

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

Division
des Organisations Internationales

AIDE EN CAS DE CATASTROPHE A L'ETRANGERI. Introduction

1. Le 6 juin 1967, le Conseiller national Furgler déposait une motion appuyée par 55 signatures et rédigée en ces termes :

"Le Conseil fédéral est invité à examiner le problème de la création d'une troupe non-armée mais militairement organisée qui serait mise sur pied en cas de catastrophe. Elle contribuerait à la reconstruction dans des régions dévastées par la guerre ou prêterait aide lors de catastrophes de toutes sortes survenues dans le pays ou à l'étranger (inondations, ruptures de digues, tremblements de terre, dégâts causés par les orages, famines, etc.). Un rapport devrait être présenté aux conseils législatifs jusqu'à fin 1968".

2. Avant le dépôt de cette motion, d'autres parlementaires, M. Arnold (1963) et M. Schürmann (1966), avaient réclamé la création d'une aide en cas de catastrophe. De plus, le même jour que M. Furgler, le conseiller national Blatti présentait une interpellation relative à la même question.
3. Le 4 octobre 1967, le Conseil fédéral, par la voix de M. Celio alors Chef du Département militaire, acceptait la motion Furgler.
4. Depuis plusieurs années, des milieux de plus en plus larges de notre population, particulièrement parmi la jeune génération, ont exprimé le désir que la Suisse participe d'une manière plus

- 2 -

active à la vie internationale, et qu'elle marque plus clairement sa volonté de solidarité avec le reste du monde. Quelle forme concrète une telle participation pourrait-elle prendre ? Le fait que la Suisse ne fait pas partie de l'ONU la prive d'emblée de certaines possibilités d'action dans le cadre des Nations Unies. Lors des Journées de Lenzbourg de 1966, deux thèses s'étaient affrontées à ce propos. Un premier groupe, dont l'ancien conseiller fédéral Wahlen se faisait le porte-parole, soutenait que la Suisse pourrait, sans faillir à sa tradition de neutralité, former un bataillon de "casques bleus" et l'engager de cas en cas dans les opérations de l'ONU pour le maintien de la paix. De son côté, l'ancien conseiller fédéral Petitpierre préconisait la mise sur pied d'un contingent militaire non-armé pour la reconstruction de régions dévastées par la guerre et pour les secours aux populations civiles sinistrées, formule plus compatible, selon lui, avec notre statut de neutralité et notre qualité de pays d'origine de la Croix-Rouge. C'est dans la direction indiquée par M. Petitpierre que s'inscrit la motion Furgler.

5. Dans la Résolution 2435, votée en décembre 1968, l'Assemblée générale de l'ONU a lancé un appel pour que soient créées, dans chaque Etat membre de l'ONU ou membre d'institutions spécialisées de l'ONU (la Suisse appartient à la quasi-totalité d'entre elles), des troupes de secours d'urgence pouvant être envoyées à l'étranger. Le Secrétaire général de l'ONU a communiqué le texte de cette Résolution au Conseil fédéral, en lui demandant de lui faire connaître ses intentions.

Dans son rapport sur les relations de la Suisse avec l'ONU, le Conseil fédéral a déjà pris position sur le fond de la question: en effet, parmi les mesures concrètes qu'il envisage en vue d'un rapprochement vers l'organisation internationale et de la prise en charge d'une plus grande part de responsabilité dans le do-

maine de la coopération internationale, figure, entre autres, le projet de créer un contingent pour l'aide en cas de catastrophes à l'étranger. Les Chambres fédérales, en acceptant le rapport, ont donc par là également donné leur approbation à cette mesure.

6. D'autre part, en septembre 1969, la XXIe Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Istanbul, a voté une Résolution, présentée par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), et recommandant aux Sociétés nationales de constituer dans leurs pays respectifs, avec les organismes officiels et privés, une réserve de personnel sanitaire qu'elles seraient prêtes à mettre à la disposition du CICR ou de la Ligue des sociétés de Croix-Rouge sur leur demande. La délégation du gouvernement suisse, présente à Istanbul, a voté cette Résolution.
7. Ce rapide aperçu serait incomplet, si l'on ne mentionnait pas encore les efforts accomplis dans ce domaine par le Conseil de l'Europe et par l'Union internationale de secours (UIS). Cette dernière a été créée en 1927 déjà, sous l'égide de la Société des Nations, dans le but de réunir des dons à l'intention des populations des régions sinistrées, de coordonner l'action des organisations de secours, d'encourager la prévention des désastres et de promouvoir l'entraide internationale en cas de catastrophes. C'est l'UIS qui, pour la première fois, a édicté dans ce domaine de l'entraide internationale une obligation morale et juridique.
8. D'une manière générale, on peut ainsi constater que l'idée d'une entraide internationale en cas de catastrophes et de sa coordination à l'échelon mondial fait aujourd'hui son chemin, et qu'elle se trouve au centre des préoccupations de toutes les organisations et institutions intéressées.

II. La motion Furgler

1. Invité à développer sa motion, M. Furgler a donné, entre autres, les précisions suivantes :

- la troupe à mettre sur pied serait destinée avant tout à intervenir à l'étranger; mais elle pourrait être également utilisée en Suisse;
- le service humanitaire accompli à l'étranger devrait être une occasion pour les jeunes de payer de leur personne, mais il ne devrait rien avoir à faire avec un service civil pour les objecteurs de conscience;
- la réalisation d'un tel projet pourrait nécessiter la révision de la loi sur l'organisation militaire, voire de la Constitution fédérale.

2. La motion Furgler comporte trois éléments principaux :

a) Troupe civile militairement organisée

M. Furgler a présenté son projet comme la contrepartie du bataillon de "casques bleus" suisses qu'il a été question pendant quelque temps de créer, et dont l'étude complète a été faite en 1967 par le Département militaire fédéral. Mais contrairement à la conception de l'ancien Conseiller fédéral Petitpierre, qui opposait à l'idée d'un bataillon armé, celle d'un contingent militaire sans armes, M. Furgler préconise la formule d'une troupe qui, quoique militairement organisée, serait une troupe civile.

La première question qui se pose est de savoir si cette troupe devrait constituer une force permanente, mise de piquet et prête à passer à l'action dès que surviendrait un appel de l'étranger, ou bien s'il devrait s'agir d'une réserve de spécialistes du sauvetage et des actions de secours, que l'on mobiliserait au fur et à mesure des besoins.

b) Tâches de reconstruction dans des régions dévastées par la guerre

Suivant la durée et la nature des travaux à effectuer, ce genre d'aide peut relever de l'assistance technique. La reconstruction d'une région ou d'un pays détruits suppose l'élaboration d'un plan et de tout un programme d'ensemble touchant tous les domaines de la vie de la population atteinte. C'est pourquoi des tâches de cette sorte devraient être confiées au Service de la coopération technique. Ce Service serait invité, dès le moment où le projet de la motion Furgler serait réalisé, à élaborer des programmes et des plans de reconstruction pour des régions dévastées par la guerre, ou à s'associer à de telles actions.

c) L'intervention en cas de catastrophe

Il faut distinguer entre deux sortes d'actions de secours :

- 1) l'intervention en cas de catastrophes naturelles en temps de paix (inondations, tremblements de terre, avalanches, rupture de barrages, glissement de terrain, etc.);
- 2) l'intervention en cas de conflits armés ou dans des "situations catastrophiques" (famines, épidémies, radioactivité, etc.).

Ces deux genres d'intervention sont extrêmement différents. Les spécialistes requis peuvent, dans une certaine mesure, être les mêmes (en particulier, le personnel sanitaire), mais leur engagement sur le terrain ne s'effectue pas de la même manière. D'où la nécessité de constituer deux réserves distinctes :

- 1) du personnel mobilisable très rapidement en cas de catastrophes naturelles; pratiquement il s'agira de professionnels du sauvetage;

- 2) du personnel destiné à l'aide aux victimes de conflits armés ou de situations catastrophiques; il doit être mobilisable dans un délai de 3 jours à 3 semaines, pour des missions d'une durée de 3 à 6 mois ou davantage.

III. Les réalisations de la Suisse

1. L'aide que la Suisse apporte dans les cas de catastrophes s'inscrit le plus souvent dans le cadre général de l'entraide internationale. La Confédération et les agences caritatives privées fournissent avant tout des secours matériels.

