

11.037

**Message  
relatif à la prolongation et à l'augmentation  
du crédit-cadre pour la poursuite de l'aide humanitaire  
internationale de la Confédération**

du 6 juin 2011

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral simple relatif à la prolongation et à l'augmentation du crédit-cadre pour la poursuite de l'aide humanitaire internationale de la Confédération, en vous proposant de l'adopter.

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

6 juin 2011

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

---

## Condensé

***Le Conseil fédéral propose d'augmenter de 112 millions de francs le crédit-cadre ordinaire du 13 juin 2007 afin que l'aide humanitaire de la Confédération puisse se poursuivre jusqu'à ce que le nouveau crédit-cadre commence à courir, à savoir à partir de 2013.***

### Contexte

*Le but de l'aide humanitaire de la Confédération est fixé à l'art. 7 de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales<sup>1</sup>: «L'aide humanitaire a pour but 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 est notamment destinée aux populations victimes d'une catastrophe naturelle ou d'un conflit armé.»*

*La décision du Conseil fédéral de faire mieux coïncider désormais les périodes couvertes par les arrêtés financiers pluriannuels de grande portée avec le programme de la législature a pour effet que les trois crédits-cadres de la Direction du développement et de la coopération (DDC) pour la poursuite de la coopération au développement, de l'aide aux pays de l'Est et de l'aide humanitaire de la Confédération courent parallèlement pour la première fois à partir de 2013. Etant donné le décalage actuel des différents crédits-cadres et de leurs échéances respectives, l'aide humanitaire de la Confédération nécessite une phase de transition de quelque six mois à partir de mi-2012 pour combler l'intervalle entre l'épuisement du crédit-cadre courant et le début du nouveau crédit-cadre ordinaire (à partir de 2013).*

### Teneur du projet

*Dans ces circonstances, le Conseil fédéral propose, par le présent message relatif à la poursuite de l'aide humanitaire de la Confédération, d'augmenter de 112 millions de francs le crédit-cadre du 13 juin 2007. L'augmentation du crédit-cadre pour la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est a déjà été approuvée par le Parlement le 28 février 2011. Les moyens de l'aide humanitaire font partie de l'aide publique au développement (APD) et sont donc attribués à part entière à cette dernière.*

*Comme il s'agit de prolonger le message en vigueur pour un délai d'environ six mois, le présent message de prolongation ne modifie pas fondamentalement la poursuite des activités de l'aide humanitaire de la Confédération. Les nouvelles exigences et expériences des activités humanitaires seront prises en considération dans le prochain message ordinaire 2013 à 2016. Une rétrospective des résultats obtenus et de l'effet des moyens engagés figurera également dans ce message, actuellement en cours d'élaboration.*

*La «Stratégie 2010» issue du dernier message a fait ses preuves. Le but de l'aide humanitaire de la Confédération y est défini en ces termes:*

<sup>1</sup> RS 974.0

---

*«Contribuer, avant, pendant et après les événements qui ont des conséquences graves pour la population, à réduire les risques, à prévenir les destructions et la détresse, à protéger et à sauver des vies humaines et à apaiser les souffrances. Soutenir les personnes et les communautés dans leurs efforts de reconstruction et de réconciliation; revendiquer l'application des principes humanitaires aux victimes et les aider à faire entendre leur voix.»*

*La force de la tradition humanitaire de la Suisse et l'attachement de sa population aux valeurs de solidarité font que l'aide humanitaire de la Confédération est tenue de répondre à des exigences élevées. Elle est largement reconnue et compte parmi les acteurs majeurs de la communauté humanitaire mondiale. Elle exerce une influence et s'emploie sans relâche à sauver des vies et à atténuer des souffrances.*

# Message

## **1 Rappel du contexte général**

### **1.1 Cadre politique et financier**

Le 23 janvier 2008, le Conseil fédéral a décidé de faire coïncider les périodes couvertes par les arrêtés financiers pluriannuels de grande portée avec le programme de la législature. Le 5 décembre 2008, cette nouvelle règle a été inscrite dans l'ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération<sup>2</sup>, dont l'art. 7, al. 2, prévoit que, en règle générale, le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale les arrêtés financiers pluriannuels et périodiques de grande portée au plus tard six mois après le message sur le programme de la législature.

