

93.051

**Message  
concernant les contributions annuelles de la Confédération  
au budget siège du Comité international de la Croix-Rouge  
(CICR)**

du 26 mai 1993

---

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous soumettons à votre approbation un projet d'arrêté fédéral concernant la contribution de la Confédération au budget siège du Comité international de la Croix-Rouge (CICR).

Nous vous proposons d'habiliter le Département fédéral des affaires étrangères à soutenir le budget siège du CICR par l'octroi d'un montant annuel de 60 millions de francs pour les années 1994 et 1995, et de 65 millions de francs pour les années 1996 et 1997.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

26 mai 1993

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ogi

Le chancelier de la Confédération, Couchepin



## Condensé

*Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) est une institution humanitaire neutre et indépendante qui défend les intérêts des victimes de la guerre, qu'elles soient civiles ou militaires. Il exerce son activité d'assistance, de protection et de médiation dans le contexte de conflits armés, internationaux ou autres, ainsi qu'en cas de tensions ou de troubles internes, et cela dans le monde entier. En dépit de son caractère éminemment international, le CICR a des liens tout particuliers avec notre pays: son siège se trouve à Genève, berceau de la Croix-Rouge, et tous les membres du Comité ainsi qu'une grande majorité des délégués et des collaborateurs permanents sont de nationalité suisse.*

*La Suisse entretient traditionnellement une relation privilégiée avec le CICR: d'une part du fait de sa politique étrangère dans le domaine humanitaire et, d'autre part, en sa qualité d'Etat dépositaire des Conventions de Genève relatives à la protection des victimes de la guerre. Tout en respectant strictement l'indépendance du Comité, elle collabore étroitement avec celui-ci aux plans diplomatique, juridique, opérationnel et financier. Depuis 1931, la Confédération participe au financement des tâches permanentes du CICR et verse actuellement une contribution annuelle de 55 millions de francs au budget siège, en vertu de l'arrêté fédéral du 25 septembre 1989 (FF 1989 III 914) portant sur la période 1990 à 1993. En outre, ces dernières années, le CICR a reçu de la part de la Confédération quelque 15 à 20 millions de francs par an pour son «budget terrain», montants prélevés sur le crédit-cadre pour la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération (FF 1992 I 22), sans compter les 5 à 10 millions de francs par année provenant de crédits supplémentaires.*

*Continuer à apporter un soutien financier substantiel au budget siège du CICR s'impose à la Confédération en raison non seulement des liens particuliers qui l'unissent à l'institution genevoise, mais encore de divers motifs de politique étrangère. Alors que les conflits internationaux et les tensions internes se multiplient aux quatre coins du globe, le rôle du CICR revêt une importance capitale pour la protection des victimes de la guerre, pour la médiation entre les parties en conflit ainsi que pour la diffusion des règles du droit international humanitaire. Ces objectifs correspondent pour l'essentiel aux principes de la politique étrangère de la Suisse, notamment celui de la solidarité internationale. En outre, la contribution suisse est une sorte d'indicateur pour les autres pays donateurs, qui tiennent compte du soutien que la Suisse accorde au Comité.*

*Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral vous propose de maintenir sa position de base, à savoir de verser au CICR une contribution couvrant presque la moitié de son budget siège. Cette «règle non écrite» doit cependant être appliquée avec circonspection, et, comme par le passé, la contribution suisse ne sera en conséquence adaptée que tous les deux ans. Concrètement, nous proposons que la contribution annuelle de la Confédération au budget siège du CICR soit portée à 60 millions de francs pour 1994 et 1995, et à 65 millions de francs pour 1996 et 1997.*

Conformément à la pratique (voir FF 1991 I 792, 1989 I 1200), le Conseil fédéral vous propose de donner à l'octroi de cette contribution la forme d'un arrêté fédéral simple, au sens de l'article 8 de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11). L'Assemblée fédérale tire sa compétence pour cette question de ses attributions générales en matière budgétaire prévues à l'article 85, chiffre 10, de la constitution.

## Message

### 1 Politique humanitaire de la Suisse

Le soutien financier apporté au Comité international de la Croix-Rouge (CICR) constitue l'un des aspects essentiels de la tradition humanitaire de la Confédération suisse. Expression de la coresponsabilité solidaire en matière de coopération internationale, dans le domaine humanitaire notamment, il fait partie intégrante de sa politique étrangère. Or, l'objectif premier de cette politique – la paix et la sécurité – ne saurait être atteint sans un recours permanent à l'instrument qu'est l'aide humanitaire.

Notre politique humanitaire se définit aujourd'hui comme l'ensemble des principes, des actions et des prestations permettant à la Suisse de contribuer, dans des situations de détresse à l'étranger, à la protection de la vie, de la dignité et de la liberté de l'individu ou de groupes de population déterminés. Qu'elle emprunte des canaux bilatéraux ou multilatéraux, cette aide est toujours apportée sans distinction de sexe, de race, de conviction, d'origine ou de rang social. Grâce à sa neutralité et à l'universalité de ses relations, la Suisse est à même d'intervenir, en tout temps, dans ce sens, indépendamment de toute contrainte d'ordre politique. La solidarité ainsi exprimée profite non seulement aux personnes directement touchées mais encore à la communauté internationale tout entière, qui apporte elle aussi une aide d'urgence, ainsi qu'aux Etats et aux gouvernements aux prises avec de tels événements.

Concrètement, cette politique tend à protéger les vies menacées et à soulager la souffrance humaine dans les cas de conflits, de tensions ou de troubles internes, de graves déséquilibres structurels ou de catastrophes naturelles. Elle vise à couvrir les besoins vitaux de l'homme et à lui garantir le respect des droits fondamentaux, par le biais de démarches aux plans politique, diplomatique, opérationnel et financier. Elle vient ainsi compléter d'autres instruments politiques, notamment la coopération au développement qui, elle, a pour objet d'améliorer les conditions de vie de la population des pays en développement.

En outre, l'aide humanitaire constitue l'un des aspects de notre politique de sécurité dont nous avons présenté la nouvelle orientation dans notre rapport 90 (FF 1990 III 794). Il en ressort que la promotion de la paix par le biais de la coopération et de l'assistance est l'un des éléments stratégiques de notre politique de sécurité. La coopération au développement et l'aide humanitaire deviennent ainsi des instruments importants pour mener à bien cette politique. La première y contribue en ce sens qu'elle s'attaque aux causes économiques, sociales et écologiques des conflits, la seconde en luttant pour la survie de la population dans des situations de conflit ou à la suite de catastrophes naturelles. Par ailleurs, les mesures visant à maintenir la paix servent également à soulager les tensions. Or, elles se recoupent souvent avec l'aide humanitaire, si bien que ces deux instruments se complètent dans la pratique.

La politique humanitaire de la Suisse constitue l'un des éléments dominants de l'image de notre pays à l'étranger. Berceau de la Croix-Rouge et Etat industriel, la

Suisse a toujours accordé une grande importance à son engagement humanitaire, rehaussant ainsi la considération dont elle fait l'objet au sein de la communauté internationale.

## **2           Présentation du CICR**

### **21           Généralités**

Fondé en 1863 sur l'initiative du Genevois Henry Dunant, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) est à l'origine du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Outre le CICR, celui-ci comprend 154 Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge ainsi que l'organisation faîtière de ces dernières, à savoir la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (ancienne Ligue).

Les différents membres du Mouvement se réunissent en principe tous les quatre ans avec les Etats parties aux Conventions de Genève relatives à la protection des victimes de la guerre. Ensemble, ils constituent la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, la plus haute autorité délibérante de la Croix-Rouge internationale en vertu des statuts du Mouvement. Cet organe doit veiller à la cohésion des activités des différents membres du Mouvement et encourager la codification et le respect du droit international humanitaire.

Le CICR, composé presque exclusivement de ressortissants suisses, est une institution humanitaire neutre, impartiale et indépendante qui exerce son activité lors de conflits armés, internationaux ou non, et de tensions ou de troubles internes. La Fédération, en revanche, plurinationale, a pour mission première de coordonner les interventions de secours à la suite de catastrophes naturelles et de développer les Sociétés nationales.

### **22           Fonctionnement**

Le CICR est une association de droit privé au sens des articles 60 et suivants du code civil suisse, et dont le siège est à Genève. Il est dirigé par l'Assemblée des membres du Comité – en fait le Comité lui-même – organe composé de 15 à 25 citoyens suisses désignés par cooptation. Le rôle de l'Assemblée consiste à exercer la haute surveillance sur l'ensemble des activités du CICR et à fixer la doctrine et la politique générale régissant l'action du Comité. L'Assemblée, qui se réunit au moins dix fois annuellement, reçoit l'appui de commissions qui sont de deux types. Les premières sont composées de membres issus de l'Assemblée elle-même, alors que, dans les secondes, siègent également des représentants de l'exécutif et de l'administration. Pour augmenter davantage encore son efficacité, le CICR avait procédé à une restructuration de son exécutif en 1991: le Conseil exécutif a repris les fonctions que se partageaient jusque-là deux instances. Ce nouvel organe comprend sept membres élus parmi ceux de l'Assemblée et les trois directeurs de l'administration. Il assume la responsabilité directe pour les trois secteurs de l'administration du CICR, à savoir la Direction générale, la Direction des opérations et la Direction de la doctrine, du droit et des relations avec le Mouvement.

Le CICR emploie actuellement 680 collaborateurs à son siège à Genève et 850 autres à l'étranger, auxquels s'ajoutent 150 à 200 personnes qui sont mises à sa disposition par des Sociétés de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge étrangères, ainsi que 5000 employés locaux. Il gère aujourd'hui 54 délégations de par le monde.

Conformément aux dispositions du Code civil, l'Assemblée détient le pouvoir suprême de l'association. Elle est soutenue dans sa tâche par la commission de contrôle de gestion, composée de cinq membres du Comité, ainsi que d'un contrôleur de gestion indépendant. Celui-ci procède à des contrôles par sondage des activités au siège et sur le terrain. En outre, la comptabilité et l'administration des délégations sont régulièrement vérifiées par des collaborateurs du Département des finances et de l'administration.

La vérification annuelle des comptes du budget siège est confiée à une grande fiduciaire suisse (Atag, Ernst & Young, Genève), tandis que le budget terrain est contrôlé par une fiduciaire à vocation internationale (KPMG Peat Marwick, Londres).

Par ailleurs, le CICR publie régulièrement des informations sur ses activités, notamment dans son rapport annuel destiné au public. Les appels de fonds lancés chaque année ainsi que des rapports rédigés à intervalles réguliers fournissent aux donateurs des renseignements complémentaires sur la réalisation des objectifs dans le domaine opérationnel.

## 23 Fondements juridiques de son action

L'action du CICR est fondée sur les quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 relatives à la protection des victimes de la guerre, textes ratifiés par 177 Etats:

- la Convention I pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne (RS 0.518.12);
- la Convention II pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer (RS 0.518.23);
- la Convention III relative au traitement des prisonniers de guerre (RS 0.518.42);
- la Convention IV relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (RS 0.518.51).

Ces conventions ont été complétées le 8 juin 1977 par deux Protocoles additionnels:

- le Protocole additionnel I relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (RS 0.518.521), qui compte aujourd'hui 121 Etats parties;
- le Protocole additionnel II relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (RS 0.518.522), qui compte aujourd'hui 112 Etats parties.

En cas de conflit armé international, le CICR peut intervenir en vertu des dispositions des quatre Conventions de Genève. Lors de conflits ne présentant pas un caractère international, autrement dit lorsque les hostilités opposent troupes du gouvernement et mouvements insurrectionnels, le CICR a un droit d'initiative, prévu à l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève.

