liaison étroite entre la science et la pratique.

764 Article 13 – Coordination au sein de l'administration fédérale

L'ensemble de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationales fait partie de la politique étrangère suisse, et de la politique économique extérieure aussi pour ce qui est de certains aspects économiques de la coopération au développement, donc d'un contexte fort large. Ce seul fait déjà rend indispensable une étroite collaboration, au sein de l'administration, entre les principaux services compétents dans ces domaines de notre politique. Il s'agit également d'harmoniser entre elles les diverses activités prévues dans la présente loi. Les différents aspects spécifiques de ces activités ayant exigé une répartition des compétences entre plusieurs services de l'administration, des efforts particuliers de coordination sont nécessaires.

Il était ainsi patent qu'il fallait charger, au sein de l'administration fédérale, un organe spécial de veiller à l'insertion harmonieuse des diverses mesures de coopération internationale au développement dans l'ensemble de la politique

extérieure et des relations économiques avec l'étranger, ainsi qu'à la coordination de ces mesures entre elles. Cette coordination se révélera aussi nécessaire notamment lorsqu'il y aura lieu de conjuguer différentes formes de coopération ou d'aide dans une même opération. Nous l'avons déjà mentionné au chiffre 732.2.

A cet effet, nous avons institué un comité interdépartemental composé des chefs de l'Administration des finances (Département des finances et des douanes), de la Division du commerce (Département de l'économie publique), de la Direction des organisations internationales et du délégué à la coopération technique (Département politique). Des représentants d'autres services intéressés peuvent, au besoin, être appelés à faire partie du comité (p. ex. le délégué aux missions de secours à l'étranger, la Division de l'agriculture du Département de l'économie publique). Le comité examine certaines questions fondamentales, parmi lesquelles les programmes de coopération technique et d'aide financière, ou relevant encore d'autres domaines de coopération au développement (ainsi qu'au besoin certains projets); il veille à leur harmonisation.

Composé de hauts fonctionnaires de l'administration fédérale, le comité n'alourdit pas cette dernière: il traduit la volonté d'institutionnaliser la coordination. Le chiffre 821 donne plus de détails sur ses fonctions et ses compétences.

765 Article 14 – Organe consultatif

La coopération internationale au développement s'étend à de nombreux secteurs spécialisés qui doivent être pris simultanément en considération dans sa conception et dans sa mise en œuvre. Comme nous l'avons indiqué au chiffre 762, la Confédération entretient, dans son activité en matière de développement, d'étroites relations avec les œuvres d'entraide privées. Pour l'élaboration et la réalisation de projets économiquement viables, les œuvres d'entraide et la Confédération ont à leur tour besoin des connaissances et des expériences de l'économie privée. Enfin, la coopération publique au développement éprouve le besoin de s'assurer un soutien marqué dans notre vie politique nationale, ce pourquoi la participation permanente de représentants de milieux politiques et de la presse écrite et parlée à la discussion des problèmes qu'elle rencontre peut lui être très utile.

L'organe consultatif prévu à l'article 11, 1^{er} alinéa, doit de ce fait comprendre des représentants des différentes disciplines scientifiques concernées, des œuvres d'entraide privées, de l'économie privée, des milieux politiques et de la presse.

Comme dans le cas d'autres organes consultatifs nommés par le Conseil fédéral, cette commission aussi doit donner son avis aux services fédéraux concernés sur les questions de fond et les aspects généraux de la politique suisse

en matière de développement. Il peut aussi s'agir de questions spécifiques et de projets particuliers dans la mesure où ils constituent une illustration des questions soumises à l'attention de la commission.

Ainsi qu'il vient d'en être question au chiffre 764, comme plus haut dans ce message, les domaines respectifs de la coopération au développement et de la politique économique extérieure se recouvrent en partie. La Commission consultative de la politique commerciale, compétente pour l'examen de toutes les questions importantes de la politique économique extérieure, et la Commission consultative de la coopération internationale au développement doivent donc partiellement s'occuper des mêmes matières. C'est pourquoi les questions de la coopération internationale au développement doivent, lorsqu'elles concernent aussi des points essentiels de notre politique économique extérieure, être traitées par les deux commissions lors de séances communes.

Les questions d'organisation relatives à la Commission de la coopération internationale au développement sont traitées au chiffre 822. Les chiffres 52 *in fine* et 822 contiennent des informations supplémentaires sur la collaboration des deux commissions.

77 Dispositions finales

771 Article 15 – Exécution

Le Conseil fédéral est chargé d'édicter les dispositions d'exécution nécessaires. Il pourra largement recourir aux expériences accumulées et aux ordonnances déjà existantes pour certains domaines. Il s'inspirera notamment aussi, pour régler les questions d'organisation, des indications qui suivent au chapitre 8.

772 Article 16 – Abrogation du droit antérieur

Cet article traite de l'adaptation du droit actuellement en vigueur à la situation juridique nouvelle qui existera après l'adoption du présent projet de loi.

Sur la base de l'arrêté fédéral de portée générale du 20 décembre 1962⁴⁸⁾, qui n'est pas limité dans le temps et qui était passible du référendum facultatif, le Conseil fédéral est autorisé à conclure des accords de coopération technique et scientifique avec les pays en développement. Comme le contenu matériel de cet arrêté est compris dans la disposition prévue à l'article 10 du présent projet de loi, cet arrêté devient sans objet et peut être abrogé.

