

UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL
Faculté de droit et des sciences économiques

LE FINANCEMENT DE L'AIDE HUMANITAIRE

L'exemple du Comité International de la Croix-Rouge

THÈSE

présentée à la Faculté de droit et des sciences économiques
pour obtenir le grade de docteur ès sciences économiques

par

Jean-François Golay



Peter Lang
1990

Le financement de l'aide humanitaire

:

:

Publications Universitaires Européennes
Europäische Hochschulschriften
European University Studies

Série V
Sciences économiques

Series V Reihe V
Economics and Management
Volks- und Betriebswirtschaft

Vol./Bd. 1123



PETER LANG
Berne · Frankfurt/M. · New York · Paris

UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL
Faculté de droit et des sciences économiques

LE FINANCEMENT DE L'AIDE HUMANITAIRE

L'exemple du Comité International de la Croix-Rouge

THÈSE

présentée à la Faculté de droit et des sciences économiques
pour obtenir le grade de docteur ès sciences économiques

par

Jean-François Golay



Peter Lang
1990

Monsieur Jean-François GOLAY est autorisé à imprimer
sa thèse de doctorat ès sciences économiques intitulée:
«Le financement de l'aide humanitaire: l'exemple du CICR».
Il assume seul la responsabilité des opinions énoncées.

Neuchâtel, le 15 février 1990

Le doyen
de la Faculté de droit
et des sciences économiques

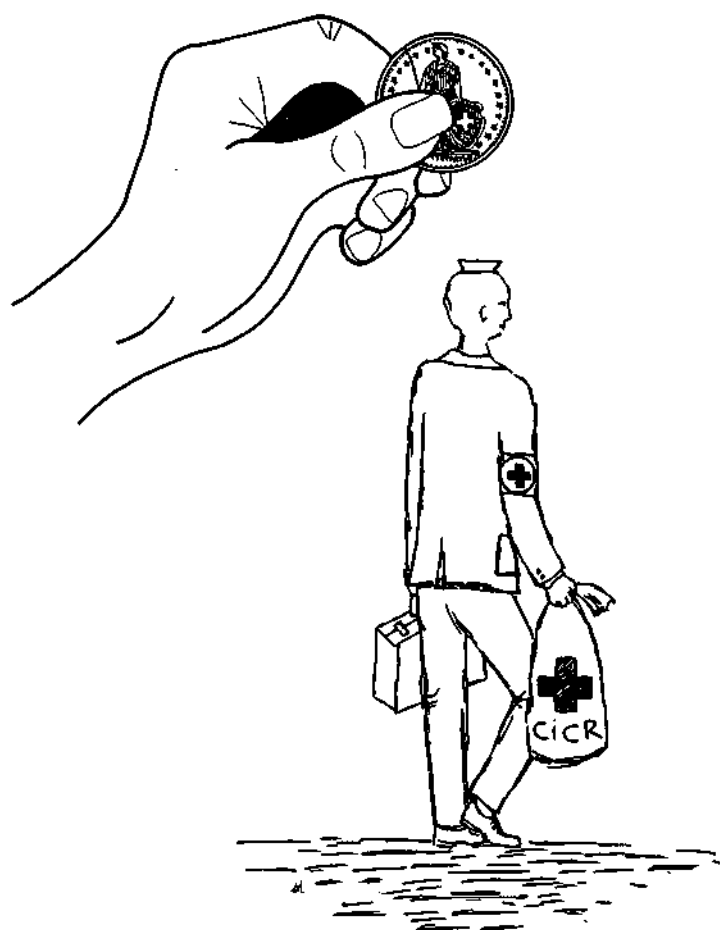
Claude Jeanrenaud

© Editions Peter Lang SA, Berne 1990
Successeur des Editions
Herbert Lang & Cie SA, Berne

Tous droits réservés.

Réimpression ou reproduction interdite par n'importe quel procédé,
notamment par microfilm, xérographie, microfiche, microcarte, offset, etc.

Impression: Weihert-Druck GmbH, Darmstadt (RFA)



REMERCIEMENTS

Avant tout, je tiens à dire ma gratitude à toutes les personnes qui par leur aide et leurs conseils ont contribué, de près ou de loin, à l'élaboration de cet ouvrage.

Dans le milieu académique, je mentionnerai les professeurs J.-L. Juvet et E. Weibel de l'Université de Neuchâtel.

Quant au monde de la Croix-Rouge, j'aimerais évoquer plus spécialement MM. J. Moreillon, S. Nessi, C. Kornevall, Ribeaux et R. Zagolin au CICR avec qui j'ai eu de nombreux contacts, ainsi que Mme S. Schumacher et M.R. Willemin, qui m'ont grandement facilité les recherches dans les archives.

Concernant mes contacts avec la Ligue, je suis surtout redevable à M.P. Tischhauser pour divers entretiens liés à l'histoire du financement de ladite institution.

Ma gratitude va également à M.J. Horeckens au HCR, qui oeuvre au soutien financier d'une organisation qui, bien que faisant partie de la sphère "onusienne", développe des programmes dont l'esprit est très proche du mandat et des réalisations Croix-Rouge.

Enfin, et non des moindres, j'aimerais remercier Mme S. Golay-Lescuyer, principalement pour les représentations graphiques qui tentent de donner une vision moins aride des chiffres cités dans cet ouvrage.

A tous ceux-là, ainsi qu'à ceux qui n'apparaissent pas nominale-ment, j'exprime ici ma reconnaissance pour leurs multiples apports.

Table des matières

	Pages
I. INTRODUCTION.....	1
II. DES ORIGINES A LA PREMIERE GUERRE MONDIALE.....	3
2.1. <u>La genèse de l'oeuvre</u>	3
2.1.1. Henry Dunant.....	3
2.1.2. La Conférence de 1863.....	4
2.1.3. La Conférence diplomatique de 1863...	6
2.1.4. Le Comité aux prises avec la guerre..	7
2.1.5. La première Conférence internationale de la Croix-Rouge.....	7
2.1.6. L'éclipse de Dunant.....	8
2.1.7. L'évolution de l'oeuvre.....	8
2.2. <u>La guerre de soixante-dix</u>	9
2.2.1. Le contexte et le rôle de l'Agence de Bâle.....	9
2.2.2. Les conséquences de la guerre sur le financement du Comité international..	10
2.2.3. Les lendemains de la guerre de 1870..	11
2.2.4. L'Agence de Trieste.....	12
2.3. <u>La recherche de fonds à la fin du XXème siècle</u>	13
2.3.1. Innovations de type financier.....	13
2.3.2. Le Fonds Augusta.....	13
2.3.3. Les conflits de la fin du siècle.....	14
2.4. <u>La comptabilité de la première heure</u>	15
2.4.1. Les débuts comptables.....	15
2.4.2. Le Bulletin.....	15
2.4.3. La situation début 1871.....	16
2.4.4. La suite de l'histoire financière à travers les bilans.....	16
2.4.5. Le compte des recettes et dépenses...	20
2.4.6. La structure du bilan.....	21
2.4.7. Le compte de profits et pertes.....	23
2.4.8. Le journal.....	24
2.4.9. Les Titres.....	24
2.5. <u>Le financement du CICR dès 1900</u>	25
2.5.1. Les activités du début du siècle.....	25
2.5.2. Les Fonds spéciaux.....	26
2.5.3. Les années d'avant-guerre.....	28

2.6.	<u>Le rôle des Sociétés nationales</u>	31
2.7.	<u>Coup d'oeil sur la période écoulée</u>	33
III.	LA PREMIERE GUERRE MONDIALE ET L'ENTRE-DEUX GUERRES	37
3.1.	<u>L'Agence internationale des Prisonniers de guerre</u>	37
3.1.1.	Les appels en faveur de l'AIPG.....	37
3.1.2.	Les comptes de l'Agence.....	38
3.2.	<u>Les résultats financiers du CICR</u>	39
3.3.	<u>Les exercices de l'entre-deux guerres</u>	41
3.3.1.	1918 - 1920.....	41
3.3.2.	La création de la Ligue.....	42
3.3.3.	1921 - 1922.....	43
3.3.4.	La XIème Conférence.....	45
3.3.5.	1923 - 1927.....	46
3.3.6.	1928 - 1929.....	48
3.3.7.	1930 et la crise.....	48
3.3.8.	De 1934 à 1938.....	50
3.3.9.	La Conférence de Londres.....	52
3.4.	<u>Coup d'oeil rétrospectif</u>	53
IV.	LA SECONDE GUERRE MONDIALE	55
4.1.	<u>La guerre en quelques chiffres</u>	55
4.2.	<u>L'Agence centrale des Prisonniers de guerre</u> ..	55
4.3.	<u>Les comptes du CICR durant la guerre</u>	56
4.3.1.	Le compte ordinaire.....	56
4.3.2.	Le compte des "oeuvres de guerre"....	57
4.3.3.	Les comptes des divisions spéciales de secours.....	59
4.3.4.	La Commission mixte de secours.....	60
4.4.	<u>La politique de recherche de fonds pendant la guerre</u>	63
4.4.1.	La concertation au sein du Comité....	63
4.4.2.	Les appels.....	63
4.4.3.	Services fournis à titre gratuit.....	64
4.4.4.	Le recours aux gouvernements.....	65
4.4.5.	Le rôle de la Suisse.....	66
4.4.6.	Les résultats cumulés.....	67
4.4.7.	Le Prix Nobel.....	67
4.5.	<u>Coup d'oeil sur les années de guerre</u>	67

V.	LA PERIODE D'APRES-GUERRE.....	69
5.1.	<u>Détérioration de la situation financière et premières mesures au lendemain de la guerre..</u>	69
5.1.1.	La poursuite des activités.....	69
5.1.2.	Le sauvetage financier du CICR par la Confédération.....	69
5.1.3.	L'Appel aux gouvernements et Sociétés nationales.....	70
5.2.	<u>Les fonds bloqués.....</u>	71
5.2.1.	Le don japonais.....	71
5.2.2.	Les fonds allemands bloqués.....	72
5.3.	<u>Les aléas croissants du financement.....</u>	73
5.3.1.	Le début de la période noire.....	73
5.3.2.	Le Don suisse.....	73
5.3.3.	La recherche de fonds auprès des Sociétés nationales.....	74
5.4.	<u>La réaction du CICR.....</u>	74
5.4.1.	Réorganisation, le Rapport "Ruedi"...	74
5.4.2.	Les résultats de 1946 à 1948.....	75
5.4.3.	Le compte des oeuvres de guerre.....	76
5.4.4.	Prospection en Amérique latine.....	77
5.4.5.	La réflexion interne.....	78
5.5.	<u>La Conférence internationale de Stockholm.....</u>	79
5.5.1.	Les antécédents.....	79
5.5.2.	Les résultats: la Commission pour le financement du CICR.....	81
5.6.	<u>La situation entre les deux Conférences.....</u>	81
5.6.1.	L'effort des Sociétés nationales.....	81
5.6.2.	Les nouveaux conflits.....	83
5.6.3.	La situation fin 1948.....	85
5.7.	<u>La Conférence diplomatique de 1949.....</u>	85
5.7.1.	Les tenants.....	85
5.7.2.	Les aboutissants.....	86
5.7.3.	L'attitude du Comité.....	87
5.8.	<u>Coup d'oeil en arrière.....</u>	87
VI.	LES ANNEES CINQUANTE.....	89
6.1.	<u>L'évolution en statistiques.....</u>	89
6.2.	<u>Les versements exceptionnels.....</u>	89