Dans tous les autres cas de figure, notamment lors de troubles ou de tensions internes, le CICR peut proposer ses services aux parties belligérantes, en vertu de son droit d'initiative humanitaire, fixé dans le droit coutumier et les statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

## 24 Activités principales

Lors de conflits armés, les délégués du CICR protègent et assistent les prisonniers, la population civile ainsi que les réfugiés et les personnes déplacées; au besoin, ils interviennent en leur faveur auprès du régime au pouvoir ou des forces d'occupation. Ils font des visites aux prisonniers de guerre, aux blessés et aux internés civils à leur lieu de détention (camps, prisons, hôpitaux, camps de travail, etc.). Ils rédigent ensuite des rapports confidentiels à l'intention des autorités au pouvoir et, éventuellement, des autorités du pays d'origine. Le CICR procède souvent, à la demande des Etats concernés, à des échanges de prisonniers et au rapatriement de détenus de guerre et d'internés civils. L'organisation genevoise apporte un soutien matériel et moral non seulement à ces derniers, mais également à la population civile se trouvant entre les mains de l'ennemi ou résidant dans des territoires occupés, ainsi qu'aux réfugiés et aux personnes déplacées dans des zones en proie aux hostilités. Cette activité englobe, d'une part, des prestations dans le domaine médical (mise sur pied et gestion d'hôpitaux, dispensaires, centres d'orthopédie et de rééducation pour blessés de guerre, distribution de médicaments, soins ambulatoires, etc.), d'autre part, une assistance matérielle prenant la forme de distribution de vivres, de vêtements, de couvertures, de tentes, ou encore de la remise en état de systèmes d'approvisionnement en eau. L'Agence centrale de recherche du CICR assure l'échange de messages entre les détenus et leurs familles, dresse des listes de prisonniers, réunit des informations sur des personnes disparues et procède à des regroupements familiaux.

Dans les cas de troubles ou de tensions internes, l'activité principale du CICR consiste à visiter des détenus «politiques», appelés aussi détenus «de sécurité». Par ses interventions, le Comité cherche à empêcher que ces prisonniers ne subissent de mauvais traitements. La seule présence d'un délégué dans une prison suffit souvent à augmenter les chances de survie des détenus, la disparition d'une personne enregistrée ne manquant pas d'être remarquée. En outre, l'action du CICR vise à améliorer les conditions de détention, ce qui peut se traduire par une aide médicale et matérielle. Le CICR s'efforce également de rétablir le contact entre les prisonniers et leurs familles; si ces dernières sont dépourvues de moyens d'existence, il leur apporte son soutien.

Parallèlement à ses opérations sur le terrain, le CICR a pour mandat de veiller au respect et à la diffusion des principes fondamentaux de la Croix-Rouge, de contribuer au développement du droit international humanitaire et de porter ces règles à la connaissance des forces armées, des autorités et de la population civile de tous les Etats.

## 25 Financement et budget

Les contributions volontaires constituent la principale ressource financière du Comité; elles proviennent des sources suivantes:

- contributions versées par les gouvernements des Etats parties aux Conventions de Genève ainsi que par la Communauté européenne et par diverses institutions de l'ONU (cf. annexe 1);
- contributions des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (cf. annexe 2);
- contributions de certains cantons et communes suisses (cf. annexe 3);
- dons de particuliers, notamment des milieux économiques suisses (cf. annexe 3), ainsi que certains revenus financiers.

Pour une part, ces moyens financiers sont versés au budget siège sous la forme de contributions annuelles des gouvernements surtout et couvrent les dépenses de la structure permanente, notamment des bureaux du siège à Genève – ainsi qu'une grande partie des frais de l'Agence centrale de recherche – de la diffusion du droit international humanitaire et de la collaboration avec les Sociétés nationales. Ils alimentent, d'autre part, le budget terrain, en réponse à des appels lancés par le Comité pour assurer le financement de ses activités dans les six zones géographiques que sont l'Europe occidentale, centrale et les Balkans, l'Europe orientale et l'Asie centrale, le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, l'Afrique, l'Amérique latine ainsi que l'Asie et le Pacifique.

## 26 Réalisation du dernier plan à cinq ans (1989–1993)

### 261 Aspect fondamental: la mobilisation humanitaire

Le dernier plan à cinq ans se fondait sur le concept de la mobilisation humanitaire, qui vise à sensibiliser l'opinion publique et les milieux politiques aux problèmes d'ordre humanitaire inhérents à toute situation de conflit. A cet effet, le Mouvement de la Croix-Rouge dans son ensemble a mis sur pied diverses actions; ainsi la campagne mondiale en faveur des victimes de la guerre en 1991 ou la participation à l'Exposition universelle de Séville en 1992. De son côté, le CICR s'est davantage livré aux médias, prenant l'habitude de les informer systématiquement des événements dramatiques dont le vaste public n'aurait jamais eu connaissance autrement. En outre, le Comité a poursuivi sa politique habituelle de diffusion du droit international de la guerre, mettant cette fois l'accent sur l'instruction des forces armées.

La sensibilisation des gouvernements s'est déroulée principalement par le biais de discussions bilatérales, lancées à l'occasion d'opérations de secours concrètes. La mobilisation de la communauté internationale, par contre, n'a pas pu se faire dans le cadre d'une Conférence internationale de la Croix-Rouge prévue à Budapest en 1991 (cf. ch. 27). Bien que la conférence ait été reportée, de nombreuses discussions ont pu avoir lieu avec les milieux gouvernementaux durant la période de préparation de la réunion. La rédaction des divers documents destinés à la conférence – et en particulier le rapport concernant l'application du droit international humanitaire – a ainsi permis un intense échange d'idées avec diplomates et experts gouvernementaux.



Le CICR a continué à développer les grands thèmes du droit international humanitaire, conjointement avec des experts gouvernementaux et des spécialistes indépendants. Il a ainsi cherché des solutions pour augmenter l'impact du droit de la guerre et en particulier des moyens pour encourager les gouvernements à respecter ces dispositions.

Ses travaux ont également porté sur les règles générales régissant la conduite des hostilités, les problèmes liés aux mines et à d'autres armes, la protection de l'environnement en temps de guerre et le droit de la mer. Dans ce contexte, le Comité a convoqué trois conférences d'experts: la première était consacrée à la révision de l'annexe 1 du 1<sup>er</sup> Protocole additionnel relative à l'identification du personnel, des installations et des transports sanitaires; la deuxième a porté sur les armes aveuglantes en vue de sensibiliser l'opinion publique sur leur existence; la troisième avait pour tâche de répertorier les normes existantes en matière de protection de l'environnement en temps de guerre et de les compléter au besoin.

Un pas important a été franchi vers une présence accrue, au sein de plates-formes multilatérales: le CICR a obtenu le statut d'observateur à l'ONU et à l'Organisation de l'unité africaine. Autre événement d'importance pour la mobilisation humanitaire: la création, en 1992, de la Commission internationale d'établissement des faits, au sens de l'article 90 du Protocole additionnel I; cette commission a pour tâche de mener des enquêtes sur de graves violations du droit international de la guerre.

## 262 Objectifs ponctuels

Dans son dernier plan à cinq ans, le CICR s'était fixé plusieurs objectifs ponctuels en sus de la poursuite de ses opérations régulières, objectifs qu'il a atteints pour l'essentiel.

Désireux de freiner l'expansion de son appareil administratif, le CICR souhaitait ne plus augmenter le nombre de collaborateurs au siège (blocage des effectifs), à moins que les foyers de conflit de par le monde ne se multiplient de façon durable. Or, depuis 1988, le volume de ses activités sur le terrain a plus que doublé. En conséquence, le Comité a dû renforcer aussi quelque peu son personnel au siège, si bien que l'objectif du blocage total des effectifs n'a pas pu être maintenu. Après diverses fluctuations, le nombre de postes de travail a finalement augmenté de quelque 8 pour cent entre 1988 et 1992.

Pour améliorer la formation et le perfectionnement de son personnel, le CICR propose depuis quelques années des cours pour les cadres supérieurs et pour les futurs cadres. A cette offre est venu s'ajouter un cours d'introduction succinct pour le personnel technique, dans le but de lui donner un minimum de renseignements concernant l'organisation et ses tâches.

Il a également été possible d'atteindre les objectifs dans le domaine de la logistique: l'ordinateur principal installé à la Centrale a été remplacé par un modèle plus puissant et les délégations à l'étranger ont presque toutes été équipées d'ordinateurs personnels. Le travail est en outre considérablement facilité par diverses banques de données que le CICR a constituées (p. ex. règles du droit international humanitaire, décisions administratives, etc.).

Par ailleurs, le CICR prévoyait l'ouverture de nouvelles délégations régionales. Ces entités, dotées chacune de trois à sept collaborateurs, sont chargées d'assurer la représentation de l'organisation dans plusieurs pays en même temps. Outre leur tâche dans le domaine de la diffusion du droit international humanitaire, ces délégations permettent une intervention rapide en cas de troubles. Une telle présence s'imposait dans les régions suivantes: la Péninsule arabique, le Pacifique, l'Amérique latine et l'Europe de l'Est. Au cours des cinq années écoulées, le CICR a pu réaliser cet objectif, puisqu'il dispose maintenant de délégations régionales à Moscou, Koweït, Brasilia et Suva (Fidji).

Quant à ses activités dans le domaine de la diffusion du droit international humanitaire, il les a poursuivies comme prévu. Le nombre des Etats parties aux deux Protocoles additionnels aux Conventions de Genève a considérablement augmenté au cours des quatre dernières années, passant de 76 à 121 pour le Protocole I, et de 67 à 112 pour le Protocole II. Il convient toutefois de noter que deux membres importants de l'OTAN, à savoir les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, restent, pour des motifs politiques, toujours à l'écart, tandis que la France n'a ratifié que le Protocole II. Un événement mérite d'être relevé à cet endroit: la ratification des deux instruments par le Portugal en 1992.

La simplification de la structure budgétaire prévue dans le plan à cinq ans – remplacement du budget ordinaire et des budgets extraordinaires, par, respectivement, le budget siège et le budget terrain – a été introduite le 1<sup>er</sup> janvier 1989, apportant la clarté escomptée. Cet objectif a donc lui aussi été atteint.

## **27 Echec de la XXVI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge**

La Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, la plus haute instance délibérante du Mouvement international de la Croix-Rouge, devait tenir sa 26<sup>e</sup> réunion à Budapest en novembre 1991. La Conférence a cependant dû être annulée à la dernière minute, en raison de divergences inconciliables au sujet de la participation palestinienne, au plus grand regret du CICR. Comme il ressort d'une décision de la Commission permanente de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, organe compétent en la matière, elle n'aura pas lieu avant 1995.

Cette décision était de nature purement politique. En effet, depuis 1989, la Palestine se considère comme un Etat partie aux Conventions de Genève et, par voie de conséquence, comme une partie ayant le plein droit de participer à la Conférence de la Croix-Rouge. Cette position n'étant toutefois défendue que par les pays arabes, l'OLP se disait prête à accepter un compromis, en se contentant du statut d'observateur. Cependant, alors que les négociations de paix sur le Proche-Orient venaient d'être entamées, les Etats-Unis tenaient à empêcher toute revalorisation de l'OLP dans une quelconque organisation, donc aussi au sein de la Conférence de la Croix-Rouge (où les Palestiniens étaient jusque-là uniquement représentés par le Croissant-Rouge palestinien, avec un statut d'observateur). Se rappelant les circonstances dans lesquelles s'était déroulée la 25<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge à Genève en 1986, dont l'échec avait été évité de justesse, la Commission permanente voulait éviter tout incident

politique. C'est pourquoi elle opta pour l'annulation de la réunion suite à des négociations diplomatiques intenses mais non couronnées de succès.

Ces événements ont une fois de plus confirmé une regrettable tendance, à savoir l'implication de plus en plus évidente de la Croix-Rouge dans la politique mondiale. Ils ont ainsi remis en question l'avenir de la Conférence de la Croix-Rouge sous sa forme actuelle.