⁴⁸⁾ AF du 20 décembre 1962 concernant la conclusion d'accords de coopération technique et scientifique avec les pays en voie de développement, RO 1963 367.

773 Article 17 – Référendum et entrée en vigueur

Le présent acte législatif, qui contient des règles de droit et qui n'est pas limité dans le temps, doit revêtir la forme d'une loi fédérale, qui est donc soumise au référendum facultatif.

8 Compétences dans le domaine de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationales au sein de l'administration fédérale; organes de coordination et de consultation

81 Compétences

811 Interventions de parlementaires et de partis; position du Conseil fédéral

Le partage des attributions dans le domaine de la coopération internationale au développement au sein de l'administration fédérale a compté au nombre des préoccupations des chambres fédérales, du Conseil fédéral et de certains partis politiques à plusieurs reprises au cours de ces dernières années. Cet intérêt s'est notamment traduit:

- par la petite question Rohner (PDC, Berne) du 12 mars 1969, qui suggérait que les attributions pour toutes les activités de coopération au développement soient concentrées au sein du Département de l'économie publique;
- par le postulat Baechtold (PSS, Vaud) du 19 mars 1969, qui proposait qu'une telle concentration ait lieu au sein du Département politique;
- et finalement au cours de la procédure de consultation du présent projet de loi (v. ci-dessus le ch. 52 *in fine*).

Le 8 décembre 1969, le chef du Département politique alors en fonctions a accepté le postulat Baechtold et répondu, dans le même temps, à la petite question Rohner. Il présenta, d'une part, à cette occasion, le partage des attributions tel qu'il est encore appliqué aujourd'hui et en exposa les raisons; il souligna, d'autre part, qu'il fallait se garder de considérer toutes les questions de compétence comme définitivement résolues et qu'il pouvait exister des possibilités d'amélioration en ce domaine. Il releva que les questions soulevées par les membres du Parlement méritaient d'être l'objet de l'attention du Conseil fédéral, qui continuerait de les étudier et qui ferait part de ses conclusions aux chambres fédérales.

Le problème des partages de compétence en matière de coopération internationale au développement n'a cessé d'être examiné avec soin depuis lors à la

lumière des exigences pratiques et techniques. La présentation du présent projet de loi nous a paru être l'occasion de tenir compte de l'évolution qui s'est produite et de l'expérience qui a été acquise ces dernières années.

812 La compétence en matière d'aide financière

La mise en place progressive de l'aide financière en tant qu'élément de notre coopération au développement a été évoquée sous chiffre 42. L'allocation d'un crédit de programme pour l'aide financière en 1971 a offert de nouvelles possibilités d'utilisation de cette forme de coopération au développement et a rendu possible l'établissement d'une planification plus systématique et à plus long terme, en relation avec les programmes de développement de nos partenaires. De ce fait, il est apparu de plus en plus clairement que la distinction entre aide financière et coopération technique ne pouvait plus être toujours opérée aussi nettement que cela avait été le cas dans les premières années de la coopération au développement. L'évolution, dont il a été question sous chiffre 33, ayant conduit à l'adoption de nouvelles méthodes de travail, a montré la nécessité de mettre en action simultanément et dans le même cadre différentes formes de coopération au développement – notamment la coopération technique et l'aide financière – qui se complètent les unes les autres.

Pour mettre en lumière la diversité régnant dans ce domaine, il convient d'énumérer rapidement les éléments les plus importants pouvant constituer dans leur ensemble l'aide financière⁴⁹⁾.

1. Octroi de crédits à des pays en développement⁵⁰⁾:
 - a. Prêts pour la réalisation de projets;
 - aa. Pour des projets «intégrés» (c.-à-d. ceux qui associent coopération technique et aide financière);
 - ab. Pour d'autres projets d'aide financière;
 - b. Prêts pour la réalisation de programmes, c'est-à-dire pour la réalisation d'une partie déterminée d'un plan de développement ou d'un ensemble de projets liés les uns aux autres.
2. Crédits parallèles⁵¹⁾ octroyés en commun avec des organisations internationales pour un même projet de développement.

⁴⁹⁾ Cf. le message cité à la note 2, FF 1971 I 274 à 279.

⁵⁰⁾ Y inclus les crédits-joints qui sont financés en commun par la Confédération et par des banques suisses; l'apport public permet de prolonger les délais de grâce et de remboursement et de réduire les taux d'intérêt, favorisant par là les objectifs du développement.

⁵¹⁾ Les crédits parallèles sont des crédits destinés au financement d'activités de développement réalisées en commun avec des instituts internationaux de financement du développement apportant également de leur côté une contribution financière.

3. Contributions et prêts à l'Association internationale de développement (IDA), qui fait partie du groupe de la Banque mondiale.
4. Participation au capital des banques régionales de développement ou à leurs fonds spéciaux⁵²⁾.
5. Mécanismes de financement dans le domaine commercial, en liaison avec les accords internationaux sur les matières premières, soit par exemple la création de stocks régulateurs dans le cadre d'accords sur les matières premières ou la participation à des fonds de diversification en faveur des pays en développement (réduction de la dépendance à l'égard de monocultures).