6.2.1.	Le versement italien.....	89
6.2.2.	La reconstitution des réserves.....	90
6.3.	<u>De 1949 à la Conférence de Toronto.....</u>	90
6.3.1.	Les résultats de l'exercice 1949.....	90
6.3.2.	L'année 1950.....	91
6.3.3.	La guerre de Corée.....	92
6.3.4.	Les remboursements allemands et les contributions gouvernementales régulières.....	93
6.3.5.	Les résultats de l'exercice 1951.....	93
6.3.6.	Des dépenses hors-budget.....	94
6.3.7.	L'exercice 1952.....	95
6.4.	<u>Le financement de Toronto au conflit de Suez</u>	95
6.4.1.	La Conférence de Toronto en 1952.....	95
6.4.2.	La Commission pour le financement.....	96
6.4.3.	L'amélioration de 1953 à 1955.....	98
6.4.4.	La récupération hypothétique des frais dus à la guerre de Corée.....	99
6.4.5.	La collecte.....	99
6.4.6.	Les événements de Hongrie.....	102
6.4.7.	Le deuxième conflit israélo-arabe.....	103
6.5.	<u>La fin des années cinquante.....</u>	103
6.5.1.	Le financement en 1957.....	103
6.5.2.	1958-1959: l'évolution de la réserve pour risques généraux.....	106
6.5.3.	La recherche de fonds.....	107
6.5.4.	La réorganisation du CICR.....	109
6.5.5.	La Conférence internationale de 1957	111
6.5.6.	La Commission pour le financement 1958-1959.....	112
6.5.7.	Les Fonds du Traité de paix de San Francisco.....	112
6.5.8.	Le Fonds pour Actions de Secours.....	114
6.5.9.	Les résultats des deux dernières années.....	117
6.6.	<u>Un regard sur les années cinquante.....</u>	118
VII.	<u>L'É DÉBUT DES ANNÉES SOIXANTE.....</u>	121
7.1.	<u>De 1961 à 1962.....</u>	121
7.1.1.	Activités accrues et difficultés financières.....	121
7.1.2.	Nouveau recours à la Confédération...	121
7.2.	<u>1963, l'année du Centenaire.....</u>	123
7.2.1.	L'opération Yémen.....	123
7.2.2.	Le Prix Nobel.....	123
7.2.3.	Les contributions pour l'année 1963..	124

7.2.4.	Le budget du Centenaire.....	124
7.2.5.	Le don extraordinaire de la Confédération suisse à l'occasion du Centenaire.....	125
7.3.	<u>De 1964 à 1968.....</u>	126
7.3.1.	La recherche de fonds.....	126
7.3.2.	L'organisation des secours.....	127
7.3.3.	L'Arrêté fédéral du 13 mars 1968.....	129
7.3.4.	Le compte général.....	129
7.3.5.	Financement par les Sociétés nationales.....	131
7.3.6.	L'apport des gouvernements.....	132
7.4.	<u>Regard rétrospectif.....</u>	132
VIII.	LE CICR A L'HEURE DU GIGANTISME HUMANITAIRE.....	135
8.1.	<u>Le Moyen-Orient.....</u>	135
8.2.	<u>Le Vietnam.....</u>	136
8.3.	<u>Le Conflit du Nigéria-Biafra.....</u>	137
8.3.1.	L'exponentielle des secours.....	137
8.3.2.	Le financement de l'action.....	139
8.3.3.	La première "Pledging Conference".....	140
8.3.4.	L'apparition du financement "ad hoc".....	140
8.3.5.	Le budget extraordinaire de l'opération Nigéria.....	141
8.3.6.	Nouvelles difficultés financières....	143
8.3.7.	Liquidation matérielle et financière de l'action.....	144
8.3.8.	La vérification de la gestion.....	145
8.3.9.	Evaluation par le CICR de l'effort globalement fourni.....	149
IX.	RETROSPECTIVE SUR LE QUART DE SIECLE ECOULE ET ROLE DE LA CONFEDERATION SUISSE.....	153
9.1.	<u>Les 25 dernières années.....</u>	153
9.1.1.	De 1945 à 1970.....	153
9.1.2.	La séparation des budgets.....	154
9.2.	<u>Le rôle particulier de la Confédération dans le financement du CICR.....</u>	154
9.2.1.	La Confédération dans la genèse du CICR.....	154
9.2.2.	La première sollicitation.....	155
9.2.3.	La seconde guerre mondiale.....	157
9.2.4.	Les contributions annuelles.....	160
9.2.5.	Les débuts de la Coopération suisse au développement.....	161
9.2.6.	Le début des années soixante.....	162

9.2.7.	Le décollage du soutien financier de la Confédération.....	165
9.2.8.	L'apport de la Confédération de 1920 à 1968.....	168
9.3.	<u>L'évolution de l'implication financière de la Confédération.....</u>	169
X.	LE DEBUT DES ANNEES SOIXANTE-DIX.....	171
10.1.	<u>L'exercice 1969.....</u>	171
10.1.1.	Les actions de secours.....	171
10.1.2.	Les démarches prospectives en 1969...	172
10.2.	<u>L'exercice 1970.....</u>	173
10.2.1.	Nouvelle opération d'envergure: la Jordanie.....	173
10.2.2.	Tension dans le Sud-est asiatique....	175
10.2.3.	Contributions et résultats en 1970...	175
10.3.	<u>Le cheminement du CICR à la recherche de fonds</u>	177
10.3.1.	Evaluation du soutien régulier.....	177
10.4.	<u>Nouvelles négociations avec la Confédération</u>	179
10.4.1.	Le recours inéluctable à Berne.....	179
10.4.2.	Histoire des négociations CICR - D.P.F.....	181
10.4.3.	La nouvelle structure budgétaire.....	182
10.4.4.	L'effort de la Confédération suisse..	183
10.5.	<u>L'année 1971.....</u>	185
10.5.1.	Le conflit indo-pakistanaï.....	185
10.5.2.	Les autres activités.....	185
10.5.3.	Contributions et résultats en 1971...	186
10.5.4.	La collecte.....	188
10.5.5.	La prospection financière en direction des "autres gouvernements"	189
10.6.	<u>Les opérations dès 1972.....</u>	191
10.6.1.	Le Chili.....	191
10.6.2.	Le Proche-Orient.....	192
10.6.3.	Chypre.....	193
10.6.4.	Inde-Pakistan-Bangladesh.....	194
10.6.5.	La Sud-Est asiatique.....	197
10.7.	<u>Les finances de 1970 à 1976.....</u>	203
10.7.1.	Les résultats du compte ordinaire....	203
10.7.2.	Les réserves depuis 1971.....	207
10.7.3.	La structure occasionnelle.....	208
10.7.4.	Réorganisation du CICR: le nouveau rapport "Probst".....	209

10.8.	<u>Coup d'oeil sur le début des années soixante-dix</u>	211
XI.	L'INTENSIFICATION DE LA PROSPECTION FINANCIERE "EXTRA-MUROS".....	213
11.1.	<u>Le système financier des Nations Unies</u>	213
11.1.1.	Le budget des Nations Unies.....	213
11.1.2.	Le barème des Nations Unies.....	218
11.1.3.	Les tentatives de modification du barème.....	223
11.2.	<u>La Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et son financement</u>	225
11.2.1.	Les activités de la Ligue et leur couverture.....	225
11.2.2.	Historique du financement de la Ligue	226
11.2.3.	Budgets ordinaire et extraordinaire..	229
11.2.4.	L'essor des opérations internationales de secours.....	231
11.2.5.	Comparaison avec le CICR.....	232
11.2.6.	Le financement et le pouvoir.....	234
11.3.	<u>L'entreprise systématique de recherche de fonds dès 1972</u>	236
11.3.1.	L'approche des gouvernements.....	236
11.3.2.	Les pays industrialisés.....	238
11.3.3.	Les Etats du Monde arabe.....	239
11.3.4.	Les pays de l'Est et le Tiers Monde..	245
11.3.5.	Le délégué à la recherche de fonds...	245
11.3.6.	Le Rapport "Tansley".....	246
11.3.7.	La Commission pour le financement du CICR et les Conférences internationales.....	248
XII.	LA PERIODE HAY OU LE PASSE RECENT.....	255
12.1.	<u>L'évolution des activités</u>	255
12.2.	<u>Le financement des activités</u>	257
12.3.	<u>Les deux structures</u>	257
12.3.1.	Le budget extraordinaire.....	257
12.3.2.	Le budget ordinaire.....	273
XIII.	1988 ET LES CHANGEMENTS STRUCTURELS.....	293
13.1.	<u>La refonte des budgets</u>	293
13.2.	<u>La vente des deux budgets</u>	294

13.3.	<u>Les résultats de l'exercice 1988</u>	295
13.3.1.	Le cadre global.....	295
13.3.2.	Le budget ordinaire.....	296
13.3.3.	Le budget extraordinaire.....	298
13.3.4.	Résultats 1988.....	301
XIV.	PROSPECTIVE.....	303
14.1.	<u>Evolution des contributions:</u> <u>Les gouvernements</u>	303
14.2.	<u>Les Sociétés nationales</u>	305
14.3.	<u>Le contexte actuel du financement</u>	306
14.4.	<u>Les perspectives économiques</u>	307
14.5.	<u>Spécificité du CICR</u>	308
XV.	CONCLUSION.....	311
aa.	annexes statistiques	
bb.	graphiques	
cc.	bibliographie	

I. INTRODUCTION

Si comme l'affirme l'historien romain Tacite "l'argent est le nerf de la guerre", il est également celui de l'aide humanitaire, champ d'activité du Comité International de la Croix-Rouge (CICR) dès son origine.

L'aide humanitaire internationale, alors charité entre les armées au commencement de la Croix-Rouge, a peu à peu évolué pour s'inscrire, au gré du processus de décolonisation et de la découverte des déséquilibres macroéconomiques "Nord-Sud", en avant-poste de l'aide au développement.

Qu'elle s'applique à l'Europe à la fin de la seconde conflagration mondiale, aux nouveaux pays - pauvres pour la majeure partie d'entre eux - issus des guerres de décolonisation, ou à toute région touchée par un conflit ou une catastrophe naturelle, l'aide étrangère a dû et doit obligatoirement passer par les stades d'une aide à la survie, puis à la réhabilitation, avant d'envisager le développement.

Ainsi, aux secours d'urgence, médicaux, nutritionnels et matériels succède la phase de réhabilitation ou de reconstruction (1) qui doit favoriser une restauration partielle de l'infrastructure préexistante et permettre aux victimes d'assurer la couverture de leurs besoins essentiels.

C'est là, entre l'urgence et la réhabilitation, le domaine de l'aide humanitaire internationale, nonobstant l'existence d'une "zone grise" entre activités de réhabilitation et de développement, activités dont la stricte délimitation paraît aussi délicate que dépourvue de portée opérationnelle.