Le message concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement<sup>3</sup> se conforme déjà à cette règle (durée du 1<sup>er</sup> janvier 2009 au 31 décembre 2012). Des phases de transition sont nécessaires pour les crédits-cadres relatifs à la poursuite de l'aide humanitaire de la Confédération et à celle de la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI, pour combler l'intervalle entre l'épuisement du crédit-cadre courant et le début du nouveau crédit-cadre ordinaire.

Dans ces circonstances, le Conseil fédéral propose, par le présent message relatif à la poursuite de l'aide humanitaire de la Confédération, d'augmenter de 112 millions de francs le crédit-cadre du 13 juin 2007. La prolongation et l'augmentation du crédit-cadre se fonde sur l'art. 9, al. 1, de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales<sup>4</sup> et garantit la poursuite de l'aide humanitaire de la Confédération. Les moyens de l'aide humanitaire font partie de l'aide publique au développement (APD) et sont donc attribués à part entière à cette dernière.

L'orientation stratégique et opérationnelle de l'aide humanitaire de la Confédération reste en principe inchangée pour la période de prolongation de six mois. Une rétrospective des résultats obtenus et de l'effet des moyens engagés figurera dans le message 2013 à 2016, actuellement en cours d'élaboration.

Les événements actuels, comme la série de catastrophes survenues au Japon et les dynamiques politiques et de développement dans le sud du bassin méditerranéen, et les problèmes à résoudre dans de tels contextes placent toutes les parties concernées devant d'importants défis et sollicitent énormément les ressources humaines et matérielles. Ces conséquences font partie du travail quotidien de l'aide humanitaire de la Confédération et permettent de tirer des enseignements nouveaux. Ces derniers nourriront la réflexion en vue de la préparation du prochain message ordinaire.

Conformément à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst.<sup>5</sup>, l'arrêté fédéral simple proposé est soumis au frein aux dépenses et doit dès lors être adopté à la majorité des membres de chaque conseil. Le frein à l'endettement et les programmes d'allègement budgétaire du Parlement sont respectés.

<sup>2</sup> RS 611.01

<sup>3</sup> FF 2008 2595

<sup>4</sup> RS 974.0

<sup>5</sup> RS 101

## 1.2

### Importance de l'objet

L'aide humanitaire internationale comprend toutes les activités qui visent à sauver des vies et à atténuer des souffrances. Le mandat de l'aide humanitaire de la Confédération se fonde sur l'art. 54, al. 2, Cst.: «La Confédération s'attache à préserver l'indépendance et la prospérité de la Suisse; elle contribue notamment à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté ainsi qu'à promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie, la coexistence pacifique des peuples et la préservation des ressources naturelles.»

Ce mandat est encore précisé à l'art. 7 de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales<sup>6</sup>: «L'aide humanitaire a pour but 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 est notamment destinée aux populations victimes d'une catastrophe naturelle ou d'un conflit armé.»

En vertu de ce mandat et dans le respect de la dignité humaine, l'aide humanitaire de la Confédération est donc active avant, pendant et après les événements qui ont des conséquences graves pour la population. Deux de ses tâches sont la prévention et la préparation pour réagir efficacement aux catastrophes naturelles. Des mesures ciblées d'adaptation aux changements climatiques améliorent la sécurité des populations. Les statistiques sont ici sans appel: les catastrophes environnementales augmentent dramatiquement, non seulement en fréquence, mais aussi en intensité, d'où des besoins accrus en aide humanitaire dans le monde entier.

Grâce à la rapidité et au professionnalisme de ses réactions en cas de crise ou de catastrophe, la Suisse s'est acquise une réputation internationale de premier ordre. Les divers instruments de l'aide d'urgence, notamment la Chaîne suisse de sauvetage<sup>7</sup> et les équipes d'intervention d'urgence<sup>8</sup>, sont l'expression visible de la solidarité suisse en cas de crise.

L'objectif à atteindre, en collaboration avec des partenaires, des œuvres d'entraide et la communauté internationale, est de permettre aux victimes et aux personnes nécessiteuses de mener une vie digne, même dans la détresse. Au cours du processus de reconstruction, les personnes concernées retrouvent la faculté d'agir de façon autonome et de se décider librement.

