

Copie pour Monsieur l'Ambassadeur MICHELI, Secrétaire général du
Département.

o. - WD/md

~~De Keesen à se rendre le 25~~ Je dois voir
~~De Gouard le 26~~ Le 30 janvier 1965

0.258.3

PROPOSITION

concernant le Comité international de la Croix-Rouge

I

- 1) En 1931 a été créée la Fondation en faveur du CICR qui a pour but (art. 1 des statuts) de "contribuer à aider le CICR à déployer en toute indépendance dans l'avenir les activités humanitaires qu'il a exercées jusqu'ici, en temps de paix comme en temps de guerre, dans le cadre de ses statuts."

Cette Fondation, à laquelle la Confédération a contribué pour un montant de 500 000 francs dispose aujourd'hui d'un capital inaliénable un peu supérieur à un million de francs. (Rendement annuel : environ 36 000 francs. - Le 15 % des revenus nets doit être versé chaque année au fonds de réserve inaliénable.) L'organe de surveillance de la Fondation est le Conseil fédéral.

- 2) En 1945 et 1946 l'Assemblée fédérale a accordé au CICR, dont les ressources s'étaient trouvées épuisées par l'énorme effort accompli au cours de la deuxième guerre mondiale, la faculté de recourir à des avances de la Confédération, remboursables sans intérêt, jusqu'à concurrence de 7 1/2 millions de francs (arrêtés fédéraux des 19 décembre 1945 et 5 avril 1946).

- 3) A compter de 1951 (A.F. du 7 juin) et conformément à une résolution contenue dans l'Acte final de la Conférence diplomatique de 1949 - invitant les Etats parties aux conventions de Genève à soutenir financièrement le CICR - une contribution annuelle de fr. 500 000.- est allouée par la Confédération au Comité international. Selon le barème esquissé à l'époque par le CICR, ce montant devait être supérieur à la contribution la plus élevée d'un quelconque/autre Etat (on avait en vue les Etats-Unis).

En 1963, à l'occasion du centenaire de la Croix-Rouge cette contribution a été portée à fr. 1 000 000.- par an.

./.



- 2 -

Telles sont les trois formes que revêt l'aide financière accordée par la Confédération au Comité international de la Croix-Rouge et telle est l'ampleur de cet appui.

1. La Fondation en faveur du CICR

Celle-ci fut créée entre les deux guerres mondiales à une époque où le modeste secrétariat du CICR ne comptait qu'une vingtaine de personnes (cet effectif fut renforcé temporairement pendant la guerre d'Espagne) et où une part prépondérante des travaux et des missions de l'Institution étaient l'oeuvre, accomplie à titre bénévole, de membres du Comité international.

Au lendemain de la guerre de 1939/1945, le monde avait changé. La Fondation n'était plus adéquate aux besoins considérablement accrus du bénéficiaire.

Des propositions ont été faites pour adapter la Fondation à la situation et aux exigences nouvelles ou, à défaut d'y parvenir, pour y mettre fin, mais sans succès. L'affaire en est donc restée au "statu quo". (Les revenus de la Fondation forment un modeste poste dans les ressources annuelles du Comité).

2. Le crédit (prêt) de 7 1/2 millions de francs

Après avoir eu recours une première fois à ce crédit dans les années 1945 à 1950, le CICR fut en mesure de le restaurer en remboursant à la Confédération les avances reçues.

Le CICR y a fait appel à nouveau pour ses actions au Népal (1962) puis au Yemen (1963-1964). Le solde du crédit est actuellement d'environ 4 millions de francs. Une nouvelle demande d'avance remboursable, à laquelle il n'a pas encore été donné suite, a été présentée par le CICR le 13 janvier 1965 pour cette même action au Yemen.

En revanche, le Comité international n'a pas recouru au crédit précité pour son action à Stanleyville, Congo (1964) qui a été financée par les Etats-Unis et s'est soldée par un échec. Plus d'une cause ont certainement motivé celui-ci. Mais la seule qui importe dans le cadre de cette notice est le "support" américain.