Les vecteurs de l'aide humanitaire internationale vont des services sanitaires des armées aux multiples organisations spécialisées, tant inter-gouvernementales que non gouvernementales, en passant par des associations locales ou des initiatives individuelles telles que celle d'Henry Dunant à Solferino. Malgré l'idéal et l'engagement indispensables à leur action, dont font montre ces divers agents, l'aide humanitaire serait sans objet si elle ne pouvait bénéficier d'un solide appui financier, car tant les secours matériels que les services des meilleurs spécialistes sont subordonnés à des espèces sonnantes et trébuchantes. Car si le bénévolat peut représenter un appoint d'ordre temporaire, à terme, "les employés gratuits sont souvent plus chers que d'autres", pour paraphraser Gustave Moynier (2) que l'on retrouve plus loin dans cet ouvrage.

Le CICR est intéressant à maints égards. Il a ainsi pris au cours de son histoire diverses formes, dont la première remonte à l'initiative individuelle d'Henry Dunant, alors que la plus récente s'apparente à une grande organisation implantée dans le monde entier, malgré son caractère exclusivement helvétique.

Entre-temps, il s'était mué en un comité local genevois, pour devenir ensuite association de type corporatif, puis, avec la seconde Guerre mondiale, gagner la stature internationale qu'on lui connaît actuellement.

Par ailleurs, il a eu l'occasion de développer toutes les formes d'aide humanitaire, de l'assistance strictement sanitaire sur les champs de bataille aux interventions en cas de catastrophes dans des régions où sévissent des conflits, en passant par des visites de prisons, des activités de recherche, l'établissement de centres orthopédiques ou des programmes d'ensemencement, sans parler du reste, l'énumération n'étant pas exhaustive.

On se contentera de relever encore son rôle dans la création, la promotion et le développement du droit international humanitaire.

Le CICR s'est également adressé peu à peu à toutes les catégories de victimes, des blessés et malades aux prisonniers de guerre, puis aux civils (occupés, internés, déportés, réfugiés), dans le cadre des conflits internationaux ou internes, au fur et à mesure qu'il tentait de développer les textes de droit humanitaire et son mandat.

Le Comité International de la Croix-Rouge est décrit ici sous un angle principalement financier, à la fois exemple et révélateur de la contingence qui, hélas, subordonne toute action humanitaire à sa prise en charge matérielle par un groupe de donateurs, et soumet ses vecteurs à la pression de l'opinion publique plutôt qu'à un strict principe de justice distributive et d'impartialité.

Tout au long de son existence, le CICR n'a pu se détacher de cette contingence, un soutien financier étant indispensable à l'exercice du mandat que lui confèrent tant les textes du droit international humanitaire que les principes du Mouvement international de la Croix-Rouge.

NOTES:

(1): cf. le Plan Marshall en Europe.

(2): G. Moynier & L. Appia, "La Guerre et la Charité", Cherbuliez, Genève 1867.

II. DES ORIGINES A LA PREMIERE GUERRE MONDIALE

2.1. LA GENESE DE L'OEUVRE

2.1.1. Henry Dunant

Le CICR doit une part de sa création aux préoccupations pécuniaires de son promoteur initial, Henry Dunant (Jean-Henri Dunant, né le 8 mai 1828 à Genève, devient J.-Henry, puis Henry).

Petit-fils d'un financier malchanceux, fils d'un négociant membre du Conseil Représentatif qui dirigera la chambre des tutelles à Genève, Henry Dunant connaîtra le choc de Solferino - point de départ de l'oeuvre Croix-Rouge - alors qu'il cherche à rencontrer Napoléon III. Il tente alors de régler un problème de concessions liées à l'exploitation de la Société qu'il vient de créer en Algérie (Société des Moulins de Mons-Djémila dont il est président). D'aucuns, dont son oncle David Dunant, prétendent également qu'il cherchait à vendre des céréales à l'armée française (1).

A Solferino, le 24 juin 1859, H. Dunant oubliera son objectif initial pour se lancer à corps perdu dans l'organisation des secours aux innombrables blessés, à l'aide des faibles moyens trouvés sur place. A ses côtés, des femmes et des enfants, quelques voyageurs comme lui, dont Philippe Suchard, un homme d'affaires neuchâtelois.

Après des jours d'un labeur terrible, H. Dunant finit par approcher sinon Napoléon III, du moins Robert, son secrétaire particulier.

Déçu dans ses requêtes personnelles, il obtient néanmoins la relaxation des médecins autrichiens pour soigner leurs compatriotes blessés, après quoi Dunant retourne à Castiglione où il reprend son oeuvre de secours.

Pendant ce temps, à Genève, un "Comité pour les blessés" est constitué au sein de la Société Evangélique, en vue d'apporter un secours spirituel et matériel aux blessés de l'armée d'Italie. Le comité est présidé par M. Adrien Naville. Trois étudiants en théologie s'offrent pour gagner la Lombardie en compagnie du pasteur Charpiot.

Dunant est alors nommé "membre du comité sur les lieux".

L'activité du comité consiste à distribuer des vivres, de la pommade camphrée, citrons, cigares, etc...

A Genève, les dons en argent affluent, ce qui permet au comité de rembourser à Dunant 950 francs qu'il a avancés à Solferino. 950 francs dont il rétrocédera 450 à la caisse (2).

Le 10 juillet, Dunant finit par rentrer à Genève pour rejoindre Paris.

Les années 1860 et 1861 se passent à obtenir les concessions tant nécessaires à l'essor de sa société en Algérie.

Parallèlement, H. Dunant ressasse son expérience de Solferino, en parle abondamment et finit par en coucher le récit sur le papier, donnant naissance à "Un souvenir de Solferino" en novembre 1862.

L'ouvrage, après une chronique de la bataille, enchaîne sur l'insuffisance des soins prodigués aux blessés et mourants sur place, et Dunant achève son récit par une proposition qui n'est autre que la création dans chaque pays d'Europe d'une "Société de secours pour les blessés" à laquelle il adjoint la nécessité d'un "principe international, conventionnel et sacré", ébauche des futures Conventions de Genève. L'idée Croix-Rouge était née.

Et Dunant, optimiste, d'avancer pour le financement d'une telle œuvre que "...ce n'est pas, certes, l'argent nécessaire qui lui manquera jamais" (3).

Des personnalités genevoises vont s'intéresser à cet écrit, dont Gustave Moynier, philanthrope et président de la Société Genevoise d'Utilité Publique. Celle-ci constituera en son sein une commission ayant pour charge de préparer un mémoire à présenter au Congrès de Bienfaisance qui doit se dérouler en septembre 1863 à Berlin. La commission regroupe, outre G. Moynier et H. Dunant, les docteurs Maunoir et Appia, ainsi que le général Guillaume-Henri Dufour (par ailleurs membre du conseil d'administration de la Société des Moulins).

2.1.2. La Conférence de 1863

Le Congrès de Berlin n'ayant pas lieu en raison de diverses circonstances, la commission, constituée en un "Comité international de secours aux Militaires blessés", doit "avisier à un autre mode d'action" (4), et Gustave Moynier de penser, "d'accord avec M. Dunant que le seul moyen de faire marcher l'affaire est de convoquer une conférence internationale à Genève." Lors de cette même séance, Henry Dunant fait part de "son intention de se rendre au grand Congrès de Statistique qui doit avoir lieu du 6 au 12 septembre, et qu'il cherchera à intéresser ce Congrès [aux vues du Comité]".

A la suite d'incessantes démarches au cours desquelles Dunant outrepassera quelque peu ses qualités de simple représentant pour faire connaître le Comité et son œuvre, un appui suffisant se dégage pour qu'une conférence soit convoquée à Genève le 26 octobre 1863.

On trouve dans l'ouvrage de M. Lueder sur la Croix-Rouge (5) le passage suivant sur H. Dunant: "Lorsque la Société Genevoise d'Utilité Publique eut pris en main la réalisation de ses idées, il y déploya une activité infatigable: il se rendit, dans l'été de 1863, et toujours à ses frais, de pays en pays, de cour en cour, et eut se mettre en relation avec les souverains d'Europe et leurs familles, avec les ministres de la guerre et autres, avec des philanthropes éminents, pour faire de la propagande en faveur de son oeuvre généreuse et de l'Assemblée de Genève. En même temps qu'il agissait personnellement, Dunant faisait servir la presse à son but par des circulaires qui invitaient à prendre part à l'Assemblée, et auxquelles il charrait par de lointains voyages, à donner la plus grande publicité possible. Il ne dépensa pas moins de 50'000 francs pour des publications qui devaient assurer l'exécution de ses idées, à savoir l'envoi de délégués à l'Assemblée de Genève". Henry Dunant, débordant d'idées et de vitalité, parcourant les chancelleries, est à l'évidence le moteur de l'internationalisation de l'idée.

La conférence, à laquelle assistent les délégués de 16 Etats de même que 4 institutions philanthropiques, débouche sur un certain nombre de résolutions, dont:

- la création de comités nationaux devant concourir au service de santé des armées,
- l'adoption, comme signe distinctif uniforme, d'un brassard blanc avec croix rouge pour les infirmiers volontaires.

Aux résolutions s'ajoutant 3 vœux dont l'essentiel sera la neutralisation du personnel et du matériel sanitaire.

Dans sa réunion du 9 novembre 1863, le Comité "se félicita des heureux résultats obtenus par la Conférence" et H. Dunant précise "qu'il a reçu en faveur de [l'oeuvre du Comité] 1'000 francs de Mme Eynard Lullin, 200 francs de Mme Odier-Beaulacré, 100 francs de M. et Mme Dunant-Colladon, 100 francs de M. J.-L. Micheli et 50 francs du Grand-Duc de Bade." De plus, il a obtenu de M. Charles Hentsch, banquier à Genève, qu'il accepte le rôle de trésorier du Comité (6).

Au lendemain de la Conférence de 1863, les membres du Comité s'étaient attachés à favoriser la création des sociétés de secours nationales. Curieusement, la Suisse connaît un certain retard et la société nationale de secours sera finalement générée par la création d'une section genevoise, à laquelle adhérant tous les membres du Comité, parvenus à la fin prochaine de celui-ci. La section compte en outre dans ses rangs le délégué hollandais de la Conférence de 1863, le Comte Van De Velde.

Le 30 janvier 1864 éclate la guerre du Schleswig-Holstein, et

c'est au nom de la section de Genève que deux délégués seront dépêchés, le Comte Van De Velde au Danemark et le Dr. Louis Appia du côté austro-prussien. Bien que des plus intéressants du point de vue historique, les rapports de mission de ces deux délégués de la première heure ne présentant aucun renseignement de type financier.

2.1.3. La Conférence diplomatique de 1864

Afin que les résolutions et vœux de la conférence d'octobre 1863 ne restent lettre morte, une conférence diplomatique est convoquée en août 1864 par le Conseil Fédéral à l'instigation du Comité international. Celle-ci débutera le 8 août 1864 sous la présidence du général Dufour, et le 22 août, la "Convention de Genève pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne" est signée par les délégués de 12 Etats.

C'est peu avant l'ouverture de la Conférence Diplomatique de 1864 que le sujet du financement du Comité est abordé.

