

Feuille Fédérale

Berne, le 19 janvier 1968 120^e année Volume I

N^o 3

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 36 francs par an: 20 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement

9813

Message

du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'appui financier de la Confédération au Comité international de la Croix-Rouge

(Du 28 novembre 1967)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet d'arrêté fédéral portant augmentation de l'appui financier accordé par la Confédération au Comité international de la Croix-Rouge. Le message qui suit en expose les motifs:

I. INTRODUCTION

Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) est entré en 1967 dans sa 105^e année d'existence. L'appui moral de la Confédération lui fut acquis dès la première heure. Le CICR a toujours compté au nombre de ses membres d'éminents serviteurs du pays: qu'il suffise de rappeler pour les origines le nom du général Dufour. Et c'est à la naissance du CICR que remonte la vocation d'entraide internationale de notre pays.

Un événement auquel nous sommes tellement accoutumés que nous n'y prêtons plus garde a consacré cette vocation d'une façon tout à fait exceptionnelle et lui a conféré une sorte de reconnaissance internationale. Nous voulons parler de la marque d'estime donnée à notre pays par les plénipotentiaires réunis en conférence diplomatique à Genève en août 1864 lorsque, avant de signer la première convention pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne et d'en confier la garde au Conseil fédéral, ils décidèrent de doter les services de santé des armées d'un emblème universel à l'image de celui de la Confédération. La Suisse avait ainsi offert à la Croix-Rouge, en cadeau de baptême, le support de sa propre neutralité. L'événement répond au profond désir de notre pays de contribuer au bonheur des peuples en cultivant l'amitié et l'entraide internationales, en recherchant la ju



sans se faire jamais le juge de personne, en facilitant la lutte pour l'allégement des souffrances physiques et morales et ceci en dehors de toute discrimination. Une telle similitude entre les principes de la Confédération et ceux de l'organisation à peine créée autorisait cet engagement de nos couleurs dans l'aventure qui allait devenir celle de la Croix-Rouge universelle.

Lors des récents événements survenus au Proche-Orient, à l'occasion desquels le CICR a accompli et continue à accomplir une tâche remarquable, de nombreux journaux étrangers, en signalant, si l'on peut dire, ses « performances » en faveur des victimes du conflit, ont relevé, en partie comme une découverte, le fait que ce comité « international » est entièrement formé de citoyens suisses. L'extrême originalité de cette institution privée qui traite directement avec les gouvernements et délibère souverainement en toutes circonstances, peut certes surprendre même après un siècle d'existence au cours duquel son autorité morale n'a cessé de s'affirmer et de grandir. Ce qui importe avant tout, c'est que soient respectées les conditions de son efficacité. La première, nous le savons, est son indépendance, garante de son impartialité. Le CICR n'a de comptes à rendre à personne, notamment à aucun gouvernement et n'est tenu d'en consulter aucun ni personne avant de prendre ses décisions. Cette exceptionnelle liberté d'action qui lui permet, le cas échéant, de passer aux actes avec une très grande rapidité, est un de ses principaux atouts. Quant à son efficacité, qui en dépend, les événements ne cessent d'en fournir de nouvelles preuves à l'échelle mondiale. Nous voyons actuellement le CICR engagé dans des actions fort difficiles en Extrême Orient, au Proche-Orient et dans divers pays d'Afrique, pour ne mentionner que ses missions les plus spectaculaires. Nous l'avons vu mener à chef au Yémen, ces dernières années, une tâche ardue de pionnier, installer un hôpital de campagne en plein désert et secourir, non seulement des blessés de guerre, mais une population civile abandonnée à elle-même qu'aucune autre organisation internationale ne pouvait assister.

Constamment confronté avec les gouvernements liés par les conventions de Genève, le CICR allait aussi l'être, nécessairement, avec l'Organisation des Nations Unies. On aurait pu s'attendre, au vu de l'essor de celle-ci et de ses dimensions toujours plus vastes, qu'un organisme aussi petit numériquement que le CICR, sans voix dans les assemblées qui gouvernent les Nations et doté de moyens presque dérisoires comparés à ceux des Nations Unies, en serait réduit à assister impuissant à son déclin, par une diminution progressive de son importance et de son prestige. Or, au contraire, non seulement le retour, si regrettable, d'événements sanglants ou litigieux qui n'ont pu être évités, réclame de plus en plus fréquemment ses interventions dans les différents continents, mais à diverses reprises, au cours de ces dernières années, le CICR s'est vu invité à prêter ses services à des fins qui n'étaient rien de moins que la sauvegarde de la paix mondiale. Il est plus que vraisemblable qu'une part du crédit moral qui lui est accordé est due, aujourd'hui comme hier, au fait qu'on le sait appuyé sur la Confédération.

Pour que l'institution soit en mesure d'accomplir ses tâches, il est nécessaire que son indépendance financière soit assurée au même titre que son indépendance juridique et morale. Cette situation a été maintes fois et très sérieusement examinée par le CICR. Il y a une quarantaine d'années celui-ci s'adressait aux autorités fédérales en vue de la création d'une fondation (Fondation en faveur du Comité international de la Croix-Rouge) qui fut constituée en 1931 et qui aurait dû permettre avec d'autres concours encore de régler une fois pour toutes le problème de son financement. Mais les bouleversements issus de la seconde guerre mondiale ont pratiquement rendu cette fondation inopérante: qui lui apporterait le complément de capital voulu pour garantir au CICR un revenu annuel de plusieurs millions de francs, tel que le réclame l'ordre économique mondial en vigueur depuis 1945? Nous reviendrons plus loin sur le fond du problème financier du CICR tel qu'il se présente aujourd'hui. Mais d'emblée nous voudrions poser la question de principe de la part de responsabilité qui revient à notre pays dans son financement.

Depuis une vingtaine d'années, l'éventail des œuvres d'entraide internationale auxquelles la Confédération accorde son appui s'est considérablement élargi. Le moment nous paraît venu de reconsidérer la situation du CICR dans une perspective qui tienne compte de ces développements nouveaux. Si nous sommes ainsi amenés à établir certains parallèles avec d'autres organisations, notamment des institutions spécialisées et des programmes des Nations Unies, précisons que de telles comparaisons ne sauraient s'entendre sur le plan des tâches respectives de ces organisations et de celles du CICR, fondamentalement différenciées. Mais les conditions de la vie moderne et les moyens techniques qu'elles impliquent pour l'exécution des tâches opérationnelles sont les mêmes pour tous et il nous a paru bon, en réexaminant la situation du CICR, d'avoir aussi à l'esprit l'effort financier que nous accomplissons à d'autres titres au nom de la solidarité internationale. Ceci d'autant plus que le CICR ne reçoit pas des autres gouvernements le même appui que les institutions en question.