Traiter de ce domaine complexe, c'est constater que des éléments fort divers peuvent entrer simultanément en jeu. Dans la plupart des cas cependant, il s'agit entre autres d'apprécier les qualités techniques des projets ainsi que les possibilités de les intégrer aux plans de développement. A cet effet, le Département politique (à savoir le délégué à la coopération technique) a mis progressivement en place un appareil administratif. Il a donc semblé justifié de transférer au Département politique la compétence en matière d'aide financière, ceci dans le cadre de la réglementation que nous avons arrêtée et dont les dispositions suivent :

a. L'élaboration de la conception d'ensemble de l'aide financière est du ressort du Département politique; le Département des finances et des douanes et le Département de l'économie publique y sont associés. La présente disposition vise à garantir que l'affectation de l'aide financière tienne compte des points de vue importants dans les domaines de la politique étrangère, de la politique de développement, des finances et des relations économiques extérieures. La conception dont il est fait état ci-dessus a trait pour l'essentiel à la planification du volume global de l'aide financière, ainsi qu'à l'établissement d'une clé approximative de répartition entre l'aide bilatérale et l'aide multilatérale par exemple. Par contre, le choix précis des pays bénéficiaires en matière d'aide bilatérale sera fait par le Conseil fédéral sur proposition conjointe du Département politique et du Département de l'économie publique. Les attributions des organes consultatifs, décrites de façon plus précise au chiffre 822, reflètent cette réglementation.

b. Le Département politique est compétent au premier chef pour ce qui est de la mise en œuvre de la conception d'ensemble ainsi élaborée. Il lui incombe donc en principe de procéder à l'examen préliminaire des mesures d'aide financière et à leur exécution ainsi qu'aux évaluations et contrôles y relatifs. Les

⁵²⁾ Jusqu'à présent, la Confédération a participé au capital et aux fonds spéciaux de la Banque asiatique de développement. Nous avons l'intention de participer au fonds spécial de la Banque africaine de développement. Cf. à ce sujet le message du 16 août 1972 cité à la note 30, FF 1972 II 430 à 447.

négociations avec des partenaires immédiats pour l'attribution d'une aide financière sont en principe également du ressort du Département politique, mais :

- la Division du commerce du Département de l'économie publique sera chargée des négociations avec les instituts internationaux de financement du développement (IDA et banques régionales de développement, p. ex.), avec la participation du Département politique;
- la Division du commerce, après entente avec le Département politique, sera chargée également des négociations bilatérales avec les pays intéressés, dans la mesure où cela paraît indiqué à l'occasion de négociations commerciales en cours ou en préparation, ou encore lorsque les crédits octroyés seront en rapport avec une activité de l'économie suisse (crédits-joints, p. ex.).

(Il convient de relever que le Département de l'économie publique reste compétent pour ce qui touche la participation de la Suisse aux mécanismes de financement en matière commerciale.)

Grâce à une collaboration étroite à tous les niveaux de l'aide financière entre le Département politique et le Département de l'économie publique, la présente disposition a pour objet d'assurer une contribution raisonnée de la Suisse à la coopération internationale au développement, en vue de tenir compte des relations entre les impératifs de notre politique du développement et ceux de notre politique économique extérieure. Cette disposition confère à chacun des deux départements intéressés une compétence principale pour ce qui touche les aspects de la coopération internationale au développement relevant en priorité de ses attributions générales.

c. Cette nouvelle réglementation implique enfin qu'à l'avenir, le Département politique élaborera à l'intention des chambres fédérales les demandes de crédits relatives à l'aide financière et qu'il assumera la présidence permanente ainsi que le secrétariat du comité interdépartemental (cf. le ch. 821). Elle prendra effet à l'occasion de la présentation des prochains crédits de programme pour la coopération au développement.

813 La compétence en matière de bourses universitaires

Au cours de la procédure de consultation, comme aussi fréquemment par ailleurs, des questions ont été soulevées en rapport avec les bourses accordées à des ressortissants de pays en développement pour fréquenter les universités suisses. Ces questions ont déjà été évoquées à l'avant-dernier paragraphe du chiffre 52. Il est prévu d'imputer le financement de ces bourses au crédit de programme pour la coopération technique dès l'épuisement de l'actuel crédit de programme pour l'octroi de bourses à des étudiants étrangers dans les hautes écoles suisses, dont la gestion est assurée par le Département de l'intérieur.

A cet égard, il convient de mentionner le postulat Wenger (radical, Berne) du 13 mars 1964, qui proposait de renforcer la coordination entre le Département politique, le Département de l'intérieur et la Fondation «Pro Helvetia» en vue de familiariser les boursiers et les autres hôtes ressortissants de pays en développement avec la manière de penser et le patrimoine culturel suisse, ainsi que pour aider les coopérateurs suisses à mettre en valeur cette pensée et cette culture durant leur mission à l'étranger. Le chef du Département de l'intérieur accepta le postulat le 9 décembre 1964, relevant toutefois que l'on ne pouvait pas faire état de faiblesses à proprement parler dans les domaines évoqués par son auteur. Il souligna également les dangers qu'une confusion des tâches particulières aux boursiers et aux coopérateurs avec d'autres exigences ne manquerait pas de causer. Il ajouta que nous étions disposés à examiner de manière plus approfondie les questions soulevées par le postulat.