Le 27 novembre 1863, Moynier estime que l'absence de signes de vie de pays "beaucoup moins importants ... épargne beaucoup de peine et un peu d'argent." Ces considérations font suite à la lettre du Comité du 15 novembre aux membres de la Conférence, dans laquelle il précise ce que le Comité attend d'eux au vu des vœux émis (7).

Déjà mentionnées dans une lettre en avril, les mesures en vue de la Conférence sont à nouveau inscrites à l'ordre du jour d'une réunion du Comité dans une lettre de G. Moynier à H. Dunant le 1er juin 1864:

"Il a été décidé qu'une nouvelle réunion aurait lieu Vendrادي à 3 h. pour arrêter des mesures financières. Il a déjà été vaguement question d'une circulaire, d'un appel dans les journaux, ou d'une séance publique, mais on n'a pris aucun parti."

Le 15 juin 1864, un appel est lancé aux amis du Comité International.

La somme remise à cette occasion par Madame Jean-Gabriel Eynard (1 millier de francs) est évoquée dans la lettre de H. Dunant à G. Moynier du 22 juin 1864: "Madame Eynard s'a promis une grosse somme."

Pour la préparation de la Conférence Diplomatique, H. Dunant met à disposition ses 2 secrétaires et son domestique (8) pour les questions de détail qui ne l'intéressent pas.

Dans une lettre du 10 juillet 1864, G. Moynier demande à H. Dunant: "Et notre collecte, qu'en advient-il?". Il s'agit de l'appel bien sûr, et l'on ne trouve pas de réponse à cette question dans les lettres suivantes de Dunant. Celui-ci, emporté par son élan créateur, semble peu au fait des contingences comptables, si bien que sa correspondance ne renferme que peu de statistiques financières.

Le Comité s'interroge déjà sur son avenir, et ce, avant même la Conférence, puisque lors de son appel de fonds réitéré le 23 juin 1864, sous la forme d'une souscription de cinq mille francs auprès de ses amis genevois (9), il estime "probable que les membres du Comité ne seront pas dans le cas de faire des appels ultérieurs à la charité de leurs concitoyens car le mandat qu'il a reçu de la Conférence n'est que temporaire et sera bientôt arrivé à son terme."

2.1.4. Le Comité aux prises avec la guerre

15 juin 1866: Guerre austro-prussienne, seule la Prusse bénéficie du concours d'une société de secours organisée. La guerre se solde par la défaite de l'Autriche.

23 juin 1866: L'Italie se jette dans le sillage de la Prusse mais se fait battre par l'Autriche.

Suite à l'éclatement de cette guerre, le Comité fait paraître un communiqué (10) par lequel il se déclare "prêt à recevoir tous les dons en nature ou en argent qu'on destinerait aux victimes de la guerre..."

Mais l'irruption de l'Italie dans la guerre en juin a altéré l'attitude du Comité, celui-ci faisant paraître un nouveau communiqué (11) soulignant que sa "mission... a été de susciter la formation de Comités de secours nationaux dans les divers pays..." et que "C'est par conséquent aux divers Comités de Berlin, Vienne, Milan, Stuttgart, etc, que les offres de services et dons doivent être adressés."

2.1.5. La première Conférence internationale de la Croix-Rouge

1867: L'Exposition Universelle de Paris est l'occasion d'une Conférence Internationale, la première d'une longue série qui jalonne l'histoire de la Croix-Rouge. Son résultat est avant tout la proposition de révision de la Convention de Genève, une révision qui n'ira pas sans mal et prendra finalement la tour d'un projet d'articles additionnels. Par ailleurs, la Conférence pose les bases en vue de la création d'un bulletin et d'un musée international de la Croix-Rouge, lequel verra le jour 121 ans plus tard, non pas à Paris mais à Genève (12).

2.1.6. L'éclipse de Dunant

En mai 1867, alors que Dunant se trouve à Paris, éclate l'affaire du Crédit genevois. Ce dernier est mis en liquidation en octobre suite à des accusations de mauvaise gestion lancées à son encontre.

Henry Dunant, pour son malheur, est membre du Conseil d'Administration incriminé et porte une partie de la responsabilité car il a poussé le Crédit genevois à acquérir une carrière algérienne - propriété de sa société -, carrière fortement surévaluée en raison des agissements peu scrupuleux d'un associé malhonnête et du manque de rigueur d'Henry Dunant dans ses affaires financières.

Le faillite du Crédit genevois entraîne la liquidation de la Société des Moulins, pour laquelle sa famille avait déjà renfloué H. Dunant de 80'000 francs.

Henry Dunant servira de bouc émissaire au Crédit genevois, et de son exil à Paris, déboursa tout son avoir pour rembourser partiellement ses créanciers.

Une lettre du 27 novembre 1866 de la banque Hentsch et Cie à G. Moynier (13), indiquant à celui-ci qu'elle remet un relevé de compte du Comité International de Secours aux Blessés - arrêté le 31 décembre par un crédit de 62 francs et 75 centimes - donne à penser que Gustave Moynier avait repris l'essentiel des charges du secrétariat du Comité alors que dès 1865, Dunant tentait désespérément de redresser ses affaires algériennes à Paris.

2.1.7. L'évolution de l'oeuvre

Le 5 octobre 1868, une nouvelle conférence diplomatique débute à Genève, générant des articles additionnels à la Convention.

On sait grâce aux notes administratives laissées par G. Moynier (14), que suite au départ de H. Dunant, "de 1868 à 1870, les membres du Comité ont supporté eux-mêmes, par égales portions, tous les frais de son administration..." sans que des comptes ne soient tenus pour autant. Le Comité a certainement bénéficié d'une aide extraordinaire en 1868 en vue de faire face aux dépenses engendrées par l'organisation de la nouvelle Conférence.

On notera que lors des deux congrès précédents (1863 et 1864), certains diners ont été offerts par le Conseil d'Etat genevois ou le Conseil Fédéral. Par ailleurs, un bordereau de comptes permet de chiffrer les frais administratifs relatifs au congrès de 1868 à 973.70 (impression, copistes, frais de bureau).

Pour la seconde fois, le Comité international de secours aux Militaires blessés a prévu de recourir à ses "amis" en vue d'obtenir l'assistance financière qui lui faisait défaut en vue de la préparation de la nouvelle Conférence diplomatique. A l'instar du premier appel, celui-ci devait être lancé à la veille de la Conférence qui doit débiter le 5 octobre; mais la circulaire du 20 septembre 1868 restera à l'état de projet. Elle nous apprend cependant que le Comité pouvait difficilement faire face aux obligations pécuniaires qui lui incombaient: "...Mais cette réunion va nous créer des obligations de diverses sortes, dont nous ne pourrions supporter personnellement le fardeau, et auxquelles cependant nous ne saurions nous soustraire, sans paraître abdiquer en même temps la direction générale d'une oeuvre qui nous est chère..."

Du 22 au 27 avril 1869 a lieu la II^{ème} Conférence internationale de la Croix-Rouge à Berlin, qui donna au Comité mandat de créer un journal. De même, il a été spécifié durant cette Conférence que le Comité avait pour mission de hâter l'adhésion des Gouvernements à la Convention de Genève.

Octobre 1869: Parution du premier numéro du Bulletin International des Sociétés de Secours aux Militaires Blessés, dont l'abonnement est établi au prix de 6 francs, à raison de 4 numéros par an.

Le Comité enregistrera quelque 450 souscriptions jusqu'à fin 1870 ce qui porte à 2'556.40 francs les recettes relatives au bulletin pour cette période, contre 1'588.50 de frais d'impression et près d'une centaine de francs pour les frais d'affranchissement (15).

2.2. LA GUERRE DE SOIXANTE-DIX

2.2.1. Le contexte et le rôle de l'Agence de Bâle

15 juillet 1870: La France déclare la guerre à la Prusse.

18 juillet 1870: Ouverture de l'agence de Bâle pour la correspondance et l'échange de renseignements au sujet des militaires blessés.

L'agence crée des entrepôts et une caisse centrale afin de centraliser les dons en nature ou en espèces, avec ou sans affectations spéciales. Les dons des sociétés de secours, associations et gouvernements se montant à 3 millions de francs de l'époque. L'Agence a également transmis des sommes personnellement destinées aux blessés.

Si la plupart des dons faits au Comité et à son Agence de Bâle sont libres d'affectation, le Comité abandonne vite l'idée de les répartir de façon égale "pour se laisser guider par la seule mesure des besoins", une part plus grande des secours allant à l'armée prussienne qui a en charge le plus grand nombre de blessés (16). C'est là, dans les faits, une préfiguration du principe d'impartialité qui veut que l'aide s'effectue sans discrimination, en proportion des besoins (17).

22 novembre 1870: Création, aux côtés de l'Agence de Bâle, du Comité International de Secours pour les prisonniers de guerre (Croix-Verte); cette organisation, intimement liée à l'Agence, bien que distincte, oeuvrera au bénéfice des prisonniers de guerre - non protégés par la Convention de Genève et ses articles additionnels - de façon analogue dans le domaine des secours matériels.

Puis, création de l'Agence Centrale de secours pour les militaires internés en Suisse; il s'agit en fait de l'Armée de l'Est qui fin janvier, sous les ordres du Général Bourbaki, cherche refuge en Suisse, exclue par l'armistice conclu à la suite de la défaite de Sedan.

On relèvera, lors de cette guerre de "soixante-dix", la supériorité dans la préparation sanitaire aussi bien que militaire de l'armée prussienne.

Du côté civil, la Prusse peut compter sur près de 2'000 "comités sectionnaires de secours" (18).

Les dons en espèces et en nature reçus par le Comité de Berlin s'élèveront à quelque 70 millions de francs de l'époque (19). Quant à l'Agence de Bâle, elle reçut de différents Comités Centraux et de particuliers des dons pour un total de 650'000 francs.

2.2.2. Les conséquences de la guerre sur le financement du Comité International

La guerre, par son ampleur, créera un afflux important de fonds, ce qui va rendre nécessaire la mise en place d'un système de comptabilité.

Une "Note sur les travaux du Comité International du 1er octobre au 31 décembre 1870" expose la situation financière de la Caisse de Genève. Le total des recettes se monte à 58'467.50 francs, dont 48'953.55 ont été utilisés (20). De même, il y est dit que le cumul avec la caisse de l'Agence de Bâle atteint 344'235 francs.

Le Bulletin International dans ses N°7-8, juillet 1871, livre une "Note sur les travaux du Comité International du 1er janvier au 30 juin 1871", laquelle précise dans un compte rendu les recettes et dépenses du Comité pendant la période de la guerre.

Les recettes cumulées du Comité international, de l'Agence de Bâle, du Comité des prisonniers et de l'Agence des internés s'élèvent à 1'172'600 francs, à quoi s'ajoutent 533'900 francs sous forme de transferts d'argent aux blessés essentiellement (21).

Quant aux dons en nature qui ont transité par le Comité, celui-ci les estime à trois millions de francs.

Le Comité International a reçu pour sa part 222'357 francs et en a dépensé 113'123. Il lui reste donc quelque 110'000 francs, cet important solde étant dû à l'arrivée tardive des sommes.

Les notes administratives de G. Moynier nous apprennent que le Comité a alors décidé que "...ce capital serait mis en réserve pour le besoin de guerres ultérieures, sous le nom de "Fonds de Guerre", mais que le Comité disposerait de ses revenus pour son propre usage."