Mais rappelons d'abord pour mémoire à combien s'est élevé jusqu'ici l'appui financier de la Confédération au CICR. En l'espace d'un siècle (104 ans exactement), le gouvernement suisse lui a accordé:

- un don inaliénable de 500 000 francs en 1931, dont seul le revenu peut être utilisé;
- une subvention de 200 000 francs le 5 septembre 1939;
- une deuxième subvention extraordinaire de 3 millions de francs le 15 mai 1942;
- l'octroi d'une avance jusqu'à concurrence de 5 puis 7½ millions de francs (arrêtés fédéraux des 19 décembre 1945 et 5 avril 1946);

- des contributions annuelles (dès 1952) pour un montant global de 11 millions de francs à fin 1967;
- enfin quelques allocations imputées sur le crédit destiné aux œuvres d'entraide internationale, principalement un don de 450 000 francs à l'occasion du conflit du Proche-Orient (1967);
- les dons fédéraux accordés à la Croix-Rouge à l'occasion du centenaire de 1963 ne concernaient pas que le CICR, exception faite du crédit de 7 millions de francs destiné à l'aménagement et à l'agrandissement de ses immeubles. (Ce crédit n'a pas encore été utilisé; cf. message aux chambres du 5 juin 1967.)

A propos de la date tardive (1931) du premier don de la Confédération au CICR, sous forme de capital inaliénable qui permit la création de la «Fondation pour le Comité international de la Croix-Rouge», il sied de relever qu'aussi longtemps que celui-ci s'est trouvé à même de le faire, il s'est abstenu de solliciter l'aide financière de la Confédération. Ce n'est qu'en 1927, ayant déjà derrière lui soixante-quatre années de carrière remarquable, englobant notamment la première guerre mondiale, que le CICR s'est décidé à faire appel pour la première fois à la générosité de la Confédération. (Mémoire du Comité international de la Croix-Rouge au Haut Conseil Fédéral, du 27 septembre 1927.) Le temps des mécènes paraissait hélas révolu... Cette parenthèse démontre l'esprit d'économie et la discrétion qui ont toujours animé le CICR.

Pour en revenir, ceci dit, aux chiffres qui ont fait l'objet de l'énumération qui précède, il saute aux yeux qu'il n'est guère possible de faire la somme de ces prestations hétérogènes, en partie dons, en partie prêts. — Nous laisserons donc provisoirement de côté le crédit de 7½ millions de francs ouvert au CICR à ce dernier titre. En additionnant l'ensemble des autres montants, y compris, malgré la disparité de ce poste, les 500 000 francs de capital inaliénable, ainsi que les 7 millions non encore versés destinés aux immeubles du CICR, nous arrivons à un total de peu supérieur à 22 millions de francs effectivement accordés en don par les autorités fédérales au CICR depuis sa création en 1863 jusqu'à aujourd'hui.

En regard de ce chiffre, citons quelques contributions versées par notre pays à des institutions du système des Nations Unies, choisies parmi celles dont les tâches ont un caractère humanitaire: 14 millions de francs à l'Organisation mondiale de la santé (OMS) depuis 1948; 8,6 millions du Programme alimentaire mondial (PAM) depuis 1963; 30 millions au Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (FISE/UNICEF), depuis 1951. Par ailleurs nous consacrons actuellement, en une année, plus de trente millions de francs aussi à une autre forme encore de solidarité internationale: notre programme de coopération technique avec les pays en voie de développement.

Même si l'on admet que le crédit fédéral de 7½ millions de francs auquel le CICR est autorisé à recourir sous forme d'emprunts remboursables, lui

aurait été octroyé à fonds perdus, l'aide financière qui aurait été accordée au CICR en 104 années d'existence combien utiles resterait en dessous d'autres dépenses de la Confédération dans le domaine de l'entraide internationale. Il y a là une situation qui appelle peut-être certains ajustements. C'est toutefois moins le sentiment que nous pourrions faire davantage pour le CICR, compte tenu du soutien financier que la Confédération apporte notamment aux Nations Unies, qui nous a incités à vous adresser ce message que l'impérieuse nécessité de venir en aide à une institution à laquelle notre pays se sent particulièrement attaché et dont les réserves s'épuisent rapidement.

II. LA CONTRIBUTION ANNUELLE

Le rapport de gestion du CICR pour 1966 contient deux états financiers distincts. L'un, intitulé compte de résultats, reflète le budget ordinaire du CICR; il a trait à ses activités courantes. L'autre est en quelque sorte un compte de dépassement. Il concerne notamment certaines grandes opérations d'urgence dont il serait impossible au CICR de prendre les frais en charge dans le cadre de son budget ordinaire, mais dont il ne pourrait renoncer à assumer la responsabilité sans risquer de faillir à sa mission humanitaire. Nous y reviendrons plus loin après nous être d'abord arrêtés au budget ordinaire du CICR.

1. Le programme

Les activités courantes du CICR sont groupées sous trois titres principaux: activités extérieures, droit humanitaire et information, administration. Sous «activités extérieures» il faut comprendre les délégations permanentes régionales du CICR dans les différents continents; les missions périodiques ou spéciales effectuées temporairement de Genève en toutes directions; des missions médicales; le vaste problème des secours, y compris le matériel sanitaire, avec ses sous-problèmes d'emmagasinage et de transport souvent à destination des extrémités du monde; enfin l'activité de l'agence centrale de recherches. Celle-ci compte actuellement plus de 45 millions de fiches individuelles et reçoit encore en moyenne par mois — sinon dans toutes les langues de la terre du moins dans un grand nombre — 5000 demandes de nouvelles ou d'attestations. Les archives de l'agence centrale (pour les prisonniers de guerre principalement) et celles du service international de recherches d'Arolsen (RFA), également confié au CICR (concernant essentiellement les déportés civils de la seconde guerre mondiale) sont les seules au monde sur la base desquelles des attestations de captivité peuvent être valablement établies aux diverses fins requises (obtention et revalorisation de pensions, émigration, etc.). Par ces activités aussi variées qu'étendues, le CICR s'acquitte au niveau universel du lourd mandat qui le charge de veiller à l'application des conventions de Genève pour la protection des victimes de la guerre. Dans le cadre et dans l'esprit de celles-ci, il négocie, souvent à l'échelon le plus élevé; visite et assiste des prisonniers,

internés et détenus; évacue et soigne des blessés; réunit les membres dispersés d'une même famille; apaise d'innombrables angoisses en recueillant et transmettant des nouvelles; communique aux autorités responsables les observations de ses délégués, parfois sévères et qu'il restera seul à connaître avec elles; cultive les relations amicales qu'il se doit d'entretenir avec les Sociétés nationales de la Croix-Rouge du monde entier ainsi qu'avec les gouvernements; enfin prend toute initiative qu'il juge conforme à sa mission. La XX^e conférence internationale de la Croix-Rouge, tenue à Vienne en octobre 1965, lui a prodigué, à nouveau, à cet égard les plus larges encouragements.