Les activités de plaidoyer sont présentes à toutes ces phases: prévention, aide d'urgence, reconstruction. Il s'agit de respecter les populations locales et de leur permettre de se faire entendre, que ce soit en participant à un projet au niveau local ou sur le plan international.

<sup>6</sup> RS 974.0

<sup>7</sup> La Chaîne suisse de sauvetage est la composante d'engagement immédiat, surtout en cas de séisme à l'étranger, pour le sauvetage et les soins aux victimes. Elle se compose d'organisations partenaires du droit privé ou public, civiles et militaires qui sont placées en cas de catastrophe sous la conduite de l'aide humanitaire de la Confédération.

<sup>8</sup> Les équipes d'intervention d'urgence (SET) se composent de spécialistes disponibles dans les plus brefs délais, issus du Corps suisse d'aide humanitaire et de la centrale. Leur mission consiste dans un premier temps à renforcer la représentation suisse locale (bureau de programme de la DDC, ambassade de Suisse, etc.), à évaluer la situation et à mettre en place les premières mesures d'urgence.

La Suisse est un acteur internationalement reconnu et solidement installé dans le système humanitaire; elle jouit d'une grande expérience du terrain grâce à l'orientation pragmatique du Corps suisse d'aide humanitaire (CSA)<sup>9</sup>. Par leurs interventions, les spécialistes du CSA donnent un visage et une voix à la manière dont la Suisse assume sa responsabilité internationale. Leurs expériences contribuent en outre à ancrer dans le grand public les préoccupations et le profil de la coopération internationale de la Suisse.

L'aide humanitaire de la Confédération travaille en partenariat avec des œuvres d'entraide suisses et internationales ainsi qu'avec les agences spécialisées de l'ONU. Cette connaissance des institutions, la proximité avec le terrain ainsi que l'ancrage dans les réseaux politiques d'une organisation gouvernementale, renforcent la présence de l'aide humanitaire de la Confédération dans les nombreuses enceintes de la communauté humanitaire et la distinguent d'autres acteurs internationaux. Dans la revue par les pairs 2009 du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE<sup>10</sup>, l'aide humanitaire de la Confédération recueille d'excellentes notes dans tous les domaines de son mandat.

### **1.3 Intérêt de l'objet pour la Suisse**

La force de la tradition humanitaire de la Suisse et l'attachement de sa population aux valeurs de solidarité font que l'aide humanitaire de la Confédération est tenue de répondre à des exigences élevées.

Les besoins des victimes et le respect des principes humanitaires étant au cœur de son action, l'aide humanitaire de la Confédération est un domaine de la Direction du développement et de la coopération, donc une unité du Département fédéral des affaires étrangères. A ce titre, elle fait partie intégrante de la politique étrangère de la Suisse.

En sa qualité d'Etat signataire et dépositaire des Conventions de Genève, mais aussi en tant que gardienne de la 4<sup>e</sup> Convention, la Suisse jouit d'une grande reconnaissance internationale et d'une forte crédibilité en matière d'engagement humanitaire. L'aide humanitaire de la Confédération contribue à renforcer la Genève humanitaire. Elle travaille de façon aussi indépendante que l'exigent la rapidité et la responsabilité humanitaire, tout en multipliant autant que possible ses réseaux de relations. En dehors de l'administration fédérale, ses principaux partenaires sont le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les agences humanitaires des Nations Unies et certaines organisations non gouvernementales, notamment les œuvres d'entraide suisses.

Les prestations de la Suisse humanitaire connaissent une forte visibilité. Par l'engagement ciblé de personnel et de moyens, la Suisse apporte son aide là où des gens ont besoin de secours et d'assistance. Cette aide apolitique et inconditionnelle renforce son prestige dans les enceintes internationales, permet d'intensifier les relations bilatérales et soutient par solidarité les efforts entrepris pour faire progresser la sécurité humaine et le développement. Par ses activités de prévention et de préparation aux catastrophes naturelles, l'aide humanitaire de la Confédération

<sup>9</sup> RS 172.211.31

<sup>10</sup> [http://www.oecd.org/document/56/0,3343,en\\_2649\\_34603\\_44020118\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/56/0,3343,en_2649_34603_44020118_1_1_1_1,00.html)

s'engage aussi dans le domaine de l'environnement et de la durabilité dans la gestion des ressources naturelles.