Par les mêmes notes, nous savons que la comptabilité alors mise en place et tenue par le président Moynier, s'articulait autour de 3 documents:

- 1 livre de caisse
- 1 journal
- 1 grand livre.

Un bilan annuel était établi au 31 décembre.

La fortune du Comité International consistait essentiellement en titres déposés auprès des banques Paccard & Cie et Chenevière & Cie, ainsi que d'un compte courant auprès de chacune de ces maisons (22).

2.2.3. Les lendemains de la guerre de 1870

L'après-guerre, (post 1871) voit se développer une crise de confiance autour de la Convention de Genève, conséquence des défaillances dans son application lors du conflit qui vient de s'achever. A ces problèmes s'ajoute un élargissement du théâtre de la guerre avec une nouvelle catégorie de victimes directes, la population civile.

Le droit international devrait s'adapter à ces nouvelles situations, et des institutions telles que le Comité International sont sollicitées dans la recherche de nouvelles solutions.

Henry Dunant ressurgit à cette occasion, à Paris, fondant l'Alliance Universelle de l'Ordre et de la Civilisation, laquelle va créer une Société pour l'Amélioration du Sort des Prisonniers de Guerre.

Au même moment, G. Moynier s'active à la création de l'Institut de Droit International qui verra le jour à Gand le 10 septembre 1873.

2.2.4. L'Agence de Trieste

1875: insurrection contre la Turquie en Bosnie et en Herzégovine, afflux de réfugiés au Montenegro. Le Comité International y dépêche une mission de 3 personnes. Le conflit dégénère en une guerre russo-turque. Une Agence est créée à Trieste, mais l'échange de renseignements ne fonctionne guère car seule la Turquie joue le jeu.

Le société nationale turque devra s'occuper des populations civiles turques durement touchées par l'entrée des Russes (épidémies, etc...). Les mauvais échanges entre les comités et le manque de coordination seront la règle dans ce conflit, dont l'éloignement de Genève rend plus complexes les initiatives du CICR.

L'Agence ne recevra de dons que pour un montant de 165'000 francs (23).

L'envoi de trois délégués au Montenegro durant le premier trimestre de 1876 (MM. Aloys Humbert, Charles Goetz et le Dr. Frédéric Ferrière) a coûté au Comité 12'400 francs, pris sur son fonds de guerre, dont 4'700 comme allocations aux blessés.

C'est là apparemment la première fois que le CICR dépêche des délégués sur les lieux d'un conflit, outre les missions de MM. Appie et Van De Velde lors de la guerre du Schleswig-Holstein en 1863.

Dix ans plus tard, en 1885, la guerre éclate entre la Serbie et la Bulgarie.

Dès le départ, les comités serbe et bulgare coopèrent, et cette guerre sera la preuve éclatante que l'application de la Convention est aussi possible que souhaitable.

2.3. LA RECHERCHE DE FONDS A LA FIN DU XIX^{ème} SIECLE

2.3.1. Innovations de type financier

L'année 1885 voit une proposition extérieure d'un genre nouveau, concernant le financement de l'aide humanitaire et émanant d'un zéléteur de la Croix-Rouge basé à Berlin, M. Philippe Mosino. Il s'agit d'un emprunt à lots, basé sur une émission de titres pour cent millions de francs, une somme énorme pour l'époque, laquelle était censée rapporter quelque quarante millions de francs que les responsables s'engageaient à remettre aux mains du Comité. Celui-ci en aurait fait un fonds de secours auquel toutes les Sociétés de Croix-Rouge pouvaient recourir.

Le Comité ne se laisse "point éblouir par le pactole qu'on faisait miroiter..." et renonce à l'idée, de peur de ternir sa valeur morale et de perdre le soutien du public dès lors désintéressé (24).

Le fait que le Comité devait prêter son nom dans cette opération financière au moment de l'émission des titres n'est sans doute pas la moindre des raisons de sa retenue. Il a sans doute échappé là à ce qui ne pouvait être qu'une généreuse utopie ou une sérieuse crapulerie.

On notera qu'avec la guerre de soixante-dix, d'innombrables collectes, loteries, concerts et autres manifestations à but parfois plus lucratif que charitable sont apparues, d'aucunes se réclamant de la Croix-Rouge, si bien que le Comité s'était vu dans l'obligation de se distancer de ces activités, allant jusqu'à désavouer publiquement certaines, dont cette loterie de 60 millions de billets à 1 franc et 10% de prise de frais lancée par un particulier.

2.3.2. Le Fonds Augusta

Le 7 janvier 1890 marque le décès de l'Impératrice Augusta, reine de Prusse, grande amie et zélatrice du mouvement Croix-Rouge. Par testament, l'impératrice lègue 5'000 Deutsch Mark au Comité international, soit 6'200 francs suisses environ.

Un fonds spécial est alors créé le 27 janvier 1890 sur l'instigation du Comité, dont le capital sera formé des contributions volontaires des organes de la Croix-Rouge, d'autres sociétés ou de particuliers.

Ce fonds, dont le but est avant tout de perpétuer la mémoire de l'Impératrice, atteint déjà 41'802 francs début 1891, suite essentiellement aux largesses des Comités centraux, 7 d'entre eux ayant versé l'équivalent de 36'000 francs, 25'000 francs provenant du seul Comité central allemand (25).

L'année suivante, son capital s'élève à 49'307 francs, grâce notamment à des souscriptions auprès de particuliers, parmi lesquels Gustave Moynier pour 500 francs (26).

Le Comité international met alors le fonds à disposition des Conférences internationales, tout en en conservant la gestion. La Conférence de Vienne, en 1897, en déclarera le capital insaliénable, puis celle de Saint-Pétersbourg en 1902 décidera que dès que le capital aura atteint 100'000 francs (27), les intérêts ne seront plus capitalisés, mais feront l'objet d'allocations aux divers Comités centraux, selon les décisions prises par les Conférences ultérieures. Il s'agira d'une allocation annuelle adjugée par le Comité international sur la base des demandes à lui adressées, en vue de récompenser des projets s'inscrivant dans l'intérêt général de l'oeuvre de la Croix-Rouge.

2.3.3. Les conflits de la fin du siècle

1894: guerre sino-japonaise: la Chine n'a pas de société Croix-Rouge et n'a pas adhéré aux conventions, alors que le Japon est à l'avant-garde du mouvement. Début 1898 éclate une guerre essentiellement maritime entre l'Espagne et les Etats-Unis.

En plus de l'absence de Société nationale de Croix-Rouge chez un des belligérants pour le premier, et du défaut de base conventionnelle pour le second, le caractère lointain de ces deux conflits a empêché toute activité autre qu'informative du Comité.

Enfin, le siècle s'achève par la Conférence de la Haye (1899), lors de laquelle les principes de la Convention de Genève sont adaptés à la guerre sur mer.

2.4. LA COMPTABILITE DE LA PREMIERE HEURE

2.4.1. Les débuts comptables

Jusqu'à sa démission en juillet 1867, c'est Henry Dunant, alors secrétaire, qui s'occupait des comptes du Comité.

Le premier livre comptable à disposition est intitulé "Comptes du Comité International" et manuscrit de la main de G. Moynier. Il a vraisemblablement été établi en septembre 1869 et constitue un "résumé des recettes et dépenses postérieures à la démission de M. Henri Dunant".

On sait par les "Notes administratives" de G. Moynier que de 1868 à 1870, les membres du Comité se répartissent les frais en parts égales, chacun versant initialement une part de cinquante francs, augmentée de 150 francs dans le cas de Moynier.

En outre, les recettes de 1868 comprennent un don de 300 francs de la Société Genevoise d'Utilité Publique.

Les écritures du début de l'année 1869 ne présentent que 25 francs et 95 centimes pour vente de publications.

Les dépenses, elles, se montent pour 1868 à Frs.318.90 (frais d'impression, circulaires, poste et bureau) et à Frs.109.37 jusqu'à fin septembre 1869.

2.4.2. Le Bulletin

C'est alors que paraît le premier numéro du Bulletin et les enregistrements comptables vont se faire plus nombreux. Une sorte de secrétaire au Bulletin est engagée à cet effet, en la personne de M. Privat. Le Bulletin engendre des frais de personnel, d'impression et de port.

Quant aux recettes, elles vont enregistrer en contrepartie les abonnements, ainsi que le prix des annonces qu'il est possible d'insérer dans le Bulletin. L'abonnement annuel au Bulletin se monte à 6 francs suisses.

Les recettes et dépenses du bulletin jusqu'au 31 mai 1871 sont les suivantes (28):

	Recettes	Dépenses
1868	650.-	318.90
1869	947.-	489.58
1870	1'773.40	1'860.38
1871	209.50	1'310.02

2.4.3. La situation début 1871

Le solde, pour ces 4 premières années de comptabilité présente, d'après les comptes, un excédent de dépenses de 278 francs, alors que G. Moynier mentionne un solde positif de 721.19 au 31 mai 1871, solde qu'il aurait versé dans la caisse générale de la comptabilité nouvellement créée.

En plus de cette différence de mille francs, ou en est-ce la cause, Moynier a modifié certains chiffres, sous-évaluant certaines recettes, et se trompent dans ses reports et totaux, de sorte que l'on peut penser qu'il a cherché à faire coïncider les comptes de recettes et dépenses avec le solde effectif.

La suite des comptes du Comité international est à chercher dans un livre de caisse établi dès 1874.

Il n'y a plus de traces du Journal et du Grand Livre, qui d'après Moynier, ont été établis à la fin de la guerre.

2.4.4. La suite de l'histoire financière à travers les bilans

Cependant, les procès-verbaux des séances du Comité fournissent une présentation de la situation financière sous forme d'un bilan résumé dont les avatars figurent ci-dessous pour la période 1871 - 1883:

Bilan au 31 décembre 1871

Doit		Avoir	
Siordet & Co.	40'000.-	Comité int.	8'660.62
Compt. d'esc.	60'129.50	C. Guerre	95'990.15
Petite caisse	18.25	Dépôts	724.90
Grande caisse	5'479.43	Bulletin	251.51
105'627.18		105'627.18	

Les fonds propres du Comité (dont le fonds réservé de Frs.96'000.- provenant de la guerre de soixante-dix), étaient alors déposés auprès de 2 établissements de la place, la banque H. Siordet & Co. et le Comptoir d'escompte.

Début septembre, la comptabilité séparée du Bulletin présentait un solde positif de quelque 250 francs.