Il est relativement rare qu'une action de secours spéciale soit entreprise. Dans des cas particulièrement tragiques, la Suisse a consenti un effort particulier : par exemple, la création de la Cité suisse à Agadir, ou encore la construction d'une quarantaine de maisons préfabriquées à Skoplje. Toutefois, ces actions spéciales n'ont pas mis à l'oeuvre du personnel suisse spécialisé.

En ce qui concerne l'aide en cas de catastrophes naturelles, il est cependant arrivé à plusieurs reprises que du personnel suisse participe à des opérations de secours. Parmi les actions qui ont été entreprises, citons à titre d'exemples :

Agadir : envoi d'une équipe médicale de Caritas-Suisse.

Longarone : participation d'un hélicoptère de la Garde aérienne suisse de sauvetage aux opérations de sauvetage.

Florence : envoi par diverses municipalités, notamment celle de Lausanne, de spécialistes équipés d'aspirateurs à boue.

2. La plupart de ces opérations de secours ont été - à côté des actions des agences caritatives privées - menées par le Comité international de la Croix-Rouge et par la Croix-Rouge suisse.

L'engagement des effectifs les plus nombreux a eu lieu dans des cas de conflits armés. Les principales actions de secours accomplies au cours de ces dix dernières années ont été les suivantes :

- a) Maroc : catastrophe industrielle (10'000 personnes frappées de paralysie pour avoir consommé de l'huile frelatée). De décembre 1959 à juin 1961, la Croix-Rouge suisse a mis 40 spécialistes (délégués, médecins, physiothérapeutes, assistantes sociales, infirmières, orthopédistes) au service de l'action de traitement et de réhabilitation des paralysés entreprise par la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge.
- b) Congo : reprise de l'hôpital de Kintambo, à Kinshasa, au moment des troubles accompagnant l'accession à l'indépendance de ce pays. L'effectif total des équipes médicales envoyées par la CRS, de juillet 1960 à mars 1969, s'élève à 232 personnes.
- c) Yémen : action médicale du CICR dans la guerre civile. L'effectif total du personnel suisse utilisé au Yémen, de février 1963 à janvier 1969, est de 241 personnes.
- d) Népal : secours aux réfugiés tibétains. De 1961 à 1968, 26 personnes ont été engagées pour cette action, menée conjointement par le CICR, la CRS et la Coopération technique.
- e) Inde : service de soins médicaux aux enfants tibétains de Dharamsala. Depuis 1962, 11 personnes ont jusqu'à présent participé à cette action.
- f) Vietnam : conflit armé
 - Equipe chirurgicale de la CRS à Kontum : 31 spécialistes, d'avril 1966 à février 1968.
 - Equipe chirurgicale de la CRS à Ha Tien : 16 spécialistes ont été à l'oeuvre de juin 1968 jusqu'à aujourd'hui.

- 8 -

- Pavillon pédiatrique de la CRS de Da Nang : 18 personnes ont travaillé dans l'équipe médicale, d'octobre 1967 à aujourd'hui.

g) Nigéria/Biafra : conflit armé

- Equipe médico-sociale de la CRS à Ihe/Nigéria : 24 spécialistes, d'octobre 1968 à septembre 1969.
- Equipe neuro-chirurgicale de la CRS à Lagos : 8 spécialistes, de janvier 1969 à décembre 1969.
- Equipe chirurgicale de la CRS à Aboh/Biafra : 14 spécialistes, de février 1969 à aujourd'hui.
- A ces chiffres, il convient d'ajouter les effectifs, sensiblement plus nombreux, du personnel suisse engagé directement par le CICR pour son "opération-survie".

IV. Les réalisations de l'étranger

Dans les cas de catastrophes de ces dernières années, ce sont le plus souvent les forces armées qui ont été les premières à intervenir sur place. A Agadir (1960), des équipages de la marine française et un élément de l'armée fédérale allemande ont apporté les premiers secours. Lors du tremblement de terre de Skoplje (1963), la Yougoslavie a reçu l'aide d'un bataillon soviétique, d'un bataillon bulgare et d'un contingent sanitaire de l'armée autrichienne. En 1960, une action de secours de grande envergure a été menée comme une véritable opération militaire : l'aide apportée lors du tremblement de terre du Chili par une unité aéroportée de l'armée américaine, qui est intervenue quelques heures après le désastre avec des moyens gigantesques.

Mais cette aide militaire n'a été apportée de l'étranger qu'à titre occasionnel.

Quelles ont été jusqu'à présent les réalisations d'autres pays dans le domaine de l'aide en cas de catastrophes ?

1. La Suède a créé, il y a quatre ans, un contingent de cadres techniques pour l'aide en cas de catastrophes naturelles. Il s'agit d'une cinquantaine de volontaires, tous ingénieurs ou techniciens, répartis en quatre sections (bâtiments, électricité, téléphone, génie-civil), mobilisables en bloc ou séparément, selon les besoins. Ce groupe peut également intervenir dans le cadre des opérations de l'ONU pour le maintien de la paix. Il fait d'ailleurs partie intégrante des casques bleus suédois et, comme tel, il doit intervenir en uniforme, même dans le cas d'une mission purement civile (mais alors sans armes). Mais jusqu'à présent, il n'a pas été fait appel à ses services.

Pour le recrutement de son personnel de secours, la Suède dispose, avec la SIDA (Swedish International Authority Development), d'un instrument d'une remarquable efficacité. La SIDA est une sorte d'administration gouvernementale autonome, qui regroupe toutes les formes d'assistance de la Suède à l'étranger : assistance technique, aide alimentaire, aide humanitaire et assistance financière. C'est la SIDA qui, en étroite collaboration avec l'armée, a par exemple créé le contingent suédois de cadres techniques pour les actions de secours et qui, en une dizaine de jours seulement, a recruté et mis à l'oeuvre au Nigéria/Biafra une centaine de volontaires. C'est également la SIDA qui dès à présent prépare un vaste plan pour l'aide humanitaire et technique au Vietnam après la guerre.

Un autre facteur favorise en Suède le recrutement d'un personnel de secours pour l'étranger, c'est le fait de sa participation aux opérations de l'ONU pour le maintien de la paix : il est possible de recruter parmi les quelque 25.000 Suédois qui ont jusqu'à présent servi dans les rangs des "casques bleus" des spécialistes parfaitement accoutumés aux conditions de vie de l'étranger (climat tropical, etc.) et aux situations de guerre.

- 10 -

2. La Norvège a créé en juillet 1967, en vue de l'aide en cas de catastrophes naturelles, un service chirurgical d'urgence et une équipe sanitaire mobile. Ce groupe, qui compte une vingtaine de personnes, peut être mobilisé dans un très bref délai. Il est transportable dans un avion C-119, avec 11 tonnes de matériel. Mais ses services n'ont pas non plus été requis jusqu'à ce jour.

En plus de ce groupe sanitaire, la Norvège est en mesure de mettre à disposition de l'ONU un bataillon de 800 hommes pour l'aide internationale en cas de catastrophes naturelles.

3. L'Autriche a fait pour sa part l'expérience d'une intervention humanitaire, militairement organisée mais de type civil, dans le cadre des opérations de l'ONU pour le maintien de la paix. Elle a envoyé, puis entretenu pendant plusieurs années, une compagnie sanitaire sans armes de 120 hommes au Congo, puis à Chypre. Au Congo, cette troupe qui était censée ne s'occuper que des soldats de l'ONU a fini par accomplir une importante mission médicale et toute une campagne d'hygiène publique auprès de la population civile. A Chypre, dans le cadre de l'action de l'ONU, l'Autriche a encore envoyé une petite force de police d'une vingtaine d'hommes, dont l'action s'est révélée extrêmement utile.

4. Notons enfin qu'à une date très récente, au moment des inondations d'octobre 1969 qui ont ravagé la Tunisie, un mouvement très nouveau s'est dessiné : il s'agit de l'aide d'unités militaires affectées à des tâches de reconstruction et de remise en état de l'infrastructure du pays atteint. Quatre Etats ont envoyé en Tunisie des troupes militaires pour reconstruire des routes et des voies ferrées, ou pour remettre en état des puits d'eau :

- l'Espagne, une unité des troupes du génie, soit 80 hommes équipés d'un pont Bailey, de camions, de groupes électrogènes;
- la France, une compagnie du génie de 80 spécialistes, disposant de 35 véhicules et engins;

- la Belgique, une unité de 35 soldats pour la réfection d'une voie ferrée;
- les Pays-Bas, des détachements pour la remise en état de puits d'eau et de leurs installations de pompage.