### **3 Le nouveau plan à 5 ans 1993-1997**

#### **31 Situation actuelle et cadre général**

Le mandat très spécifique du CICR veut que son action soit liée à l'éclatement de conflits armés ou à des troubles ou tensions internes. Si le contexte international a totalement changé ces dernières années, en particulier avec la disparition de l'antagonisme Est-Ouest, le nouvel ordre mondial n'est pas encore instauré et ne fournit donc pas de cadre stable. Deux réalités dominent aujourd'hui la scène internationale. D'une part, les Etats-Unis restent la seule superpuissance depuis l'effondrement de l'Union soviétique, sans que leur situation interne permette une prédiction précise quant à leur future politique extérieure. D'autre part, le fossé Nord-Sud joue un rôle de plus en plus important dans la politique mondiale, montrant les inégalités entre les Etats industrialisés et riches, et les pays en développement. Ce qui est particulièrement grave dans ce contexte, c'est la paupérisation, l'analphabétisme et l'explosion démographique dans le tiers monde, autant d'éléments qui représentent une charge considérable pour l'environnement et poussent à des migrations massives. Celles-ci à leur tour engendrent xénophobie et nationalisme extrême. Dans l'est de l'Europe, l'effondrement des régimes totalitaires a laissé parfois des vides au niveau du pouvoir étatique, tout en ravivant des problèmes de cohabitation entre différents groupes ethniques, problèmes étouffés pendant l'ère communiste. Viennent s'ajouter d'autres facteurs de déstabilisation, tels que l'augmentation du taux de chômage, la propagation alarmante de diverses catégories d'armes, la montée des intégrismes, ou encore dans certaines régions, les luttes pour l'accès à des ressources limitées, l'eau notamment.

Ces circonstances étant, il faut s'attendre à l'avenir à des conflits armés internationaux un peu partout dans le monde, en particulier là où les Etats n'ont accédé à leur indépendance que récemment. Le grand danger réside toutefois dans les conflits internes qui opposent, parfois avec une rare violence, des minorités ethniques ou nationales, ou les membres de différents clans ou tribus. Il y a fort à craindre que le nombre de situations confuses de ce type, difficiles à classer juridiquement, n'augmente ces prochaines années.

Les besoins au plan humanitaire resteront donc vraisemblablement énormes, sollicitant non seulement le CICR mais l'ensemble des organisations étatiques et non étatiques. En l'occurrence, il ne s'agit pas uniquement de protéger et d'aider les personnes internées et la population civile, mais aussi d'assurer la remise en état des infrastructures détruites et la réinsertion des victimes de la guerre après la cessation des hostilités. Là, il convient de prêter une attention toute particulière aux besoins dans le domaine orthopédique. En effet, les blessures dues aux mines

se multiplient de par le monde, accidents qui continuent à se produire même plusieurs années après la fin d'un conflit.

Le contexte dans lequel se déroule l'action du CICR a subi de profonds changements au cours des dernières années. Le nombre d'organisations actives dans le domaine humanitaire, qu'elles soient étatiques, non étatiques ou supra-nationales, a fortement augmenté. L'ONU en particulier a considérablement renforcé son activité dans ce secteur, tant en ce qui concerne la codification du droit international de la guerre que les opérations sur le terrain. Ces différentes organisations se trouvent par conséquent en concurrence pour l'obtention de soutiens financiers, compétition d'autant plus vive en ces temps de déficits budgétaires. Cette situation présente un risque certain pour le CICR: tenu par son mandat à faire preuve d'une grande retenue, il pourrait très facilement être désavantagé par rapport à des organisations pratiquant une politique de l'information plus agressive et plus médiatique. Il convient également de souligner l'importance primordiale que revêtent, pour le CICR, les efforts de l'ONU visant à mieux coordonner l'aide internationale humanitaire. Cette harmonisation permet, avec les moyens à disposition, d'aider et de protéger plus efficacement les victimes.

## **32 Autocritique du CICR (points forts et contraintes)**

Le CICR voit ses points forts dans son efficacité et sa capacité d'intervenir rapidement, dans l'accueil favorable qui lui est réservé grâce à sa neutralité et à son indépendance, dans son autorité morale et dans l'acceptation de son rôle prépondérant en matière de droit international humanitaire. Il voit un autre élément positif dans le fait que la communauté internationale a fixé son mandat par écrit dans les Conventions de Genève. Parmi ses forces, il relève en outre sa présence dans presque tous les endroits sensibles du globe, sa grande expérience dans les domaines du droit international, des opérations sur le terrain ainsi que de la diplomatie humanitaire. Par ailleurs, il juge élevée la qualité de ses collaborateurs, motivés et souples, qui ne craignent pas les dangers inhérents à leur travail. Il estime également efficace sa recherche de fonds, puisqu'il a su gagner la confiance des donateurs en leur soumettant régulièrement des rapports d'activité.

Parmi ses contraintes, le CICR relève, outre la rareté générale de ressources financières, son obligation statutaire d'intervenir dans un nombre croissant de conflits. Le fait d'être perçu dans certaines régions du monde comme une institution occidentale et chrétienne peut gêner son action. Un autre problème d'image résulte de la structure complexe du Mouvement international de la Croix-Rouge, structure qui conduit le grand public à en avoir une perception peu claire. Dans le domaine du personnel, divers facteurs sont source de préoccupation: d'une part la sécurité des délégués sur le terrain, d'autre part les grandes fluctuations des collaborateurs à l'étranger et les difficultés croissantes à recruter des représentants de certaines professions spécifiques. Par ailleurs, l'obligation de confidentialité de ses opérations peut constituer une entrave à sa politique de relations publiques et le CICR ressent le besoin d'une stratégie plus dynamique en matière d'information. Quant à la situation financière, la Centrale à Genève juge que la couverture est assurée à trop court terme, et que les réserves et les

provisions sont insuffisantes. Le Comité regrette que la volonté de soutien soit si inégale, voire disproportionnée dans le cas de certains gouvernements, de même qu'il déplore l'affectation des contributions à des actions déterminées («earmarking»). Vu l'expansion considérable que le CICR a connue au cours de la décennie écoulée, se pose aujourd'hui la question de la taille critique de l'organisation.

### **33 Objectifs du nouveau plan à cinq ans**

#### **331 Généralités**

Bien que toute prévision dans ce domaine soit hypothétique, le CICR doit fonder sa planification sur certaines prémisses. Le nouveau plan à cinq ans part ainsi de l'hypothèse que l'ensemble des foyers conflictuels actuels persistera, voire ira en augmentant. Ces conflits, qu'ils soient déjà existants ou nouveaux, sont d'intensité et d'ampleur variables. Les expériences faites au cours de ces dernières années montrent toutefois que les prédictions sont de plus en plus incertaines. Quoi qu'il en soit, le CICR table, à moyen terme, sur des activités dont l'ampleur aura plutôt tendance à croître par rapport à 1992. En partant de cette supposition, le CICR se fixe les objectifs généraux ci-dessous pour les cinq années à venir.

#### **331.1 Relations publiques**

Désireux de donner au public une image plus précise de l'organisation, le CICR a commencé à mettre en œuvre une nouvelle stratégie en matière de relations publiques qui consiste notamment à s'ouvrir davantage aux médias. Des professionnels se chargent dorénavant d'informer ces derniers, régulièrement et systématiquement, des activités du Comité. En outre, les apparitions à la télévision de représentants du CICR sont plus fréquentes: ils répondent aux questions critiques des journalistes dans un langage plus direct. L'organisation tient à ce que son image à l'extérieur soit unifiée et cohérente et attache également une grande importance à la transparence au sein de l'institution elle-même. Le Comité espère ainsi préciser les contours de son image dans le public et renforcer le sentiment de ses collaborateurs d'être une partie d'un tout.

Depuis quelques années, les médias sont nettement plus présents sur la scène des hostilités, évolution qui comporte aussi certains risques, de manipulation politique notamment, tant de la part des parties au conflit que de l'opinion publique. Soucieux de conserver son rôle de médiateur neutre, le CICR doit en conséquence veiller à observer strictement son indépendance et à s'assurer l'acceptation de toutes les parties. Il s'agit là d'un délicat exercice d'équilibre entre le vœu légitime du public d'être informé et l'obligation de confidentialité à respecter pour certaines questions.

En outre, les nombreux enseignants et chercheurs qui se renseignent régulièrement sur les activités du Comité peuvent, eux aussi, contribuer à améliorer la connaissance du CICR dans le public. Pour mettre également à leur disposition une documentation historique plus complète, le CICR souhaite, au cours de ces cinq prochaines années, poursuivre la rédaction de son histoire de 1945 à 1967, ainsi que faciliter l'accès à ses archives. Par ailleurs, le Comité a organisé pour la

première fois une journée portes ouvertes en janvier 1993 afin de permettre, aux familles des délégués notamment, d'avoir une idée de l'environnement dans lequel travaillent leurs proches.

Un problème spécifique se pose au CICR dans le monde islamique, où il est souvent perçu comme une institution occidentale et chrétienne. Pour lutter contre ce préjugé, le Comité entend avant tout multiplier ses efforts dans le domaine de la formation et de la diffusion de l'esprit Croix-Rouge/Croissant-Rouge.

### **331.2 Développement et diffusion du droit international humanitaire et des principes de la Croix-Rouge**

Même s'il n'est pas expressément mentionné dans le nouveau plan à cinq ans, le principe de la mobilisation humanitaire est implicitement inclus dans ce dernier. Le CICR tient en effet à conserver son rôle prédominant dans le développement du droit international humanitaire. Cette ambition suppose la poursuite des travaux entamés dans les domaines du droit de la guerre sur mer, de la limitation ou de l'interdiction de nouvelles armes classiques, de la protection de l'environnement en temps de conflits armés et de la réglementation des situations de violence non couvertes par le droit international classique. Par ailleurs, il conviendrait d'analyser les conflits récents afin d'identifier les adaptations souhaitables des dispositions en vigueur. A la lumière de l'intérêt croissant manifesté par les Nations Unies pour ce domaine du droit, le CICR rappelle qu'il est important d'intégrer les différentes dispositions dans le système global du droit international et, s'il y a lieu, de déterminer son rôle spécifique.

Il entend procéder à la diffusion de ces principes en utilisant des moyens modernes et dynamiques. Il espère ainsi mieux faire connaître ces règles aux armées, aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge, aux milieux politiques et universitaires ainsi qu'aux médias. En outre, il cherchera davantage le dialogue avec la jeunesse, tout comme avec les organisations internationales, étatiques ou non étatiques, les forces de l'ordre et les troupes de Casques bleus. L'ancien bloc de l'Est constitue un champ d'activité très important, car le droit international humanitaire y était pratiquement inconnu pendant plusieurs décennies. Le CICR souhaite que tous les nouveaux Etats deviennent membres des Conventions de Genève relatives à la protection des victimes de la guerre et des deux Protocoles additionnels. Pour augmenter sensiblement le nombre d'Etats parties à la Convention des Nations Unies de 1980 sur l'interdiction ou la limitation de certaines armes classiques, des efforts de la communauté internationale tout entière seront nécessaires. Par ailleurs, il convient de rappeler aux gouvernements leur rôle dans la diffusion du droit international humanitaire.

Ces dernières années, le CICR a également été très actif dans le domaine de la doctrine de la Croix-Rouge: il a défini clairement sa position éthique sur un grand nombre de problèmes humanitaires actuels et a élaboré des directives concernant l'attitude que doivent adopter ses délégués. Il faut noter que le CICR s'astreint à vérifier périodiquement sa propre position et à l'actualiser.

### 331.3 Politique dans le domaine du personnel

Une nouvelle politique sera mise en œuvre dans le domaine du personnel afin d'augmenter encore le professionnalisme de l'organisation. La gestion du personnel sera dorénavant assurée par l'ensemble de l'administration, le Département des ressources humaines se concentrant plutôt sur des questions de principe touchant au personnel. Par ailleurs, on encouragera les employés, les cadres en particulier, à assumer davantage de responsabilités. Il est également prévu de supprimer une partie des très nombreuses dispositions procédurales. La formation continue sera développée et proposée systématiquement au personnel, le but étant double: d'une part, lutter contre les fluctuations de personnel et la pénurie de délégués chevronnés et de cadres sur le terrain et, d'autre part, éviter que le nombre de collaborateurs en fin de carrière n'augmente démesurément au siège à Genève. On s'efforcera en particulier de faciliter aux délégués la reprise de leur profession antérieure. Parallèlement, on étudiera les possibilités de départ en retraite anticipée. Ces diverses mesures, combinées avec une plus grande différenciation des prestations offertes au personnel chargé des opérations, devraient permettre de profiter pendant plus longtemps de l'expérience professionnelle des collaborateurs, sans pour autant risquer un trop grand vieillissement du personnel au siège. Pour le recrutement de nouveaux employés, le CICR entend s'appuyer davantage sur les Sociétés nationales. En outre, il conviendra d'attacher plus d'importance à l'égalité de traitement entre hommes et femmes.