Bilan au 30 juin 1872

Doit		Avoir	
Siordet & Co.	41'050.-	Comité int.	5'344.52
Compt. d'esc.	55'640.15	C. Guerre	92'699.-
		Dépôts	879.61
Grande caisse	3'818.89	Bulletin	1'585.91
	100'509.04		100'509.04

Bilan au 30 juin 1873

Doit		Avoir	
Siordet & Co.	42'486.75	Comité int.	6'147.86
Compt. d'esc.	54'952.90	C. Guerre	92'695.50
		Dépôts	854.76
Caisse	3'477.66	Bulletin	1'219.19
	100'917.31		100'917.31

Bilan au 30 septembre 1875

Débiteur		Créancier	
C. Caisse	138.38	Bulletin	528.11
Chenevière & Co.	10'748.30	C. Guerre	87'672.60
Paccard & Cie	4'732.-	Profits & P.	16'407.87
Obl. lombardes	39'899.30	Capital	2.-
Bons méridion.	19'569.-		
Obl. Suisse Occ.	29'523.60		
	104'610.58		104'610.58

C'est en avril 1873 que les dépôts auprès du Comptoir d'escompte et de la Banque H. Siordet & Co. se muent en placements financiers. Ainsai sont acquises 160 obligations lombardes (Frs.500.- au pair) au prix de 248.75, 40 Bons méridionaux au cours de 488 francs et 74 obligations "Suisse occidentale", à 405 francs chacune.

Il est également décidé de placer les quelque 10'000 francs que le Comité possède en compte courant chez Chenevière & Co.

Le compte "Comité international" s'est mué en "Profits & pertes", ce qui permet au Comité d'accroître ses fonds propres sans que ceux-ci soient forcément réservés à des débours en faveur des victimes de conflits.

S'il n'y a pas de bilan fin 1876 et 1877, le procès-verbal de la séance du Comité du 2 février 1878 nous apprend cependant que le solde du compte de guerre s'établit à 57'573 francs, et le compte de Profits & pertes à 22'749 francs.

Le compte de guerre a ainsi connu une baisse de plus de 30'000 francs lors de l'insurrection en Bosnie-Herzégovine, suite à l'envoi de secours et de trois délégués sur place.

Bilan au 31 décembre 1878

Débiteur		Créancier	
125 obl. lomb.	28'312.-	C. Guerre	59'448.-
40 Bons mérid.	20'520.-	Paccard	2'693.-
74 obl. Sui. Oc.	31'000.-	Profits & P.	24'238.-
Chenevière	3'079.-		
Caisse	2'758.-		
Bulletin	710.-		
	36'379.-		86'379.-

Ce dernier bilan montre que c'est par le biais de la vente de 35 obligations lombardes que le Comité a pu faire face au besoin de liquidités auquel il s'était trouvé confronté avec l'opération Monténégro et la création de l'Agence de Trieste.

Au printemps 1880, un certain nombre d'obligations lombardes (au nombre de 34) ayant été remboursées au pair de 500 francs, le Comité réalise un bénéfice de 8'300 francs qu'il replace immédiatement dans l'achat de 69 obligations lombardes anciennes à 255 francs.

Le cours de ces obligations ne fera que grimper dès lors, à l'approche de leur remboursement, ce qui est la règle avec ce genre de titres.

Par contre, ce qui ne manque d'étonner, c'est la faculté du Comité d'acquérir ces titres, sans doute fort recherchés, à un cours aussi favorable.

Si aucun bilan ne clôt l'exercice 1880, du moins dans les procès-verbaux de séance du Comité, ces derniers livrent pourtant 2 chiffres, soit l'état du compte de guerre, avec 60'935 francs, et celui du compte de profits & pertes, avec 68'211 francs.

On apprend également l'achat de 14 obligations de la "Suisse occidentale" à 448.50, soit 6'279 francs.

Sachant par ailleurs que c'est entre 1879 et 1880 que le compte de profits & pertes a enregistré une hausse extraordinaire de 40'000 francs, il est nécessaire de se pencher sur le bilan suivant pour tenter d'en obtenir les causes.

Bilan au 31 décembre 1881

Débiteur		Créancier	
160 obl. lomb. à 270.-	63'200.-	C. Guerre	60'869.60
104 obl. Sui.O. à 445.-	46'344.70	Profits & P.	72'603.09
40 Bons mérid. à 530.-	21'200.-	Bulletin	2'230.61
Chenevière & Co.	1'575.45		
Paccard & Cie	1'391.40		
Caisse	1'991.75		
	135'703.30		135'703.30

On note qu'en plus du remboursement d'obligations et de la plus-value citée plus haut, une raison technique explique le décollage du compte cumulé de profits & pertes, dans la mesure où le total des obligations lombardes est surévalué de 20'000 francs au bilan, ce qui pourrait représenter une anticipation comptable de la plus-value lors des remboursements d'obligations à venir.

Cette façon de faire sera abandonnée en 1883, année où ces titres figurent à un cours de Frs.289.- et où le compte de profits & pertes redescend à 56'052 francs.

En outre, d'autres ressources ont permis au Comité d'accroître ses avoirs en titres par l'achat de 30 obligations supplémentaires de "Suisse occidentale", dont 14 sont mentionnées ci-dessus.

Bilan au 31 décembre 1883

Débiteur		Créancier	
160 obl. lomb. à 289.-	46'240.-	C. Guerre	60'869.60
104 obl. Sui.O. à 425.-	44'200.-	Profits & P.	56'052.09
40 Bons mérid. à 530.-	21'200.-	Bulletin	1'433.41
Chenevière & Co.	1'279.05		
Paccard & Cie	3'062.50		
Caisse	2'373.55		
	118'355.10		118'355.10

N'enregistrant cette fois-ci que les gains réels en plus-value, le bilan présente un compte de profits & pertes qui, si son niveau est plus modeste, témoigne toutefois de la bonne santé des obligations lombardes à l'approche de leur maturité, et l'évolution du compte précité (voir ci-après) est lié à leur remboursement échelonné au pair.

2.4.5. Le compte des recettes et dépenses

Dès 1882, les livres comptables fournissent un résumé annuel des recettes et dépenses, où, en temps normal, le bulletin occupe la majeure partie.

Les liquidités retirées des 2 comptes courants auprès des banquiers sont activées sous forme de recettes fictives. Parfois transitent des sommes d'un Comité Central à un autre (en 1882 par exemple, 500.- du comité serbe pour le Pérou).

Pour 1878 déjà, le Comité avait inclus des renseignements fragmentaires dans un procès-verbal quant aux recettes et dépenses de l'exercice.

Envisagé en premier, le bulletin figure comme compte à part, avec un coût de 2'768 francs pour un volume de 320 pages, et des recettes s'élevant à 2'024 francs, soit un déficit de 744 francs.

Il est dit ensuite qu'en 1878, 10'709 francs ont été envoyés à Trieste, sur lesquels 3'379.30 sont rentrés, ce qui fixe les frais de guerre à 7'330 francs environ.

Même si sa comptabilité n'est pas encore très sophistiquée, on trouve déjà dans le Comité le principe d'un enregistrement extraordinaire des dépenses liées directement aux conflits, pour lesquelles un fonds spécial est prévu au bilan.

Enfin, le dernier module de cette présentation tripartite concerne un compte "ordinaire" dont les recettes (intérêts des fonds et recettes diverses) se sont élevées à 4'702 francs pour engendrer un boni d'environ 1'500 francs.

Quant aux résultats sur titres, ils n'apparaissent pas à ce stade, mais vont sans détour grossir le compte de profits & pertes.

Une présentation plus explicite des recettes et dépenses intervient en février 1881 pour l'exercice 1880, qui prélude à une systématisation de la comptabilité:

Recettes

Abonnements et vente Bulletin	3'944.75
Vente autres publications	30.-
Intérêts des fonds	4'705.65

	8'280.40

Dépenses

Bulletin	1'825.10
Loyer du local	764.50
Bibliothèque	42.30
Circulaires (45)	33.55
Papier à lettres	36.-
Frais de port	23.50
Excédent de recettes	5'555.45

	8'280.40

Le bulletin - alors partie du compte "ordinaire" - connaît un exercice excédentaire, qui fait plus que contrebalancer les autres dépenses, si bien qu'un bénéfice supérieur aux seuls intérêts sur titres peut augmenter le solde du compte de profits & pertes.

Un des livres comptables fait mention de ce solde annuel, et ce, dès août 1873. Jusqu'à 1919, ce compte cumule les résultats reportés.

2.4.6. La structure du bilan

A côté du compte de caisse, qui permet de retracer l'essentiel des dépenses du Comité, on relève donc 2 comptes bancaires, (Banques Cheneviers et Paccard), lesquels transitent par le compte de caisse durant l'exercice.

Ces banques étaient également dépositaires du portefeuille de titres, dernier poste de l'actif du bilan.

Quant aux revenus des titres, ils n'apparaîtront systématiquement comme recettes qu'à partir de 1892. Auparavant, ces revenus grossissaient les avoirs auprès des banques, en comptes courants, pour être ensuite placés en titres, sans qu'il en soit fait expressément mention.

Au passif figure le "Fonds de guerre", constitué au lendemain de la guerre de 1870, grâce à un solde positif des comptes spéciaux de la période, fonds réservé qui par la suite enregistrera les dons et les envois en cas de guerre. Au 1er septembre 1871, il se monte à 95'990 francs.

Le passif comprend en outre le compte de profits et pertes cumulés.

Soldes de caisse de 1874 à 1895 :

1874	1'391.26
1875	794.56
1876 (sept.)	2'377.38

de novembre 1876 à mai 1877, solde excédentaire de 192.60, puis reprise en

1882	2'285.35
1883	2'376.05
1884	- 42.61
1885	- 4'085.25
1886	- 4'048.05
1887	- 2'290.45
1888	- 7'367.15
1889	- 1'108.60
1890	- 2'549.80
1891	- 1'307.25
1892	- 2'797.95
1893	4'608.50
1894	3'757.15
1895	- 1'107.11

En 1895, les recettes ne comprennent plus les revenus des fonds et on peut imaginer qu'à ce moment se posent certaines questions d'ordre comptable, puisque les documents font défaut jusqu'en 1898, année qui verra le début d'une comptabilité beaucoup plus détaillée.

2.4.7. Le compte de Profits & Pertes

Quant au compte de Profits et Pertes cumulés établi de 1873 à 1919, il présente les soldes suivants:

25 août	1873	6'378.-
31 sept.	1875	16'408.-
31 déc.	1877	22'749.-
	1878	24'238.-
	1879	27'785.-
	1880	68'211.-
	1881	72'603.-
	1883	56'052.-
	1885	72'640.-
	1886	76'414.-
	1887	75'118.-
	1889	80'115.-
	1890	83'093.-
	1891	90'035.-
	1892	92'852.-
	1893	91'968.-
	1894	104'925.-
	1895	112'031.-
	1896	121'213.-
	1897	127'211.-
	1898	128'914.-
	1899	123'315.75
	1900	125'422.60
	1901	130'056.15
	1902	126'618.40
	1903	130'021.60
	1904	132'781.40
	1905	133'497.35
	1906	132'805.40
	1907	124'525.45
	1908	126'581.30
	1909	129'025.95
	1910	130'395.20
	1911	130'672.80
	1912	122'804.34
	1913	123'419.97
	1914	108'278.07
	1915	97'382.50
	1916	96'701.40
	1917	292'057.95
	1918	283'606.50
	1919	223'269.55

La seconde forte variation de ce compte, enregistrée en 1917, provient de la remise du Prix Nobel au Comité international.