Parallèlement, un vaste domaine juridique, celui du droit humanitaire international a dès longtemps ouvert au CICR un champ d'études et d'action d'une très grande importance. Depuis des décennies, le CICR poursuit et multiplie ses travaux, d'une conférence internationale de la Croix-Rouge à la suivante, en vue de soustraire l'humanité aux horreurs grandissantes de la guerre. On sait qu'il est l'auteur principal des quatre conventions de Genève, des textes révisés, de commentaires à leur sujet et de nombre de publications qui font autorité. On connaît moins certaines études particulières entreprises sur son initiative sur des questions d'une gravité exceptionnelle, comme par exemple des recherches scientifiques pour découvrir, si possible, les antidotes de gaz particulièrement nocifs, à l'époque où l'utilisation de gaz dans les conflits armés constituait encore le péril maximum et où cet usage n'avait pas encore été interdit par le protocole de 1925. Depuis des années, le CICR ne cesse d'appeler l'attention sur les dangers de la guerre indiscriminée qui menace aujourd'hui l'ensemble des populations, s'efforçant de mettre au point de nouveaux textes juridiques qui parviendraient, à défaut de mieux, à en limiter les effets. Des mandats répétés lui ont été donnés par les sociétés de Croix-Rouge et les gouvernements parties aux conventions de Genève, pour qu'il poursuive en consultation avec des experts de divers pays cette tâche ardue qui intéresse naturellement aussi l'Organisation des Nations Unies. Et bien d'autres activités lui incombent dans ce domaine juridique qui va des travaux les plus savants à la vulgarisation des conventions à l'usage des moins instruits. Car si les conventions de Genève ont sauvé d'innombrables vies, il faut pour qu'elles puissent en sauver autant et plus à l'avenir, qu'elles soient connues de tous ceux qui pourront avoir à les appliquer.

Un autre domaine important, voire essentiel, est celui de l'information, combien difficile et délicate, compte tenu de la discrétion dont le CICR ne saurait se départir sans perdre un de ses plus précieux atouts. Nous avons déjà laissé entrevoir qu'un problème soulevé par la nature universelle des tâches du CICR est celui des langues. Dans le domaine de l'information comme dans celui de l'agence de recherches, il apparaît à chaque instant. Pour atteindre le large public auquel ils sont destinés, les communiqués et les documents du CICR doivent paraître dans quatre langues et, si possible, davantage. Des suppléments de sa revue mensuelle, d'une haute tenue, sont édités en allemand, en anglais et en espagnol. Dans certains cas, le CICR doit recourir à des spécialistes du

russe, de l'arabe et d'autres langues orientales. Il lui appartient, sans l'appareil dont dispose normalement une organisation internationale (dont le personnel est international) d'en remplir les tâches.

Tel est, dans ses grandes lignes, le programme courant du CICR. Pour en assurer l'exécution, on sait qu'il faut à l'institution non seulement un personnel qualifié et dévoué, mais varié dans ses aptitudes professionnelles et sa formation. Le CICR a besoin de juristes, de médecins, de techniciens, d'infirmières et d'infirmiers, de diplomates, d'administrateurs, de lettrés, d'hommes et de femmes courageux... Ces qualités sont requises des cadres permanents comme d'un personnel complémentaire temporaire, mobilisable en tout temps à très bref délai, que le CICR s'efforce de recruter. C'est à cet effet qu'ont été créés et que sont formés les groupes pour missions internationales (G.M.I.). Le CICR cherche, d'autre part, à intéresser à son œuvre des étudiants suisses d'université. La disponibilité relative d'un certain nombre d'entre eux — n'ayant pas encore de charges de famille et ne se trouvant pas encore engagés dans leur future profession — permet de leur confier, le cas échéant et presque au pied levé, des missions secondaires de brève durée dans lesquelles ils peuvent se rendre très utiles. Aussi cette initiative récente du CICR rencontre-t-elle un succès réjouissant.

Le problème est infiniment plus complexe en ce qui concerne les membres des groupes pour missions internationales dont le CICR attend des qualités professionnelles dûment éprouvées et la maturité que requièrent des postes de chefs d'équipes ou, en tout état de cause, lourds de responsabilités. L'instruction de ces groupes qui embrassent toutes les spécialités scientifiques et techniques nécessaires aux missions du CICR sur le terrain, ainsi que leur maintien en haleine sous forme de cours de répétition d'une ou deux journées périodiquement, posent déjà des problèmes en raison des congés nécessaires. La « mobilisation » effective des membres des G.M.I., souvent sous le coup d'urgences, de façon très imprévue, en vue de missions à l'étranger soulève bien d'autres difficultés, qu'il s'agisse de professions libérales ou de fonctionnaires des administrations fédérales ou cantonales et malgré — voire à cause — de la brièveté du temps de service pouvant aller de quelques semaines à trois mois : problèmes de remplacement, d'indemnité, familiaux, etc. Le bureau du personnel du CICR — comme du reste le secrétariat central de la Croix-Rouge suisse, qui se charge du recrutement du personnel médical du CICR — se heurte chaque jour à d'infinies difficultés pour parvenir à faire face à cette question particulièrement grave puisqu'elle conditionne l'œuvre opérationnelle du CICR.

2. *Les ressources*

Quelles sont, pour faire face à l'ensemble de ces tâches qui constituent les activités courantes du CICR, les moyens dont il dispose ? Le budget du CICR est alimenté par trois sources principales : des dons, une participation des sociétés nationales de la Croix-Rouge et des contributions des gouvernements parties aux conventions de Genève.

a. Les dons

Ceux-ci sont par nature aléatoires; ils relèvent le plus souvent de facteurs émotionnels, c'est-à-dire occasionnels. En outre, beaucoup sont octroyés avec une affectation particulière. Tout appréciés et nécessaires qu'ils sont, ils ne sauraient donc former la base d'un financement régulier du CICR. C'est des contributions des sociétés nationales et des gouvernements que le comité attend cet indispensable appui.

b. Participation des sociétés nationales de la Croix-Rouge

Jusqu'en 1919, le comité international a été le seul organisme international de la Croix-Rouge. C'est autour de cette institution fondamentale que se groupaient les sociétés nationales dûment reconnues par le CICR — à qui appartient du reste toujours la fonction primordiale de «reconnaître» les nouvelles sociétés — et qu'elles se réunissaient déjà périodiquement en conférences internationales de la Croix-Rouge. Selon un processus de croissance normal, le mouvement, en se développant, a vu toutefois sa structure devenir plus complexe: un second organisme international, la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge, a vu le jour au lendemain de la première guerre mondiale. Dès lors, les sociétés nationales eurent à contribuer au financement de deux organisations internationales de la Croix-Rouge.

Cette situation, qui allait favoriser l'essor de maintes sociétés nationales, devait en revanche rendre plus difficile leur participation au budget du CICR. Ceci d'autant plus que le programme de développement que venait leur proposer la Ligue les touchait directement et se trouvait axé sur l'idée d'un monde en paix correspondant aux aspirations profondes de tous les peuples. Le partage allait donc presque à coup sûr se faire au profit de cette nouvelle fédération. Dans les périodes d'euphorie, où le renoncement à l'usage des armes, voire l'harmonie perpétuelle entre nations et entre gens de même nation, semblent des réalités à portée de main, on relègue volontiers à l'arrière-plan tout ce qui, de près ou de loin, rappelle le champ de bataille, le sang versé, les luttes fratricides et même les gestes d'apaisement accomplis au plus fort de ces luttes. En de tels moments, la notion de neutralité sous toutes ses formes pourrait elle-même paraître dépassée: qu'aurait-elle à faire en un monde où tout irait indéfiniment pour le mieux? Nous touchons ici au domaine de l'utopie, mais il n'en reste pas moins que le CICR, neutre par excellence, a connu les contrecoups des hauts et des bas que ces flux ou reflux d'espairs peuvent susciter. Outre sa vocation d'intermédiaire neutre dans les conflits (armés ou non), celle de théoricien et promoteur du droit humanitaire et de gardien suprême de la doctrine de la Croix-Rouge lui confère pourtant de lourdes tâches permanentes évidentes. Mais dans leur exécution, le CICR s'est adressé jusqu'ici, et pour cause, surtout à des élites. Ses efforts de diffusion des conventions de Genève, son œuvre juridique patiente et quotidienne tendant au perfectionnement de ces codes d'humanité et à l'élaboration de nouveaux instruments, sont en progression constante. Cependant la matière reste ardue et pour urgents que soient ces