Un problème requiert une attention particulière: la sécurité du personnel sur le terrain. Les conditions de travail se sont nettement détériorées ces derniers temps, surtout parce que le droit international humanitaire est de moins en moins respecté. Il en résulte que la sécurité de la population civile et des représentants d'organisations humanitaires devient très précaire. Il faut absolument trouver des solutions pour remédier à cette situation insoutenable.

### 331.4 Administration et financement

L'administration de l'institution doit obéir au principe de l'utilisation rationnelle des ressources à disposition; des contrôles réguliers sont faits pour vérifier que tel est bien le cas. Ainsi, il n'est permis d'envisager une modeste augmentation des effectifs au siège qu'après s'être assuré que toutes les capacités existantes ont été entièrement épuisées. Parallèlement, il est prévu de poursuivre l'informatisation, des banques de données notamment, et de moderniser les télécommunications en les intégrant aux systèmes informatiques.

La construction d'un nouveau bâtiment administratif ne peut plus attendre. Une bâtisse provisoire et peu coûteuse avait été installée en 1974 et a été agrandie depuis lors. Aujourd'hui, elle ne satisfait plus aux normes de sécurité, ce qui oblige le CICR à prévoir la construction de nouveaux locaux.

Côté financier, l'organisation s'efforcera de diversifier et de multiplier ses sources, notamment en s'adressant de façon systématique aux donateurs potentiels pour les motiver. En outre, elle développera ses relations avec ses principaux donateurs

et encouragera ceux qui sont encore réticents à se montrer plus généreux. Elle espère ainsi agrandir sa marge de manœuvre en accroissant ses réserves financières.

### **332 Activités opérationnelles**

Les opérations du CICR dans les conflits internationaux et les zones en proie à des troubles ont augmenté dans des proportions jamais vues jusqu'ici. Les tâches traditionnelles de l'institution consistent essentiellement à protéger les victimes, à visiter les prisonniers de guerre et les détenus politiques, à apporter une aide médicale, chirurgicale, orthopédique, matérielle et alimentaire aux prisonniers et à leurs familles ainsi qu'à certains groupes de la population civile, aux réfugiés et aux personnes déplacées (cf. ch. 24). Or, la situation politique très instable dans de nombreuses régions du globe présage la survenance de nouveaux conflits, alors que bien des guerres déjà en cours auront tendance à perdurer ou à s'étendre.

#### **332.1 Poursuite des activités en cours et capacité générale d'intervention**

Le CICR entend poursuivre les activités déjà en cours dans l'espoir de pouvoir terminer bon nombre de celles-ci pendant la période couverte par le présent message. Il s'agit en l'occurrence d'interventions dans pratiquement toutes les régions actuellement en conflit dans le monde. Les opérations entreprises plus récemment en Europe orientale représentent un grand volume de travail; il est engagé tant dans l'ex-Yougoslavie que dans les anciennes républiques soviétiques, où la tâche n'est pas des moindres. Dans la Corne de l'Afrique, c'est la Somalie qui est actuellement au centre de ses préoccupations; pendant longtemps d'ailleurs, le CICR était la seule grande organisation à fournir une aide à la survie dans ce pays. Quand aux négociations avec le Soudan sur les modalités d'une reprise de l'activité du CICR, elles n'ont pas encore pu être conclues. L'Ethiopie va au-devant d'un avenir nettement plus prometteur; le CICR envisage aujourd'hui de se retirer progressivement de ce pays où il avait pourtant mis en œuvre une de ses plus vastes opérations du passé récent. En Afrique australe par contre, la situation, d'ores et déjà mauvaise, a été encore aggravée par la sécheresse. Au Maghreb, le rapatriement des personnes détenues dans le cadre du conflit au Sahara occidental reste à faire. Quant au Moyen-Orient, il porte encore les cicatrices des deux dernières guerres; l'échange de prisonniers entre l'Iran et l'Irak n'a d'ailleurs toujours pas été achevé. Et c'est avec inquiétude que l'organisation suit les événements dans le nord et le sud de l'Irak ainsi qu'au Koweït. Enfin, au nombre des tâches les plus anciennes du Comité, il y a les territoires occupés par Israël, question qui a de nouveau fait la une des journaux après la déportation de 415 Palestiniens dans le no man's land libanais en décembre 1992. En Asie, le CICR doit lutter contre de grandes réticences dues aux différences de mentalité, ce qui rend son travail d'autant plus difficile, surtout dans les domaines de la chirurgie de guerre et de la protection juridique. Les données de nombreux conflits sur ce continent ayant changé récemment, il est impossible de prédire avec exactitude comment s'articuleront les actions en



Afghanistan, au Cambodge et au Sri Lanka. Le Comité est particulièrement préoccupé par l'évolution constatée en Birmanie, au Tibet et au Cachemire. En revanche, la situation s'est globalement détendue en Amérique latine, où le CICR limite presque exclusivement ses opérations à la Colombie et au Pérou, tout en suivant bien sûr de près les divers processus de paix dans cette région du globe.

De par leur nature même, les activités opérationnelles sont difficiles à prévoir; c'est pourquoi, plutôt que de procéder à une planification inadéquate, le CICR préfère se doter de structures efficaces garantissant une capacité d'intervention rapide. En effet, s'il veut être en mesure de remplir sa tâche et donc d'intervenir sans attendre lorsqu'un nouveau conflit éclate ou qu'une guerre s'étend, il doit disposer des moyens en personnel et en matériel nécessaires pour ce faire.

### **332.2 Coordination humanitaire**

Alors que le nombre de protagonistes sur la scène de l'aide humanitaire est en train de croître, la coordination des opérations de secours devient prioritaire. En conséquence, le CICR tient à harmoniser autant que possible les activités découlant de son mandat avec celles d'autres organisations humanitaires, étatiques et non étatiques. Après la cessation des hostilités, il est essentiel pour le Comité de pouvoir se retirer dans les plus brefs délais afin de libérer des capacités pour remplir sa tâche spécifique dans d'autres foyers de crise. Pour assurer la protection des victimes, il est primordial que le transfert de la responsabilité à d'autres organisations, chargées de la reconstruction au lendemain des conflits, se déroule sans heurts. Par ailleurs, le CICR attache une grande importance à sa représentation ces prochaines années au sein de la Communauté européenne et à ses contacts avec l'ONU à New York et à Genève. Il entend en outre suivre attentivement les travaux d'autres organisations internationales ou régionales.

Dans ce même ordre d'idées, le CICR compte aussi resserrer ses liens avec les autres membres du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Le Groupe d'étude institué en 1991 pour se pencher sur l'avenir de l'organisation contribuera à la réalisation de cet objectif. Le Comité tient beaucoup à conserver son rôle prédominant dans les régions en guerre ou en proie à des tensions, ce qui lui permet d'assurer la cohésion des multiples actions du Mouvement.

### **332.3 Assistance médicale et aide d'urgence**

Dans le domaine médical, le CICR souhaite développer non seulement ses propres capacités mais également celles de ses organisations partenaires, notamment les Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge. Dans le courant des cinq années à venir, il entend définir les critères régissant les interventions de nature médicale et affiner ses méthodes dans le domaine de l'orthopédie. Un travail intensif de relations publiques s'impose pour garantir la protection des blessés, des malades et du personnel médical, ainsi que pour sensibiliser la population mondiale au problème des terrifiantes mines anti-personnel, qui continuent à menacer les civils longtemps encore après la cessation

des hostilités. En outre, le CICR tient à renforcer sa position de centre de référence en matière de chirurgie de guerre, de médecine de catastrophe et d'encadrement médical des prisonniers.

Pour ce qui est de l'aide d'urgence, il s'est agi surtout ces dernières années de la délimiter par rapport à la coopération au développement; cette délimitation a trouvé son fondement dans le concept de la réhabilitation d'urgence. Au cours de la prochaine période quinquennale, il est prévu de définir clairement les situations requérant un engagement spécifique du CICR. Or, il faut tenir compte, dès le début d'une intervention, du fait que la responsabilité des opérations sera transmise à d'autres organisations après la phase d'urgence. Ces institutions, par exemple les Sociétés de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge et la Fédération qui les chapeaute, doivent être davantage associées à l'intervention dès le départ. Dans le but d'améliorer la qualité de son aide d'urgence, le CICR souhaite constituer un groupe d'intervention rapide qui soit à même d'apprécier, dans les plus brefs délais et d'une manière professionnelle, les problèmes rencontrés sur le terrain.

#### **332.4 Visites de prisonniers**

Le rôle du CICR dans ce domaine est celui d'un médiateur entre les faibles et les forts, entre les personnes détenues et les autorités qui les tiennent prisonnières. Pour les cinq prochaines années, le Comité s'est fixé pour objectif de renforcer la protection qu'il assure aux prisonniers de guerre et à la population civile; à cet effet, il entend augmenter les connaissances et le professionnalisme des personnes chargées de ce travail, que ce soit sur le terrain ou au siège à Genève. Là où les prisonniers politiques et les prisonniers de droit commun sont détenus dans les mêmes établissements, il importe de trouver un moyen de s'occuper simultanément des deux catégories de personnes.

#### **332.5 Agence centrale de recherche**

L'Agence centrale de recherche, expressément mentionnée dans les Conventions de Genève, remplit l'une des tâches caractéristiques du CICR: elle réunit et enregistre des informations relatives à des victimes de la guerre, assure l'échange de messages entre les membres de familles séparées, recherche des personnes disparues et établit divers documents, tels que des attestations de détention, des actes de décès ou des titres de voyage. Au cours des cinq prochaines années, il est prévu, d'une part, d'intégrer mieux encore l'Agence dans les opérations du CICR et, d'autre part, de poursuivre la décentralisation des activités de l'Agence, commencée dans les années 80. En outre, le Comité souhaite multiplier ses efforts dans les domaines du perfectionnement des outils de travail techniques et de la formation du personnel; il entend notamment augmenter la part d'employés locaux et de collaborateurs des Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge.

## 34 Besoins financiers

Même en optimisant et en rationalisant au maximum l'utilisation des ressources à disposition, le budget siège augmentera inévitablement au cours des années à venir suite à la croissance énorme des activités du CICR dans le monde (le budget terrain est passé de 246 millions de francs en 1988 à 642 millions en 1992). En partant de l'évolution des dépenses observée ces dernières années (cf. annexe 4: Dépenses et charges de l'exercice 1991 réparties par genre d'activité), le CICR prévoit les budgets siège ci-dessous pour la période 1993 à 1997; pour le présent message, seuls les budgets des années 1994 à 1997 entrent en ligne de compte (pour plus de détails, cf. annexe 5: Chiffre du plan à cinq ans 1993-1997 du CICR):

En millions de francs

|      |       |
|------|-------|
| 1993 | 122.4 |
| 1994 | 133.4 |
| 1995 | 138.1 |
| 1996 | 143.0 |
| 1997 | 148.1 |

Ces prévisions financières reposent sur les réflexions suivantes:

- Le CICR se voit contraint d'augmenter substantiellement ses provisions destinées à couvrir les risques opérationnels (financement insuffisant des «budgets terrain»). Plusieurs raisons à cela: l'extension spectaculaire de ses activités sur le terrain et le caractère imprévisible inhérent à ce travail, ainsi qu'une certaine retenue des donateurs. Le Comité a besoin de ces moyens financiers pour l'accomplissement de son mandat, en vertu duquel il doit intervenir immédiatement dans toute situation de crise, sans attendre d'avoir réuni les fonds nécessaires. En outre, la mise en œuvre de la nouvelle politique dans le domaine du personnel requiert une augmentation des provisions destinées aux prestations sociales. Enfin, l'informatisation croissante appelle une alimentation complémentaire du fonds pour les installations techniques. Au total, les provisions devraient se monter à 8 millions de francs par année. (Il convient de distinguer de ces postes la réserve générale du CICR qui comprend, elle, l'essentiel des fonds propres de l'organisation et dont elle peut disposer librement en vertu de ses attributions statutaires).
- En principe, l'effectif du personnel au siège central devrait rester constant, mais on ne peut exclure une légère augmentation du nombre de postes suivant l'évolution de la situation dans le monde. En effet, les collaborateurs sont surchargés de manière chronique en raison des nombreuses crises survenues ces dernières années (guerre du Golfe, Somalie, ancienne Yougoslavie, ancienne URSS, etc.), ce qui se traduit par des soldes de vacances énormes et difficilement compensables, et par le recours presque permanent à des auxiliaires temporaires. Cependant, pour éviter d'aboutir à un appareil trop lourd, il faut veiller à n'augmenter que très modestement le nombre des postes fixes.
- Même si le nombre de collaborateurs ne bouge pas, il faut escompter une augmentation considérable des frais de personnel. La nouvelle politique dans le domaine du personnel (cf. ch. 331.3), qui vise une utilisation plus souple des

ressources en personnel de l'organisation, sera mise en œuvre dès 1993. Bien que la planification de détail soit encore en cours, il semble réaliste de prévoir, à partir de 1994, des coûts supplémentaires se montant à environ 4 pour cent de la masse salariale.