V. L'enseignement à tirer des expériences de ces dernières années

Les expériences faites dans le domaine de l'aide en cas de catastrophes au cours de ces dernières années permettent de dresser le tableau suivant, en ce qui concerne l'utilisation du personnel de secours :

1. Dans les cas de catastrophes naturelles interviennent en premier lieu les organisations de secours existant dans le pays atteint lui-même : corps de sapeurs-pompiers et de police, unités spéciales de l'armée, protection civile, Croix-Rouge nationale, associations de sauvetage, etc. Selon les directives édictées par la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge, qui a mis au point toute une procédure pour l'aide en cas de catastrophes, la responsabilité des premiers secours (sauvetage de vies humaines) incombe en principe aux instances compétentes du pays touché. L'aide venue de l'étranger devrait s'inscrire surtout dans une phase ultérieure des secours. Elle est avant tout matérielle (envoi de vivres, de vêtements, de médicaments, etc.). Mais ce peut être également une aide en personnel.

L'expérience montre que pour des opérations de secours à l'étranger, seuls des spécialistes hautement qualifiés sont utilisables. La main-d'oeuvre destinée aux gros travaux peut toujours être trouvée sur place.

Exception à la règle selon laquelle le sauvetage de vies humaines incombe aux organisations nationales : l'intervention de ces troupes militaires étrangères, souvent importantes, qui, nous

- 12 -

l'avons dit, sont parfois en mesure d'apporter une aide immédiate, pour la simple raison qu'elles se trouvent par hasard en état de mobilisation et stationnées à proximité des lieux du désastre.

2. Dans ces conditions, l'expérience s'oppose à l'engagement massif de tout un "bataillon humanitaire" civil dans des opérations de secours. Une telle formation ne pourrait pas être mobilisée assez rapidement et elle interviendrait trop tard.

L'utilité d'un contingent de secours civil ne se discute pas, mais il ne faut pas qu'il ait une structure trop rigide. Il doit être au contraire extrêmement diversifié, et d'une très grande flexibilité. Les situations de détresse qui se présentent sont d'une si grande diversité qu'il faut constituer ce contingent de manière à pouvoir y puiser, sur ordre de marche, des équipes de secours composées en fonction de chaque besoin particulier (Baukastensystem). Le contingent à créer devrait être prévu de manière à offrir toutes les gammes de secours possibles.

Mêmes exigences de diversification et de flexibilité en ce qui concerne l'aide dans les cas de conflits armés ou dans les situations catastrophiques au sens large du terme.

3. Une expérience d'un autre ordre montre que dans tous les cas de catastrophes, il est indispensable d'envoyer sur place un élément de reconnaissance capable d'apprécier la situation, d'évaluer les besoins et les moyens à mettre en oeuvre et d'organiser l'action de secours (liaison avec les autorités locales, avec d'autres organisations de secours, etc.). Faute d'une mission de reconnaissance préalable, il est arrivé que des unités sanitaires complètes soient envoyées par certains pays sur les lieux d'un désastre et se soient révélées complètement inutiles. Ou bien il s'agissait de l'envoi de quantités massives de vaccins dans des pays que ne menaçait aucune épidémie. C'est ainsi que s'est produit dans certains cas un incroyable gaspillage de

- 13 -

secours matériels et d'argent. L'expérience montre que ce ne sont pas les moyens matériels qui manquent, mais la coordination des secours affluant de partout.

4. Le rayon d'action d'un personnel de secours envoyé à l'étranger dépend d'une part de la rapidité avec laquelle il peut être mobilisé et transporté sur le terrain, et d'autre part du genre de mission dont il est chargé.

Lorsqu'il s'agit de catastrophes naturelles en temps de paix, le rayon d'action d'unités suisses de sauvetage serait pratiquement limité aux pays voisins, ou à la rigueur aux régions du bassin méditerranéen, notamment l'Afrique du Nord et la Grèce. A la lumière de l'expérience, l'intervention d'un personnel de secours au-delà de cette limite se produirait trop tard. C'est pourquoi la procédure mise au point par la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge prévoit que l'entraide internationale en cas de catastrophes doit être organisée à un échelon régional, sur la base d'accords conclus entre Etats voisins en vue d'une assistance mutuelle. Toutefois, en ce qui concerne la deuxième phase des secours (rétablissement des conditions de vie dans la région sinistrée) le rayon d'action s'allonge sensiblement, et il devient possible d'envoyer assez loin, par exemple des techniciens, pour des travaux de réparation de routes, de centrales électriques, etc. Il en va de même pour la troisième phase des secours (reconstruction), mais il s'agit là d'un travail qui, comme nous l'avons dit, relève de l'assistance technique plus que de l'aide humanitaire.

Les possibilités d'intervention d'un personnel suisse dans les cas de catastrophes naturelles sont donc relativement minces. Du point de vue politique également, il existe une limite. Dans les conditions politiques actuelles, il serait par exemple difficile, d'après les expériences faites jusqu'à présent, de participer à des opérations de secours dans

les pays de l'Europe de l'Est. De plus, le degré de préparation d'autres pays impose certaines limites. En Europe occidentale, des pays comme l'Allemagne, la Hollande ou la France sont aussi bien organisés que nous, sinon mieux, pour la lutte contre les catastrophes. Le champ d'action reste donc relativement étroit. En revanche, le rayon d'action d'équipes destinées à intervenir dans les cas de conflits armés ou dans des situations de détresse durables (famines, épidémies, etc.) est pratiquement illimité.

5. Aucune action de secours ne peut être entreprise sans le consentement du pays atteint. Chaque pays est libre d'affirmer que ses organisations nationales suffisent à assumer les opérations de secours, même si ce n'est manifestement pas le cas. Il est arrivé que tel gouvernement d'un pays touché par un désastre refuse, pour des raisons de prestige national, l'intervention de spécialistes étrangers pourtant effectivement indispensables. Dans ce domaine, les obstacles d'ordre psychologique ne doivent pas être sous-estimés. En particulier, l'intervention d'une troupe en uniforme risque d'être moins facilement acceptée, parce que trop voyante.

Les pays qui ont besoin de secours préfèrent souvent - comme c'est déjà le cas pour l'assistance technique - bénéficier d'une aide internationale (multilatérale) plutôt que de l'aide directe (bilatérale) d'un pays étranger, reçue, à tort ou à raison, avec un sentiment d'infériorité. C'est là que le rôle d'organisations internationales comme le CICR (intervention en cas de conflits armés), la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge (actions de secours en temps de paix) ou les agences spécialisées de l'ONU, apparaît comme singulièrement important.

De toute manière, l'envoi d'un personnel de secours à l'étranger suppose, de la part du pays donateur, le déploiement d'une diplomatie active et inventive, et l'établissement d'accords conclus si possible à l'avance avec les pays qui pourraient

avoir besoin d'une telle aide (ceux, par exemple, que menacent en permanence des tremblements de terre).

6. La qualification "morale" du personnel est d'autant plus importante que son intervention a lieu souvent dans des pays d'une autre civilisation, parmi des populations d'une autre race. En plus des compétences professionnelles, le recrutement doit tenir compte de critères tels que la force de caractère, la résistance physique et nerveuse, la facilité d'adaptation, le sens psychologique, la connaissance des langues (surtout anglais - français - espagnol). L'expérience montre que des hommes parfaitement qualifiés sur le plan professionnel peuvent compromettre ou faire échouer des missions internationales par inadap-
tation à la situation ou fautes psychologiques : une mission à l'étranger requiert plus encore qu'au pays des qualités de tact, de souplesse, de tolérance, de discrétion, de réelle sympathie humaine pour les déshérités.

VI. Difficultés de recrutement

1. Les causes

Depuis quelques années, les agences caritatives de notre pays, à commencer par le CICR et la CRS, éprouvent des difficultés de plus en plus grandes à trouver le personnel dont elles ont besoin pour leurs actions de secours à l'étranger. Les effectifs engagés dans des missions humanitaires sont restés jusqu'à présent relativement importants, plus nombreux peut-être que ceux de l'assistance technique, mais les offres de service ne parviennent actuellement plus à couvrir les besoins.

