

0.258.30

~~0.258.31~~

0.258.1 ✓

0.253.3 ✓

- CO/by

PROCES - VERBAL

de la visite du Président du CICR A. Hay
au Conseiller fédéral P. Aubert, du 25 avril 1980
à 9.45 h., bureau W 166, Palais fédéral aile ouest,
Berne.

Présents

M. le Conseiller fédéral Pierre Aubert
M. l'Ambassadeur Marcel Heimo
M. le Sous-Directeur Arthur Bill
Mlle Marianne von Grünigen, Chef section Nations-Unies et O.I.
M. Eugen Klöti, Chef section Oeuvres d'entraide internationale
M. Francis B. Cousin (procès-verbal).

M. Alexandre Hay, Président du CICR
M. Edmé Regenass, Directeur des Finances
M. Laurent Marti, Directeur-adjoint
M. Serge Nessi, Chef de la Division du financement

Répondant aux paroles de bienvenue du Conseiller fédéral Aubert,
le Président Hay fait savoir que l'objet principal de sa visite
est d'entretenir le Chef du Département de la situation financière
du CICR. M. Marti, récemment rentré du Tchad, pourra par ailleurs
donner des renseignements sur sa mission dans ce pays.

M. Hay rappelle en préambule qu'en raison du développement des
situations de conflits dans le monde, les ressources humaines et
surtout financières du CICR sont, de plus en plus, mises à rude
épreuve. Une augmentation du budget de 28 à 35 millions sera néces-
saire pour maintenir le niveau des activités. Le développement des
tâches spéciales se répercute aussi sur les activités générales.
Un reclassement des fonctions et l'adaptation des salaires au coût
de la vie ont entraîné aussi des charges plus lourdes pour le CICR.

Un gros effort est réalisé pour obtenir de nouvelles contributions,
notamment auprès des pays arabes et dans les pays de l'Est; ces
derniers se retranchent toutefois derrière l'argument du manque
de devises. Par ailleurs et sur le plan général, les Etats ne

- 2 -

réalisent pas toujours ce qu'est le CICR, ce que sont ses tâches, son rôle. On l'assimile à une oeuvre de bienfaisance ordinaire. Pourtant, de par ses activités, le CICR est plutôt comparable à des organisations telles que le HCR ou l'UNICEF.

A cet égard, le Président Hay souligne l'attitude parfaitement correcte de la Suisse, qui a contribué en 1978/79 à raison d'environ 50 % des dépenses du budget ordinaire du CICR. Cette proportion lui paraît équitable. Les autres pays devraient couvrir l'autre moitié.

Compte tenu de l'augmentation prévue du budget de l'organisation genevoise, il souhaiterait savoir si la Confédération pourrait porter ses contributions à un total d'environ 20 millions dès 1981, pour maintenir cette proportion.

L'arrêté fédéral du 9.3.72, sur lequel repose la contribution annuelle fixe de 7,5 millions, aura bientôt 10 ans; il semble dès lors à M. Hay qu'il devrait y avoir une possibilité d'obtenir une augmentation devant le Parlement, par exemple de 7,5 à 10 millions (ou 10-12 millions).

Quant aux autres contributions régulières (missions temporaires et détenus politiques) prélevées sur le crédit de programme, il souhaiterait que soit étudiée la possibilité de les faire passer de 7 à 10 millions de francs. M. Hay fait remarquer, en passant, que dans le message du 6.9.78, le CICR est placé dans la même rubrique que Caritas et le Conseil Oecuménique des églises (chiffre 93). La nature des activités du CICR le situerait cependant plutôt dans la rubrique no. 94 (organisations internationales).

Revenant aux sources de revenus de l'institution genevoise, M. Hay rappelle que les contributions privées sont fort modestes : la collecte d'automne rapporte quelque 400'000 à 500'000 francs par an, les dons privés (notamment d'entreprises) une somme du même ordre, alors que les contributions des Sociétés de la Croix-Rouge atteignent environ un million et demi de francs par année. L'essentiel provient donc des gouvernements. Les réserves propres du CICR

- 3 -

ne sont que de 5 à 6 millions.

En conséquence, et parallèlement à un effort en vue de réaliser des économies, notamment en ce qui concerne les voyages, M. Hay exprime l'espoir que le Département voudra bien considérer les problèmes financiers du CICR.

Il importe avant tout, dès l'an prochain,

- d'étudier la possibilité de revoir l'arrêté fédéral du 9.3.72;
- de voir si une part plus importante peut être prélevée sur le crédit-cadre,

de manière à atteindre le total de contributions déjà mentionné d'environ 20 millions de francs, soit approximativement la moitié du budget.