- La construction du nouveau bâtiment administratif (cf. ch. 331.4) doit être financée par des provisions prévues à cet effet ainsi que des contributions spéciales des milieux économiques suisses; elle ne grève par conséquent pas le budget siège. Par contre, les frais de location pour des bureaux de remplacement pendant la durée des travaux ainsi que les intérêts sur les prêts figureront parmi les dépenses pour l'administration et les services généraux.
- Les prévisions budgétaires reposent sur l'hypothèse d'un taux de croissance annuel moyen de 4,8 pour cent, dont 3 pour cent de renchérissement par année.

Par souci d'exhaustivité, il convient de rappeler ici que le CICR ne peut faire de prévisions financières à long terme pour son budget terrain, étant donné que les besoins dépendent de l'évolution de la situation politique, difficilement prévisible par définition.

La majeure partie des activités du CICR, celles qui absorbent le plus de fonds, échappent ainsi à toute planification à long terme.

#### **4 Appréciation du nouveau plan à 5 ans**

Le Conseil fédéral voit dans le plan à 5 ans un instrument de planification fort précieux, notamment comme base de discussion. Il approuve les objectifs que le Comité s'est fixés pour les cinq années à venir. En outre, il apprécie la franchise avec laquelle le CICR a procédé à son autocritique, jugement qu'il partage avec les représentants de l'institution suite à des entretiens réguliers et intenses avec eux. Ce dialogue, il souhaite le développer davantage encore à l'avenir, car il offre la possibilité d'échanger d'une manière critique et constructive en même temps des idées et d'évoquer des projets dont la réalisation a des répercussions directes sur le budget siège (et terrain). Au nombre des sujets primordiaux devant être traités prochainement figurent notamment la question de la «taille critique» de l'organisation, les limites de ses compétences ainsi que la coordination internationale dans le domaine humanitaire. Fourniront également matière à discussion des thèmes tels que la politique du personnel, le montant des provisions et l'intention de créer un groupe d'intervention rapide. Par ailleurs, le Conseil fédéral est en consultation permanente avec le Comité concernant l'utilisation des contributions de la Suisse.

#### **5 Relations entre la Confédération et le CICR**

En sa qualité d'institution indépendante, non étatique, neutre et à vocation internationale, le CICR entretient des relations suivies avec la majeure partie des Etats, en premier lieu avec la Suisse. Cette dernière n'abrite pas uniquement le siège de l'institution, mais elle est également la patrie de tous les membres du Comité, de la presque totalité de ses cadres et d'une grande partie de ses

collaborateurs. En outre, la Suisse est l'Etat dépositaire des Conventions de Genève relatives à la protection des victimes de la guerre.

La tâche du CICR – à savoir protéger et aider les victimes de la guerre – correspond à l'un des piliers de la politique étrangère de la Suisse, en l'occurrence le principe de la solidarité internationale. C'est au titre de ces affinités que la Suisse apporte depuis de nombreuses années un soutien important au CICR sous diverses formes.

## 51 Indépendance du CICR

Cependant, en dépit de ces multiples similitudes et de la communauté d'intérêts, le CICR reste indépendant de la Confédération. Notre soutien au Comité ne signifie aucunement que ce dernier est un instrument de la politique étrangère suisse.

Cette précision est vitale pour le travail du CICR. En effet, si l'institution n'était pas totalement indépendante et neutre, elle ne serait pas acceptée par les différentes parties à un conflit, condition primordiale pour qu'elle puisse mener à bien sa mission. Il est également très important dans ce contexte de distinguer clairement entre la neutralité du CICR et celle de la Suisse. Alors que la première est dictée par les impératifs des opérations humanitaires, la neutralité étatique de la Confédération représente un statut juridique international, choisi librement par notre pays, qui y voit un moyen sûr de garantir son indépendance.

Aux fins de clarifier son statut juridique et de mettre plus encore en exergue son indépendance, le CICR a demandé à la Confédération en 1992 la conclusion d'un accord de siège. Le groupe chargé d'étudier les questions en rapport avec la neutralité suisse a estimé, lui aussi, que le désir de signer un tel accord était parfaitement légitime. En conséquence, ce contrat, qui vient s'ajouter à toute une série d'accords de siège conclus entre le CICR et d'autres Etats, a été signé en mars 1993.

Tout en respectant strictement l'indépendance du CICR, la Confédération entretient avec le Comité des liens étroits aux plans juridique, opérationnel et financier.

## 52 Coopération diplomatique

Tant le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) que le CICR ont des représentations dans le monde entier, ce qui leur permet d'entretenir un riche réseau de relations. Alors que les envoyés du DFAE fréquentent essentiellement les milieux officiels, les délégués du CICR ont des contacts avec les partenaires les plus divers, en particulier bien sûr avec la population directement touchée par le conflit. Ces deux points de vue se complètent au mieux et permettent au besoin de procéder à une analyse plus objective de la situation.

Par ailleurs, le CICR peut obtenir la protection diplomatique de la Confédération lorsqu'il est entravé dans son action. Il n'est pas rare qu'une intervention diplomatique confidentielle permette d'aplanir ce type de difficultés.

## 53 Collaboration dans le domaine du droit international humanitaire

Dans ce domaine, le CICR et la Confédération travaillent main dans la main depuis plus d'un siècle. C'est de cette collaboration qu'est né ce qu'il est convenu d'appeler le droit de Genève. L'action du CICR a d'ailleurs valu à la Suisse d'être investie d'une responsabilité particulière dans la tâche primordiale qu'est la codification du droit international de la guerre.

Depuis la création du Comité international de la Croix-Rouge en 1863, toutes les conférences diplomatiques consacrées à l'élaboration ou au développement des Conventions de Genève relatives à la protection des victimes de la guerre ont été convoquées et présidées par le Conseil fédéral. La dernière en date, qui a siégé de 1974 à 1977, a adopté les deux Protocoles additionnels aux Conventions de Genève. En outre, la Suisse, Etat dépositaire de ces accords internationaux, reçoit les instruments d'adhésion et de ratification, et se charge de la notification aux Etats parties. Si cette tâche est en principe purement formelle, elle n'en pose pas moins des problèmes délicats parfois, comme ce fut le cas lors de la demande d'adhésion de la Palestine en 1989.

Aujourd'hui, le DFAE et le CICR se sont attelés ensemble à une triple tâche juridique. Premièrement, ils conjuguent leurs efforts afin de parvenir à une diffusion universelle des Protocoles additionnels. Deuxièmement, ils s'emploient à souligner la nécessité d'un meilleur respect des règles du droit international de la guerre. Dans les deux cas, ils recourent aux interventions diplomatiques dans les capitales étrangères ou abordent ces thèmes avec des hôtes en visite officielle à Berne. Troisièmement, la Confédération épaula le CICR dans le développement du droit international humanitaire (cf. chiffre 331.2).

Un besoin particulier d'action commune est né de l'échec de la 26<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge, (cf. chiffre 27) qui aurait dû traiter des questions du droit international de la guerre. Vu les violations, parfois systématiques, de ces dispositions dans le monde entier, il est urgent que la communauté internationale se penche sur cette problématique dans un cadre structuré et qu'elle assume pleinement ses responsabilités. C'est pourquoi le Conseil fédéral a habilité le DFAE, suite à une demande du CICR, à organiser en août 1993 une conférence ministérielle de deux à trois jours à Genève. Celle-ci sera chargée d'attirer l'attention des gouvernements sur ce problème et en particulier sur leur responsabilité, en leur demandant de réaffirmer leurs engagements à respecter ces dispositions juridiques.

## 54 Collaboration opérationnelle

Cette collaboration de longue date entre le Conseil fédéral et le CICR a déjà été présentée dans le message du 3 juin 1991 concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération (FF 1991 III 357). Elle porte sur le budget terrain du CICR, et, pour la Confédération, sur le crédit-cadre destiné à l'aide humanitaire et que le Parlement a approuvé par arrêté fédéral du 10 décembre 1991 (FF 1992 I 22) en s'appuyant sur le message susmentionné.

Concrètement, cette coopération passe par les deux organes d'aide humanitaire de la Confédération, à savoir le Corps suisse d'aide en cas de catastrophes (ASC) et la Section aide humanitaire et alimentaire. Elle repose sur un dialogue suivi et constructif entre le DFAE et le CICR.

Dans ce contexte, nous soutenons des programmes et des projets du Comité dans le monde entier sous forme de contributions en espèces ou d'aide alimentaire, et, par le biais de l'ASC, en lui fournissant du personnel (membres du Corps) et du matériel. Ces dernières années, notre contribution au budget terrain du CICR a atteint 15 à 20 millions de francs annuellement, montants auxquels s'ajoute la participation au budget siège. Le CICR obtient ainsi au total environ un tiers des fonds que la Confédération consacre à l'aide humanitaire. Ces chiffres n'englobent pas les quelque 5 à 10 millions de francs annuels que le CICR a obtenus en 1991 et 1992 à titre de crédits supplémentaires pour l'aide humanitaire, ni les prestations que lui a fournies l'ASC. (Voir l'annexe 6 pour plus de détails concernant l'évolution des contributions fédérales aux actions sur le terrain). Les modalités et l'ampleur du soutien accordé aux opérations du CICR sur le terrain ont été éprouvées au fil des ans et seront donc maintenues à l'avenir dans ce même esprit. Le montant de ce soutien ne doit toutefois pas être calculé selon une règle fixe, mais s'adapter aux besoins humanitaires, aux moyens à disposition et à notre appréciation de la situation.

## 55 Soutien du budget siège

Dans ce domaine aussi, le CICR et la Confédération entretiennent des relations privilégiées depuis des décennies. La Suisse – partie aux Conventions de Genève relatives à la protection des victimes de la guerre, Etat dépositaire de ces textes, Etat du siège du CICR et berceau de la Croix-Rouge – se sent une vocation humanitaire particulière. Cette tradition l'amène à faire tout son possible pour faciliter et promouvoir l'action du Comité.

C'est dans cet esprit que la Confédération a versé pour la première fois en 1931 une contribution de 500 000 francs au budget ordinaire du CICR. Par la suite, une «règle non écrite» s'est établie, en vertu de laquelle la Suisse assume environ la moitié des frais fixes du Comité. En conséquence, la contribution de la Suisse a crû parallèlement à ces dépenses du CICR, atteignant 12,5 millions de francs en 1972 et 20 millions en 1981. Au milieu des années 80, l'augmentation subite des interventions humanitaires a exigé une adaptation proportionnelle de la contribution, fixée à 40 millions de francs en 1986. Depuis lors, la somme allouée annuellement par la Confédération au budget ordinaire a été augmentée de 5 millions de francs tous les deux ans; elle s'est ainsi élevée à 40 millions de francs également en 1987, 45 millions en 1988 et 1989, 50 millions en 1990 et 1991, et 55 millions en 1992 et 1993. (Pour plus de détails, voir l'annexe 6: Evolution des dépenses du CICR au siège et sur le terrain et des contributions de la Confédération entre 1986 et 1993.) C'est la poursuite de ce soutien financier qui fait l'objet du présent message.