## **2 Commentaires**

### **2.1 Enjeux de l'aide humanitaire**

Sur le terrain, l'aide humanitaire internationale ne connaît qu'un seul souci et mandat: répondre aux besoins, secourir les personnes en détresse et limiter le risque de nouvelles situations d'urgence. Depuis l'émergence du droit international humanitaire, les principes qui la régissent sont l'humanité, la neutralité, l'impartialité et l'indépendance.

Le défi constant et primordial qui se pose à l'aide humanitaire est de fournir en tout temps, partout et selon les mêmes principes protection et assistance aux victimes de catastrophes et de conflits, et ce avec des ressources précises et limitées. Le contexte humanitaire et les prestations requises ont beau changer, la réponse reste la même: l'aide humanitaire a pour mission de sauver des vies et d'atténuer des souffrances.

Des phénomènes comme le manque d'eau, la désertification progressive, la sécheresse ou les inondations ont des conséquences dramatiques pour les pays pauvres. Dans les régions pauvres du globe, l'augmentation de l'insécurité alimentaire, les conflits irrésolus et les Etats fragiles au système juridique inopérant aggravent les conflits existants et les déséquilibres économiques et démographiques, tout en favorisant les flux migratoires. La transformation de l'ancien monde bipolaire en un nouveau système polycentrique et le renversement des régimes établis généreront peut-être un jour une nouvelle stabilité, mais à court terme, il en résulte souvent des besoins humanitaires importants.

Dans de nombreux cas, les conflits armés ont quitté le champ classique des guerres interétatiques pour devenir des conflits armés asymétriques, dans lesquels le droit international humanitaire et les droits humains sont de plus en plus violés, et ce gravement. Accéder aux populations en détresse devient plus difficile. L'aide humanitaire internationale travaille de plus en plus dans un contexte de crises régionales, d'érosion des pouvoirs publics et d'attaques ciblées contre la population civile, voire contre le personnel humanitaire. Dans bien des situations de conflit, la perception des humanitaires s'est dégradée, et leur sécurité n'est plus garantie dans la même mesure qu'autrefois. Souvent, la communauté internationale travaille des années dans des situations auxquelles il n'y a pas de solution politique claire et où la population civile est plongée durablement dans la détresse.

### **2.2 Priorités de l'engagement jusqu'en 2013**

Depuis des années, l'aide humanitaire de la Confédération fournit des prestations constantes et de haut niveau. Dans le domaine de l'aide d'urgence, les procédures de «rapid response» ont fait l'objet d'une certification ISO 9001/2001, tandis que la Chaîne suisse de sauvetage est reconnue officiellement (INSARAG classified) par les Nations Unies.

Jusqu'en 2013, les priorités restent largement celles du message en vigueur<sup>11</sup>. La «Stratégie 2010 de l'aide humanitaire de la Confédération» définit ainsi le but cette dernière: *«Contribuer, avant, pendant et après les événements qui ont des conséquences graves pour la population, à réduire les risques, à prévenir les destructions et la détresse, à protéger et à sauver des vies humaines et à apaiser les souffrances. Soutenir les personnes et les communautés dans leurs efforts de reconstruction et de réconciliation; revendiquer l'application des principes humanitaires aux victimes et les aider à faire entendre leur voix.»*

L'aide humanitaire de la Confédération doit rendre des comptes au Parlement et au peuple suisse; elle est donc tenue d'engager les moyens disponibles rapidement, efficacement et de façon ciblée.

Elle a aussi des obligations à l'extérieur, là où les besoins des victimes sont au centre de son travail: l'aide doit être axée sur les résultats et être fournie de façon ciblée et coordonnée.

Des deux côtés, le but est de satisfaire aux plus hautes exigences de qualité, dans les domaines de l'innovation, de la participation, de la transparence et de la visibilité.

Les engagements, projets et programmes de l'aide humanitaire de la Confédération sont fixés essentiellement en fonction de l'évaluation des besoins, de la fragilité, de la vulnérabilité des personnes et des structures faces aux crises. Dans son travail, elle respecte systématiquement le droit international humanitaire et les principes humanitaires reconnus universellement. Elle exige le même respect de la part de ses partenaires. Elle tient compte de la pertinence des questions d'égalité des sexes pour les populations cibles, de la qualité du travail, des aspects inhérents à la sécurité, de la preuve de l'efficacité et de l'avantage comparatif de la Suisse.