./.

- 3 -

Des personnalités africaines très pondérées et apparemment aussi objectives que le permet à l'égard de tiers la doctrine de l'Unité africaine, déplorent que l'aide américaine, si généreuse et utile, soit malheureusement entachée d'un grave handicap : l'éclat avec lequel elle est dispensée. Cet éclat appelle pour ainsi dire inévitablement la réplique et la pire. Les mêmes africains reconnaissent à la Suisse, outre qu'elle est neutre et désintéressée, l'incalculable avantage d'agir avec discrétion; ses interventions en sont d'autant plus efficaces. Au premier plan de celles-ci, mes susdits interlocuteurs placent la mission Croix-Rouge au Yémen, tant il reste vrai que l'action du CICR, lorsqu'elle atteint son but, avait toujours été confondue par l'étranger, jusqu'à l'automne tout au moins, avec aide Suisse.

Pour quelles raisons le CICR - dans l'impossibilité d'entreprendre son action à Stanleyville avec ses propres ressources - n'a-t-il pas fait appel à l'aide de la Confédération? Geste de fils prodigue soutenu par la tentation américaine ou lassitude d'avoir à solliciter? Le CICR n'ignorait pas que la Confédération était prête à effacer ses dettes présentes, à renouveler son prêt - voire à fonds perdus... Toutefois, ^{cela aurait-il été} ~~serait-ce~~ possible sans avoir à négocier derechef? Sans perdre un temps précieux?

Par sa décision du 21 avril 1964, le Conseil fédéral a limité à 150 000 francs par mois les avances remboursables pouvant être consenties au CICR pour son action au Yémen. En même temps, le crédit de fr. 7 1/2 millions n'ayant jamais été inscrit au budget, il est impossible, même pour ces montants, d'y recourir rapidement; une procédure de demande de crédit supplémentaire est chaque fois nécessaire. C'est moins, semble-t-il, la présentation en temps voulu des décomptes de ses actions - décomptes que le CICR s'est à plusieurs reprises déclaré prêt à communiquer au Département - , que les inconvénients précités qui peuvent l'avoir détourné de sa voie traditionnelle au moment où un choix se présentait.

D'autres causes moins évidentes ont peut-être encore contribué à la formation du "complexe du prêt conditionnel" qui paraît s'être créé chez les membres et le personnel supérieur du CICR. Quoi qu'il en soit, il est clair que cette institution, centenaire et hautement honorée de par le monde, consciente des éminents services qu'elle a rendus tant à notre pays qu'à l'humanité, est affectée par cette situation qui la contraint, semble-t-elle croire, à une mendicité humiliante, tout en paralysant ses mouvements. Les impératifs d'urgence et l'imprévisible qui commandent une grande part de ses actions

./.

- 4 -

s'accrochent mal du rythme de l'Administration. Elle demande que la Confédération lui fasse confiance.

C'est apparemment dans cet esprit que le directeur exécutif et le chef des services administratifs du CICR se sont adressés le 13 janvier au chef de la Division des organisations internationales en demandant que les dettes contractées jusqu'à ce jour par le CICR envers la Confédération soient effacées et que les Chambres renouvellent, dans sa première intégrité, le crédit de 7 1/2 millions de francs avec faculté pour le CICR d'y recourir librement jusqu'à ce que, revenu à meilleure fortune, il puisse rembourser les avances reçues.