## 6 Proposition relative à la contribution de la Confédération au budget siège du CICR pour 1994 à 1997

Depuis la parution en 1989 de notre dernier message concernant la contribution ordinaire au CICR, le budget terrain du Comité a plus que doublé. Et il y a fort à craindre que le volume de travail ne se maintienne au moins au niveau actuel, la tendance étant plutôt à la hausse. Cette évolution ne manque naturellement pas de se répercuter aussi sur le budget siège; il faut en effet tabler sur une augmentation des besoins financiers du siège ces prochaines années.

Nous vous proposons de continuer à soutenir le CICR selon la pratique antérieure. En vertu de cette «règle non écrite», la Confédération prend à sa charge près de la moitié du budget siège, ce qui lui permet de conserver sa position de principal donateur du siège genevois de l'institution. Dans l'application de ce principe, il convient toutefois de procéder avec circonspection et les contributions suisses ne seront augmentées qu'à un rythme bisannuel, comme par le passé. Il n'en reste pas moins que l'accroissement considérable des dépenses du CICR escompté ces prochaines années doit en partie être supporté par la Confédération, qui adaptera ses prestations en conséquence. En tenant compte des prévisions budgétaires énoncées au chiffre 34, la contribution fédérale au budget siège du CICR devrait se présenter comme il suit:

En millions de francs

|      |    |
|------|----|
| 1994 | 60 |
| 1995 | 60 |
| 1996 | 65 |
| 1997 | 65 |

Nous sommes d'avis que la poursuite de notre aide financière au CICR demeure pleinement justifiée. D'une part, notre soutien est une manifestation de notre tradition humanitaire, d'autre part, elle est l'expression de notre confiance à l'égard du Comité, reconnu internationalement pour la très haute qualité de son travail. Il ne faut pas non plus perdre de vue que le mandat dont le CICR est investi en raison du droit international l'oblige à intervenir dans les cas de guerre ou de crise, sans qu'il puisse, en aucune manière, déterminer lui-même l'ampleur de ses opérations. Pour venir en aide et protéger les nombreuses victimes de conflits et remplir ainsi sa mission d'organisation neutre, indépendante et impartiale, le CICR a besoin du concours financier de l'ensemble de la communauté internationale, la Suisse étant toutefois appelée à fournir un effort particulier, en raison des liens privilégiés qu'elle entretient avec le Comité. De plus, l'appui de la Suisse est une sorte d'indicateur pour les autres pays donateurs, qui tiennent compte du soutien accordé au CICR par la Confédération.

## 7 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

### 71 Conséquences financières

La proposition que nous vous soumettons porterait la contribution fédérale – qui s'élevait à 50 millions de francs en 1990 et en 1991 et à 55 millions de francs en 1992 et en 1993 – à 60 millions de francs annuellement en 1994 et 1995, et à



65 millions de francs en 1996 et en 1997. Un montant annuel de 55 millions de francs avait été inscrit au plan financier pour ces dépenses jusqu'en 1996. Les 5 millions de francs supplémentaires en 1994 et en 1995 et les 10 millions de francs supplémentaires en 1996 seront compensés, dans le plan financier 1994-1996, par des moyens généraux prévus par la Confédération pour l'aide humanitaire internationale.

## **72 Effets sur l'état du personnel**

La proposition que nous vous soumettons n'a aucune conséquence sur l'état du personnel de la Confédération.

## **73 Conséquences pour les cantons et les communes**

L'exécution de l'arrêté fédéral proposé incombant exclusivement à la Confédération, aucune charge n'en découle pour les cantons et les communes.

## **8 Programme de la législature**

La poursuite de notre soutien financier au budget siège du CICR coïncide avec le deuxième objectif énoncé pour les relations extérieures de la Suisse dans le rapport du 25 mars 1992 sur le programme de la législature 1991-1995 (FF 1992 III 1). Pour notre pays, en sa qualité de membre solidaire de la communauté internationale, cet objectif signifie conserver, et si possible développer, son rôle d'Etat hôte de diverses organisations internationales. Que le CICR, sujet de droit international sui generis, ne soit pas une organisation internationale au sens classique du terme ne change rien à ce choix. Dans les décisions financières, la proposition de contribution au Comité figure sous la rubrique: «Poursuite de l'aide internationale humanitaire de la Suisse».

## **9 Bases juridiques**

### **91 Constitutionnalité et conformité aux lois**

L'arrêté fédéral que nous soumettons à votre approbation se fonde sur la compétence générale du Conseil fédéral en matière de relations extérieures, attribution fixée à l'article 102, chiffre 8, de la constitution. Quant à la compétence des Chambres fédérales dans ce domaine, elle découle des attributions générales en matière budgétaire, en vertu de l'article 85, chiffre 10, de la constitution.

### **92 Forme de l'acte à adopter**

Conformément à la pratique (voir FF 1991 I 792, 1989 I 1200), le Conseil fédéral vous propose de donner à l'octroi de cette contribution la forme d'un arrêté fédéral simple, au sens de l'article 8 de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11). Cet arrêté fédéral n'est pas sujet au référendum facultatif.

## Contributions des gouvernements et de certaines collectivités publiques au CICR en 1991

(En francs suisses)

| Pays                 | Budget siège | Budget terrain | Total      | Prestations en nature et/ ou services |
|----------------------|--------------|----------------|------------|---------------------------------------|
| Afrique du Sud       | 80 875       |                | 80 875     |                                       |
| Algérie              | 147 750      |                | 147 750    |                                       |
| Allemagne            | 1 049 400    | 12 939 066     | 13 988 466 | 14 577 141                            |
| Andorre              | 15 000       |                | 15 000     |                                       |
| Angola               | 21 750       |                | 21 750     |                                       |
| Arabie Saoudite      |              | 862 000        | 862 000    |                                       |
| Argentine            | 37 165       | 242 453        | 279 618    |                                       |
| Australie            | 693 428      | 5 167 740      | 5 861 168  |                                       |
| Autriche             | 378 000      | 1 996 000      | 2 374 000  |                                       |
| Bahamas              | 14 259       |                | 14 259     |                                       |
| Bahreïn              | 153 992      |                | 153 992    |                                       |
| Barbade              | 2 844        |                | 2 844      |                                       |
| Belgique             | 841 833      | 2 113 715      | 2 955 548  |                                       |
| Bolivie              | 7 092        |                | 7 092      |                                       |
| Brésil               | 273 000      |                | 273 000    |                                       |
| Burundi              | 4 096        |                | 4 096      |                                       |
| Canada               | 1 447 380    | 17 770 498     | 19 217 878 |                                       |
| Chine                | 400 000      |                | 400 000    |                                       |
| Chypre               | 30 000       |                | 30 000     |                                       |
| Colombie             | 116 195      |                | 116 195    |                                       |
| Corée, République de | 277 200      |                | 277 200    |                                       |
| Cuba                 | 6 600        |                | 6 600      |                                       |
| Danemark             | 1 239 018    | 8 021 050      | 9 260 068  |                                       |
| Dominique            | 5 631        |                | 5 631      |                                       |
| Egypte               | 100 100      |                | 100 100    |                                       |
| Emirats arabes unis  | 217 492      |                | 217 492    |                                       |
| El Salvador          | 28 392       |                | 28 392     |                                       |
| Equateur             | 5 335        |                | 5 335      |                                       |
| Espagne              | 1 250 000    | 1 045 761      | 2 295 761  |                                       |
| Etats-Unis           | 9 108 344    | 81 748 574     | 90 856 918 | 17 521 992                            |
| Finlande             | 876 178      | 12 994 904     | 13 871 082 | 882 479                               |
| France               | 1 400 000    | 3 913 010      | 5 313 010  | 80 840                                |
| Grande-Bretagne      | 1 143 720    | 32 071 769     | 33 215 489 | 1 981 387                             |
| Grèce                | 183 400      |                | 183 400    |                                       |
| Honduras             | 1 320        |                | 1 320      |                                       |
| Hongrie              | 10 000       |                | 10 000     |                                       |
| Inde                 | 17 765       |                | 17 765     |                                       |
| Indonésie            | 84 712       |                | 84 712     |                                       |
| Irlande              | 186 640      | 56 312         | 242 952    |                                       |
| Islande              | 51 111       |                | 51 111     |                                       |
| Israël               | 76 800       |                | 76 800     |                                       |
| Italie               | 2 801 400    | 8 771 337      | 11 572 737 |                                       |
| Japon                | 1 200 000    | 19 089 500     | 20 289 500 |                                       |
| Jordanie             | 66 641       |                | 66 641     |                                       |
| Liban                | 427          |                | 427        |                                       |
| Liechtenstein        | 110 000      | 200 000        | 310 000    |                                       |
| Luxembourg           |              | 2 738 769      | 2 738 769  |                                       |
| Madagascar           | 744          |                | 744        |                                       |

| Pays                   | Budget siège      | Budget terrain     | Total              | Prestations en nature et/ ou services |
|------------------------|-------------------|--------------------|--------------------|---------------------------------------|
| Maldives               | 1 229             |                    | 1 229              |                                       |
| Malaisie               | 29 694            | 119 835            | 149 529            |                                       |
| Malte                  | 5 062             | 44 000             | 49 062             |                                       |
| Maroc                  | 30 769            |                    | 30 769             | 1 465 188                             |
| Maurice                | 27 384            |                    | 27 384             |                                       |
| Mexique                | 146 309           |                    | 146 309            |                                       |
| Monaco                 | 32 500            |                    | 32 500             |                                       |
| Myanmar                | 17 400            |                    | 17 400             |                                       |
| Népal                  | 3 000             |                    | 3 000              |                                       |
| Nigéria                | 23 400            |                    | 23 400             |                                       |
| Norvège                | 653 837           | 8 795 797          | 9 449 634          |                                       |
| Nouvelle-Zélande       | 174 300           | 270 657            | 444 957            |                                       |
| Pakistan               | 12 660            |                    | 12 660             |                                       |
| Panama                 | 45 208            |                    | 45 208             |                                       |
| Paraguay               | 28 800            |                    | 28 800             |                                       |
| Pays-Bas <sup>1)</sup> | 708 481           | 8 757 768          | 9 466 249          |                                       |
| Philippines            | 70 700            |                    | 70 700             |                                       |
| Portugal               | 175 000           | 174 262            | 349 262            |                                       |
| Rwanda                 | 16 675            |                    | 16 675             |                                       |
| Saint-Marin            | 15 000            |                    | 15 000             |                                       |
| Sao Tomé et Príncipe   | 5 762             |                    | 5 762              |                                       |
| Sénégal                | 25 786            |                    | 25 786             |                                       |
| Singapour              | 15 292            |                    | 15 292             |                                       |
| Soudan                 | 2 556             |                    | 2 556              |                                       |
| Sri Lanka              | 4 590             |                    | 4 590              |                                       |
| Suède                  | 1 900 000         | 39 369 444         | 41 269 444         |                                       |
| Suisse                 | 51 750 000        | 26 918 701         | 78 668 701         | 5 228 332                             |
| Thaïlande              | 38 028            |                    | 38 028             |                                       |
| Togo                   | 4 849             |                    | 4 849              |                                       |
| Tonga                  | 17 346            |                    | 17 346             |                                       |
| Trinité-et-Tobago      | 1 373             |                    | 1 373              |                                       |
| RFTS                   | 100 000           |                    | 100 000            |                                       |
| Tunisie                | 15 000            |                    | 15 000             |                                       |
| Turquie                | 70 621            |                    | 70 621             |                                       |
| Venezuela              | 91 738            |                    | 91 738             |                                       |
| <b>Total</b>           | <b>82 423 378</b> | <b>296 192 922</b> | <b>378 616 300</b> | <b>41 737 339</b>                     |
| CE, Aide alimentaire   |                   | 47 026 959         | 47 026 959         | 9 497 701                             |
| CE, Aide d'urgence     |                   | 32 302 394         | 32 302 394         |                                       |
| Agences de l'ONU       |                   | 441 000            | 441 000            | 8 545 998                             |
| <b>Montant total</b>   | <b>82 423 378</b> | <b>375 963 275</b> | <b>458 386 653</b> | <b>59 781 038</b>                     |

<sup>1)</sup> Au surplus des contributions accordées au CICR directement ou par la société nationale de la CR, le gouvernement néerlandais soutenait la Croix-Rouge néerlandaise avec NGL 3 000 000.— en faveur des victimes de la guerre du Golfe.