travaux, ils le sont moins — dans l'ordre des nécessités immédiates — que des soins à domicile ou des secours en cas d'accident. Or l'image qu'offre la Ligue est avant tout celle de l'amélioration et de l'extension des services hospitaliers et sociaux dans la vie de chaque jour qui touche chacun, celle de l'infirmière prête à répondre en tout temps aux appels individuels et du samaritain prompt à porter secours en cas de catastrophe. Et ce programme trouve aujourd'hui une application nouvelle dans le cadre de la coopération technique en faveur des pays en voie de développement. Enfin, les sociétés nationales décident de l'emploi des fonds qu'elles mettent à la disposition de la Ligue ainsi que de ses programmes, alors qu'elles n'ont aucune part à la direction des activités du CICR.

Pour toutes ces raisons, c'est bien, en effet, du côté de la Ligue qu'a très rapidement penché la balance des contributions des sociétés nationales. En 1966, sur un total de 106 sociétés, 95 ont versé des contributions ordinaires à la ligue pour un montant global de 2 305 174 francs, dépassant de quelques milliers de francs les quotes-parts demandées et 18 sociétés lui ont en outre accordé des contributions additionnelles pour son programme de développement pour environ 500 000 francs. Pour le même exercice, 63 sociétés nationales seulement (mais 6 de plus qu'en 1965) ont contribué au budget du CICR pour une somme totale de 559 627 francs. Au cours de la même année, les dépenses ordinaires du CICR se sont élevées à 4 752 213 francs; le montant qui lui a été versé par les sociétés nationales en couvre donc à peine un neuvième.

c. Contributions volontaires des gouvernements

L'idée de faire par ailleurs appel aux Etats parties aux conventions de Genève pour assurer au CICR un appui financier régulier et adéquat répondait, comme il ressort de ce qui précède, à une nécessité pressante. Elle remonte, comme on sait, à la conférence diplomatique convoquée pour reviser et développer les conventions de Genève, de l'été 1949 (résolution n° XI de l'acte final de la conférence, signé à Genève le 12 août 1949).

La Suisse a été le premier pays à donner suite à cette résolution. Par arrêté fédéral du 7 juin 1951, la Confédération accordait pour la première fois une subvention annuelle au CICR. Son montant fut fixé à 500 000 francs. En 1962, tenant compte du renchérissement de la vie et des charges sans cesse croissantes de l'institution genevoise — dont la courbe des activités extérieures est révélatrice de l'état du monde — vous décidiez de porter cette contribution à 1 millions de francs par an (AF du 27 septembre 1962). En 1966, 68 autres Etats ont contribué au financement du CICR. Mais leurs prestations, qui se sont échelonnées pour cette année de quelques centaines de francs à un peu plus de 200 000 francs, n'ont dépassé que de peu au total 1 500 000 francs. Avec la participation de la Confédération ce chiffre s'est élevé à un peu plus de 2 500 000 francs. Les temps ne sont pourtant pas à l'euphorie et l'on est

en droit de se demander comment il se fait que ces versements gouvernementaux ne soient pas plus substantiels. Nous savons qu'une commission formée de représentants de cinq sociétés nationales de la Croix-Rouge (présentement des Pays-Bas, de la Grande-Bretagne, de l'Inde, du Mexique et de Tchécoslovaquie), intitulée «commission pour le financement du Comité international de la Croix-Rouge», a pour objet précisément, comme son nom l'indique, de rechercher les moyens d'assurer au CICR les bases financières nécessaires à son action, en agissant aussi auprès des gouvernements. En octobre 1965, sur l'initiative de ladite commission, la vingtième conférence internationale de la Croix-Rouge votait à l'unanimité la résolution suivante:

«La XX^e conférence internationale de la Croix-Rouge (la conférence internationale comprend les représentants des gouvernements liés par les conventions de Genève),

ayant pris connaissance du rapport présenté par la commission pour le financement du Comité international de la Croix-Rouge;

constatant le déséquilibre constant qui existe entre les ressources financières mises à la disposition du CICR et les besoins résultant des activités qu'il doit accomplir dans le cadre des conventions de Genève;

constatant en outre qu'il appartient en premier lieu aux gouvernements parties aux conventions de Genève de fournir au CICR les ressources financières qui lui sont indispensables pour faire face à ses obligations;

rappelant la résolution adoptée par la conférence diplomatique de 1949 aux termes de laquelle les gouvernements représentés à cette conférence ont reconnu la nécessité d'assurer un appui financier régulier au CICR;

adresse un pressant appel à tous les gouvernements des Etats parties aux conventions de Genève afin qu'ils inscrivent dans leur budget une contribution volontaire annuelle au CICR. Le montant de ces contributions devrait être établi ou augmenté de manière à représenter une part équitable des dépenses totales du CICR qui, actuellement, dépassent cinq millions de francs suisses par année.»

Le Comité international lui-même ne ménage aucun effort pour obtenir des Etats liés par les conventions de Genève (114 en 1966) une participation plus nombreuse et plus adéquate à son financement. Il poursuit ses laborieuses démarches notamment auprès d'Etats qui, traditionnellement, accordent largement leur appui aux œuvres d'entraide internationale. Il est frappant de constater, à cet égard, que des gouvernements, qui ont par exemple généreusement soutenu au cours de l'exercice écoulé le programme du haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, n'ont octroyé la même année que des allocations très inférieures au CICR et que d'autres gouvernements, qui contribuent heureusement aussi au programme de l'office précité, ne figurent pas sur la liste des Etats apportant leur appui financier au CICR.

Ici, à nouveau, il faut vraisemblablement tenir compte du fait qu'un gouvernement qui contribue au financement d'une organisation intergouvernementale, que ce soit dans le cadre des Nations Unies ou dans un autre, a son mot à dire dans la gestion de cette organisation. En revanche, le CICR, dont la physionomie et la mission sont si particulières, apparaît, face à tous les Etats, y compris le nôtre, cantonné dans l'attitude d'indépendance dont nous connaissons le fondement légitime, mais qui donne parfois l'impression que le bon Samaritain, lorsqu'il n'est pas en exercice, mêlé aux foules les plus douloureuses, se retire dans une tour d'ivoire. Il serait ingrat d'oublier que c'est à ce comportement exceptionnel que le CICR doit depuis un siècle sa rapidité de décision, son impartialité sans reproche et l'extrême discrétion dont il faut lui savoir gré. Néanmoins, cet isolement nécessaire constitue une difficulté dans ses rapports avec l'extérieur et il semble bien qu'il faille lui attribuer la grande peine qu'à le CICR à obtenir un soutien financier correspondant à ses lourdes responsabilités.