Personnellement, M. Hay estime que le financement doit rester aussi universel que possible et ne devrait donc pas, comme certains pays le préconisent, être assuré entièrement par la Confédération.

M. Aubert se déclare parfaitement conscient de l'importance des activités du CICR, de l'excellence du travail fourni. Il partage les soucis financiers exposés par M. Hay.

C'est là un problème, dit M. Aubert, auquel nous devons faire face ensemble. Il est actuellement très difficile d'obtenir du Parlement des crédits, que ce soit pour la coopération au développement ou les nombreux autres domaines dans lesquels nous travaillons. Or nous sommes fortement sollicités de toutes parts. On veut des économies à tout prix et à n'importe quel prix, notamment sous forme d'un projet de réduction linéaire de 10 % de toutes les subventions fédérales, y compris les crédits d'aide au développement.

M. Aubert relève que nos contributions effectives au CICR se sont élevées à 21,5 millions en 1979.

- 4 -

La situation est donc, pour le Département, aussi difficile que pour le CICR en ce qui concerne l'obtention de nouveaux crédits. Or, les exigences sont nombreuses, dans tous les Départements.

Le crédit-cadre pour l'aide humanitaire arrive au bout, vu que nous avons été appelés sur de nombreux fronts. M. Bill pourra le confirmer.

Comme nous ne pouvons pas faire de promesses dès aujourd'hui, M. Aubert invite le CICR à nous confirmer sa demande par un mémorandum en rappelant la toile de fond et en chiffrant ses besoins.

Nous essayerons d'y donner suite dans les meilleurs délais, dans la mesure des possibilités actuelles. M. Aubert reconnaît que le CICR, de par ses activités, se situe à un niveau différent des organisations caritatives ordinaires.

Au sujet d'une révision éventuelle de l'A.F. du 9.3.72, il s'agit d'une question de caractère fondamental. M. Aubert envisage un entretien préparatoire avec le Département des Finances, Département auquel M. Hay pourrait ensuite exposer lui-même ses soucis.

M. Heimo rappelle, par une remarque préliminaire, que c'est sa qualité d'organisation suisse qui vaut au CICR d'être placé avec des oeuvres d'entraide nationales dans le message, bien que, de par ses activités, il soit effectivement plutôt comparable aux organisations internationales du système des Nations Unies. On ne saurait cependant attacher trop d'importance à ce point. Ce qui compte, ce sont les chiffres : avec 21,5 millions en 1979, les contributions de la Confédération au CICR constituent le montant le plus élevé en comparaison de toutes les autres organisations, intergouvernementales y compris.

- 5 -

Quant aux possibilités pour le futur, elles se présentent ainsi :

1980 : les disponibilités budgétaires ne sont plus que d'environ 4,5 millions pour la période du 1er avril au 31 décembre. Le problème essentiel est donc à partir de 1981.

A.F. 9.3.72 : M. Heimo pense qu'une augmentation du chiffre de 7,5 millions accordé à l'époque mériterait un examen, vu le développement des activités du CICR et l'inflation survenue dans l'intervalle.

Crédits budgétaires et crédit-cadre : dans le prochain message, la question des contributions au CICR sera réétudiée. Ce faisant, les équilibres globaux (coopération au développement, aide humanitaire, contributions aux O.I.) devront être pris en considération, de même que la situation du ménage financier de la Confédération.

M. Bill remercie d'abord M. Hay des informations que nous donne assez régulièrement le CICR sur le déroulement de ses activités. Il souligne combien ces informations nous sont utiles, notamment pour comprendre et défendre les demandes de contributions. Au sujet de ces dernières, il rappelle que leur base légale est, en ce qui concerne le CICR, d'une part l'arrêté du 9.3.72, qui n'est pas limité dans le temps, d'autre part le crédit de programme triannuel. Vu que ce crédit s'étend jusqu'au 31.3.1982, l'année 1981 sera peut-être la plus critique dans l'optique d'une augmentation des contributions. Nous ne disposerons en effet de nouveaux moyens financiers qu'à partir d'avril 1982 au plus tôt.

M. Bill voit cependant des possibilités d'aider le CICR sous forme

- 6 -

d'un appui par le Corps de catastrophe. Il rappelle les possibilités d'intervention et la pratique déjà instaurée, par exemple avec le HCR, qui a véritablement découvert le Corps de catastrophe. Jusqu'à présent, le CICR n'a pas fait beaucoup usage de cette possibilité. M. Bill se demande si l'institution genevoise ne pourrait pas recourir davantage aux services du Corps, qui serait sans difficultés à même d'apporter une aide opérationnelle.

