

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

Division

des organisations internationales

Le 31 mars 1971

o.220.1 - DL/am

P r o c è s - v e r b a lde la Conférence interdépartementale
du 11 mars 1971Motion Furgler - Aide en
cas de catastrophes à
l'étrangerParticipants :

- M. l'Ambassadeur René Keller, Chef de la Division des organisations internationales, qui préside la séance
- M. Joseph Martin, ancien Chef du Service juridique de l'Office fédéral de la protection civile
- M. Otto Burkhardt, adjoint au Directeur de l'Office fédéral de la protection civile
- M. Michel Fornerod, Office fédéral de la protection civile
- M. Hans-Ulrich Ernst, Chef du Service financier III, Département fédéral des finances et des douanes
- M. Georges Perrin, Office du personnel, Département fédéral des finances et des douanes
- M. le Colonel Sprenger, Service de l'adjudance, Département militaire fédéral
- Dr Jean-Maurice Rubli, Département militaire fédéral
- M. Adolf Kaufmann, Service de l'adjudance, Département militaire fédéral
- M. Werner Moser, Division de la justice
- M. le Ministre Richard Pestalozzi, suppléant du Délégué à la coopération technique
- M. Thomas Raeber, Chef de la section des volontaires, Service de la coopération technique
- M. François Pictet, suppléant du Chef de la Division des organisations internationales
- M. Friedrich Moser, Division des affaires juridiques
- M. Walter Alder, Division des organisations internationales
- M. Simon de Darde, Division des organisations internationales.

./.



- 2 -

M. Keller : En automne dernier, la presse a mal accueilli le projet d'aide en cas de catastrophe qui avait été mis au point par le Département politique. Alors que nous avons pensé que ce serait la bonne solution de confier l'exécution de ce projet à la Croix-Rouge suisse, des critiques se sont élevées, et l'on a reproché à la Confédération de refuser de prendre ses responsabilités. C'est pourquoi nous proposons maintenant la formule d'un Délégué du Conseil fédéral qui serait assisté d'un petit état-major et qui serait rattaché à la Division des organisations internationales du Département politique. Les dépenses administratives seraient couvertes par le DPF, et les frais opérationnels émargeraient au crédit des oeuvres d'entraide de la Confédération. Cette solution a été présentée aux journalistes parlementaires réunis il y a quelques jours au Lohn, et leur première réaction a semblé très positive. Pour ce qui est de la procédure, la réponse à la motion Furgler devrait prendre, si le Conseil fédéral est d'accord, la forme d'un rapport et non d'un message. Ce rapport serait présenté aux Chambres au cours de la session parlementaire de juin prochain.

La discussion est ouverte.

Le Dr Rubli exprime sa satisfaction de voir que le rapport du DPF rejoint les conclusions auxquelles était arrivé le groupe de travail, il y a deux ans. La formule proposée maintenant est la seule valable, surtout en regard des besoins du CICR qui doit pouvoir compter sur l'appui d'un organisme gouvernemental.

Colonel Sprenger : La solution proposée paraît réaliste et pratique. Je l'approuve dans son ensemble, tout en me réservant de revenir sur quelques points de détail en ce qui concerne le cahier des charges et les compétences du Délégué.

M. Martin : Nous avons constaté avec soulagement que le rapport du Département politique remettait le projet sur la bonne voie. Sauf quelques réserves de détail, l'Office fédéral de la protection civile apporte son appui à la nouvelle conception.

M. Ernst : La nouvelle conception comporte un gros changement par rapport à l'idée précédente. Il était encore question l'automne dernier d'une collaboration entre l'Etat et la Croix-Rouge suisse, et maintenant il semble que la Confédération veuille faire cavalier seul. Cependant, la solution proposée reste encore trop vague, et il y a encore trop de questions ouvertes. En particulier, le rapport n'aborde pas la question financière. Je propose donc que le changement intervenu dans la conception du projet soit encore précisé et mis sous forme de thèses à soumettre au Conseil fédéral.