Cette "crise de recrutement" a plusieurs causes :

- a) Les besoins en secours ont au cours de ces dernières années augmenté dans des proportions considérables. Cela tient à

la fois à l'explosion démographique à laquelle on assiste aujourd'hui (les désastres touchent des pays plus peuplés qu'autrefois) et à l'équilibre instable de certains pays qui ont accédé à l'indépendance après la deuxième Guerre mondiale, et où des conflits tribaux, religieux ou politiques ont éclaté. Les conflits armés actuels, surtout quand ils sont internes - qu'ils aient ou non un caractère international - provoquent de plus en plus des situations catastrophiques, en raison de leur ampleur et de leur durée. Les organisations humanitaires se trouvent par conséquent placées aujourd'hui devant des tâches beaucoup plus lourdes, exigeant un personnel beaucoup plus nombreux.

- b) La Suisse est un petit pays, et ce qu'elle peut faire dans le domaine de l'entraide internationale restera toujours forcément limité. Le réservoir de personnel pour des tâches humanitaires n'est pas inépuisable.
- c) Mais le grand obstacle au recrutement provient de l'impossibilité qu'il y a à prévoir à l'avance la date et la durée des actions de secours. En raison du rythme de vie actuel et des exigences du régime de plein-emploi que connaît notre pays, les candidats à des missions humanitaires éprouvent de plus en plus de peine à se dégager de leurs obligations professionnelles, sociales, militaires, etc. D'autre part, un "ordre de marche humanitaire" ne demande pas seulement un sacrifice personnel aux volontaires, mais il risque également de jeter la désorganisation chez leurs employeurs, qui se voient privés à l'improviste, et pour une durée indéterminée, d'un personnel particulièrement qualifié.

2. Les remèdes

Si l'on veut résoudre les difficultés du recrutement, il faudra trouver certaines modalités qui puissent satisfaire à la fois les intéressés et leurs employeurs, en particulier sur

les points suivants : la garantie légale de l'emploi civil au pays, l'équivalence de certains services militaires avec des missions humanitaires effectuées à l'étranger, la compensation de perte de salaire.

En outre, il faudra planifier à l'avance les actions de secours chaque fois que cela sera possible, de manière à garantir à un certain nombre de personnes qui se porteront volontaires, qu'elles se verront confier à coup sûr une mission internationale à des dates fixées six ou douze mois à l'avance. C'est à ces seules conditions qu'il sera possible d'assurer le fonctionnement d'actions suisses de secours d'une certaine envergure.

a) Allègement des obligations militaires

Dans la plupart des pays d'Europe occidentale existe pour les jeunes conscrits la possibilité d'accomplir un service civil à la place du service militaire. Le nombre des candidats à ce service civil et les conditions dans lesquelles il s'accomplit varient beaucoup d'un pays à l'autre, mais le plus souvent il s'agit d'un service d'assistance (coopération technique, aide médico-sociale) à effectuer dans un pays en voie de développement.

On peut se demander s'il ne serait pas possible d'instituer un système semblable en Suisse, et de faire compter certains services d'assistance technique ou certaines missions humanitaires à l'étranger comme service militaire. Bien que notre système d'armée de milice, qui étale les obligations militaires du citoyen sur une période moyenne de 25 ans, puisse poser certains problèmes à l'introduction d'une telle innovation, il vaudrait la peine d'entreprendre l'étude approfondie de cette possibilité.

Cependant, dans le cadre de la loi sur l'organisation militaire, un arrêté fédéral du 16 juillet 1962 a été pro-

- 18 -

mulgué , qui prévoit que des officiers médecins peuvent faire compter certaines missions médicales à l'étranger comme service militaire d'avancement. On peut se demander s'il ne serait pas possible d'élargir les dispositions de cet arrêté, dans le sens indiqué par le colonel commandant de corps Gygli, chef de l'état-major général, qui déclare dans un mémoire adressé le 16 octobre 1967 au Département militaire fédéral :

"Du moment que l'activité des membres de la mission de Corée dans ce pays lointain leur tient lieu de cours de répétition et que le service accompli dans le cadre d'une mission de la Croix-Rouge à l'étranger peut-être imputé sur une partie du "service spécial" d'avancement, il paraît possible d'envisager d'imputer le service accompli dans un corps de secours engagé à l'étranger sur le service d'instruction obligatoire."

Le remaniement des dispositions prévues dans l'arrêté fédéral du 16 juillet 1962 pourrait être l'occasion d'introduire en Suisse un "service militaire différencié". Il ne s'agirait pas d'instituer un service civil pour les objecteurs de conscience, mais de considérer une mission humanitaire ou un service d'assistance technique accompli à l'étranger comme une forme particulière de service militaire. Les Suisses effectuant un service de ce type à l'étranger seraient, au même titre que les autres citoyens, incorporés dans l'armée. Les obligations envers l'armée ne seraient aucunement entamées. Par exemple, en temps de guerre, ces soldats seraient rappelables de l'étranger et mobilisables. Quoique "différencié", ce service resterait donc militaire, et sa création ne nécessiterait aucune modification de la Constitution fédérale. En revanche, il faudrait évidemment modifier la loi sur l'organisation militaire.

Une autre formule encore - qui pourrait d'ailleurs parfaitement s'inscrire dans la ligne d'un "service militaire différencié" - serait que l'armée instruisse et mette sur pied des

unités militaires non-armées (par exemple, des troupes sanitaires, ou du génie), que la Confédération pourrait mettre à la disposition du Secrétaire général de l'ONU, ou d'Etats qui en feraient la demande. Les missions effectuées par ces unités à l'étranger compteraient comme un service militaire au pays.

De telles innovations ne sont évidemment envisageables que dans la mesure où elles ne viennent pas affaiblir notre défense nationale. Il faut en particulier tenir compte de la nécessité de ne pas dégarnir à l'excès les effectifs des citoyens astreints au service militaire au pays. Il s'agit en définitive de ne pas opposer service militaire et service humanitaire. L'expérience a montré au contraire, que les deux choses peuvent se compléter utilement, et que, par exemple, l'instruction et la formation qu'a reçues le soldat à l'armée peuvent se révéler extrêmement précieuses dans l'accomplissement de missions humanitaires à l'étranger. Mais en retour, l'expérience acquise par ce soldat à l'étranger pourrait également être hautement profitable à l'armée.

M. Furgler a précisé dans cette perspective que le service d'une troupe civile pour les actions de secours à l'étranger n'était pas destiné aux objecteurs de conscience. On peut cependant se demander s'il ne conviendrait pas de profiter de l'introduction de nouvelles dispositions prévoyant une équivalence entre service militaire et service d'assistance à l'étranger, pour tenter de créer un statut civil pour les objecteurs. Toutefois ces deux problèmes devraient être traités séparément. Les expériences de ces dernières années font en tout cas apparaître le fait que des solutions nouvelles doivent être cherchées et trouvées, si l'on veut obtenir en nombre suffisant du personnel pour les actions de secours. C'est le sort d'une tâche traditionnelle de notre pays qui est ici en jeu.

Dans les "Schweizer Monatshefte" (avril 1969), le professeur Jacques Freymond, colonel E.M.G., directeur de l'Institut uni-

versitaire des hautes études internationales à Genève, vice-président du CICR, écrit ceci :

"Qu'il s'agisse d'opérations entreprises sous le signe de l'aide aux pays en voie de développement ou d'actions conduites par le Comité international de la Croix-Rouge, de la Croix-Rouge suisse ou plus directement par décision du gouvernement, nous devons pouvoir mobiliser rapidement les hommes requis pour le type d'action prévu. (....) Nous devons nous orienter vers une formule - qui n'est appliquée que de cas en cas et qu'il s'agit de systématiser - établissant une équivalence entre le service militaire accompli au pays et des services d'un autre type qui se font hors de Suisse. (....) Cette mobilisation de Suisses à l'extérieur implique des sacrifices, elle impose également certains changements dans l'administration publique et privée qui devront mettre à disposition des hommes qu'elles sont prêtes à réintégrer au retour d'opérations qui peuvent être d'une certaine durée. Elle demande finalement un changement dans les esprits. Or, le monde anarchique dans lequel nous vivons exige de nous des décisions rapides et dans une certaine mesure radicales."

b) Protection de l'emploi civil des volontaires

Le volontaire qui, recevant un "ordre de marche humanitaire", quitte temporairement son travail au pays pour exécuter une mission à l'étranger, risque de se trouver en conflit avec son employeur et peut-être de perdre sa place. C'est pourquoi il conviendrait de prévoir qu'en plus du contrat individuel passé avec chaque volontaire, un accord soit conclu avec son employeur, de manière qu'une fois sa mission accomplie, il retrouve son poste et son travail.