En ce qui concerne l'aide sous forme de contributions, M. Bill relève que nous sommes fortement sollicités par d'autres organisations également.

M. Klöti signale que, pour 1980, les faibles disponibilités ne permettront guère que des contributions ponctuelles (p. ex. pour des opérations du CICR au Tchad). Actuellement, force nous est d'être prudents dans l'utilisation de nos moyens budgétaires annuels, car nous ne pouvons savoir d'ores et déjà dans quelle mesure des catastrophes ou autres événements imprévus exigeront des contributions urgentes en cours d'année. Sans doute y verrons-nous plus clair à partir du mois de septembre.

En 1981, nous serons encore liés par le présent crédit de programme. Comme il n'est pas possible d'envisager une nouvelle répartition des contributions aux O.I. l'an prochain, c'est avec la marge de manoeuvre d'environ 10 millions de francs que nous devons opérer. Ce montant constitue le solde dont nous disposons pour répondre à l' e n s e m b l e des demandes des diverses organisations intergouvernementales et oeuvres d'entraide. La seule possibilité

- 7 -

d'augmenter, en 1981 déjà, nos contributions régulières au CICR consisterait en l'adoption d'un nouvel arrêté remplaçant celui du 9.3.72.

En ce qui concerne l'augmentation des contributions prélevées sur le crédit-cadre, la préparation du nouveau message, pour les années 1982-1985, permettra d'examiner cette question.

M. Heimo se demande, au sujet de la répartition de notre appui aux diverses organisations suisses, si, en tant qu'organe d'Etat, nous ne devrions pas songer en particulier au rayonnement de nos actions humanitaires. Jusqu'à présent, on a peut-être réparti les contributions de façon assez empirique. Aussi devrions-nous prendre en considération le rayonnement que le CICR assure aux actions d'aide humanitaire qu'il assume. Ceci justifierait d'améliorer sa position dans la répartition des contributions. M. Heimo précise qu'il s'agit-là d'une simple réflexion méritant d'être approfondie.

M. Hay, en réponse à la première partie de l'intervention de M. Aubert, assure qu'il se rend bien compte que le climat est des plus mauvais pour demander une augmentation des contributions financières et que d'autres organisations nous sollicitent beaucoup aussi.

Il est cependant incontestable, comme l'a relevé M. Heimo, que le CICR assume des tâches qui ont une autre résonance que celles d'organisations caritatives ordinaires (ce qui n'enlève rien à leurs mérites), avec des aspects souvent politiques, même si leur fondement est bien sûr essentiellement humanitaire.

- 8 -

Aussi M. Hay ne croit-il pas à une réaction négative du Parlement concernant une demande d'augmentation de la contribution régulière (selon A.F. 9.3.72). Il estimerait dès lors souhaitable et justifié de prévoir une augmentation de cette contribution annuelle à 10 millions au moins, voire à 10-12 millions, tandis que celles du crédit-cadre passeraient de 7 à env. 10 millions. Les arguments pour justifier ces demandes sont à disposition.

Le grand souci de M. Hay est l'inflation, face à laquelle le CICR est désarmé.

Pour 1980, M. Hay est par avance reconnaissant à MM. Bill et Klöti de tout geste qu'une situation financière éventuellement moins tendue durant le deuxième semestre pourrait permettre à l'égard du CICR.

Revenant sur la difficulté à obtenir des contributions des gouvernements, M. Hay rappelle qu'en 1980, le total des contributions demandées par les différentes organisations intergouvernementales dépasse un milliard de dollars E.U.

Comme l'on sait, la Croix-Rouge tient tous les quatre ans une conférence internationale. Au sujet du lieu choisi pour la prochaine conférence, M. Aubert demande pourquoi Genève n'a pas été choisie au lieu de Manille, alors même que le CICR pourrait bénéficier de la gratuité du CIG. M. Hay répond que le CICR aurait volontiers choisi Genève et espérait une invitation du gouvernement suisse pour cette conférence. Cette invitation n'ayant pas été formulée au moment escompté, le CICR a pris des dispositions pour Manille.