M. Keller : En ce qui concerne l'évaluation financière, nous sommes devant une inconnue, puisque l'aide en cas de catastrophe a par définition un caractère hypothétique. Un certain nombre de problèmes

- 3 -

restent effectivement en suspens, mais nous ne pouvons pas attendre qu'ils soient tous résolus avant de commencer à réaliser quelque chose. Avec un Délégué, nous aurons en quelque sorte la locomotive qui fera démarrer enfin le projet. Depuis trop longtemps nous pié-
tinons dans cette affaire. Il semble presque que l'Administration soit saisie de sclérose.

M. Pictet : Il n'est pas exact de dire que la Confédération cherche maintenant à faire cavalier seul. Ce que nous voulons, c'est soutenir les efforts des institutions privées, mais à partir d'une base impartiale située auprès de l'Administration fédérale.

M. Keller suggère que le rapport soit discuté point par point.

M. Martin précise que l'Office central d'aide en cas de catastrophe (p. 5), créé le 14 janvier 1970 auprès de l'Office fédéral de la protection civile, en est encore au stade des études et des travaux préparatoires, et qu'il n'est donc pas encore possible de s'appuyer sur ce nouvel organisme pour l'aide en cas de catastrophes à l'étranger.

M. Pestalozzi demande que le rapport précise mieux quelles sont les catastrophes dans lesquelles on envisage d'intervenir.

Le Dr Rubli propose que l'on reprenne la distinction faite en son temps par le groupe de travail entre catastrophes en temps de paix et catastrophes en temps de guerre. D'autre part, il conviendrait (p. 4) de tenir compte du fait que les personnes qui s'engagent dans l'aide en cas de catastrophes à l'intérieur du pays seront souvent les mêmes qui feront partie du corps de volontaires pour l'étranger.

M. Pestalozzi : Le rapport (p. 11) parle de "corps de volontaires". Or, nous avons déjà un corps de volontaires suisses : celui de l'assistance technique. Ne pourrait-on pas trouver une autre désignation ? D'autre part, les spécialistes de l'aide en cas de catastrophes seront rétribués tout différemment de ceux de l'assistance technique : dans ces conditions peut-on encore les appeler des volontaires ?

M. Keller ne voit pas quel autre terme employer.

M. Burkhardt propose que l'on maintienne le terme de volontaires, mais que l'on précise s'il s'agit de ceux de l'assistance technique ou de ceux de l'aide en cas de catastrophes.

M. de Dardel : La désignation de volontaires comporte l'avantage de rapprocher deux formes différentes d'un service que des Suisses vont accomplir à l'étranger. Il faudra s'efforcer par la suite de mettre

./.

- 4 -

sur pied un statut qui soit commun aux volontaires de l'assistance technique et à ceux de l'aide en cas de catastrophes.

Colonel Sprenger : En ce qui concerne le droit d'engager des volontaires dans des actions de secours, il devrait être du ressort exclusif du Conseil fédéral (p. 11).

Dr Rubli : Pour le moment, le CICR peut encore compter sur le Groupe pour missions internationales (GMI). Mais le GMI disparaîtra le jour où la Confédération aura mis sur pied son corps de volontaires. Il faudra alors accorder au CICR un droit de priorité pour l'utilisation des volontaires.

M. Ernst : Le Département des finances s'est déjà prononcé sur la question de savoir qui peut mobiliser le corps ; ce droit doit revenir au Conseil fédéral.

M. Pictet : La décision devrait appartenir en principe au Conseil fédéral, mais il faudrait prévoir la possibilité d'une délégation des compétences, selon la nature des cas qui se présentent.

M. Burkhardt : Il importe que la décision puisse être prise très rapidement. J'ai vécu personnellement des situations où il a fallu attendre des jours et des jours que soit accordée l'autorisation d'envoyer des équipes de secours toutes prêtes. Et pendant ce temps-là, la population sinistrée souffrait.