## Contributions des sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge au CICR en 1991

(En francs suisses)

| Pays                 | Budget siège | Budget terrain | Total     | Prestations en nature et/ou services |
|----------------------|--------------|----------------|-----------|--------------------------------------|
| Albanie              | 1 000        |                | 1 000     |                                      |
| Algérie              |              |                |           | 1 607 017                            |
| Afrique du Sud       | 12 812       |                | 12 812    |                                      |
| Allemagne            | 645 764      | 6 733 580      | 7 379 344 | 27 374 917                           |
| Australie            | 147 403      | 918 678        | 1 066 081 | 1 069 984                            |
| Autriche             | 52 644       | 347 914        | 400 558   | 2 177 084                            |
| Bahamas              | 2 808        |                | 2 808     |                                      |
| Bahreïn              | 7 092        |                | 7 092     |                                      |
| Bangladesh           | 3 510        |                | 3 510     |                                      |
| Belgique             | 66 682       |                | 66 682    | 1 784 654 <sup>1)</sup>              |
| Botswana             | 1 404        |                | 1 404     | 81 178                               |
| Brésil               |              | 26 200         | 26 200    |                                      |
| Bulgarie             | 6 250        |                | 6 250     |                                      |
| Burundi              | 702          |                | 702       |                                      |
| Cameroun             | 2 166        |                | 2 166     |                                      |
| Canada               | 126 235      | 2 411 507      | 2 537 742 | 2 384 797 <sup>2)</sup>              |
| Cap-Vert             | 702          |                | 702       |                                      |
| Chili                | 8 423        |                | 8 423     |                                      |
| Chine                | 70 192       |                | 70 192    | 87 228                               |
| Colombie             |              |                |           | 74 000                               |
| Corée, République de | 60 660       | 247 200        | 307 860   |                                      |
| Costa Rica           | 1 470        |                | 1 470     |                                      |
| Danemark             | 69 993       | 131 550        | 201 543   | 6 897 811                            |
| El Salvador          | 4 252        |                | 4 252     |                                      |
| Espagne              | 182 761      | 485 222        | 667 983   | 816 935                              |
| Etats-Unis           | 508 974      | 4 988 632      | 5 497 606 | 956 807                              |
| Ethiopie             | 8 423        |                | 8 423     |                                      |
| Fidji                | 2 106        |                | 2 106     |                                      |
| Finlande             | 34 550       | 358 000        | 392 550   | 6 351 787                            |
| France               | 283 863      |                | 283 863   | 716 573                              |
| Ghana                | 3 535        |                | 3 535     |                                      |
| Grande-Bretagne      | 268 815      | 3 884 874      | 4 153 689 | 10 456 654 <sup>3)</sup>             |
| Grèce                |              | 7 819          | 7 819     |                                      |
| Honduras             | 5 769        |                | 5 769     |                                      |
| Hongrie              | 5 000        | 1 000          | 6 000     | 132 360                              |
| Inde                 |              | 6 890          | 6 890     | 634 180                              |
| Indonésie            | 14 740       | 46 131         | 60 871    | 173 633                              |
| Iran                 | 22 015       |                | 22 015    |                                      |
| Irlande              | 10 529       | 1 248 452      | 1 258 981 | 3 645 841                            |
| Islande              | 13 000       | 208 990        | 221 990   | 756 967                              |
| Italie               | 160 300      | 29 859         | 190 159   | 405 337                              |
| Japon                | 591 056      | 3 069 431      | 3 660 487 | 1 233 355                            |

<sup>1)</sup> sFr. 1 167 190.— des contributions en nature étaient financés par le gouvernement belge.

<sup>2)</sup> sFr. 1 682 852.— des contributions en nature étaient financés par le gouvernement canadien.

<sup>3)</sup> sFr. 702 130.— des contributions en nature étaient financés par le gouvernement britannique.

| Pays                         | Budget siège     | Budget terrain    | Total             | Prestations en nature et/ ou services |
|------------------------------|------------------|-------------------|-------------------|---------------------------------------|
| Jordanie                     | 3 064            |                   | 3 064             |                                       |
| Laos                         | 27 400           |                   | 27 400            |                                       |
| Lesotho                      | 1 000            |                   | 1 000             |                                       |
| Liban                        |                  |                   |                   | 25 150                                |
| Libye                        | 13 221           |                   | 13 221            |                                       |
| Liechtenstein                | 14 038           | 460 000           | 474 038           |                                       |
| Luxembourg                   | 24 567           | 208 800           | 233 367           | 150 817                               |
| Malaisie                     | 7 019            | 88 854            | 95 873            |                                       |
| Maroc                        |                  |                   |                   | 1 766 551                             |
| Maurice                      | 702              |                   | 702               |                                       |
| Monaco                       | 15 442           | 35 000            | 50 442            | 12 600                                |
| Mozambique                   | 691              |                   | 691               |                                       |
| Népal                        | 1 000            |                   | 1 000             |                                       |
| Nigéria                      | 2 734            |                   | 2 734             |                                       |
| Norvège                      | 54 250           | 1 531 750         | 1 586 000         | 4 342 902                             |
| Nouvelle-Zélande             | 30 182           | 78 614            | 108 796           | 554 981 <sup>1)</sup>                 |
| Pakistan                     | 7 721            |                   | 7 721             |                                       |
| Paraguay                     | 2 808            |                   | 2 808             |                                       |
| Pays-Bas                     | 125 989          | 615 232           | 741 221           | 8 493 595 <sup>2)</sup>               |
| Pologne                      | 25 269           | 88 433            | 113 702           | 68 000                                |
| Portugal                     | 16 883           | 6 162             | 23 045            | 420 776                               |
| Qatar                        |                  | 3 000             | 3 000             |                                       |
| Roumanie                     | 25 269           |                   | 25 269            |                                       |
| Sénégal                      | 2 550            |                   | 2 550             |                                       |
| Sierra Leone                 | 1 732            |                   | 1 732             |                                       |
| Soudan                       | 1 488            |                   | 1 488             |                                       |
| Suède                        | 143 893          | 1 034 226         | 1 178 119         | 14 296 252 <sup>3)</sup>              |
| Suisse                       | 83 528           |                   | 83 528            | 6 243 135                             |
| Surinam                      | 691              |                   | 691               |                                       |
| Syrie                        | 6 431            |                   | 6 431             |                                       |
| Taipeh                       |                  | 5 616 000         | 5 616 000         | 1 083 440                             |
| Tanzanie                     | 345              |                   | 345               |                                       |
| RFTS                         | 8 000            |                   | 8 000             | 457 314                               |
| Thaïlande                    | 35 096           |                   | 35 096            |                                       |
| Tunisie                      | 1 996            |                   | 1 996             |                                       |
| Turquie                      | 20 000           |                   | 20 000            |                                       |
| CEI                          | 90 000           |                   | 90 000            | 20 000                                |
| Uruguay                      | 1 000            |                   | 1 000             |                                       |
| Vietnam                      | 4 242            |                   | 4 242             |                                       |
| Yémen                        |                  |                   |                   | 100 000                               |
| Diverses sociétés nationales |                  |                   |                   | 1 736 847                             |
| <b>Total</b>                 | <b>4 207 841</b> | <b>34 918 000</b> | <b>39 125 841</b> | <b>109 591 459</b>                    |

<sup>1)</sup> sFr. 22 000.— des contributions en nature étaient financés par le gouvernement néo-zélandais.

<sup>2)</sup> sFr. 2 943 988.— des contributions en nature étaient financés par le gouvernement néerlandais.

<sup>3)</sup> sFr. 10 601 987.— des contributions en nature étaient financés par le gouvernement suédois.

### Contributions de cantons et de communes suisses, de communes étrangères et de donateurs privés au CICR en 1991

(En francs suisses)

|  | Budget siège     | Budget terrain    | Total             | Prestations en nature et/ ou services |
|--|------------------|-------------------|-------------------|---------------------------------------|
| Agno                                       |                  | 2 000             | 2 000             |                                       |
| Bellinzone                                 | 5 000            |                   | 5 000             |                                       |
| Bernex                                     |                  | 30 000            | 30 000            |                                       |
| Bevaix                                     | 5 000            |                   | 5 000             |                                       |
| Céligny                                    | 2 000            |                   | 2 000             |                                       |
| Fribourg (Canton)                          | 30 000           |                   | 30 000            |                                       |
| Genève (Canton)                            | 3 000 000        |                   | 3 000 000         |                                       |
| Genève (Ville)                             | 250 000          |                   | 250 000           |                                       |
| Glaris (Canton)                            | 10 000           |                   | 10 000            |                                       |
| Klosters                                   |                  | 2 000             | 2 000             |                                       |
| Locarno                                    | 10 000           |                   | 10 000            |                                       |
| Lugano                                     | 10 000           |                   | 10 000            |                                       |
| Massagno                                   | 10 000           | 10 000            | 20 000            |                                       |
| Unterwald-le-Haut (Canton)                 | 5 000            |                   | 5 000             |                                       |
| Saint-Gall (Canton)                        |                  | 130 000           | 130 000           |                                       |
| Tôkyo                                      |                  | 141 522           | 141 522           |                                       |
| Vandoeuvres                                |                  | 5 000             | 5 000             |                                       |
| Vaud (Canton)                              |                  | 25 000            | 25 000            |                                       |
| Zumikon                                    |                  | 15 000            | 15 000            |                                       |
| Zurich (Canton)                            |                  | 200 000           | 200 000           |                                       |
| Compagnies suisses                         |                  | 206 321           | 206 321           |                                       |
| Cadeaux et héritages                       | 750 000          | 7 375 205         | 8 125 205         | 712 133                               |
| Appel personnalisé                         |                  | 800 947           | 800 947           |                                       |
| Association suisse pour le soutien du CICR |                  | 391 000           | 391 000           |                                       |
| <b>Total</b>                               | <b>4 087 000</b> | <b>14 333 995</b> | <b>13 420 995</b> | <b>712 133</b>                        |

## Dépenses et charges de l'exercice 1991

(y compris dons en nature et services)