A la conférence de Manille donc, vu la difficulté de réunir des contributions des gouvernements, le CICR envisage de lancer l'idée d'une commission gouvernementale (ou év. mixte : gouvernements-stés nationales de la Croix-Rouge) pour les questions de financement du CICR. La commission qui existe actuellement ne comprend que des représentants des sociétés nationales, ce qui ne lui

permet guère de jouer un rôle actif pour le financement des activités du CICR.

M. Hay demande à M. Aubert si - avant que soit lancée l'idée de cette commission - la Suisse pourrait soutenir cette initiative le moment venu. Le cas échéant, il serait souhaitable que la Confédération fasse partie de la commission, au sein de laquelle elle pourrait jouer un rôle actif, sans nécessairement en assumer la présidence. M. Aubert juge l'idée intéressante en soi et laisse la parole à Mlle Von Grünigen, qui estime également que l'idée mérite d'être étudiée. Nous devons rester attentifs toutefois, précise Mlle von Grünigen, à ce qu'on préserve le caractère particulier du CICR. L'idée de cette commission serait dès lors à examiner sous l'angle des activités du CICR, auxquelles elle ne devrait pas porter préjudice.

M. Aubert pense qu'il faudrait éviter une tendance dans le sens "qui paie commande".

M. Hay est d'avis que la concertation qui permettrait cette commission au sujet des contributions gouvernementales au CICR serait utile; actuellement chacun semble se réserver de voir ce que décidera son voisin.

M. Aubert souligne l'importance de préserver la totale indépendance et la neutralité du CICR. Le risque existe que la commission devienne l'objet de pressions touchant les activités du CICR.

M. Bill évoque aussi le risque d'internationalisation du Comité.

M. Hay se déclare conscient de ces divers problèmes. Il est aussi d'avis que le Comité doit rester entièrement suisse.

M. Heimo relève le dilemme que peut entraîner d'une part la nécessité de financer des activités internationales par des contributions gouvernementales, d'où le risque de politisation, et d'autre part le besoin de préserver l'indépendance de l'organisation.

- 10 -

Il relève, dans cet ordre d'idées, deux domaines dans lesquels le CICR exerce ses activités, à savoir :

- le droit humanitaire
- les secours opérationnels.

N'y aurait-il pas une possibilité, vu le problème de financement dont il est question, d'envisager éventuellement un certain repli dans le domaine opérationnel, où d'autres organisations pourraient peut-être intervenir suivant les cas ?

M. Hay estime qu'il est effectivement difficile de répondre à cette question. Pour ce qui est du droit humanitaire, c'est un domaine traditionnel auquel le CICR attache beaucoup d'importance. Dans les circonstances actuelles notamment, il souhaite voir bientôt ratifiés par un nombre d'Etats aussi large que possible les protocoles additionnels aux Conventions de Genève. La Suède vient de le faire. Il espère que la Suisse la suivra bientôt.

Dans le domaine opérationnel, il est effectivement parfois difficile de cerner d'emblée le rôle que le CICR est appelé à assumer. Mais dans l'ensemble, les activités de secours sur le terrain découlent de situations clairement en rapport avec les mandats du CICR, ainsi au Tchad et au Liban.

M. Marti relève que les organisations des Nations Unies n'interviennent généralement pas dans des situations de conflits. Le CICR est donc seul dans ces cas-là, ce qui souligne l'utilité de cet aspect de ses activités.

M. Regenass, revenant aux questions financières proprement dites, appuie l'idée de développer les échanges d'informations en général et spécialement sur ces aspects. Il est à disposition de M. Bill à cet effet et propose une réunion à Genève. A cette occasion, l'aide pouvant être accordée par le Corps pourrait être exposée par M. Bill à toute la direction du CICR. Contact sera repris avec M. Bill à ce sujet.

- 11 -

M. Aubert demande en conclusion que le CICR envoie au Département, en confirmation de l'entrevue de ce jour, un mémoire circonstancié sur ses besoins financiers. Il invite ensuite M. Marti à faire un exposé sur la situation au Tchad (voir annexe).

Fin de l'entrevue : env. 11.15 h.

Annexe : 1 résumé compte-rendu de M. Marti sur sa récente mission Tchad

Distribution :

L 1. Mai 80 10

- Monsieur le Conseiller fédéral Pierre Aubert
- Secrétariat du Chef du Département
- Monsieur l'Ambassadeur Marcel Heimo, E 509
- Madame l'Ambassadeur Francesca Pometta, W 152
- Monsieur le Sous-Directeur Arthur Bill, Eig 1
- Mademoiselle Marianne von Grünigen, Chef de section, G 37
- Monsieur Eugen Klöti, Chef de section, Eig 3
- CO, Eig 5