Au mois d'août 1968, au moment des événements de Prague, lorsqu'il a fallu accueillir les réfugiés tchécoslovaques qui cherchaient asile dans notre pays, on a rencontré de grandes difficultés à mobiliser les volontaires des colonnes de la Croix-Rouge, dont l'aide est requise dans ce genre de circonstances. Beaucoup d'employeurs ont refusé de libérer leur person-

nel pour une "mobilisation" qui ne revêtait aucun caractère obligatoire. Une situation semblable pourrait se présenter en ce qui concerne l'envoi de volontaires à l'étranger.

En Suède, où l'on a eu affaire à un problème semblable, les autorités se sont vues contraintes de prendre des mesures pour protéger l'emploi civil des volontaires qui s'engageaient dans les "casques bleus". Elles ont adopté une loi qui interdit aux employeurs de licencier les citoyens suédois qui acceptent de servir dans les troupes de l'ONU.

Il faudra bien envisager chez nous aussi des mesures de ce genre, si l'on veut assurer l'envoi, dans des conditions satisfaisantes, d'un personnel suisse hautement qualifié pour des actions de secours à l'étranger. De telles dispositions ne s'exerceraient pas forcément au détriment de l'employeur, qu'il s'agisse d'entreprises privées ou d'administrations publiques, car l'employeur peut également retirer un certain profit des expériences que son employé a faites à l'étranger.

A bien des égards, l'envoi de volontaires et d'experts suisses pour l'assistance technique des pays en voie de développement soulève les mêmes problèmes. Le Suisse qui veut effectuer un service d'assistance technique d'un ou deux ans doit le plus souvent démissionner de son emploi, et il n'est pas assuré de retrouver à son retour un poste équivalant à celui qu'il a quitté. A cette incertitude s'ajoutent des difficultés d'ordre administratif (caisse de retraite, assurances, etc.). Dans la recherche d'une solution satisfaisante du problème de la garantie de l'emploi civil des volontaires, il y aurait donc avantage à résoudre à la fois les difficultés de l'aide humanitaire et celles de l'assistance technique. Nous devrions tendre vers une formule qui placerait sous le même drapeau toutes les "forces" qui sont prêtes à s'engager à l'étranger au service d'une cause qui tient à coeur à notre pays. Il s'agit en somme de créer un statut spécial, commun à tous les Suisses qui, à un titre ou à un autre (aide huma-

nitaine, coopération technique), accomplissent un service d'assistance. La création d'un tel statut pourrait être le point de départ d'un véritable service civil suisse à l'étranger.

VII. La politique humanitaire de la Confédération

1. Priorité aux actions du CICR

Dans le domaine de l'aide humanitaire, la Suisse se trouve dans une situation particulière, du fait de sa qualité de pays d'origine de la Croix-Rouge. Le côté suisse du Comité international de la Croix-Rouge - avantage que maints pays nous envient mais qui implique pour nous des devoirs très précis -, le rôle important qui lui échoit dans le monde et notre qualité d'Etat dépositaire des Conventions de Genève, nous obligent à donner aux interventions du CICR dans les cas de conflits armés une certaine priorité dans notre politique humanitaire. Cette "spécialisation" dans le domaine de l'entraide internationale correspond à une vocation très particulière de notre pays. C'est pourquoi les efforts de la Confédération devraient en premier lieu viser le soutien et le renforcement de l'action du CICR.

Les tâches du CICR n'ont cessé, en raison de la multiplicité et de l'évolution nouvelle des conflits armés, d'augmenter et de prendre de l'ampleur au cours de ces dernières années. Or, le CICR est aujourd'hui le premier à souffrir de la crise de recrutement de spécialistes pour les actions de secours. C'est pourquoi il se voit de plus en plus obligé de recruter son personnel à l'étranger. En automne 1968, les effectifs qu'il utilisait pour son "opération-survie" au Nigeria s'élevaient à plus de 500 volontaires (dont 132 Suisses seulement, le reste se composant de 111 Suédois, 30 Norvégiens, 26 Finlandais, 21 Danois, 37 Allemands, 41 Britanniques, etc.).

Afin de pousser le recrutement de spécialistes pour ses actions de secours, le CICR a constitué, dès 1962, une réserve, le Groupe pour missions internationales (GMI). Cette formation, qui a atteint un effectif de 120 volontaires, est organisée hiérarchiquement et placée sous l'autorité d'un Délégué-chef, assisté d'un bureau d'état-major. Elle comprend deux releves, l'une mobilisable dans les cinq jours, l'autre dans un délai de trois semaines. Elle est constituée de quatre sections (juridique, médicale, du ravitaillement, des transports) et de trois services techniques (sections administrative, de motorisation, des transmissions). Les membres du GMI s'engagent pour des missions de six semaines et leur contrat est renouvelable tous les deux ans. Jusqu'à présent, ce groupe n'est jamais entré en action sous forme d'unité constituée. En revanche, ses membres ont tous été engagés, à titre individuel, comme délégués du CICR.

A l'expérience, la formule du GMI ne s'est pas révélée entièrement satisfaisante. En particulier, les effectifs de cette formation n'ont pas été suffisamment nombreux, et d'autre part la durée d'engagement de six semaines s'est avérée sensiblement trop courte.

Si l'on considère l'état actuel du monde, on peut très bien imaginer l'apparition d'autres situations de guerre, qui rendraient nécessaire l'intervention du CICR. Il est dans l'ordre du possible que plusieurs conflits semblables à celui du Nigéria-Biafra surviennent en même temps. Dans ces conditions, comment le CICR, privé de moyens en personnel, pourrait-il répondre à sa tâche ? La motion Furgler devrait être l'occasion de renforcer l'activité humanitaire du CICR, en constituant un véritable réservoir de spécialistes qualifiés.

2. Le rôle de l'Etat : soutenir et renforcer les actions de secours des organisations déjà existantes

Au cours de ces dernières années, les agences de secours privées ont dû avoir de plus en plus recours au soutien de l'Etat pour assurer la bonne marche de leurs actions. Les besoins d'assistance

ont tellement augmenté, principalement dans les pays en voie de développement, que l'on peut dire que l'aide humanitaire en est arrivée aujourd'hui au même point que l'aide technique il y a quelques années. Le moment est venu pour la Confédération de se charger de nouvelles tâches et de nouvelles responsabilités dans le domaine de l'aide humanitaire, car seul l'Etat dispose des ressources et des moyens suffisants pour faire face aux situations de détresse auxquelles nous sommes confrontés aujourd'hui.

Mais cette prise en charge de nouvelles tâches ne signifie en aucune manière une étatisation de l'aide humanitaire. Il ne s'agit pas que l'Etat remplace les oeuvres d'entraide déjà existantes, se mette à les concurrencer, ou vienne paralyser la générosité spontanée de notre peuple, au contraire.

Le rôle de la Confédération consistera avant tout à soutenir et à renforcer par des moyens appropriés (notamment dans le domaine du recrutement du personnel et dans celui du financement des actions de secours) l'activité des piliers et des "porteurs" de l'aide humanitaire suisse : Comité international de la Croix-Rouge, Croix-Rouge suisse et agences caritatives laïques ou religieuses.

3. Actions de secours directes de la Confédération

Pour des raisons politiques, il pourrait arriver que la Confédération comme telle participe à des actions internationales, ou qu'elle lance elle-même ses propres actions de secours. De telles actions devraient s'inscrire en principe dans le cadre d'une assistance humanitaire multilatérale. Mais on peut aussi imaginer qu'à la demande d'un gouvernement étranger, la Confédération engage une opération de secours sur une base bilatérale. Elle devrait de toute manière être équipée pour de telles éventualités et pouvoir compter sur des moyens facilement mobilisables. Notre projet doit également répondre à cette nécessité.