Depuis lors, ces questions n'ont pas été perdues de vue. L'encadrement des boursiers des pays en développement a été amélioré dans le sens d'une intensification de leurs contacts avec la réalité suisse. En outre, dans le cadre de leur préparation, les coopérateurs de la Confédération bénéficient d'une orientation générale sur les aspects de la vie et de la réalité suisses, dont la connaissance pourrait leur être utile pendant leur mission à l'étranger pour diffuser un certain mode de pensée suisse. Le postulat Wenger peut ainsi être classé.

82 Organes de coordination et de consultation

821 Coordination par l'intermédiaire d'un comité interdépartemental

Au sein de l'administration fédérale, la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales, ainsi que les activités de la coopération internationale au développement réparties entre deux départements, sont coordonnées en particulier par un comité interdépartemental créé spécialement à cet effet. Il importe de relever ici – en complément des observations figurant au chiffre 764 – que nous nous proposons d'améliorer encore cette coordination, parallèlement à la redistribution des attributions en matière d'aide financière. A l'avenir, le Département politique sera compétent pour diriger l'élaboration d'une politique globale de la contribution suisse à la coopération internationale au développement. Toutefois, cette politique devra être élaborée, comme ce fut le cas jusqu'ici, de concert avec le Département de l'économie publique et le Département des finances et des douanes. Dans cette politique globale s'insèrent les divers conceptions, programmes et budgets relatifs aux domaines qui constituent la coopération internationale au développement.

C'est pourquoi le Département politique (le délégué à la coopération technique) assumera la présidence et le secrétariat du comité interdépartemental.

Dès lors que l'aide humanitaire est accordée le plus souvent à des pays en développement, une coordination s'impose aussi avec la coopération au développement; la Direction des organisations internationales du Département politique participe ainsi aux travaux du comité interdépartemental.

822 La Commission consultative de la coopération internationale au développement

La nouvelle loi prévoit la création d'une Commission de la coopération internationale au développement, qui prendrait la relève de la Commission de coopération technique⁵³⁾. Les remarques générales à ce sujet ont été faites au chiffre 765. On ne traitera donc ci-après que des problèmes qui relèvent de l'organisation et de la coordination.

Au cours de la procédure de consultation, l'accent a été mis à maintes reprises (cf. le ch. 52) sur la nécessité de parvenir à une composition équilibrée de la Commission consultative de la coopération internationale au développement. Quelques propositions ont été formulées à ce sujet qui concordent largement avec notre point de vue en la matière, tel qu'il a été exposé au chiffre 765. A notre avis, un effectif d'une trentaine de personnes devrait permettre – grâce à une répartition équilibrée entre représentants de milieux scientifiques, d'œuvres d'entraide, d'entreprises privées bénéficiant d'expérience dans la réalisation de projets, de milieux politiques et de la presse écrite et parlée – de parvenir le plus facilement à une composition aussi satisfaisante que possible. La commission aura toute latitude pour organiser son travail de la manière qui lui paraîtra la meilleure, comme par exemple de se scinder en groupes spécialisés chacun dans un domaine particulier – comme l'a d'ailleurs déjà envisagé l'actuelle Commission de coopération technique.

Ainsi que nous l'avons dit au chiffre 52 *in fine*, nous estimons indispensable que la Commission consultative de la coopération internationale au développement et la Commission consultative de la politique commerciale débattent ensemble de questions posées par la coopération internationale au développement, qui relèvent également de la politique économique extérieure, et qui, de ce fait, entrent dans la compétence commune des deux commissions. Cette innovation tendra à renforcer la coordination des politiques qui doivent être poursuivies dans ces deux domaines. La présente version de l'article 14 du projet de loi prévoit que les deux commissions se réunissent en séances communes pour examiner les questions sus-mentionnées. Cette disposition sauvegarde entièrement les attributions des deux organes et elle offre la possibilité, dans un cadre élargi, de confronter diverses opinions. Comme, de toute façon, les deux commissions réunies n'aborderont pas des cas particuliers, mais devront débattre d'options fondamentales, et qu'à cet effet elles ne se rencontreront guère, sauf exception, qu'une fois par année, le nombre relativement important des personnes à inviter à cette réunion ne devrait pas créer de difficultés.

⁵³⁾ Celle-ci se compose de 20 à 30 membres qui ne font pas partie de l'administration et qui sont nommés par le Conseil fédéral. Il lui appartient d'examiner des questions fondamentales ainsi que les programmes de coopération technique. Elle se réunit au moins deux fois l'an. Ses décisions ont le caractère de recommandations.