Pour 1966, 69 gouvernements ont versé en tout au CICR 2 578 793 fr. 06. Pour le même exercice, ses dépenses courantes, nous l'avons dit, se sont élevées à 4 752 213 francs. Compte tenu de la participation des sociétés nationales de la Croix-Rouge, d'un certain nombre de dons portés au crédit du budget ordinaire du CICR et du modeste revenu de la fondation en faveur du Comité international de la Croix-Rouge, ce budget accuse pour ladite année un déficit de 480 158 francs. Pour 1967, ce déficit est évalué à 550 000 francs et nous savons d'ores et déjà que la nécessité d'adapter les traitements du personnel et les charges sociales et pensions y afférentes à la hausse du coût de la vie représentera pour le CICR une dépense supplémentaire d'un million de francs en 1968.

3. Le déficit

Qui dit déficit dit déséquilibre, rupture avec la règle voulant que, dans toute gestion bien comprise, la mesure des ressources disponibles dicte les limites des dépenses. S'agissant du CICR, cet état de choses appelle quelques commentaires.

En premier lieu, l'évolution sociale et les conditions économiques actuelles permettent de moins en moins de compter sur des concours gratuits, même au service d'œuvres humanitaires. D'autre part, plus encore que d'autres organisations, le CICR doit pouvoir réclamer de son personnel de hautes qualifications professionnelles. Il est donc nécessaire et équitable que ce personnel soit normalement indemnisé et qu'un système de prévoyance — qui jusqu'ici n'avait pu être qu'imparfaitement institué — soit mis au point à son intention. Ces droits élémentaires à une existence décente et à certaines garanties en vue de l'avenir n'excluent pas le dévouement qu'on aime à rencontrer chez ceux qui servent la Croix-Rouge. L'effectif du personnel du CICR est actuellement d'un peu plus de 200 personnes en Suisse et à l'extérieur, sans compter les équipes médicales et le personnel engagé sur place. Ce chiffre représente un minimum.

A quelques centaines de mètre du domaine genevois du CICR œuvrent, pour leur part, plusieurs institutions spécialisées et autres offices des Nations Unies. Le plus proche du CICR, non seulement par la distance kilométrique mais par son programme humanitaire et ses dimensions relativement modestes, dispose d'un personnel à peu près de même importance que celui du CICR et d'un budget quatre à cinq fois plus élevé. Les moyens du CICR pour s'acquitter de tâches dont l'importance n'est plus à souligner, apparaissent en regard d'une modicité évidente. Peut-on s'étonner, dans ces conditions, d'un déficit évalué pour 1967 à 550 000 francs, voire à un million de francs ou davantage pour l'an prochain, si rien n'a changé d'ici là.

Nous irons plus loin en nous demandant si le véritable déficit du CICR réside dans ces montants si modestes au regard des dépenses des Nations Unies, qui sont aussi pour une part les nôtres. Ne serait-il pas plutôt dans le non-accomplissement ou le retardement d'activités que le CICR ne serait pas en mesure d'entreprendre? Sans même parler d'actions d'urgence auxquelles nous reviendrons dans la dernière partie de ce message, le programme courant du CICR comporte toute une série d'obligations et de mandats dont il lui est impossible de s'acquitter comme il conviendrait avec un personnel permanent aussi restreint et des moyens aussi limités. Nous sommes informés qu'il a, pendant des mois, hésité à faire paraître un petit manuel préparé par ses services pour faire connaître les conventions de Genève dans le continent africain: les crédits manquaient pour couvrir les frais d'édition et de diffusion. Finalement, surmontant ses hésitations, le CICR a sollicité de la Confédération une avance de 210 000 francs. Cette publication aurait dû pouvoir se faire dans le cadre des activités courantes du CICR et de son compte ordinaire. Nous savons aussi que des missions projetées sont différées faute de fonds et que la préparation de certaines réunions importantes pose au CICR d'angoissants problèmes de financement. Le véritable déficit n'est-il pas dans ces retards involontaires? dans ces absences forcées? dans cette impossibilité pour le CICR d'ouvrir des bureaux régionaux en des points chauds de certains continents malgré les recommandations de nos agents diplomatiques et alors même qu'aucune autre organisation ne peut se substituer au CICR? dans la difficulté qu'éprouve celui-ci à faire des documents d'information et des ouvrages de vulgarisation dont les objectifs finaux sont la compréhension et la paix dans le monde? dans ces renvois de consultation comportant des voyages coûteux, différés par nécessité? en un mot dans toutes ces occasions qui pourraient bien être manquées si le CICR ne reçoit pas le soutien financier qui lui est indispensable?

Le déficit budgétaire du CICR pour 1966 a été pris en charge par sa réserve générale. Mais comme il est relevé dans son dernier rapport de gestion, cette réserve, qui n'était plus que de 4 262 000 francs à la fin dudit exercice (moins d'un million de dollars) «sera épuisée à bref délai si les ressources n'augmentent assez pour équilibrer les budgets futurs de l'institution».

4. Nécessité d'augmenter la subvention annuelle

Ce seul remède à une situation proche de la cote d'alerte concerne tous les contributeurs dont le CICR attend son financement régulier, c'est-à-dire l'ensemble des sociétés nationales de la Croix-Rouge et des gouvernements liés par les conventions de Genève. Mais nous avons vu les difficultés que le CICR rencontre pour obtenir de leur part des versements adéquats. En ce qui concerne les sociétés de Croix-Rouge, s'ajoute aujourd'hui le fait que celles-ci viennent d'être invitées par la Ligue des sociétés de Croix-Rouge, leur fédération, à augmenter de 35 pour cent leurs contributions à son budget. Cette décision prise par le conseil des gouverneurs de la Ligue, en septembre 1967, ne manquera pas de constituer une charge supplémentaire sensible pour beaucoup les sociétés qui éprouvent déjà de la peine à réunir les fonds nécessaires à leurs propres activités. Il paraît douteux dès lors qu'un deuxième effort analogue puisse être attendu de leur part en faveur du CICR. Par ailleurs, la Ligue n'ayant pas d'autre revenu que les quotes-parts de ses membres, il était normal qu'elle fit appel à eux pour faire face à l'accroissement inévitable de ses dépenses. C'est, nous l'avons vu, aux gouvernements parties aux conventions de Genève qu'il appartient en premier lieu de soutenir financièrement le CICR (résolution n° 13 de la XX^e conférence internationale de la Croix-Rouge). Nous avons déjà énuméré les raisons qui peuvent expliquer que ce soutien reste encore si décevant. Faut-il ajouter que la très grande majorité des Etats ont, comme membres de l'Organisation des Nations Unies, des obligations financières qui n'incombent pas à notre pays, ou du moins pas dans la même mesure.

Inversement, il semble généralement admis que la Suisse a envers le CICR une responsabilité plus étendue que les autres Etats et qui peut aussi se traduire sans inconvénients sur le plan financier. Qui, en effet, pourrait faire grief au CICR de recevoir la plus grande partie de ses ressources de l'Etat qui garantit sa neutralité? Le CICR lui-même, dans sa détresse financière, accepterait cette situation avec reconnaissance pourvu que la Confédération, comme elle l'a toujours fait, continue à respecter son entière autonomie et qu'il puisse disposer de ces fonds en toute indépendance. Nous croyons pouvoir affirmer que nous sommes trop conscients de la valeur de l'institution pour ne pas désirer tenir compte de cette nécessité. En conséquence, malgré l'écart déjà important qui existe entre la contribution annuelle de notre pays au CICR et celles des autres gouvernements participant à son financement, nous n'hésitons pas à vous proposer d'en augmenter le montant. Il est actuellement d'un million de francs. Nous sommes d'avis qu'il conviendrait de le porter à 2½ millions de francs. Nous savons que le CICR poursuivra pour sa part ses efforts pour engager les autres gouvernements à accroître de leur côté leur participation à son financement.