VIII. Organisations s'occupant actuellement en Suisse d'actions de secours à l'étranger

1. Agences caritatives

a) Comité international de la Croix-Rouge (CICR)

L'activité traditionnelle du CICR consiste à promouvoir le droit humanitaire et à faire respecter les Conventions de Genève sur les territoires où il y a conflit armé. Mais en outre, le CICR, selon ses statuts (art. VI 5), organise, dirige ou coordonne des actions de secours au profit des victimes civiles ou militaires des hostilités.

Pendant la Deuxième Guerre mondiale, le CICR a dirigé et coordonné des actions de secours de grande envergure, avec un personnel et des moyens importants, en particulier une flotte marchande. Depuis lors, ses activités dans ce domaine se sont développées dans de nouvelles régions du monde. La diversité des conflits armés qui ont éclaté au cours de ces dix dernières années, leur évolution au point de vue militaire et politique, ont rendu ces actions de plus en plus difficiles.

Constatant que dans les cas de conflits armés, les besoins en personnel médical vont en augmentant, et devant la difficulté de le trouver en nombre suffisant en Suisse, le CICR, ainsi que nous l'avons dit, cherche aujourd'hui à recruter sur une base internationale les volontaires dont il a besoin pour ses actions de secours, et il propose la création d'équipes médicales internationales. La résolution qu'il a présentée à la Conférence internationale de la Croix-Rouge à Istanbul (septembre 1969), et qui a été adoptée par cette assemblée, est libellée en ces termes :

"Considérant que les conflits armés, sous quelque forme qu'ils soient, peuvent rendre nécessaire l'assistance médicale du Comité international de la Croix-Rouge ou des Sociétés nationales de pays neutres;

- 26 -

Considérant que dans ce cas, le CICR peut être appelé à recruter du personnel sanitaire dans les pays qui ne sont pas parties au conflit;

Considérant que l'assistance aux victimes des catastrophes naturelles peut requérir également la participation de personnel sanitaire par l'entremise de la Ligue et des Sociétés nationales de Croix-Rouge;

Recommande aux Sociétés nationales de constituer, dans leurs pays respectifs, avec les organismes officiels et privés, une réserve de personnel sanitaire qu'elles seraient prêtes à mettre à la disposition du CICR ou de la Ligue, sur leur demande ou pour être utilisé conformément à l'Article 27 de la 1ère Convention de Genève de 1949;

Recommande aux Gouvernements des Etats parties aux Conventions de Genève de soutenir les efforts de leur Société nationale et de favoriser le recrutement et la formation de ce personnel de réserve;

Recommande au CICR et à la Ligue de prendre toutes mesures utiles pour poursuivre avec l'assistance de l'Organisation Mondiale de la Santé les études nécessaires en vue de réaliser ce projet, et d'établir un règlement qui fixera notamment le statut du personnel de ces équipes."

Les équipes ainsi constituées seraient, on le voit, non seulement mises à la disposition du CICR, mais à celle de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge.

Tandis que l'action du CICR s'inscrit dans le temps de guerre, la Ligue déploie son activité en temps de paix, principalement dans les cas de catastrophes naturelles. Mais la Ligue peut également participer aux opérations de secours du CICR. Les deux organisations ont signé en avril 1969 un accord qui a été ratifié par la Conférence d'Istanbul et qui délimite les sphères respectives de leur action.

b) Croix-Rouge suisse (CRS)

La CRS est la société de Croix-Rouge nationale reconnue par la Confédération. L'arrêté fédéral du 13 juin 1951 lui attribue notamment les tâches suivantes :

- l'aide sanitaire, organisée actuellement sous la forme de 36 colonnes et 90 détachements qui, en temps de guerre, sont mis à la disposition du Service de santé de l'armée et qui, en temps de paix, peuvent être mis sur pied pour des tâches civiles (catastrophes naturelles, réfugiés, etc.);
- le service de transfusion de sang;
- le développement professionnel des infirmières et des infirmiers et la surveillance de leur formation dans les écoles reconnues par la Croix-Rouge suisse;
- d'autres tâches pouvant résulter des dispositions des Conventions de Genève et des résolutions des conférences internationales de la Croix-Rouge, ou pouvant lui être confiées par la Confédération.

Outre ses tâches nationales, la CRS assume une importante activité de secours à l'étranger. Lorsqu'une catastrophe naturelle survient à l'étranger, la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge adresse un appel à ses membres. La Ligue, qui envoie le plus souvent un observateur sur place, dresse une liste des secours en matériel, vivres, médicaments, etc., de manière à couvrir tous les besoins et à empêcher que ne se produisent des doubles-emplois dans les envois expédiés du monde entier. La CRS participe régulièrement aux actions de la Ligue.

Mais les actions de secours de la CRS à l'étranger ne passent pas uniquement par l'intermédiaire de la Ligue. Elles peuvent encore être engagées :

- soit à la demande du CICR (hôpital du désert au Yémen, action au Nigéria/Biafra) ;
- soit selon un accord bilatéral avec une société de Croix-Rouge nationale (hôpital de Kontum, puis de Ha Tien, et pavillon pédiatrique de Da Nang au Vietnam du Sud, médicaments et matériel sanitaire pour le Vietnam du Nord);
- soit pour le compte de la Confédération (hôpital de Kintambo au Congo-Kinshasa).

La CRS dispose d'un important et moderne dépôt central, capable d'envoyer rapidement de grosses quantités de secours maté-

- 28 -

riels (vêtements, couvertures, tentes, ustensiles de toutes sortes, etc.) sur les lieux d'un désastre. L'installation comprend encore une cuisine mobile capable de débiter 600 repas à l'heure.

Dans les cas de catastrophes naturelles, il est relativement rare que la CRS envoie du personnel de secours. Des équipes ont pourtant été envoyées pour l'accueil des réfugiés algériens au Maroc et en Tunisie, et pour une action de réhabilitation de milliers de personnes frappées de paralysie, au Maroc également (intoxication due à la consommation d'une huile frelatée).

En revanche, dans les cas de conflits armés, la CRS devient beaucoup plus opérationnelle.

Sept importantes institutions auxiliaires sont affiliées à la CRS :

- Société suisse des troupes sanitaires,
- Alliance suisse des samaritains,
- Association suisse des infirmières et infirmiers diplômés,
- Association suisse des établissements pour malades (VESKA),
- Société suisse de sauvetage,
- Garde aérienne suisse de sauvetage,
- Interassociation pour le sauvetage.

Parmi ces organisations, la Garde aérienne suisse de sauvetage a participé à des opérations de secours dans des cas de catastrophes à l'étranger. En 1963, par exemple, elle a été la première organisation à arriver sur les lieux du désastre de Longarone. Elle a à sa disposition 150 spécialistes du sauvetage (entre autres, 81 pilotes et 20 médecins), un parc relativement important d'avions légers et d'hélicoptères (matériel renforcé, le cas échéant, par l'aviation militaire). Elle peut engager très rapidement une équipe chirurgicale d'urgence (un chirurgien, un anesthésiste, un infirmier).

c) Organisations de secours privées

Plusieurs agences privées s'occupent d'actions de secours à l'étranger: CARITAS, EPER, Service civil international, Terre

des Hommes, Centrale sanitaire suisse, missions protestantes et catholiques, etc.. Ces agences exercent une action souvent parallèle à celle de la Croix-Rouge. Quelques-unes mènent à la fois une activité d'assistance technique et des actions de secours humanitaires. Dans le domaine de la coopération technique comme dans celui de l'assistance médicale, les organisations confessionnelles, en particulier, ont accompli une oeuvre de pionniers. Lorsqu'elles sont organisées sur le plan international, ainsi qu'elles l'ont fait au Biafra avec Joint Church Aid, leur action commune s'avère singulièrement efficace. D'autre part, elles ont des possibilités de recrutement souvent supérieures à celles d'organisations plus officielles.