83 Conclusion

Les mesures de réorganisation mentionnées aux chiffres 812, 813 et 821 établissent, pour la contribution suisse à la coopération internationale au développement, une concentration des moyens administratifs qui apparaît actuellement la plus rationnelle et la plus efficace. La suggestion contenue dans la petite question Rohner et dans le postulat Baechtold visant à concentrer encore davantage ces moyens administratifs, soit dans un seul département, ne tient pas suffisamment compte des réalités pratiques dans lesquelles s'inscrit la coopération au développement et qui justifient qu'elle soit prise en charge par deux départements. Réaliser l'idée, également abordée dans le postulat Baechtold, de confier l'exécution de toutes les mesures de coopération internationale au développement à une agence spécialisée, distincte de l'administration fédérale ordinaire, comporterait bon nombre de risques, même si elle restait sous le contrôle du Département politique. Il pourrait en effet s'ensuivre des chevauchements de compétence dans un domaine délicat de notre politique étrangère. L'exécution des mesures échapperait aux services chargés d'établir les orientations politiques qui sont à leur origine. L'élaboration de la politique et l'exécution ne seraient donc plus aussi étroitement liées qu'aujourd'hui. En outre, il serait plus difficile d'opérer un contrôle parlementaire sur une telle agence que sur un service administratif ordinaire.

Le postulat Baechtold peut donc être classé.

9 Conséquences financières et effets sur l'effectif du personnel

La loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales n'entraîne, par elle-même, aucune conséquence financière, ni n'a d'effet sur l'effectif du personnel. Seule l'allocation de crédits que l'Assemblée fédérale a déjà approuvée et approuvera à l'avenir concernant la coopération et l'aide a une influence sur ces points.

10 Propositions

Pour ces motifs, nous avons l'honneur de vous proposer

- d'adopter une loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales selon le projet ci-joint, et
- de classer les postulats du Conseil national n° 8973 concernant la coordination de l'aide au développement (postulat Wenger), n° 10223 concernant le regroupement administratif des différentes formes d'aide au tiers monde (postulat Baechtold-Lausanne) et n° 10888 concernant les bases juridiques de l'aide au développement (postulat Akeret).

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,
les assurances de notre haute considération.

Berne, le 19 mars 1973

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Bonvin

Le chancelier de la Confédération,

Huber

21180

(Projet)

Loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu la compétence générale de la Confédération en matière de politique étrangère, en particulier les articles 8, 85, chiffres 5 et 6, et 102, chiffres 8 et 9, de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 19 mars 1973¹⁾,

arrête:

I. Objet et principes généraux

Article premier

Objet

La Confédération prend des mesures au titre de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationales. Ces mesures expriment la solidarité qui figure au nombre des principes régissant les relations de la Suisse avec la communauté internationale.

Art. 2

Principes

¹ La coopération au développement et l'aide humanitaire internationales sont fondées sur le respect mutuel des droits et des intérêts des partenaires.

² Les mesures prises en vertu de la présente loi doivent tenir compte de la situation particulière des pays partenaires ainsi que des besoins des populations bénéficiaires.

³ Les prestations de la Confédération sont accordées sous forme de dons ou à des conditions de faveur. Elles complètent en règle générale les efforts entrepris par les partenaires eux-mêmes.

Art. 3

Modalités

¹ Les mesures prises en vertu de la présente loi peuvent être mises en œuvre de façon bilatérale ou multilatérale, ou encore, le cas échéant, de manière autonome.

² Sur le plan bilatéral, les mesures sont mises en œuvre directement par les gouvernements intéressés ou par l'intermédiaire d'organismes publics ou privés.

¹⁾ FF 1973 I 835

³ Sur le plan multilatéral, les mesures sont mises en œuvre par l'intermédiaire d'institutions internationales.

⁴ Les mesures autonomes sont mises en œuvre unilatéralement par la Confédération.

Art. 4

Coordination

Les mesures de coopération au développement et d'aide humanitaire internationales prises par la Confédération conformément à la présente loi sont coordonnées avec les efforts des partenaires et, autant que possible, avec les prestations provenant d'autres sources, nationales et internationales, et tendant au même but.

II. Coopération au développement

Art. 5

Objectifs

La coopération au développement soutient les efforts des pays en développement en vue d'améliorer les conditions de vie de leurs populations. Elle doit contribuer à mettre les pays partenaires en mesure d'assurer leur développement par leurs propres forces. Elle tend, à long terme, vers un meilleur équilibre au sein de la communauté internationale.

Art. 6

Formes

¹ La coopération au développement peut revêtir les formes suivantes :

- a. La coopération technique qui, par l'apport de connaissances et d'expériences, tend notamment à favoriser l'épanouissement de l'homme et à lui donner la possibilité de participer activement au développement économique, social et culturel de la société à laquelle il appartient ;
- b. L'aide financière qui contribue notamment à développer l'infrastructure économique et sociale des pays auxquels elle est destinée ;
- c. Des mesures de politique commerciale qui visent notamment à assurer une meilleure participation des pays en développement au commerce mondial, afin qu'ils puissent en retirer des avantages plus substantiels ;
- d. Des mesures en vue d'encourager l'engagement de ressources du secteur privé, telles que les investissements, de nature à favoriser le développement au sens de l'article 5 ;
- e. Toute autre forme propre à atteindre les objectifs mentionnés à l'article 5.

² Lorsque cela paraît indiqué, différentes formes de coopération au développement sont conjuguées. C'est avant tout le cas de la coopération technique et de l'aide financière dans la mise en œuvre de programmes et de projets de développement.