En soi, une allocation de 2½ millions de francs par an au CICR ne saurait paraître excessive. Elle pourrait même, au contraire, sembler modeste; mais la Confédération peut accorder son appui au CICR sous d'autres formes encore.

III. L'AVANCE DE LA CONFÉDÉRATION

Nous en venons maintenant à ce que nous avons appelé le «compte de dépassement» du CICR.

I. Historique

C'est en 1945, ses ressources se trouvant littéralement épuisées par l'accomplissement d'une tâche énorme, menée à chef sur tous les fronts simultanément pendant six années consécutives de guerre mondiale, que le CICR avait demandé à la Confédération de lui ouvrir un crédit remboursable. Le régime du financement du CICR par voie de contributions gouvernementales volontaires n'avait pas encore été instauré. La requête du CICR fit l'objet d'un premier arrêté en date du 19 décembre 1945 qui autorisait le Conseil fédéral à allouer des avances au CICR jusqu'à concurrence de 5 millions de francs. Par un second arrêté fédéral, daté du 5 avril 1946, ce plafond était porté à 7½ millions de francs. Le tableau qui suit montre les mouvements de fonds qui ont eu lieu dans le cadre de ce crédit-prêt. Nous y distinguons deux périodes: la première allant de 1945 à 1961; la seconde actuellement encore en cours, à compter de 1961.

<i>Première période</i>	Fr.	Fr.
Crédit ouvert par AF du 19 décembre 1945	5 000 000	
Avances accordées au CICR:		
janvier 1946		1 000 000
février 1946		1 000 000
mars 1946		1 000 000
Solde disponible fin mars 1946		2 000 000
	<hr/>	<hr/>
	5 000 000	5 000 000
	<hr/>	<hr/>
Crédit initial	5 000 000	
Marge de crédit supplémentaire octroyée par AF du 5 avril 1946	2 500 000	
Nouveau solde disponible en avril 1946		4 500 000
Remboursement effectué par le CICR le 24. 5. 61 .		3 000 000
	<hr/>	<hr/>
Total reconstitué	7 500 000	7 500 000
	<hr/>	<hr/>

<i>Deuxième période</i>	Fr.	Fr.
Crédit reconstitué	7 500 000	
 <i>Avances au CICR</i>		
1962 (Népal)	1 500 000	
1963 (Yémen)	750 000	
1964 (Yémen)	800 000	
1964 (Yémen)	600 000	
1965 (Yémen)	750 000	
1967 (Vietnam)	300 000	
1967 (Yémen)	500 000	
1967 (Proche-Orient)	500 000	
1967 (Manuel scolaire pour l'Afrique)	210 000	
1967 (Proche-Orient)	625 000	
Total des avances	6 535 000	
Remboursement coopération techni- que (1966) ¹⁾	188 862	
Total net des avances	6 346 138	6 346 138
Solde disponible en faveur du CICR .		1 153 862
	7 500 000	7 500 000

¹⁾ Se rapporte à l'action du CICR au Népal, reprise par la suite par le service de coopération technique et concerne le rachat de matériel que le CICR avait acquis grâce à l'avance de la Confédération.

La première période s'achève par le remboursement intégral des 3 millions de francs que le CICR avait empruntés à la Confédération en 1946. Entretemps, le Comité avait reçu de quelques Etats d'importants montants en témoignage de gratitude pour son activité déployée en faveur de millions de prisonniers de guerre, originaires de ces pays, pendant la seconde guerre mondiale et jusqu'à leur rapatriement final qui ne fut pas immédiat. Entretemps aussi, à la suite de la conférence diplomatique de Genève de 1949 et grâce à l'action personnelle de son président d'alors, le CICR commença à recevoir un appui financier des gouvernements parties aux conventions de Genève. Néanmoins en 1961, à l'époque où le CICR parvenait à rembourser ses avances à la Confédération, il mesurait déjà combien ce soutien, qui n'avait pas progressé comme il était permis de l'attendre, était insuffisant et tenait peu compte des services exceptionnels que l'institution peut être appelée à rendre à tout moment en toute région du monde. En prévision de toute éventualité, le CICR tint donc à s'assurer que le crédit de la Confédération lui demeurait bien toujours ouvert. Entre la première et la deuxième période d'utilisation de ce crédit, prend place une décision du Conseil fédéral du 5 juin 1961 constatant qu'en effet rien n'est venu modifier la validité des arrêtés fédéraux des 19 décembre 1945 et 5 avril 1946.

Et de fait, le CICR, engagé bientôt dans une série de nouvelles opérations d'urgence qu'il est seul, par son statut unique, à pouvoir entreprendre et dont les unes l'amènent à intervenir dans des pays du tiers-monde où la Croix-Rouge est encore à peu près inconnue, dut à nouveau recourir, dès 1962, à des avances de la Confédération. Nous savons que le CICR n'a jamais considéré cette possibilité avec complaisance; tout au contraire. Mais l'autre terme de l'alternative, que nous ne pourrions que rejeter avec lui, serait qu'il renonce à sa mission. C'est donc en acceptant avec gratitude cette autre forme d'aide financière de la Confédération que le CICR décidait d'aller de l'avant. Le plafond du crédit n'est actuellement pas loin d'être atteint puisque le solde disponible ne s'élève plus qu'à 1 153 862 francs. Et il est vraisemblable qu'avant très longtemps le CICR se trouvera dans l'obligation de solliciter aussi ce reste.

2. *Crédit d'urgence*

Le tableau qui précède et dans lequel sont indiquées sommairement les destinations des avances accordées au CICR montre qu'à part les 210 000 francs qui lui ont été récemment accordés pour payer l'édition et favoriser la diffusion d'un petit ouvrage sur la Croix-Rouge dans le continent africain, toutes les autres sommes ont été requises pour des actions d'urgence sur le terrain: aide aux réfugiés tibétains au Népal; mise sur pied d'un hôpital de campagne dans les sables du Yémen et ensuite d'équipes médicales (cette opération qui révèle aux nomades de la péninsule arabique l'emblème de la Croix-Rouge dure depuis quatre ans: aucune autre organisation ne peut prendre la relève du CICR); extension des tâches de sa délégation au Vietnam du Sud; enfin mise en place dans un délai record de plus de trente délégués dans les pays du Proche-Orient qui ont pris part aux hostilités de juin 1967, délégués dont la vaste mission embrasse l'aide aux blessés, aux prisonniers et aux réfugiés.