2. Administrations publiques et entreprises privées

Les organisations et les instances suivantes, sans être en mesure d'engager elles-mêmes directement des actions de secours à l'étranger, peuvent ou pourraient être appelées à les soutenir activement, notamment en participant au recrutement de spécialistes, ou en donnant, prêtant ou louant du matériel de secours.

a) Armée

Le Département militaire fédéral a émis le 8 mars 1955 des instructions autorisant l'emploi de troupes à des tâches non-militaires, notamment en prévision de calamités frappant la Suisse. Par ailleurs, le médecin-chef de la Croix-Rouge peut commander, dans les cas d'urgence, la mise sur pied des colonnes de la Croix-Rouge; ces formations à statut spécial, largement composées de volontaires, peuvent être disponibles très rapidement. Enfin, de récentes dispositions prévoient que, dès le début de 1970, grâce à un système de mobilisation par échelonnement, il y aura en permanence, pendant toute l'année, une compagnie P.A. de piquet, prête à intervenir immédiatement dans les cas de catastrophes à l'intérieur du pays. Des mesures semblables sont envisagées pour la mise de piquet d'une compagnie sanitaire.

l'ordonnance du 9.I.70 (mise à la suite de l'affaire Tchèque) DW.

En ce qui concerne l'entraide internationale, le Département militaire a l'expérience de la commission neutre d'armistice en Corée, dans laquelle la Suisse est représentée depuis des années.

Mais surtout, l'armée a largement soutenu les actions médicales ou de ravitaillement du CICR, en contribuant au recrutement des spécialistes dont il a eu besoin pour ses interventions au Yémen, au Proche-Orient, au Nigéria-Biafra (médecins, techniciens des transports, du ravitaillement, des télécommunications, etc.). L'armée a également mis du matériel - principalement sanitaire - à la disposition des actions de secours. C'est au Service de santé et au Service de l'adjudance que revient cette tâche de recrutement dans les cadres militaires. Outre ses compétences techniques, le personnel recruté dans l'armée met au service des missions civiles entreprises par le CICR des qualités d'organisation et de discipline, ainsi qu'une habitude de la vie militaire qui peut s'avérer précieuse dans des situations de conflits armés.

b) Protection civile

La protection civile a pour but premier d'assurer la protection de la population civile en temps de guerre. Mais elle est également chargée de l'aide en cas de catastrophes en temps de paix (rupture de barrages, tremblements de terre, inondations, incendies, catastrophes aériennes ou ferroviaires, radiations atomiques, etc.). Elle est organisée régionalement, à l'échelon cantonal et communal. Ses moyens sont souvent considérables. Elle possède ses propres installations et dépôts de matériel. Le personnel dont elle dispose est essentiellement composé de civils non astreints au service militaire, engageables dans la localité même de leur domicile. En cas d'intervention, elle s'appuie également sur les services de sauvetage locaux (sa-peurs-pompiers, corps de police, etc.), sur les organisations de la Croix-Rouge suisse et sur certaines formations spécialisées de l'armée.

L'Office fédéral de la protection civile, qui dispose d'un personnel d'instruction relativement très restreint, a principalement une tâche de coordination entre les cantons. A la suite de la décision du Conseil fédéral du 28 août 1968 qui le chargeait de l'étude de l'aide en cas de catastrophes à l'intérieur du pays, il a établi un plan prévoyant les mesures suivantes :

- création, dès le 1.1.1970, d'un Office central pour l'aide en cas de catastrophes (coordination de l'action des diverses organisations de secours et des services spécialisés existant en Suisse, planification d'une aide en cas de désastre, etc.);
- mise de piquet, dès le 1.1.1970, d'une compagnie de la protection aérienne.

c) Entreprises privées

Les grandes entreprises de construction et du génie-civil de notre pays disposent des spécialistes et des moyens matériels dont on a précisément besoin dans les cas de catastrophes naturelles (travaux de déblayement, de terrassement, remise en état de voies de communication, etc.). Des contrats pourraient être passés avec ces entreprises pour qu'elles tiennent à disposition des équipes engageables dans des actions de secours à l'étranger. D'autres entreprises du secteur privé disposent également de moyens qui pourraient être utiles pour l'aide en cas de catastrophes : maisons commerciales, agences de transport, etc. Il s'agit de pouvoir, sur la base de contrats passés avec ces entreprises, mobiliser ces moyens en cas de nécessité.

d) Assistance technique et colonies suisses à l'étranger

En raison de leur précieuse expérience, les anciens volontaires et experts de l'assistance technique pourraient apporter

- 32 -

une contribution de grande valeur. Le Service de la Coopération technique serait chargé de recruter des éléments parmi tous les Suisses qui ont, au cours de ces cinq ou dix dernières années, accompli une mission d'assistance technique outre-mer. De même, devraient également être recrutés les Suisses de l'étranger que leurs qualifications et leur connaissance du terrain rendraient particulièrement aptes à collaborer à des missions humanitaires. Nos représentations en Afrique, en Asie et en Amérique latine pourraient pointer sur leurs listes le nom des ressortissants suisses, ingénieurs, techniciens, commerçants, administrateurs, missionnaires, etc., dont il serait possible de s'assurer les services.

IX. Proposition d'une solution

Les considérations qui précèdent nous montrent qu'il s'agit avant tout de résoudre les problèmes du recrutement de spécialistes, de leur formation en vue d'interventions à l'étranger, et enfin de leur mise en état de disponibilité pour des missions qui peuvent être d'une assez longue durée. A cet effet, nous préconisons les mesures suivantes :

- la création d'une centrale suisse pour les actions de secours à l'étranger;
- la constitution d'un contingent de spécialistes;
- l'institution d'un directoire.

1. La centrale suisse pour les actions de secours à l'étranger

Une telle centrale aura pour tâches principales :

- l'inventaire de toutes les ressources en personnel et en moyens matériels existant en Suisse (à établir en collaboration avec l'Office fédéral de la protection civile);
- le recrutement du contingent et l'établissement d'un fichier central comportant les noms de tous les Suisses qui se portent volontaires pour des missions internationales;

- 33 -

- la formation, la préparation (notamment la vaccination) et l'équipement de ce personnel;
- la mobilisation des moyens de secours, et leur mise à disposition des agences ou instances désignées par la Confédération;
- le transport des missions envoyées à l'étranger (par exemple par vols charter);
- la liaison entre les diverses agences caritatives, la coordination de leurs efforts, l'établissement de contrats avec les administrations et les entreprises appelées à participer à des actions de secours;
- la planification des actions de secours prévisibles à l'avance;
- l'exécution de certaines missions de reconnaissance et d'information;
- la conduite des opérations ou des actions menées directement par la Confédération.

En ce qui concerne l'organisation interne de la centrale, la plus grande liberté devrait être laissée à la direction responsable. La mise sur pied d'équipes de secours appelées à opérer à l'étranger relève d'un domaine relativement très nouveau de l'aide humanitaire et ne pourra s'effectuer que d'une manière empirique, au fur et à mesure des premières expériences réalisées.

Devront être, entre autres, associés à la création de cette centrale, des spécialistes des organisations de Croix-Rouge, de la protection civile, du Service de santé et de l'Adjudance de l'armée, de la Coopération technique et de la Division des organisations internationales, du Département politique, ainsi que de toutes les instances qui, en raison de leur activité, disposent des expériences et des moyens d'intervention nécessaires.

2. Le contingent

Le contingent suisse pour les actions de secours à l'étranger serait destiné :

- à renforcer, avant tout en personnel, les actions des agences caritatives déjà existantes : d'abord celles du CICR et de la CRS, mais aussi celles des agences caritatives privées, confessionnelles ou laïques;
- à mettre du personnel suisse à la disposition des organisations internationales pour leurs actions d'entraide : Conseil de l'Europe, ONU, UNICEF, PAM, etc.;
- à donner à la Confédération du personnel qualifié pour les actions de secours qu'elle mènerait en son nom propre.

Ce contingent, polyvalent et organisé de manière à pouvoir intervenir aussi bien dans les cas de catastrophes naturelles en temps de paix que dans les conflits armés et autres situations catastrophiques, devrait être un réservoir dans lequel on puise, au fur et à mesure des besoins très divers qui se présentent, le personnel qualifié et le matériel nécessaires.

L'organisation du contingent serait à prévoir d'une manière fonctionnelle comme suit (voir organigramme) :

- 1 état-major;
 - 4 groupes opérationnels (de sauvetage, sanitaire, du génie, logistique);
 - 3 sections de soutien (transports, transmissions, personnel spécial).
- a) L'état-major comprendrait d'une part les responsables de la centrale, et d'autre part des spécialistes capables d'apprécier les situations de détresse, de déterminer les besoins et d'organiser l'arrivée des éléments de secours et leur premier engagement, c'est-à-dire des chefs d'opérations, des médecins, des spécialistes du génie, des services logistiques, des transports, des transmissions.