III. Aide humanitaire

Art. 7

Objectifs

L'aide humanitaire a pour objectifs de contribuer, par des mesures de prévention ou de secours, à la sauvegarde de la vie humaine lorsqu'elle est menacée ainsi qu'au soulagement des souffrances; elle vient notamment en aide aux populations victimes d'une catastrophe naturelle ou d'un conflit armé.

Art. 8

Formes

¹ L'aide humanitaire peut revêtir les formes suivantes:

- a. Des prestations en nature, notamment la mise à disposition de denrées alimentaires;
- b. Des contributions en espèces;
- c. La mise à disposition de spécialistes et d'équipes de secours, notamment en cas de catastrophe;
- d. Toute autre forme propre à atteindre les objectifs mentionnés à l'article 7.

² Lorsque cela paraît indiqué, différentes formes d'aide humanitaire sont conjuguées.

IV. Financement; information des chambres fédérales

Art. 9

¹ Les moyens nécessaires au financement de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationales sont alloués sous forme de crédits de programme ouverts pour plusieurs années par voie d'arrêté fédéral simple.

² Le Conseil fédéral veille à l'affectation efficace des moyens alloués au titre de la présente loi. Il en rend compte régulièrement aux chambres fédérales lorsqu'il propose l'ouverture de nouveaux crédits de programme.

V. Mise en œuvre

Art. 10

Accords internationaux

En ce qui concerne l'affectation des moyens financiers au titre des crédits de programme ouverts conformément à l'article 9, le Conseil fédéral est autorisé à conclure, de sa propre compétence, des accords internationaux portant sur les mesures prévues par la présente loi.

Art. 11

Soutien d'activités privées

Le Conseil fédéral peut, dans le cadre des moyens à sa disposition, soutenir des activités d'institutions privées qui répondent aux principes et aux objectifs formulés dans la présente loi. De leur côté, ces institutions doivent y contribuer par des prestations adéquates.

Art. 12

*Collaboration avec les cantons, les communes
et d'autres institutions publiques*

Le Conseil fédéral peut collaborer avec des cantons, des communes et d'autres institutions publiques à des activités au titre de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationales.

Art. 13

Coordination au sein de l'administration fédérale

Le Conseil fédéral veille à la coordination au sein de l'administration fédérale en matière de coopération au développement et d'aide humanitaire internationales. Cette coordination incombe notamment à un comité interdépartemental chargé d'assurer l'unité de la politique suisse en la matière.

Art. 14

Organe consultatif

¹ Le Conseil fédéral nomme une Commission consultative de la coopération internationale au développement.

² Des questions qui touchent aussi la politique économique extérieure de la Suisse sont traitées par la commission mentionnée à l'alinéa précédent et par la Commission consultative de la politique commerciale dans des séances communes, tenues selon les besoins.

VI. Dispositions finales

Art. 15

Exécution

Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution nécessaires.

Art. 16

Abrogation du droit antérieur

L'arrêté fédéral du 20 décembre 1962¹⁾ concernant la conclusion d'accords de coopération technique et scientifique avec les pays en voie de développement est abrogé.

Art. 17

Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de son entrée en vigueur.

Prestations de la Suisse en faveur des pays en développement – Versements nets

A. En valeurs absolues (en millions de fr.)	de 1946 à 1960 ¹⁾	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972 ²⁾	
<i>Total des prestations publiques et privées (I+II+III+IV).....</i>		907,6	760,1	895,8	492,3	839,3	490,6	607,9	1070,3	561,0	592,4	1008,8	—	
<i>Total des prestations publiques et de celles des œuvres d'entr. priv. (I+IV)</i>		47,6	35,1	45,8	57,3	62,5	63,9	78,7	130,7	174,8	177,7	175,2	—	
<i>I. Prestations publiques</i>		37,6	23,1	32,8	43,3	47,5	56,9	55,7	105,7	128,8	130,5	116,9	—	
<i>1. Confédération</i>		37,1	21,4	31,0	42,6	45,8	56,0	55,3	104,5	127,2	126,9	113,9	235	
– coopération technique.....	18,9	5,9	12,4	17,4	22,1	26,3	30,2	28,8	35,3	40,8	46,8	55,1	65	
– aide financière.....		22,0	—	3,4	6,9	8,6	13,4	8,6	32,9	33,7	28,2	10,1	94	
– aide alimentaire.....	130,0	{	5,2	3,9	3,7	6,4	5,3	3,9	5,5	17,4	32,1	28,9	20,3	29
– aide humanitaire ²⁾			4,0	5,1	6,5	7,2	5,6	8,5	12,4	18,9	20,6	23,0	28,4	47
dont:														
– secteur bilatéral.....		29,3	9,5	17,5	30,0	25,1	40,9	34,6	65,0	75,1	76,1	77,1	94	
– secteur multilatéral.....		7,8	11,8	13,5	12,6	20,7	15,1	20,7	39,5	52,1	50,8	36,8	126	
<i>2. Cantons, communes et autres institutions publiques</i>		0,5	1,7	1,8	0,7	1,7	0,9	0,4	1,2	1,6	3,6	3,0	—	
<i>II. Autres prestations publiques (crédits aux conditions du marché)⁴⁾</i>		50,0	50,0	—	—	–33,2	–45,3	–38,8	–24,4	–24,5	–20,8	–3,3	2	
<i>III. Prestations de l'économie privée (crédits commerciaux et autres, investissements, etc.)</i>		810,0	675,0	850,0	435,0	810,0	462,0	568,0	964,0	410,7	435,5	836,9	—	
<i>IV. Prestations des œuvres d'entraide privées.....</i>		10,0	12,0	13,0	14,0	15,0	17,0	23,0	25,0	46,0	47,2	58,3	—	