3. La contribution annuelle

On entend dire dans divers départements que la Confédération a été très généreuse pour le CICR à l'occasion du centenaire de la Croix-Rouge. Une confusion doit être dissipée à cet égard. Ce n'est pas au CICR qu'ont été attribués le bénéfice de la frappe de 400 000 écus commémoratifs ou du moins son équivalent (un million), celui de la vente des blocs philatéliques édités pour le centenaire (environ 770 000 francs), la garantie de déficit relative au Congrès du centenaire (500 000 francs) et enfin le "don du centenaire" destiné à la création de l'Institut Henry Dunant à Genève (8 1/2 millions). Une part de cette somme doit être affectée il est vrai à l'agrandissement des locaux abritant la cartothèque de l'Agence centrale de recherches, mais le principal et l'ensemble des largesses précitées sont des gestes accomplis en faveur à la fois du CICR, de la Croix-Rouge suisse et de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge auxquels ils s'adressent en indivision.

Il reste pour le CICR en particulier le redoublement de la subvention annuelle de la Confédération à cette institution qui a passé dès 1963 (A.F. du 27 septembre 1962) de 500 000 francs à 1 000 000 de francs. Compte tenu de la dévaluation de la monnaie entre 1951 et 1965, cette augmentation représente-t-elle aujourd'hui beaucoup plus qu'un ajustement à la hausse du taux de renchérissement? De toute façon et surtout, est-elle adéquate à ce que la Confédération attend du CICR et proportionnée au soutien qu'elle accorde à d'autres organisations à but international?

./.

- 5 -

II

Quelques chiffres éclaireront le tableau.

La Confédération a participé en 1963 aux dépenses des organismes spécialisés suivants des Nations Unies

UNESCO	par une contribution de	fr. 712.145.-
OIT	par une contribution de	fr. 782.153.-
FAO	par une contribution de	fr. 787.888.-
	à quoi s'ajoute un don (répété en 1964 et en 1965) au PAM ou Programme alimentaire mondial (FAO/ONU) de	fr. 1.431.900.-
OMS	par une contribution de	fr. 1 162.799.-
UNICEF	par une contribution de	fr. 1 500.000.-

Pour chacune des années 1964, 1965 et 1966, cette subvention a été élevée à fr. 1 900 000.- par an.

En 1964, la Suisse a en outre accordé aux Nations Unies pour leur action à Chypre pendant neuf mois, trois fois 80 000 \$ USA, soit en moins d'une année plus de fr. 1 000 000.-.

Toutes ces contributions - et toutes autres subventions aux Nations Unies qui ne peuvent être mentionnées ici - sont pratiquement versées inconditionnellement, car il est clair que tout en étant invitées à donner leur avis sur des programmes plus ou moins détaillés et en ayant théoriquement accès aux comptes des organismes bénéficiaires, les Autorités suisses ne sont pas en mesure d'en contrôler réellement les dépenses.

D'autre part, le nouveau crédit voté par l'Assemblée fédérale au titre de la Coopération technique vient de mettre à la disposition du Département pour l'aide (technique) aux pays en voie de développement un montant de 90 millions de francs pour une période de trente mois (du 1er janvier 1965 au 30 juin 1967), soit fr. 3 000 000.- par mois.

L'écart entre ces chiffres et plusieurs de ceux qui précèdent, et l'allocation annuelle de la Confédération au CICR est patent.

./.

- 6 -

On pourrait citer d'autres chiffres encore tels les montants inscrits au budget de la Confédération pour 1965, au titre de subventions à l'Organisation européenne pour la recherche spatiale et à l'Organisation européenne pour la recherche atomique, subventions qui totalisent ensemble quelque huit millions de francs.

Par toutes les dépenses qui viennent d'être énumérées, la Suisse tient avec honneur, voire généreusement son rang de petite et grande nation dans la communauté internationale. Elle s'associe aux efforts multilatéraux non politiques des Nations Unies et de l'Europe en partenaire appréciée et déploie une aide bilatérale certainement remarquable.

Cet énorme effort financier, cette présence suisse dans le monde ne traduisent pourtant à aucun moment la vocation propre de la Confédération, soit parce que le travail s'accomplit en équipe (avec d'autres Etats), soit parce que l'aide se veut technique (et non humanitaire). Or, sur le plan de la technique comment faire mieux que les Etats-Unis ou que l'Allemagne fédérale, par exemple, dont les dimensions matérielles dépassent tellement les nôtres, ou même que la Suède dont, par surcroît, l'aide est aussi celle d'un Etat neutre?