Le tableau ci-dessous récapitule le travail de l'aide humanitaire de la Confédération.

<sup>11</sup> FF 2006 9093

Tâches	Objectifs	Activités
Prévenir et préparer	Réduire durablement les risques naturels et technologiques qui menacent la vie et les bases mêmes de l'existence	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mettre sur pied et renforcer les capacités d'identification et d'évaluation des risques</li> <li>– Soutenir les efforts de gestion intégrale du risque</li> <li>– Renforcer les structures nationales et locales de maîtrise des crises et des catastrophes</li> <li>– Promouvoir les mécanismes d'échanges de savoir et d'expériences</li> <li>– Renforcer la coordination internationale</li> </ul>
Aide d'urgence (secours immédiats et aide à la survie)	Sauver des vies et assurer la couverture des besoins fondamentaux des victimes	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Etablir l'inventaire des besoins par genre et évaluer la situation</li> <li>– Assurer l'approvisionnement de base en eau potable et en nourriture</li> <li>– Mettre à disposition des abris temporaires</li> <li>– Assurer une assistance médicale d'urgence</li> <li>– Prendre soin des réfugiés, des personnes déplacées et des sans-abri</li> <li>– Renforcer la coordination internationale des efforts d'assistance d'urgence</li> </ul>
Reconstruction/ réhabilitation	Franchir les premiers pas de la (re)construction et vers un développement durable et respectueux des genres	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Soutenir le retour et la réintégration des réfugiés, des personnes déplacées et des sans-abri</li> <li>– Reconstruire les infrastructures de base, y compris les bâtiments publics, comme les écoles, les centres sanitaires et les réseaux de distribution d'eau</li> <li>– Mettre des logements à disposition</li> <li>– Encourager l'initiative et la prise de responsabilité</li> <li>– Recréer et maintenir les conditions-cadres nécessaires au bon fonctionnement de la société</li> </ul>
Plaidoyer	Renforcer la responsabilité et l'engagement en faveur des victimes	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Protéger par la présence et le témoignage</li> <li>– Intervenir (dans les organes internationaux) en faveur des victimes; promouvoir l'analyse et informer sur la situation des victimes, en particulier dans les conflits dits «oubliés»</li> <li>– Renforcer la coordination internationale, les efforts d'assistance et l'allocation des ressources financières</li> <li>– Améliorer la cohérence des mesures humanitaires, militaires, économiques et relevant de la politique de la paix</li> <li>– Renforcer les médias</li> </ul>

### **3 Conséquences**

#### **3.1 Conséquences pour la Confédération**

Pour la continuation de l'aide humanitaire de la Confédération une prolongation du 6<sup>ème</sup> crédit-cadre et une augmentation de 112 millions sont nécessaires. Ce montant est constitué de 82 millions pour les engagements liés à l'exercice de l'aide humanitaire pour la deuxième moitié 2012 ainsi que d'une réserve de 30 millions pour les urgences humanitaires. Cette réserve remplace celle stipulée dans le crédit-cadre du 29 novembre 2006 de 110 millions<sup>12</sup>. Le calcul de l'augmentation du crédit-cadre comprend les engagements dont les paiements deviennent effectifs après l'année en cours. Cela correspond à env. 15 % des dépenses annuelles.

A l'exception des sommes destinées aux victimes de catastrophes exceptionnelles, les fonds nécessaires sont prévus au budget et dans le plan financier de la Confédération. Ils sont approuvés chaque année par le Parlement dans le cadre du budget annuel.

Le présent projet n'a pas de conséquences personnelles.

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

L'exécution de l'arrêté fédéral proposé étant du ressort exclusif de la Confédération, elle n'engendre aucune charge pour les cantons et les communes.

#### **3.3 Conséquences économiques**

L'aide humanitaire n'a aucune incidence sur l'économie suisse.

### **4 Liens avec le programme de la législature et le plan financier**

Le présent projet se réfère à l'objectif 16 («réduire la pauvreté») et à la mesure «continuer l'aide humanitaire internationale de la Confédération pendant les années 2011 à 2016», exposés dans la ligne directrice 5 («consolider la position de la Suisse dans un monde globalisé») du message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011<sup>13</sup>. Il est également prévu dans les objectifs du Conseil fédéral pour 2011.