B. En % du produit national brut	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972 ¹⁾
<i>I. Prestations publiques</i>	0,09	0,05	0,07	0,08	0,08	0,09	0,09	0,14	0,16	0,14	0,11	0,20
<i>II. Autres prestations publiques</i>	0,12	0,11	—	—	-0,05	-0,07	-0,06	-0,03	-0,03	-0,02	—	—
<i>III. Prestations de l'économie privée</i> .	1,97	1,47	1,68	0,78	1,35	0,72	0,82	1,30	0,51	0,50	0,83	—
<i>IV. Prestations des œuvres d'entraide privées</i>	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,06	0,05	0,06	—
Total	2,20	1,66	1,78	0,89	1,41	0,77	0,88	1,44	0,70	0,67	1,00	—
C. Produit national brut	41,5	46,1	50,4	55,5	60,0	64,6	68,8	74,2	80,9	88,8	100,8	—
(en milliards de fr.)												

¹⁾ Coopération technique dès 1950; aides alimentaire et humanitaire dès 1946; l'information manque pour les autres rubriques

²⁾ Les montants relatifs à l'aide humanitaire ne comprennent pas 18,6 millions de francs qui, de 1961 à 1972, ont été dépensés pour des contributions générales au CICR ou pour des pays que le CAD ne considère pas comme des pays en développement

³⁾ Chiffres provisoires

⁴⁾ Il s'agit de montants nets. Le solde est négatif pour les années où les remboursements ont dépassé les versements

Moyens financiers globaux mis à disposition des pays en développement par les membres du CAD¹⁾ – Versements nets

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970 ²⁾	1971 ²⁾
A. En valeurs absolues (en millions de fr.)											
Australie	310	320	420	510	620	650	840	890	1 000	1 810	2 030
Autriche	90	130	20	90	200	210	210	320	350	410	380
Belgique	710	510	750	710	950	770	710	1 050	1 100	1 330	1 300
Canada	380	470	560	610	730	1 150	1 170	1 330	1 570	2 700	3 120
Danemark	140	60	50	140	70	90	110	360	650	370	570
France	6 070	6 020	5 360	5 870	5 610	5 700	5 790	7 420	7 380	7 920	6 720
Rép. féd. d'Allemagne....	3 660	2 630	2 680	3 050	3 170	3 400	4 940	7 180	8 750	6 420	7 870
Italie	1 110	1 680	1 390	1 020	1 150	2 730	1 240	2 380	3 660	2 940	3 580
Japon	1 650	1 240	1 150	1 290	2 100	2 700	3 440	4 530	5 450	7 870	8 800
Pays-Bas	860	490	580	510	1 030	1 100	980	1 190	1 590	1 970	2 430
Norvège	120	30	90	100	170	70	130	250	320	290	270
Portugal	190	180	220	270	130	170	340	210	420	310	600
Suède	220	160	250	290	320	470	520	560	920	990	1 000
Suisse	900	750	880	480	820	470	590	1 050	520	590	1 010
Royaume-Uni	3 880	3 210	3 110	3 970	4 450	3 930	3 470	3 280	4 950	5 520	6 520
USA	19 630	18 580	19 500	22 760	23 020	21 240	24 900	25 970	20 820	26 990	28 950
Total des pays du CAD ..	39 920	36 460	36 990	41 670	44 540	44 850	49 380	57 970	59 450	68 430	75 150

¹⁾ Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques

²⁾ Dès 1970, y compris les prestations des œuvres d'entraide privées

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970 ¹⁾	1971 ¹⁾
B. En % du PNB											
Australie	0,44	0,43	0,51	0,57	0,64	0,63	0,74	0,73	0,74	1,22	1,27
Autriche	0,30	0,43	0,08	0,25	0,51	0,49	0,44	0,65	0,63	0,67	0,56
Belgique	1,35	0,91	1,24	1,04	1,29	0,97	0,84	1,17	1,12	1,23	1,09
Canada	0,23	0,28	0,31	0,31	0,33	0,47	0,45	0,46	0,50	0,76	0,82
Danemark	0,50	0,20	0,13	0,35	0,15	0,19	0,20	0,67	1,08	0,55	0,80
France	2,10	1,86	1,48	1,46	1,30	1,22	1,15	1,35	1,22	1,24	1,00
Rép. féd. d'Allemagne	1,02	0,68	0,65	0,67	0,64	0,64	0,92	1,23	1,32	0,80	0,88
Italie	0,66	0,89	0,64	0,43	0,45	0,99	0,41	0,73	1,03	0,73	0,86
Japon	0,71	0,49	0,40	0,36	0,55	0,62	0,67	0,74	0,76	0,93	0,96
Pays-Bas	1,61	0,85	0,92	0,69	1,24	1,22	0,99	1,09	1,31	1,46	1,63
Norvège	0,55	0,13	0,37	0,36	0,55	0,22	0,36	0,65	0,77	0,59	0,51
Portugal	1,63	1,41	1,65	1,83	0,81	0,97	1,74	0,96	1,71	1,11	2,12
Suède	0,36	0,24	0,32	0,36	0,35	0,48	0,50	0,50	0,75	0,70	0,69
Suisse	2,18	1,63	1,75	0,86	1,38	0,74	0,85	1,41	0,64	0,67	1,00
Royaume-Uni	1,17	0,92	0,84	0,99	1,03	0,85	0,73	0,74	1,04	1,06	1,15
USA	0,86	0,76	0,75	0,82	0,77	0,65	0,71	0,68	0,52	0,64	0,67
Total des pays du CAD ..	0,95	0,80	0,76	0,79	0,77	0,71	0,74	0,80	0,75	0,80	0,83