- b) Le groupe de sauvetage serait principalement composé de professionnels du sauvetage (sapeurs-pompiers, policiers, membres de la Garde aérienne suisse de sauvetage, etc.). Cette formation serait plus spécialement chargée d'opérations de secours d'urgence dans les régions relativement proches de la Suisse. Il pourrait s'agir, dans une certaine mesure, des mêmes spécialistes qui seront utilisés pour l'aide en cas de catastrophes à l'intérieur de la Suisse.
- c) Le groupe sanitaire comprendrait plusieurs gammes complètes de personnel médical et paramédical (y compris des techniciens de toutes sortes) pour faire face à toutes les éventualités. Le matériel sanitaire (au sens le plus large du terme : médicaments, panoplie opératoire, moyens de logement de fortune tels que tentes, lits de camp, couvertures, vivres sanitaires, etc.) serait maintenu en réserve par la pharmacie de l'armée, la Croix-Rouge suisse, la protection civile.
- d) Le groupe du génie comprendrait du personnel de sauvetage, d'entretien des ponts et chaussées, de construction, des services industriels (eau, gaz, électricité, etc.). Son matériel allant des outils individuels aux engins de chantier pourrait provenir des entreprises privées, ou des dépôts de la protection civile et de l'armée (génie et protection aérienne), ou bien encore être trouvé sur place.
- e) Le groupe logistique s'occuperait d'administration publique, du ravitaillement en vivres, carburants, habillements et d'entretien. Il devrait se procurer les moyens nécessaires si possible par recours aux ressources locales et, pour le surplus, par voie de ravitaillement depuis l'arrière, et il aurait pour tâche de régler leur entreposage, préparation et distribution.
- f) la section des transports se composerait de personnel d'organisation, de chauffeurs, de mécaniciens et de spécialistes des transports ferroviaires, aériens, fluviaux et maritimes. Son matériel, essentiellement routier, comprendrait des véhicules

- 36 -

de commandement et de transport, ainsi que les véhicules spéciaux des quatre groupes opérationnels (voitures-radio, ambulances, grues, groupes électrogènes, citernes pour eau et carburants, cuisines, camions et remorques pour transports lourds). D'une manière générale, il devrait toujours s'agir de véhicules tout terrain. Il est bien entendu que la plupart de ces véhicules doivent en principe être trouvés sur place.

- g) La section des transmissions comprendrait des officiers de transmission, des opérateurs et du personnel d'entretien. Le matériel devrait être assez puissant pour couvrir de grandes distances.
- h) La section du personnel spécial réunirait les spécialistes suivants :
- juristes, interprètes, diplomates, journalistes, personnel d'assistance sociale, anciens volontaires et experts de la coopération technique, Suisses de l'étranger.

Les groupes opérationnels seraient, en principe, organisés par teams et par unités.

Quant aux sections de soutien, elles ne seraient pas mobilisables en tant que telles, mais elles auraient pour rôle de renforcer, à l'aide de leurs moyens propres, les actions des groupes opérationnels.

Les effectifs de ces formations devraient être doubles, de manière à pouvoir assurer facilement le remplacement du personnel défaillant.

Pratiquement, le contingent suisse pour les actions de secours à l'étranger se présenterait sous la forme d'un fichier central qui comporterait pour commencer entre 500 et 1000 noms. Les spécialistes, recrutés directement par la centrale et figurant dans ce fichier, s'engageraient par contrat, renouvelable par exemple tous les deux ans, à se tenir prêts à effectuer une mission à l'étranger. Le fichier devrait être conçu de manière à ce que l'on puisse puiser ra-

pidement dans cette réserve, au fur et à mesure des situations de détresse qui se présentent, le personnel dont on a besoin. Les spécialistes pourraient être engagés individuellement ou par équipes spécialement formées en vue de chaque mission particulière (Baukastensystem).

La fiche de chaque spécialiste devrait comporter, entre autres, les renseignements suivants (également spécifiés dans le contrat);

- spécialités professionnelles, militaires, etc.;
- langues;
- missions déjà effectuées et qualifications, nom des coéquipiers;
- fiche médicale;
- situation civile et militaire;
- délai de mobilisation;
- durée maximum de l'engagement;
- indemnité.

Un livret de service serait remis à chaque volontaire. Afin d'assurer au contingent la cohésion et l'esprit de corps nécessaires, les volontaires pourraient se regrouper en une association. On pourrait créer à leur intention un insigne qui marquerait leur appartenance au contingent. L'association organiserait régulièrement des cours de formation, des démonstrations, et des assemblées générales.

3. Le Directoire

La centrale serait placée sous l'autorité d'un Directoire. Celui-ci devrait être composé d'un nombre restreint de membres, de manière à pouvoir prendre les décisions rapides qui s'imposent dans le domaine de l'aide en cas de catastrophes. Les instances suivantes y seraient représentées :

- Département politique fédéral (Division des organisations internationales),
- Département militaire fédéral,

- 38 -

- Département fédéral de justice et police (Office fédéral de la protection civile),
- Département fédéral des finances,
- Croix-Rouge suisse.

Il serait présidé par le chef du Département politique fédéral.

Le personnel recruté par la centrale serait engagé dans des actions de secours à l'étranger par décision du Conseil fédéral, sur préavis du Directoire.

4. Affiliation de la centrale à la Croix-Rouge suisse

- a) Bien des arguments plaideraient pour que l'on rattache la centrale pour les actions de secours à l'étranger à l'Office fédéral de la protection civile, et pour qu'on lui laisse le soin de créer le nouvel organisme. Mais la protection civile a été essentiellement conçue pour les secours à l'intérieur de la Suisse et elle ne remplit pas les conditions requises pour organiser des actions de secours à l'étranger. Mais, en dépit de cela, il ne fait pas de doute qu'une collaboration très étroite entre la protection civile et la centrale à créer est absolument indispensable.
- b) Le Département politique, qui est évidemment bien placé pour s'occuper de problèmes d'aide à l'étranger, ne dispose cependant pas de la base opérationnelle à partir de laquelle pourraient s'effectuer le recrutement, la formation et l'envoi à l'étranger d'équipes suisses de secours.
- c) Le Département militaire fédéral disposerait quant à lui de cette base opérationnelle, mais des raisons d'ordre psychologique s'opposeraient à une formule consistant à confier à l'armée l'envoi d'équipes civiles. En particulier, une telle solution ne conviendrait pas aux missions du CICR qui doivent demeurer essentiellement civiles.
- d) Une organisation réunirait un grand nombre des conditions favorables pour qu'on puisse lui rattacher la nouvelle centrale,

c'est la Croix-Rouge suisse. La CRS a l'habitude et l'expérience des actions de secours à l'étranger, elle représente, avec toutes ses sections locales et ses institutions affiliées, une organisation considérable qui couvre tout le pays, elle dispose d'importantes installations, elle entretient une collaboration étroite avec l'armée, les administrations publiques, les organisations de protection civile, etc. C'est pourquoi nous préconisons le rattachement de la centrale à notre société nationale de Croix-Rouge.

5. Financement

La Confédération attribuerait à la CRS les moyens financiers suffisants pour la création et le fonctionnement de la centrale.

La nature et l'ampleur de cet engagement financier devraient être décidés par le Conseil fédéral sur proposition du Département politique.

Quant aux opérations de secours entreprises par la centrale, elles émergeraient au budget ordinaire du crédit-cadre de la Confédération pour la poursuite des oeuvres d'entraide internationale.

La solution que nous proposons est de toute manière plus favorable, du point de vue financier, que la création d'une organisation spectaculaire dont la mise sur pied et l'entretien entraîneraient de gros frais.

* * *

Le présent projet résulte d'une enquête approfondie, menée en collaboration avec toutes les instances intéressées, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'administration. Il tient compte des expériences faites jusqu'à présent et des besoins que l'on a pu constater. Il tient également compte des réalités d'aujourd'hui, et il propose - ce qui est d'une particulière importance pour l'avenir -, la conception très flexible et pragmatique

- 40 -

d'un dispositif que l'on mettrait sur pied petit à petit et qui serait capable de s'adapter à des conditions changeantes. Dans ce sens, la formule que nous proposons constitue une solution suisse dans meilleur sens du terme.

Berne, le 10 décembre 1969

CONTINGENT SUISSE POUR LES ACTIONS DE

SECOURS A L'ETRANGER