Dr Rubli : Le Délégué doit au moins avoir le droit d'engager de son propre chef une mission de reconnaissance.

M. Ernst : Pour résumer mon impression, j'apprécie le côté réaliste du projet, qui indique bien quelles sont les limites de l'action d'un corps de volontaires. Le fait que le GMI soit appelé à disparaître au profit d'une organisation créée par la Confédération constitue également un argument de poids. Mais c'est la structure de l'organisation proposée qui me paraît constituer le point le plus faible. L'organisation sera coiffée par une commission interdépartementale : nous avons déjà des centaines de commissions de ce genre ! En conclusion, du moment que le rapport prévoit une période d'essai, aucun office nouveau ne devrait être créé. On ne voit pas pourquoi on aurait besoin d'un Délégué pendant cette période. Il faudrait d'abord procéder aux premières expériences, après quoi on pourrait envisager, par exemple, un rattachement de l'aide en cas de catastrophes au Service de la coopération technique.

M. Pictet : De toute manière, il faudra désigner un responsable pour mettre sur pied le corps de volontaires. Si nous lui avons donné le titre de Délégué, c'est parce qu'il sera appelé à jouer un rôle international et que, d'autre part, il devra traiter avec des

- 5 -

organisations situées en dehors de l'Administration fédérale. Quant au petit état-major qui l'assistera, il sera probablement moins nombreux après la période de création.

M. Martin : Il s'agit d'abord d'établir un cadre général. L'organisation proprement dite ne sera mise en place qu'au fur et à mesure des études du Délégué et des premières expériences réalisées avec le corps de volontaires.

M. Keller : La procédure que nous proposons présente l'avantage d'une très grande souplesse.

Dr Rubli : Il n'existe actuellement rien, en fait de corps de volontaires pour l'aide en cas de catastrophes. Ni l'ONU, ni la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge n'ont réussi jusqu'à présent à mettre quelque chose sur pied. Quant au CICR, il ne dispose d'une section des opérations que depuis l'année dernière seulement. Dans les circonstances actuelles, seule la Confédération est en mesure d'offrir une base logistique pour l'aide en cas de catastrophes.

Colonel Sprenger : Le Délégué est appelé à jouer un double rôle. D'une part, il devra poursuivre l'étude des problèmes d'organisation et des questions juridiques qui restent en suspens. Et, d'autre part, il devra se rendre sur le terrain avec les volontaires. Un seul homme suffit-il à de telles tâches ? Il faudrait à mon avis approfondir l'étude de la question et mettre au point le cahier des charges du Délégué.

M. Pictet : Le Conseil fédéral, après quatre ans d'études, ne peut pas décemment demander encore un délai de réflexion supplémentaire. Il faut maintenant proposer une conception, quitte à la préciser plus tard. Mais on pourrait dès maintenant distinguer deux phases. Dans une première étape, le Délégué reçoit un mandat temporaire : il doit créer l'organisation et mettre sur pied le corps de volontaires. Puis, dans une seconde étape, une fois que l'organisation est devenue opérationnelle, le Délégué reçoit un nouveau mandat fixé dans un cahier des charges.

M. Pestalozzi fait remarquer qu'il y aura désormais deux instances pour l'aide en cas de catastrophes à l'étranger : le Délégué et la Section des oeuvres d'entraide. Or, le rapport ne parle pas de coordination, ni de répartition des compétences entre ces deux instances.

M. Ernst : Il subsiste encore trop de points obscurs pour qu'il soit possible de prendre une décision maintenant. La solution de remettre l'exécution du projet à la Croix-Rouge suisse était meilleure. Je crains qu'on ne se soit laissé trop impressionner par les critiques et par des pressions politiques.

./.

M. Keller : Il n'y a pas eu de pressions politiques à proprement parler. On nous a simplement reproché de n'avoir rien fait jusqu'à présent. Il s'agit plutôt d'une stagnation de toute cette affaire. Nous sommes en train de nous rendre ridicules, à force d'indécision.