2.4.8. Le journal

Un journal est établi dès 1898, dans lequel on trouve mention des comptes suivants:

- compte de caisse
- 2 comptes courants bancaires chez
 - 1) Chenevière
 - 2) Peccard
- différents comptes relatifs aux titres en portefeuille:
 - . 3% genevois
 - . 3½% prussien
 - . Obligations lombardes anciennes
 - . Obl. Jura-Simplon
 - . Obl. méridionales
- compte "Bulletin"
- compte "Fonds de guerre"
- compte de profits et pertes

Le système comptable est simplifié en 1908 par réunion de tous les titres dans un même compte "Fonds publics"; on lui adjoint un compte "Revenus" qui centralise leurs rendements.

2.4.9. Les Titres

Les avoirs du CICR en titres en 1908 se présentent de la façon suivante:

1.1.	M.	25'000	3½% (à 92.-)		28'750.-
			Crédit Foncier Prussien		
	Eg	2'000	2,75% (à 84.-)		42'420.-
			Consolidé anglais		
	68	Obligations	3% Méridionales	340.-	23'120.-
	40	"	3% Jougnes-Eclepens	440.-	17'600.-
	65	"	3% Ville de Lausanne	426.-	27'690.-
	22	"	4% Bergslagermas	1345.-	29'590.-
Oct.	1	"	3% Ville de Lausanne		423.80

L'estimation des titres en fin d'année laisse un compte à nouveau pour 1909 de 169'170 francs.

Estimations au 31 décembre des Fonds Publics:

- 1908	169'170.-	
- 1909	170'140.-	
- 1910	172'400.-	
- 1911	172'000.-	
- 1912	157'295.-	
- 1913	153'586.-	
- 1914	140'553.-	
- 1915	127'710.-	
- 1916	129'442.-	
- 1917	284'955.-	(en déc. 2 certificats au Comptoir d'escompte, Frs.160'320.- suite au Prix Nobel)
- 1918	315'410.-	
- 1919	250'553.-	

Le système comptable ci-dessus esquissé va durer jusqu'à 1918.

2.5. LE FINANCEMENT DU CICR DES 1900

2.5.1. Les activités du début du siècle

Après avoir aidé à leur création, le Comité International servira de coordinateur entre les sociétés nationales, permettant l'échange d'informations grâce notamment au bulletin et aux circulaires, et jouant le rôle d'intermédiaire en cas de conflit par le biais des appels relatifs aux secours.

De par l'éloignement des lieux de conflit, le CICR ne pourra dépêcher systématiquement des délégués sur place. Jusqu'à la première guerre mondiale, sa présence sur le terrain se matérialise par les agences créées en 1871 à Bâle, en 1877 à Trieste, et en 1912 à Belgrade.

L'année 1904 voit la Russie et le Japon entrer en conflit, avec pour enjeu la Mandchourie.

Cette guerre meurtrière met en scène un service sanitaire japonais modèle et révèle les insuffisances russes en la matière. Cependant, la Croix-Rouge russe va seconder les services officiels avec une efficacité d'autant plus grande qu'elle vient de connaître un scandale financier et éprouve fortement le besoin de se ressaisir.

Le Comité international à son habitude servira d'intermédiaire entre les différents Comités centraux et les sociétés de secours des pays belligérants.

En 1908, un tremblement de terre ravage Messine et ses environs. Cette calamité naturelle entraîne une coopération des sociétés nationales, sans pour autant qu'une coordination soit établie par le Comité.

L'année 1910 est marquée par la disparition, à quelques semaines d'intervalle, des créateurs de la Croix-Rouge. Henry Dunant, l'humaniste visionnaire sombré dans l'oubli, dont la réhabilitation a pris la forme du premier Prix Nobel de la paix en 1901, et Gustave Moynier, qui a présidé 37 ans durant aux destinées du Comité international, en sont éteints.

2.5.2. Les Fonds spéciaux

2.5.2.1. Le Fonds Augusta

Le premier fonds spécial géré par le CICR, le Fonds Augusta avait atteint la valeur de 99'255,55 francs au 31 décembre et consistait en 50'000 francs suisses placés en obligations de l'Emprunt suisse -chemin de fer à 3,5% et 38'500 Mark en obligations de l'Emprunt "consolidé prussien".

Il fut décidé début 1904 que les revenus de 1903 donneraient lieu à une première attribution, et les coupons encaissés pour une valeur de 3'385,60 francs furent versés au Comité central danois "comme contribution au capital destiné à l'érection à Copenhague d'un hôpital modèle." (29).

En 1904, c'est un revenu de Frs.3'385,75 qui est attribué au "Comité central des Associations allemandes de la Croix-Rouge, qui en avaient demandé l'allocation au nom de l'oeuvre d'assistance entreprise par lui tant en Mandchourie qu'au Japon (30).

Le Comité central de la Société suisse de la Croix-Rouge touchera les 3'410 francs des revenus de l'année 1905, alors qu'un nombre restreint de demandes étaient parvenues au Comité.

Suite à la Conférence de Londres en 1907, un nouveau règlement est adopté pour le Fonds Augusta, qui veut que la distribution des revenus intervienne désormais tous les trois ans. Par ailleurs, la sphère des bénéficiaires est élargie et ne concerne plus uniquement les Comités centraux des sociétés de la Croix-Rouge.

Début 1910, les revenus sur trois ans se montent à 10'800 francs et leur distribution concernera trois institutions différentes, soit le Comité central suédois, la Société badoise

des dames de la Croix-Rouge et la Société auxiliaire des dames de la Croix-Rouge pour le royaume de Bohême. Le capital du fonds est alors de 40'000 Mark (environ 49'400 FS) et 53'000 francs respectivement.

En 1913, les revenus du Fonds sont distribués pour la dernière fois sur une base trisannuelle, la Conférence de Washington (1912) ayant décidé d'en étendre la périodicité à 5 ans. La guerre des Balkans ayant alors focalisé l'attention des mois précédents, les revenus (10'900 francs) furent attribués à la couverture des frais du Dr. Marval, dépêché dans les pays belligérants par le Comité International "pour inspecter sur le théâtre de la guerre la Croix-Rouge en pleine activité", cela sur proposition du Comité central allemand (31).

2.5.2.2. Le Fonds de "l'Impératrice Maria Feodorovna"

Ce fonds a été constitué à l'aide d'un don de 100'000 roubles (32) de l'impératrice douairière de Russie en 1902, année de la VIIème Conférence internationale, tenue à Saint-Petersbourg. Son but était de décerner tous les cinq ans des prix aux auteurs des meilleurs inventions dans le domaine de l'aide aux militaires blessés ou malades, ceci grâce aux intérêts produits par le fonds.

Trois prix furent décernés en 1907, sur la base des choix d'un jury international.

Le fonds, dont la gestion était assurée par le Comité central de la Société russe de la Croix-Rouge, ne devait pas survivre à la révolution. Il fut confisqué par décret gouvernemental le 3 mai 1918 (33).

2.5.2.3. Le Fonds de la "Médaille Nightingale"

A l'instigation du comte André de Czekonics (Hongrie), la Conférence internationale de Washington (1912) a institué une médaille en l'honneur de Florence Nightingale (The Lady with the Lamp), destinée à récompenser "des infirmières diplômées qui se seront distinguées d'une façon exceptionnelle par leur grand dévouement à des malades ou à des blessés en temps de guerre ou de paix." (34).

Il était prévu, d'une part, que la constitution du fonds serait financée par les contributions de tous les Comités nationaux, et d'autre part, que les premières médailles (au nombre de 6 par année) seraient décernées au moment où le fond atteindrait 25'000 francs (35).

Le Comité international fut désigné comme dépositaire de ce fonds, dont le règlement a fait l'objet d'une révision lors de la Conférence internationale de Toronto en 1952. Depuis, la distribution de médailles se fait sur une base biennale et le nombre de bénéficiaires est passé à 36.

2.5.2.4. Le Fonds Shôken

La Conférence de Washington en 1912 (36) prendra acte du don de l'impératrice du Japon, 100'000 yen (37) en vue de créer un fonds intangible géré par le Comité dès 1920, dont les intérêts devraient servir à encourager les oeuvres d'assistance en temps de paix. La première répartition de ses revenus aura lieu en 1921, sur la base d'une somme de 140'000 francs suisses (38), résultat de l'excellente gestion du Comité central japonais de 1912 jusqu'alors (39).

On relèvera que le CICR s'est vu octroyer à l'époque la moitié de ce pactole, soit 70'000 francs, afin de concourir à son "oeuvre de paix" (aide aux victimes d'un tremblement de terre au Chili, secours aux réfugiés de Constantinople, etc.). L'autre moitié a fait l'objet de versements aux Sociétés nationales de Bulgarie, du Danemark, de France, de Grèce et de Pologne, destinées essentiellement à aider les populations civiles des régions dévastées par la guerre, et lutter contre la tuberculose.

La deuxième distribution remonte à 1923, et les suivantes interviendront à rythme annuel, avec des montants évidemment plus modestes.

2.5.3. Les années d'avant-guerre

2.5.3.1. La guerre de Tripolitaine (1911-1912)

La création d'une société ottomane de secours est heureusement intervenue juste avant l'ouverture de ce conflit qui met aux prises l'Italie et l'Empire ottoman.

Fait nouveau, l'aéroplane y fait son apparition, qui aura pour effet d'élargir plus encore les dangers de la guerre aux populations civiles.

Les sociétés de Croix-Rouge des pays neutres (Allemagne, Angleterre,...) dépêchent des équipes médicales et sanitaires sur les lieux du conflit.

2.5.3.2. La Conférence de Washington

Tenue en mai 1912, La Conférence de Washington pose les bases d'une coopération entre les sociétés nationales en temps de paix, par la création d'une "Commission spéciale, chargée en temps de guerre de recueillir et de confier aux bons soins du Comité international de Genève les secours qui lui seront remis pour les militaires en captivité", le Comité se chargeant de leur distribution. La Croix-Rouge a en quelque sorte absorbé la Croix-Verte.

Cette résolution dote le CICR d'un champ d'action additionnel, une innovation bienvenue au moment où les relations internationales se font plus tendues.

2.5.3.3. La guerre des Balkans (1912)

Le 26 octobre 1912, le CICR fait un appel aux comités centraux par sa 142ème circulaire et déclare avoir fait parvenir à chacune des sociétés des cinq belligérants une somme de 1'000 francs.

Début novembre, le CICR envoie le Dr. de Marval dans les Balkans, avec pour mission l'étude des sociétés nationales de Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Le 14 novembre, l'Agence Internationale est mise sur pieds à Belgrade, chargée de transmettre aux blessés et aux prisonniers de guerre les dons en nature et en espèces, et d'organiser la correspondance et les recherches afin d'être en mesure de renseigner leurs familles. La direction de l'Agence est confiée au consul de Suisse à Belgrade, M. Chr. Voegeli.

Les recettes de l'Agence à fin décembre 1912 se montaient à Frs.15'576.-, dont 5'000 francs provenaient d'une souscription lancée à Genève.

Pour 1913, elles atteignaient 11'618 francs au 19 avril (40). Ces recettes permirent une répartition en cinq lots égaux de secours aux sociétés de Croix-Rouge serbe, bulgare, hellénique et monténégrine et au Croissant-Rouge turc.

Au total, les dons en argent faits à l'Agence totalisèrent 58'000 francs, auxquels s'ajoutèrent 522 colis et 103 paquets d'objets divers.