Source: Rapport du président du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, examen 1972
 Les chiffres concernant la Suisse ont été calculés par nos soins

¹⁾ Dès 1970, y compris les prestations des œuvres d'entraide privées.

Moyens publics mis à disposition des pays en développement par les membres du CAD - Versements nets

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
A. En valeurs absolues (en millions de fr.)											
Australie	310	320	410	430	510	540	680	690	750	870	820
Autriche	10	30	10	50	140	140	110	100	70	80	40
Belgique	400	300	340	310	440	330	380	380	500	520	630
Canada	260	150	280	340	420	810	850	750	1 060	1 500	1 460
Danemark	40	30	40	40	60	90	110	120	230	260	320
France	3 900	4 080	3 540	3 580	3 250	3 220	3 570	3 680	4 100	4 200	4 410
Rép. féd. d'Allemagne	1 580	1 750	1 680	1 980	1 970	1 820	2 200	2 410	2 510	2 590	3 010
Italie	260	350	300	210	260	340	670	630	560	640	750
Japon	460	370	590	500	1 050	1 220	1 660	1 540	1 880	1 980	2 080
Pays-Bas	240	280	160	210	300	410	490	530	620	850	910
Norvège	30	30	40	40	50	60	60	120	130	160	180
Portugal	200	160	190	210	100	100	110	120	310	180	410
Suède	40	80	100	140	160	250	260	310	520	510	690
Suisse	40	20	30	40	50	60	60	110	130	130	120
Royaume-Uni	1 970	1 810	1 780	2 130	2 040	2 100	2 100	1 800	1 860	1 930	2 300
USA	12 750	13 730	15 470	15 500	14 750	14 470	14 990	14 050	13 320	13 250	13 660
Total des pays du CAD ..	22 490	23 490	24 960	25 710	25 550	25 960	28 300	27 340	28 550	29 650	31 790

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
B. En % du PNB											
Australie	0,44	0,43	0,51	0,48	0,52	0,53	0,60	0,57	0,56	0,59	0,52
Autriche	0,04	0,10	0,03	0,14	0,34	0,31	0,24	0,20	0,12	0,13	0,06
Belgique	0,76	0,54	0,57	0,45	0,59	0,42	0,45	0,42	0,51	0,48	0,50
Canada	0,16	0,09	0,15	0,17	0,19	0,33	0,32	0,26	0,34	0,42	0,37
Danemark	0,12	0,10	0,11	0,11	0,13	0,19	0,21	0,23	0,39	0,38	0,43
France	1,35	1,26	0,98	0,89	0,75	0,69	0,71	0,67	0,68	0,66	0,67
Rép. féd. d'Allemagne	0,44	0,45	0,41	0,44	0,40	0,34	0,41	0,41	0,38	0,32	0,34
Italie	0,15	0,18	0,14	0,09	0,10	0,12	0,22	0,19	0,16	0,16	0,18
Japon	0,20	0,15	0,20	0,15	0,28	0,28	0,32	0,25	0,26	0,23	0,23
Pays-Bas	0,45	0,48	0,26	0,28	0,36	0,45	0,49	0,49	0,51	0,63	0,60
Norvège	0,14	0,14	0,17	0,15	0,16	0,18	0,17	0,29	0,30	0,32	0,33
Portugal	1,74	1,25	1,44	1,47	0,59	0,54	0,54	0,54	1,23	0,64	1,42
Suède	0,06	0,12	0,14	0,18	0,19	0,25	0,25	0,28	0,43	0,36	0,45
Suisse	0,09	0,05	0,07	0,08	0,08	0,09	0,09	0,14	0,16	0,14	0,11
Royaume-Uni	0,59	0,52	0,48	0,53	0,47	0,46	0,44	0,40	0,39	0,37	0,41
USA	0,56	0,56	0,59	0,56	0,49	0,44	0,43	0,37	0,33	0,31	0,32
Total des pays du CAD ..	0,53	0,52	0,51	0,49	0,44	0,41	0,42	0,38	0,36	0,34	0,35

Source: Rapport du président du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, examen 1972
 Les chiffres concernant la Suisse ont été calculés par nos soins

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (Du 19 mars 1973)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1973
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	14
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	11570
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.04.1973
Date	
Data	
Seite	835-907
Page	
Pagina	
Ref. No	10 100 504

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.