D'autres organisations appelées à prévoir des interventions d'urgence, comme par exemple le haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ou le Programme alimentaire mondial (PAM) appuyé sur l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), disposent à cet effet de fonds extraordinaires ou de crédits spéciaux. En 1967, la marge de crédit que le PAM peut utiliser pour des opérations d'urgence a été portée à 15 millions de dollars. Elle est normalement de 10 millions de dollars (43 millions de francs). Malgré ces montants substantiels, sa rapidité d'intervention se trouve gênée par divers facteurs et, dans l'affaire du Proche-Orient, c'est encore le CICR qui, jusqu'au moment où le Programme alimentaire mondial pourra venir effectivement en aide aux populations victimes des hostilités, est chargé et prend sur lui de distribuer des secours au mieux de ses possibilités: ce comité, qui travaille avec un personnel très inférieur en nombre à ses nécessités, dont malgré cela le budget ordinaire est déficitaire et qui ne dispose d'aucune réserve pour des opérations d'urgence.

Les seuls fonds que le CICR possède en propre et puisse leur affecter sont les dons qu'il reçoit, laissés à sa libre disposition. Nous trouvons en tête de ceux-ci le produit de la collecte nationale annuelle effectuée auprès du peuple suisse, qui donne à la population de notre pays l'occasion de s'associer directement aux œuvres de secours les plus pressantes du CICR. En 1966, cette collecte a rapporté 837 556 francs. Le déclenchement d'hostilités ou de crises graves — comme dans un autre domaine les catastrophes naturelles — suscite en outre presque toujours des dons spéciaux, plus ou moins importants, mais dont les donateurs prescrivent l'utilisation. Il arrive enfin que des gouvernements ou des sociétés de Croix-Rouge acceptent de prendre à leur charge les frais de telle ou telle opération. C'est ainsi que certaines interventions récentes fort importantes du CICR ne figurent pas sur le tableau des opérations pour lesquelles des avances de la Confédération ont été sollicitées. Mais l'appui financier que le CICR reçoit en ces occasions résulte de vagues émotionnelles et prend fin avec elles. Même grand, cet appui a ses limites étroites puisqu'il est concentré sur un seul objectif.

Nous voudrions citer ici un passage du mémoire adressé au Conseil fédéral le 27 septembre 1927, que nous avons déjà mentionné et par lequel le CICR sollicitait pour la première fois l'aide de la Confédération: «Si le Comité international» écrivaient son président et ses collègues «devait se borner à remplir les mandats qui lui sont conférés à l'aide des subventions qu'il reçoit de ses mandants, il deviendrait un simple rouage administratif et perdrait toute faculté d'initiative. Or, ce sont surtout les initiatives prises par le Comité international de la Croix-Rouge qui lui ont valu son autorité morale...». Sans l'aide de la Confédération, c'est-à-dire sans ce crédit spécial qui nous occupe, le CICR n'aurait eu devant lui au cours de ces dernières années aucune possibilité de faire autre chose qu'exécuter les mandats pour lesquels il avait reçu des subventions et cette prérogative essentielle qu'est sa faculté d'initiative se serait effacée. La gravité d'une telle perspective n'échappera à aucun de nous. En réalité, ce prêt fédéral tient donc lieu au CICR de crédit d'urgence.

La dernière avance demandée par le CICR aux autorités fédérales, en date du 20 septembre 1967, est une somme de 625 000 francs pour ses opérations au Proche-Orient, dont 125 000 francs sont destinés à couvrir les frais du quatrième mois d'affrètement de l'avion utilisé par ses délégués. Les résultats remarquables de cette mission sont dus pour une grande part à cet appareil — ou plus exactement aux appareils successifs dont a disposé depuis juin dernier le délégué général du CICR, stationné à Chypre. Ces avions lui ont permis de maintenir, même au plus fort de la tension entre les parties adverses, une liaison constante entre les délégations accréditées, de part et d'autre; de prévoir et de réaliser l'échange rapide des grands blessés durant les semaines qui ont suivi la fin des combats; d'assurer la distribution de secours d'urgence à des milliers de réfugiés, tandis que par ailleurs plus de 200 000 messages familiaux, rédigés sur formules du CICR, traversaient avec l'accord des autorités des frontières que la poste normale elle-même n'avait encore jamais franchies. Il est douteux

que, sans la libre disposition d'un avion, la mission du CICR eût pu mener à chef avec le même succès ses difficiles négociations. Mais le souci de trouver les fonds nécessaires pour couvrir les dépenses extraordinaires afférentes à la location de cet appareil n'a cessé de préoccuper le CICR. Le gouvernement français en a assumé les frais pendant quelques semaines. Puis une somme de 200 000 francs a pu être affectée par le Conseil fédéral à l'affrètement d'un nouvel avion pendant quelques semaines aussi. (Ce montant a été imputé sur la réserve du crédit de 43 millions de francs destinés à la poursuite des œuvres d'entraide internationale jusqu'à fin 1969.) Mais cette aide n'a soulagé que temporairement le CICR, dont l'activité devait se poursuivre et qui allait bientôt se trouver simultanément engagé dans plusieurs actions non moins urgentes en Afrique. Les opérations qu'impliquent sur le terrain les tâches du CICR sont difficilement concevables aujourd'hui sans le recours aux techniques les plus modernes, telles, en particulier, que des moyens de transports aériens en propre. Pour assurer la liaison nécessaire avec Genève, les délégations du CICR doivent parfois aussi procéder elles-mêmes à l'installation de réseaux de communications radiophoniques. C'est dire à quelles dépenses sans cesse accrues le CICR est obligé de s'exposer.

3. Mesures suggérées

a. Ce qui précède a démontré à la fois l'indispensable complément de ressources que fournit au CICR le crédit de la Confédération et l'usage modéré qu'il en fait, en n'y recourant qu'avec parcimonie et à défaut de toute autre solution. Sinon comment ce crédit, ouvert au CICR en 1946, ne serait-il pas depuis longtemps épuisé? Cet esprit d'économie que nous avons déjà eu l'occasion de relever — qui trouve ses limites dans les impératifs humanitaires de sa mission mais témoigne d'une sincère préoccupation de ne pas faire appel à la légère aux deniers de la Confédération — mérite d'être encore une fois souligné. Si, comme le prévoit le CICR, il se trouve dans l'obligation de solliciter le solde disponible au plus tard dans les six premiers mois de 1968, les 7½ millions de francs mis à sa disposition il y a plus de vingt ans auront été en définitive utilisés — après le remboursement de 1961 — au cours d'une période s'étalant sur près de huit ans (1961-1968). En d'autres termes les avances accordées au CICR auront été inférieures en moyenne à un million de francs par an, ce qui ne saurait être considéré comme excessif au vu des dimensions de ses tâches.

Nous sommes certains d'interpréter votre sentiment unanime en vous suggérant de transformer la dette contractée par le CICR envers la Confédération en une subvention de 7½ millions de francs.

b. L'opération précitée, si elle se réalise, pourrait rendre caducs les arrêtés fédéraux des 19 décembre 1945 et 5 avril 1946. Mais un nouvel arrêté fédéral devrait prendre la place de ceux qui auraient fait leur temps. En effet, comment le CICR, qui n'est pas en mesure de rembourser ses avances à la Confédération et se trouve sollicité d'intervenir dans tous les continents à la fois, pourrait-il, dans les circonstances actuelles, se passer d'un crédit spécial lui garantissant les

réserves indispensables en vue de la poursuite de ses grandes opérations d'urgence et de tout imprévu? D'autre part, comment la Confédération pourrait-elle renoncer à offrir ce soutien essentiel à une organisation dont elle est si profondément solidaire et dont elle apprécie si vivement l'activité dans un domaine qui, entre tous, lui tient à cœur?