III

En revanche, la Suisse a donné le jour à une institution unique au monde, qui est sienne, qui est suisse bien que tournée vers la souffrance du monde entier, une institution d'une totale originalité, au rayonnement incomparable. De cette institution est née la vocation de spiritualité et d'humanitarisme de la Suisse qui lui doit le meilleur de son renom à l'étranger, où le nom Suisse et celui du CICR n'ont fait qu'un jusqu'à ce jour. Cette institution, pour ainsi dire inespérée, dont chaque geste laisse par devers lui une résonnance morale, devrait être l'enfant chéri de la Confédération.

Que le CICR se veuille à l'égard du monde indépendant de toute influence et libre de toute allégeance envers un quelconque gouvernement, même le gouvernement suisse, procède du souci de pouvoir invoquer en tout temps cette indépendance nécessaire pour se mettre à l'abri d'une menace d'emprise étrangère éventuelle.

./.

- 7 -

Mais le CICR n'a jamais eu de secrets pour le gouvernement suisse qui a en quelque sorte toujours eu ses entrées au Comité. Même au temps où il était entièrement genevois (pendant un peu plus d'un demi siècle), le CICR a toujours compté parmi ses membres, voire ses présidents, d'éminentes personnalités "suisse". Preuve en soit son premier président, le général Dufour; puis le deuxième, M. Gustave Ador, qui cumula même temporairement cette charge avec celles de chef du Département politique fédéral et de président de la Confédération. Le CICR fit ensuite appel au successeur de M. Ador à la tête du Département politique, M. Giuseppe Motta ainsi qu'à l'ancien juriste du Département, le président Max Huber, auteur comme on sait de toute la doctrine juridique qui est aujourd'hui à la base des actions du CICR. Et, dès lors, d'autres éminents confédérés (en nombre peut-être trop restreint; les statuts du Comité limitent à 25 le nombre de ses membres) n'ont cessé de se succéder à Genève ayant en même temps l'oreille et la confiance de Berne: le président Carl-Jakob Burckhardt, ensuite Ministre de Suisse; le président Paul Ruggier, Ambassadeur de Suisse; le général Guisan; M. Max Petitpierre, ancien chef du Département politique et ancien président de la Confédération; enfin, le président Gonard, ancien colonel commandant de corps de l'armée suisse. (Je laisse de côté les médecins et les savants). Le CICR a bien prouvé son attachement à la patrie.

Pour certains observateurs étrangers, cet attachement est même si manifeste, de même que la réciproque ("le CICR est un instrument de la politique suisse") qu'il motiverait l'abstention de certains grands Etats à participer au financement du CICR.

Le mérite de la triste expérience de Stanleyville aura peut-être été de prouver aux Américains qu'en dépit de cette nationalité suisse irréductible, le CICR est effectivement totalement indépendant et maître de ses décisions. Mais cette expérience qui faillit faire oublier au CICR le privilège de la neutralité suisse et faire perdre à la Suisse l'apanage d'être le support du CICR, a échoué.

Les Etats-Unis auraient entre-temps annoncé au CICR leur décision de contribuer - dès que la loi ad hoc nécessaire aura été promulguée - par une subvention annuelle de 250 000 \$ USA, au budget du Comité international.

Le CICR est cependant revenu à Berne, (voir ci-dessus, début page 4). L'espoir formulé ici est qu'à cette requête réponde - dans un avenir pas trop éloigné - un geste de la Confédération, réellement généreux, ou tout au moins adéquat, envers le CICR dont la pauvreté ne peut rien engendrer de bon.

./.