(En milliers des francs)

| Genre d'activité   | Budget siège<br>et charges<br>hors budget | Budget terrain | Total   | En pour-cent |
|--|---|----------------|---------|--------------|
| 1. <i>Activités conventionnelles<br/>et extra-conventionnelles</i> |   |                |         |              |
| 1.1 Activités de protection<br>et coordination des<br>opérations   |   |                |         |              |
| Europe/Amérique du<br>Nord   | 1 441                                     | 2 163          | 3 604   |              |
| Afrique  | 2 445                                     | 20 408         | 22 853  |              |
| Asie/Pacifique   | 1 585                                     | 18 910         | 20 495  |              |
| Moyen-Orient/Afrique<br>du Nord                                    | 1 848                                     | 24 390         | 26 238  |              |
| Amérique latine  | 874                                       | 6 389          | 7 263   |              |
| Siège  | 2 734                                     |                | 2 734   |              |
|  | 10 927                                    | 72 260         | 83 187  | 11,52        |
| 1.2 Agence centrale de<br>recherche                                |   |                |         |              |
| Europe/Amérique du<br>Nord   | 1 970                                     | 325            | 2 295   |              |
| Afrique  | 782                                       | 3 558          | 4 340   |              |
| Asie/Pacifique   | 872                                       | 4 577          | 5 449   |              |
| Moyen-Orient/Afrique<br>du Nord                                    | 3 653                                     | 5 513          | 9 166   |              |
| Amérique latine  | 297                                       | 628            | 925     |              |
| Siège  | 2 042                                     |                | 2 042   |              |
|  | 9 616                                     | 14 601         | 24 217  | 3,35         |
| 1.3 Relations avec les<br>organisations inter-<br>nationales       | 2 132                                     |                | 2 132   | 0,30         |
| 1.4 Assistance médicale  |   |                |         |              |
| Europe/Amérique du<br>Nord   |   | 2 632          | 2 623   |              |
| Afrique  |   | 25 756         | 25 756  |              |
| Asie/Pacifique   |   | 39 182         | 39 182  |              |
| Moyen-Orient/Afrique<br>du Nord                                    |   | 48 007         | 48 007  |              |
| Amérique latine  |   | 3 766          | 3 766   |              |
| Siège  | 4 961                                     |                | 4 961   |              |
|  | 4 961                                     | 119 343        | 124 304 | 17,21        |

| Genre d'activité   | Budget siège<br>et charges<br>hors budget | Budget terrain | Total   | En pour-cent |
|--|---|----------------|---------|--------------|
| 1.5 Assistance matérielle  |   |                |         |              |
| Europe/Amérique du Nord  |   | 18 407         | 18 407  |              |
| Afrique  |   | 187 746        | 187 746 |              |
| Asie/Pacifique   |   | 4 547          | 4 547   |              |
| Moyen-Orient/Afrique du Nord   |   | 117 230        | 117 230 |              |
| Amérique latine  |   | 1 254          | 1 254   |              |
| Siège  | 4 768                                     |                | 4 768   |              |
|  | 4 768                                     | 329 184        | 333 952 | 46,24        |
| 1.6 Collaboration avec les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge |   |                |         |              |
| Europe/Amérique du Nord  |   | 477            | 477     |              |
| Afrique  |   | 3 848          | 3 848   |              |
| Asie/Pacifique   |   | 578            | 578     |              |
| Moyen-Orient/Afrique du Nord   |   | 4 237          | 4 237   |              |
| Amérique latine  |   | 981            | 981     |              |
|  |   | 10 121         | 10 121  | 1,40         |
| 1.7 Recherche et développement du droit international humanitaire                      | 6 398                                     |                | 6 398   | 0,89         |
| 1.8 Diffusion du droit international humanitaire                                       |   |                |         |              |
| Europe/Amérique du Nord  |   | 240            | 240     |              |
| Afrique  |   | 2 761          | 2 761   |              |
| Asie/Pacifique   |   | 1 635          | 1 635   |              |
| Moyen-Orient/Afrique du Nord   |   | 428            | 428     |              |
| Amérique latine  |   | 1 835          | 1 835   |              |
| Siège  | 7 641                                     |                | 7 641   |              |
|  | 7 641                                     | 6 899          | 14 540  | 2,01         |
| 1.9 Communication  | 11 633                                    |                | 11 633  | 1,61         |



| Genre d'activité  | Budget siège<br>et charges<br>hors budget | Budget terrain | Total  | En pour-cent |
|---|---|----------------|--------|--------------|
| <b>2. Soutien opérationnel des délégations</b>                        |   |                |        |              |
| Europe/Amérique du Nord   |   | 2 072          | 2 072  |              |
| Afrique   |   | 23 151         | 23 151 |              |
| Asie/Pacifique  |   | 12 255         | 12 255 |              |
| Moyen-Orient/Afrique du Nord  |   | 12 251         | 12 251 |              |
| Amérique latine   |   | 4 535          | 4 535  |              |
|   |   | 54 264         | 54 264 | 7,51         |
| <b>3. Activités de soutien</b>  |   |                |        |              |
| <b>3.1 Politique générale et soutien opérationnel</b>                 |   |                |        |              |
|   | 3 328                                     |                | 3 328  |              |
| <b>3.2 Personnel: recrutement, formation et conduites</b>             |   |                |        |              |
|   | 10 472                                    |                | 10 472 |              |
| <b>3.3 Recherche de fonds et information des donateurs</b>            |   |                |        |              |
|   | 3 035                                     |                | 3 035  |              |
| <b>3.4 Organisation, informatique, archives et télécommunications</b> |   |                |        |              |
|   | 11 662                                    |                | 11 662 |              |
|   | 28 497                                    |                | 28 497 | 3,95         |
| <b>4. Activités de gestion</b>  |   |                |        |              |
| <b>4.1 Gestion financière</b>   |   |                |        |              |
|   | 4 014                                     |                | 4 014  |              |
| <b>4.2 Vérification des comptes</b>                                   |   |                |        |              |
|   | 1 397                                     |                | 1 397  |              |
| <b>4.3 Services généraux</b>  |   |                |        |              |
|   | 7 930                                     |                | 7 930  |              |
|   | 13 341                                    |                | 13 341 | 1,85         |

| Genre d'activité   | Budget siège<br>et charges<br>hors budget | Budget terrain | Total   | En pour-cent |
|--|---|----------------|---------|--------------|
| 5. <i>Couverture des risques et investissements</i>            |   |                |         |              |
| 5.1 Provisions pour risques opérationnels                      | 11 000                                    |                | 11 000  |              |
| 5.2 Provisions pour engagements sociaux                        | 4 000                                     |                | 4 000   |              |
| 5.3 Utilisation de provisions pour travaux en cours ou à venir | (900)                                     |                | (900)   |              |
| 5.4 Versement au fonds pour investissements immobiliers        | 600                                       |                | 600     |              |
| 5.5 Autres dépenses et charges                                 | 900                                       |                | 900     |              |
|  | 15 600                                    |                | 15 600  | 2,16         |
| Total  | 115 514                                   | 606 672        | 722 186 | 100,00       |

## Chiffrage du plan à 5 ans 1993–1997 du CICR

|  |  | Hypothèses<br>1993         | Budget<br>1993 | Hypothèses<br>1994–1997    | Budget<br>1994 | Budget<br>1995 | Budget<br>1996 | Budget<br>1997 |
|--|--|----------------------------|----------------|----------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| en<br>francs<br>cons-<br>tants                               | 1. Salaires avec intégration des augmentations liées à la performance (0,75% par an) | Postes 681,50<br>en % 0.75 | 67,321         | Postes 681,50<br>en % 0.75 | 67,826         | 68,335         | 68,847         | 69,363         |
|  | 2. Charges sociales (voir annexe)  | en % 25.15                 | 16,934         | en % 30.15                 | 20,449         | 20,602         | 20,758         | 20,914         |
|  | Total salaires et charges sociales   | en % 73.47                 | 84,255         | en % 73.00                 | 88,275         | 88,937         | 89,605         | 90,277         |
|  | 3. Autres frais courants<br>Informatique (logistique)                                | en % 26.53                 | 30,427         | en % 27.00                 | 32,650<br>800  | 32,895<br>800  | 33,141<br>800  | 33,390<br>800  |
|  | 4. Total frais de fonctionnement   |                            | 114,682        |                            | 121,725        | 122,632        | 123,546        | 124,467        |
|  | 5. Provisions  |                            |                |                            |                |                |                |                |
|  | ● pour engagements sociaux   |                            | 1,500          |                            | 1,500          | 1,500          | 1,500          | 1,500          |
| ● pour défaut de financement terrain                         |  | 5,500                      |                | 5,500                      | 5,500          | 5,500          | 5,500          |                |
| ● pour travaux en cours                                      |  | 400                        |                | 400                        | 400            | 400            | 400            |                |
| ● financement des investissements                            |  | 300                        |                | 600                        | 600            | 600            | 600            |                |
| Total provisions   |  |                            | 7,700          |                            | 8,000          | 8,000          | 8,000          | 8,000          |
| 6. Grand total   |  |                            | 122,382        |                            | 129,725        | 130,632        | 131,546        | 132,467        |
| compte<br>tenu<br>d'une<br>infla-<br>tion de<br>3% par<br>an | 4. Frais de fonctionnement en tenant compte de l'inflation                           |                            | 114,682        |                            | 125,377        | 130,100        | 135,002        | 140,088        |
|  | 5. Provisions non soumises à calcul (inflation)                                      |                            | 7,700          |                            | 8,000          | 8,000          | 8,000          | 8,000          |
|  | 6. Grand total en tenant compte de l'inflation                                       |                            | 122,382        |                            | 133,377        | 138,100        | 143,002        | 148,088        |

*Annexe à l'annexe 5*

| Charges sociales (en %)         | 1993  | 1994  |
|---------------------------------|-------|-------|
| AVS y/c personnel temporaire    | 5.51  | 5.51  |
| Assurance-chômage               | 0.86  | 1.50  |
| APG                             | 0.24  | 0.24  |
| Assurance-maladie               | 1.64  | 2.00  |
| Alpina Accident                 | 0.60  | 0.60  |
| Allocations familiales          | 0.87  | 0.87  |
| Caisse pensions                 | 14.42 | 14.42 |
| Diverses prestations            | 1.01  | 1.01  |
| Sous-total                      | 25.15 | 26.15 |
| Nouvelle politique du personnel | 0.00  | 4.00  |
| Grand total                     | 25.15 | 30.15 |

### Evolution des dépenses du CICR au siège et sur le terrain ainsi que des contributions de la Confédération au CICR de 1986 à 1993

|  |                | 1986  | 1987  | 1988  | 1989  | 1990  | 1991               | 1992               | 1993                |
|--|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------|--------------------|---------------------|
| Dépenses du CICR au siège à Genève   |                | 86,1  | 87,8  | 102,9 | 90,9  | 101,9 | 117,8              | 128,0              | 122,4 <sup>1)</sup> |
| Contributions suisses au budget siège <sup>2)</sup>                                | en mio. de fr. | 40,0  | 40,0  | 45,0  | 45,0  | 50,0  | 50,0               | 55,0               | 55,0                |
|  | en pour-cent   | 46,9  | 45,5  | 43,7  | 49,5  | 49,1  | 42,4               | 43,0               | 44,9                |
| Dépenses totales du CICR pour les actions sur le terrain (en espèces et en nature) |                | 230,5 | 174,3 | 246,0 | 367,9 | 342,6 | 606,6              | 642,0              | 632,0 <sup>1)</sup> |
| Contributions suisses au budget terrain <sup>3)</sup>                              | en mio. de fr. | 13,2  | 15,9  | 19,2  | 29,4  | 24,2  | 30,0 <sup>4)</sup> | 25,4 <sup>5)</sup> |                     |
|  | en pour-cent   | 5,7   | 9,1   | 7,8   | 8,0   | 7,1   | 4,9                | 4,0                |                     |
| Total des contributions suisses en mio. de fr. <sup>6)</sup>                       |                | 53,2  | 55,9  | 64,2  | 74,4  | 74,2  | 80,0               | 80,4               |                     |

<sup>1)</sup> Dépenses budgétisées.

<sup>2)</sup> Budget ordinaire jusqu'à la modification de la structure budgétaire 1989.

<sup>3)</sup> Budget extraordinaire jusqu'à la modification de la structure budgétaire 1989.

<sup>4)</sup> Augmentation due à la guerre du Golfe.

<sup>5)</sup> Y compris les montants provenant des crédits supplémentaires pour la Yougoslavie et l'Afrique australe (sécheresse).

<sup>6)</sup> Les coûts des actions de l'ASC en faveur du CICR ne sont pas compris dans ces montants.

**Arrêté fédéral**  
**concernant les contributions annuelles de**  
**la Confédération au budget siège du Comité international**  
**de la Croix-Rouge**

*Projet*

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu la compétence générale de la Confédération en matière de relations extérieures;

vu le message du Conseil fédéral du 26 mai 1993<sup>1)</sup>,

*arrête:*

**Article premier**

La Confédération suisse verse au Comité international de la Croix-Rouge pour son budget siège une contribution annuelle de 60 millions de francs en 1994 et en 1995, et de 65 millions de francs en 1996 et en 1997.

**Art. 2**

<sup>1</sup> Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas sujet au référendum.

<sup>2</sup> Il entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1994 et a effet jusqu'au 31 décembre 1997.

36037

<sup>1)</sup> FF 1993 II 1141