Nous nous demandons plutôt, en envisageant l'éventualité de ce renouvellement, s'il ne conviendrait pas de prévoir un crédit plus élevé que le précédent, qui tiendrait compte de la dévaluation de l'argent au cours des vingt dernières années et assurerait en même temps au CICR une marge d'opération plus étendue. Ce nouveau montant pourrait être, à notre avis, de l'ordre de 10 millions de francs. Nous sommes convaincus que le CICR n'en userait qu'à bon escient comme il l'a toujours fait et ne manquerait pas, si ses ressources devaient un jour le lui permettre, de rembourser à la Confédération tout ou partie des avances qu'il en aurait reçues.

Conclusion

Par souci de simplification, nous soumettons à votre approbation un projet d'arrêté fédéral unique concernant d'une part l'augmentation suggérée de la subvention annuelle de la Confédération au CICR et d'autre part la transformation de l'avance de 7½ millions de francs en subvention et son remplacement par une nouvelle avance de 10 millions de francs.

L'Assemblée fédérale a de tout temps revendiqué le droit de prendre des mesures pour l'accomplissement de tâches de la Confédération, particulièrement sur le plan financier, même en l'absence de dispositions constitutionnelles expresses. Mentionnons comme précédents les différents arrêtés fédéraux concernant l'aide aux pays en voie de développement. Le projet ci-joint confirme, en les adaptant à la situation actuelle, les décisions antérieures par lesquelles avait déjà été reconnue la nécessité de venir en aide financièrement au CICR. L'appui qu'il est proposé de lui accorder découle de la compétence de la Confédération sur le plan de ses tâches visant à la solidarité internationale. Il est par conséquent conforme à la constitution que la Confédération renouvelle son soutien financier au CICR.

Nous fondant sur les considérations qui précèdent, nous vous recommandons d'adopter le projet d'arrêté ci-annexé.

Veuillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 28 novembre 1967.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Bonvin

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

(Projet)

Arrêté fédéral
portant augmentation de l'aide financière de la Confédération
au Comité international de la Croix-Rouge

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 28 novembre 1967,

arrête:

Article premier

¹ Il est octroyé au Comité international de la Croix-Rouge, dès 1968, une contribution annuelle de la Confédération de 2½ millions de francs.

² Cette contribution annuelle sera inscrite au budget.

Art. 2

¹ L'avance de 7½ millions de francs accordée au Comité international de la Croix-Rouge par la Confédération en vertu des arrêtés fédéraux des 19 décembre 1945 et 5 avril 1946 est transformée en subvention.

² Les susdits arrêtés sont abrogés.

Art. 3

¹ Le Conseil fédéral est autorisé à allouer au Comité international de la Croix-Rouge, à titre de nouvelle avance, un montant de dix millions de francs au maximum.

² Le Conseil fédéral fixe les modalités de cette avance destinée à couvrir les frais occasionnés par des opérations de secours déterminées.

Art. 4

¹ Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, entre immédiatement en vigueur.

² Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution.

ANNEXE

Liste des contributions versées au CICR en 1966 par les gouvernements et les sociétés nationales de la Croix-Rouge et affectées au financement des dépenses de l'année 1966 ¹⁾

Pays	Gouvernements	Sociétés nationales
	Fr.	Fr.
Afghanistan	4 000.—	
Albanie		700.—
Allemagne (République démocratique)	5 000.—	14 000.—
Allemagne (République fédérale)	162 144.60	30 000.—
Arabie Séoudite	13 000.—	
Australie	72 045.—	27 500.—
Autriche	20 040.—	5 000.—
Belgique	10 791.75	12 500.—
Birmanie	6 400.—	2 249.80
Brésil	12 960.—	
Bulgarie	1 000.—	4 500.—
Cambodge	18 223.79	2 000.—
Canada	60 166.80	40 150.—
Ceylan	3 032.50	
Chili	8 620.—	4 304.95
Chine		5 000.—
Colombie	17 274.—	3 564.—
Corée (République)	10 775.—	3 500.—
Corée (République démocratique)		1 000.—
Costa-Rica		480.—
Côte d'Ivoire	3 200.—	
Danemark	31 336.17	2 000.—
Espagne	16 000.—	6 058.—
Etats-Unis	216 187.50	108 000.—
Ethiopie		2 750.—
Equateur	1 861.25	2 150.—
Finlande	8 000.—	3 000.—
France	83 895.35	30 000.—
Ghana	6 025.—	2 005.—
Grèce	18 000.—	5 500.—
Guatemala		3 328.—
Haute-Volta	878.50	
Hongrie	1 000.—	3 000.—
Inde	28 350.—	1 704.—
Indonésie	15 000.—	
Irak	8 000.—	3 500.—
Iran	20 000.—	5 000.—
Irlande	7 500.—	3 500.—
Islande	2 000.—	1 000.—
Italie	154 259.45	

¹⁾ Tableau tiré de la Revue internationale de la Croix-Rouge, n° 585, septembre 1967, p. 424 et 425.

Pays	Gouvernements	Sociétés nationales
	Fr.	Fr.
Japon	21 800.—	40 000.—
Jordanie	2 704.50	
Laos	8 640.—	
Liban	7 013.05	2 500.—
Liechtenstein	7 500.—	2 000.—
Luxembourg	2 000.—	3 000.—
Madagascar	1 599.65	
Malaisie	4 800.—	2 000.—
Maroc	3 000.—	
Mexique	17 280.—	
Monaco	3 961.27	2 006.55
Nicaragua	216.—	1 856.—
Nigeria	4 844.—	2 000.—
Norvège	16 000.—	
Nouvelle-Zélande	36 300.—	7 531.60
Pakistan		2 500.—
Paraguay		432.—
Pays-Bas	15 000.—	25 000.—
Pérou		3 550.—
Philippines	14 965.35	5 040.—
Pologne	15 000.—	6 000.—
Portugal	13 000.—	
République Arabe Unie	30 000.—	
République dominicaine		2 160.—
République sud-africaine	36 150.—	15 000.—
Roumanie		6 000.—
Royaume-Uni	120 463.15	36 408.75
Saint-Marin	2 000.—	2 000.—
Salvador	3 000.—	386.30
Sénégal	2 000.—	2 002.20
Sierra Léone	2 414.—	
Suède	83 647.—	10 000.—
Suisse	1 000 000.—	¹⁾
Syrie		2 000.—
Tanzanie	2 000.—	1 010.—
Tchécoslovaquie		3 000.—
Thaïlande	18 000.—	3 000.—
Togo	1 745.05	
Tunisie	1 800.—	2 000.—
Turquie	9 631.73	11 000.—
U. R. S. S.		16 300.—
Vénézuéla	19 431.35	
Yougoslavie	4 000.—	3 000.—
Différence de cours sur contributions 1965 reçues en 1966	(78.80)	
Totaux	2 578 793.06	559 627.15

¹⁾ La Croix-Rouge suisse est dispensée de verser une contribution au CICR en raison de la collecte nationale qui se fait annuellement en Suisse au profit du CICR. (Cette situation ne se retrouve pas dans les autres pays.)