Dr Rubli : La Croix-Rouge suisse a déjà suffisamment de peine à remplir ses tâches habituelles pour qu'on ne la charge pas encore avec le projet d'un corps de volontaires. De plus, elle courrait le risque de devenir une annexe du Département politique. Or, il est essentiel qu'elle conserve son indépendance vis-à-vis de la Confédération. Enfin, il ne faut pas oublier que c'est justement l'idée d'attribuer à la Croix-Rouge suisse l'exécution du projet qui a soulevé les critiques et provoqué la déception, en automne dernier. Il faut bien reconnaître que, depuis quelque temps, la Croix-Rouge suisse n'a pas bonne presse et ne recueille pas la faveur du public.

M. Martin : Nous ne devons pas nous enliser une nouvelle fois. Nous attendions depuis longtemps qu'on nous propose cette solution d'un Délégué. Il nous faut maintenant aller de l'avant.

M. Keller : M. Haug, le Président de la Croix-Rouge suisse, s'est lui-même déclaré satisfait de la formule du Délégué proposée par le Département politique. Nous avons parmi nous, semble-t-il, l'unanimité moins une voix. Si le Département des finances n'est pas d'accord avec notre projet, le mieux serait qu'il adresse un rapport joint au Conseil fédéral.

M. Burkhardt : Il ne faut pas croire que si l'on remettait l'affaire à la Croix-Rouge suisse, cela serait plus avantageux sur le plan financier. De toute manière, la Confédération a versé et versera encore de grosses sommes pour des actions suisses à l'étranger. Mais si l'Etat participe plus directement à ces actions, cela pourrait se révéler avantageux. Je pense que, par exemple, si le CICR avait pu disposer d'un corps de volontaires au moment du conflit du Nigeria-Biafra, il aurait dépensé 20 à 30 millions de moins.

M. Ernst : Pour ce qui est des frais opérationnels, il est clair qu'on ne peut demander une évaluation précise. Mais pour les frais administratifs, des précisions seraient nécessaires. Ce que le rapport dit à ce sujet (p. 21) est très vague.

M. Keller : Un rapport précédent indiquait le chiffre de 1,5 million, puis un autre rapport a proposé un montant de 1 million pour deux ans. Le Département des finances a déclaré que c'était trop cher : peut-il alors fixer les limites qui lui conviennent ?

M. Burkhardt : On nous demande de préciser des chiffres pour une organisation et pour des actions qui n'existent pas encore. Mais je voudrais bien savoir sur la base de quelle information le Département

- 7 -

des finances autorise, par exemple, l'attribution d'un don de 500.000 francs au CICR pour son action au Proche-Orient.

M. Pictet : Nous avons ici un simple rapport ne comportant pas d'arrêté fédéral et ne demandant pas l'ouverture d'un crédit. Il n'y a donc pas lieu de développer plus en détail les considérations financières. En revanche, il nous serait possible de donner à titre d'information quelques précisions financières dans le texte de la proposition que nous adresserons au Conseil fédéral.

M. Werner Moser annonce que l'avis de droit demandé sur la constitutionnalité du projet de service militaire différencié proposé par le Département militaire sera probablement remis à la fin du mois de mai prochain. Quant à la base constitutionnelle du projet d'aide en cas de catastrophes (chap. VI du rapport), elle paraît trop brève et insuffisamment détaillée aux yeux de la Division de la justice.

M. Friedrich Moser : C'est à dessein que nous avons renoncé à détailler cette question de base constitutionnelle. Il s'agit d'un simple rapport et les Chambres ne seront appelées à prendre aucune décision. La création d'un corps de volontaires entre tout à fait dans le cadre des compétences du Conseil fédéral.

* * *

Une prochaine réunion de la Commission interdépartementale est décidée et fixée au 1er avril 1971, à 9 heures.

S. de Dardel