IV

- 1) Il est difficile d'articuler un chiffre. Au regard du budget de la Confédération et de ce que représente le CICR pour la Suisse - toute perte de vitesse du CICR constituerait une perte de prestige pour la Confédération -, la soussignée est tentée de penser qu'une contribution annuelle de 10 millions de francs ne serait pas excessive. (La Coopération technique dispose depuis le 1er janvier de 36 millions par an).
- 2) Une deuxième question est la forme qu'il conviendrait de conférer à cet appui financier.
- a) Si les Etats-Unis donnent suite à leur intention de participer au financement du CICR par une subvention annuelle de 250 000 \$ USA, la Confédération devrait ipso facto - pour être fidèle au principe posé en 1951 - élever sa propre contribution à un montant supérieur qui ne pourrait guère être inférieur à 1 1/2 million de francs, mais pourrait aussi être plus important (en invoquant la perte de pouvoir de la monnaie) : par exemple deux ou trois millions de francs.
- Il ne serait pas nécessaire pour autant que toute l'aide financière de la Suisse revête cette forme.
- b) Les raisons qui avaient déterminé l'Assemblée fédérale à accorder au CICR en 1945 et 1946, ou poussé le CICR à demander un prêt plutôt qu'un don extraordinaire, ne me sont pas connues. Il est possible qu'il y ait eu dans ces démarches plus que de la discrétion ou un souci d'économie puisque la Confédération est disposée à abandonner ce prêt; peut-être une profonde sagesse a-t-elle été à l'origine de cette décision qui permet au CICR de maintenir aux yeux du monde la fiction de son indépendance totale, à laquelle il tient légitimement.
- Mais, d'autre part, on l'a vu, des difficultés psychologiques sont nées de cette forme de soutien financier, un état d'inhibition s'est créé chez le CICR accablé par sa dette et l'on est en droit de se demander s'il est opportun de persévérer dans cette voie.
- c) Il reste la troisième et la plus ancienne : celle de la Fondation en faveur du CICR, à laquelle pourraient être versés annuellement 7 millions en plus des 3 millions - qui seraient remis, d'autre part, au CICR au titre de contribution ordinaire. Rien n'empêche, sauf erreur,

- 9 -

une Fondation de posséder une fortune indépendante de son capital inaliénable et c'est, bien entendu, au titre de cette fortune et non en augmentation de la réserve inaliénable qu'il y aurait lieu, le cas échéant, de verser ces fonds. Le CICR a suffisamment fait ses preuves, en un siècle de glorieuse carrière, pour que le soin puisse lui être laissé d'administrer et gérer ces sommes, selon l'importance - qui peut varier - de ses dépenses annuelles. Au reste, le Conseil fédéral demeurant l'organe de surveillance de la Fondation, la gestion des fonds resterait en définitive placée sous son contrôle.

Toutefois, si le but de l'opération était de renforcer la participation suisse au financement du CICR, tout en évitant de donner trop de publicité à ce renforcement (ce qui serait le cas si la Confédération versait 10 millions par an au Comité international, au titre de contribution ordinaire), un inconvénient pourrait être le droit de regard que détient, sauf erreur, la Commission permanente de la Croix-Rouge internationale dans les comptes de cette Fondation.

Une solution de rechange pourrait être alors la création d'une nouvelle Fondation exclusivement suisse, à capital inaliénable minimum, appelée à gérer, toujours sous surveillance du Conseil fédéral, des fonds qui devraient désormais - et sans décourager d'autres formes de financement du CICR - assurer à celui-ci la possibilité de "déployer en toute indépendance dans l'avenir ses activités humanitaires", comme l'ont voulu d'un commun accord les plus éminents représentants du CICR et les hautes autorités suisses.

- 3) Un dernier point pourrait compléter cette proposition : la soussignée pense que vu le caractère spécifique des tâches du CICR, la Confédération pourrait encourager la recherche d'une formule de convention entre la SWISSAIR et également la BALAIR, et le Comité international de la Croix-Rouge en vue d'assurer à celui-ci le maximum de facilités possibles en tout temps.


D. Werner