<sup>12</sup> FF 2006 9093

<sup>13</sup> FF 2008 713

## **5 Aspects juridiques**

### **5.1 Constitutionnalité et légalité**

La proposition de prolonger et d'augmenter le crédit-cadre se fonde sur l'art. 167 Cst.<sup>14</sup>, qui prévoit la compétence budgétaire de l'Assemblée fédérale, et sur l'art. 9, al. 1, de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales<sup>15</sup>, qui prévoit que 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.

### **5.2 Forme de l'acte à adopter**

Aux termes de l'art. 163, al. 2, Cst.<sup>16</sup> et de l'art. 25, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement<sup>17</sup>, l'acte à adopter dans le cas présent doit prendre la forme d'un arrêté fédéral simple, lequel n'est pas sujet au référendum.

### **5.3 Frein aux dépenses**

Conformément à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst.<sup>18</sup>, la prolongation et l'augmentation du crédit-cadre doivent être adoptées à la majorité des membres de chaque Conseil, vu que la décision entraîne une nouvelle dépense unique de plus de 20 millions de francs.

<sup>14</sup> RS **101**

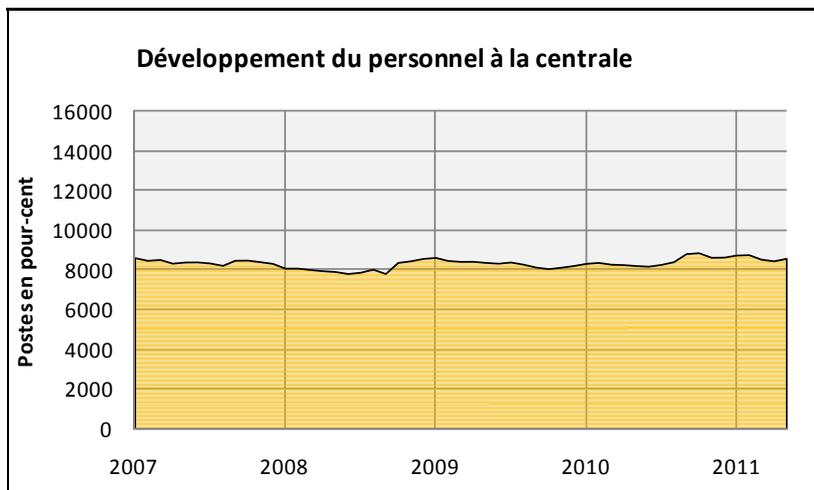
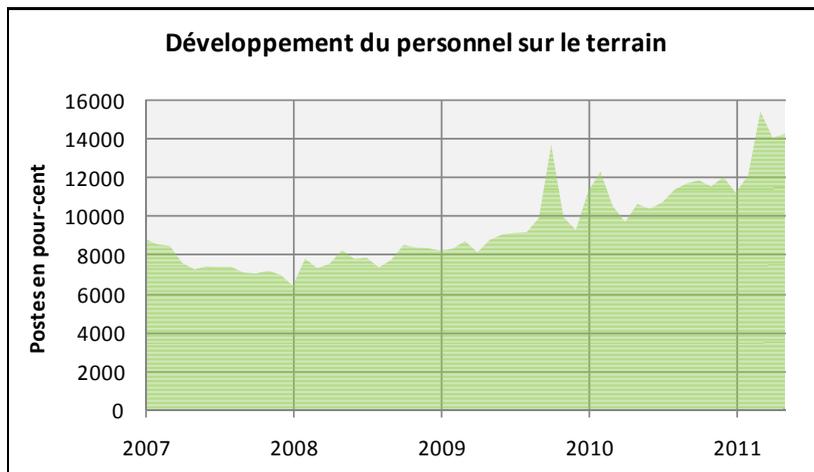
<sup>15</sup> RS **974.0**

<sup>16</sup> RS **101**

<sup>17</sup> RS **171.10**

<sup>18</sup> RS **101**

## Statistiques du personnel de l'aide humanitaire



La proportion du personnel engagé durablement à la centrale a pu être maintenue au même niveau depuis 2007 malgré l'augmentation importante des experts en mission sur le terrain et malgré les diverses tâches supplémentaires que l'aide humanitaire s'est vu confier.