Les frais généraux de l'Agence s'élevèrent à 2'664.83 francs et furent couverts par un prélèvement de 2'000 francs sur les recettes liées à sa création, le solde par le CICR.

Deux appels par circulaire susciteront l'aide des sociétés nationales, des pays neutres. La Russie répond par l'envoi de 1 million de roubles, des équipes médicales et sanitaires (469 personnes) et l'installation de 1'400 lits d'hôpitaux.

L'Argentine, le Mexique, les Etats-Unis, la Chine, la Hongrie et la Roumanie envoient des secours en argent ou en nature.

On apprend par le Bulletin (41) que la Croix-Rouge serbe a reçu en dons de l'étranger, 1'700'000 francs suisses en espèce, ainsi que du matériel valant plusieurs centaines de milliers de francs, et que la Croix-Rouge hellénique a reçu pour sa part 1'500'000 francs. De son côté, l'Agence a obtenu 27'000 francs qu'elle a répartis également entre les cinq Sociétés nationales concernées. A cet égard, le Bulletin nous apprend (42) que les donateurs sont les Croix-Rouges américaine, mexicaine, espagnole, argentine, chinoise, japonaise et portugaise, de même que le Journal de Genève et le Comité de secours aux familles

des Combattants à Genève. A cela s'ajoutait une aide en nature (pansements, linge, vêtements et nourriture) qui fut répartie entre les Croix-Rouges serbe et bulgare.

On y trouve également une statistique intéressante quoique incomplète, concernant les dépenses gouvernementales totales (sans les pensions de secours et l'entretien des prisonniers) et les sommes consacrées au service sanitaire:

	Dépenses gouvernementales directes	Dépenses d'ordre sanitaire et médical
Grèce	349	6.3
Serbie	226.3	9
Bulgarie	767	33.7
Monténégro	100	?
Turquie	900	?

2.5.3.4. Nouvelle idée de financement

C'est en novembre 1912, alors que le nombre des victimes de la guerre des Balkans va croissant, que surgit une idée de financement grandiose pour l'oeuvre de la Croix-Rouge.

Le Comité international reçoit par l'intermédiaire de la Croix-Rouge française (43) une offre de mise sur pieds d'une loterie internationale européenne, laquelle serait censée, par l'appât d'un lot unique de 1 million de francs, rapporter entre 15 et 20 millions de francs, en calculant qu'en moyenne un des 400 millions d'européens sur dix achèterait un billet à 50 centimes.

Et l'âme noble et charitable à l'origine de l'idée (la Baronne Emilie de Planker Klaps) d'ajouter avec raison que si "l'argent est le nerf de la guerre, il en est aussi le pansement."

L'idée, certes originale, ne sera pas suivie.

2.5.3.5. La Comité au seuil de la guerre

Notons, avant d'aborder la 1ère guerre mondiale, que le CICR n'a toujours pas d'administration qui lui soit propre, et que c'est le bureau d'avocat de son secrétaire général, Paul Des Gouttes, qui s'occupe des travaux de secrétariat.

D'autre part, le CICR n'a toujours pas la personnalité civile de droit suisse et ne l'acquerra que le 15 novembre 1915. Cela aura, entre autres, l'avantage financier d'habiliter le CICR à recevoir légalement des legs, raison pour laquelle un modèle de

formule testamentaire sera dès lors régulièrement inséré dans les pages de la Revue ainsi qu'un extrait des statuts du Comité.

Sa composition est la suivante en 1912:

- Gustave Ador, Président
- Edouard Odier
- Adolphe d'Espine
- Col. Camille Favre († 1914)
- Dr. Frédéric Ferrière
- Alfred Gautier
- Edouard Naville
- Adolphe Moynier

En mars 1914, deux nouveaux membres sont cooptés:

- Horace Micheli
- Col. Edmond Boissier

Puis les années suivantes, le Comité s'étoffe avec:

- Frédéric Barbey-Ador (1915)
- William Reppard (1917)
- Paul Des Gouttes (1918)

De cinq membres, le Comité est passé à douze, et il convient de souligner que, mis à part la mission du Dr. Appis en 1863, ceux-ci n'ont pas fonction de délégués, mais cumulent cependant un rôle collégial dans l'assemblée et une fonction administrative.

2.6. LE ROLE DES SOCIÉTÉS NATIONALES

Dès l'origine, le Comité international s'œuvre en vue de susciter la création du plus grand nombre de Comités nationaux, en vue d'universaliser le mouvement issu de la première Conférence.

C'est ainsi que 22 Comités ont vu le jour entre 1863 et 1869; au Wurtemberg en premier lieu en 1863, en Oldenbourg en 1864, puis dans 12 pays européens en 1865, avant la Suisse et les États-Unis en 1866. Leur nombre atteignait 31 en 1881.

Le Comité international leur prouve son soutien par l'envoi de circulaires, puis par l'intermédiaire du Bulletin international dès octobre 1869, tout en définissant bien son rôle vis-à-vis de celui des Comités centraux. C'est ainsi que l'on peut lire sous la plume de Gustave Moynier (44) "Le rôle dans lequel nous

nous sommes renfermés jusqu'à présent, et qui suffit à notre ambition, n'est que celui d'un bureau ou d'office central de correspondance... lieu moral et historique de tous les Comités centraux, gardien en quelque sorte de l'arche sainte des résolutions de 1863...", et également: "Quant à la guerre et à ses préparatifs matériels, ils sont de la compétence des Comités centraux plus que de la nôtre."

Il est un fait que le CICR n'est toujours qu'un comité formé de cinq membres, dont un assumant la rôle de secrétaire. Ses ressources reposent sur quelques dons et la participation financière de ses membres.

La guerre de 1870, on l'a vu, force le Comité à mettre sur pied une organisation "ad hoc", l'Agence internationale de Bâle, qui permettra la transmission de correspondance et de secours aux blessés des deux armées.

De la part des différents Comités centraux, mais également de particulier, l'Agence a reçu des fonds pour un total de 650'000 francs, de même qu'un montant équivalent de dons en nature. Ces derniers ont été distribués selon le principe des besoins.

Douze des quinze Comités des nations neutres ont participé au mouvement général d'entraide, que ce soit par des dons en espèce, en nature, le transport et la transmission de matériel, l'envoi d'ambulances ou la mise à disposition de lazarets aux frontières, l'accueil de convalescents, etc. Le Comité de Berne, initiateur du mouvement national en Suisse, faisait parvenir des subsides aux Comités de Berlin et Paris, de même que de la glace des Alpes pour les hôpitaux (45).

Quant aux autres Comités régionaux de Suisse, ils ont participé à l'alimentation du dépôt de Bâle.

Une aide plus substantielle de la Suisse devait cependant intervenir au moment où 85'000 "Bourbakis" cherchèrent refuge en Suisse, comptant dans leurs rangs plus de 5'000 blessés ou malades.

La création de l'Agence de Trieste en 1877 donne une nouvelle fois l'occasion au CICR d'adresser aux différents Comités un appel des belligérants. Là encore, des dons en espèces et en nature seront transmis par l'Agence, mais on est très loin du volume de 1870-71, le conflit étant plus décentré.

Enfin, l'Agence de Belgrade, ouverte en 1912, a fait amplement appel aux Comités des pays neutres, comme il a été vu plus haut.

A l'aube de la guerre 1914-1918, 38 sociétés nationales ont déjà vu le jour.

2.7. COUP D'OEIL SUR LA PERIODE ECOULEE

Dans les cinquante années qui ont suivi sa création en 1863, le Comité international a connu divers régimes financiers, dont les formes successives ont répondu aux étapes du développement de l'Institution.

L'impulsion initiale donnée à l'oeuvre doit beaucoup, sous l'angle pécuniaire, à la participation personnelle de ses fondateurs.

La charité était alors le fait de la classe sociale aisée, dont la Société genevoise d'Utilité publique est d'ailleurs une émanation, et dont étaient issus tous les personnages qui formèrent le Comité. Il n'est dès lors pas étonnant que les parents et amis du groupuscule soient alors venus renforcer l'appui financier à une oeuvre que le "Souvenir de Solferino" avait largement contribué à faire connaître.

C'est ensuite la parution du "Bulletin" dès 1868 qui a permis les premiers revenus réguliers, grâce notamment aux abonnements et à la publicité insérée dans ses numéros. Cependant, la guerre devait provoquer un tarissement temporaire des recettes.

Cette même guerre "de soixante-dix" a permis au Comité la constitution des premiers fonds propres importants, grâce aux dons et secours parvenus trop tardivement pour être transmis. De la sorte, un fonds réservé était créé sous le nom de "compte de guerre" (près de 96'000 francs) en prévision de futurs conflits.

Le total des fonds propres s'établissait ainsi à quelque 105'000 francs fin 1871. Si l'utilisation de leur quasi-totalité était réservée, il n'en allait pas de même de leur revenu annuel, qui s'est mis à grossir les recettes régulières du Comité international.

Au début des années 1880, les résultats de placements judiciaires transparaissent dans le compte de Profits & Pertes, sous la forme d'une succession de plus-values, accroissant ainsi les véritables fonds propres du Comité international et partant, les intérêts qui en découlent annuellement. Depuis, ils n'ont cessé d'alimenter également les recettes régulières du Comité, renforcés la plupart des années par les résultats du Bulletin international.

1912, et l'engagement physique du Comité dans la guerre des Balkans, marquent le début d'une série d'exercices déficitaires, aggravée par l'amorce de la première Guerre Mondiale.

Au 31 décembre 1913, la fortune propre du CICR (compte cumulé de Profits & Pertes) s'établit à 123'420 francs.

Outre le développement du droit humanitaire international, le Comité international s'est occupé de la création des Sociétés nationales de la Croix-Rouge, ce qui a ensuite rendu possibles des activités de secours sur les lieux de conflits ou de catastrophes. Le Comité, par ses circulaires et ses parutions, agissait comme coordonnateur entre les Croix-Rouges directement impliquées et leurs consœurs donatrices.

Dans le cas de conflits géographiquement proches, il s'est progressivement engagé, dépêchant des délégués sur les lieux (Schleswig-Holstein, Bosnie-Herzégovine, Balkans), centralisant les renseignements et le matériel de secours (Agence de Bâle, Agence de Trieste, Agence de Belgrade) et rendant sa présence de plus en plus nécessaire, puis, finalement, indispensable.

NOTES:

- (1): texte inédit de David Dunant, historien, mentionné par Gabriel Mützenberger. Bulletin de la Société Henry Dunant N°7, 1982.
- (2): cf. "Aux sources de l'idée Croix-Rouge", Société Henry-Dunant - Fondation du Musée International de la Croix-Rouge, Genève 1983.
- (3): cf. "Un souvenir de Solferino", Henry Dunant 1862, réédité par la Croix-Rouge Suisse, Berne 1978.
- (4): séance de la commission du 25 août 1863, Revue internationale de la Croix-Rouge, décembre 1948.
- (5): cf. C. Lueder, La Convention de Genève, éd. Reinwald et Cie., Paris 1876.
- (6): cf. "Revue internationale de la Croix-Rouge", décembre 1948, Genève.
- (7): cette citation, de même que les suivantes, provient de la correspondance de J. Henry Dunant, rassemblée à la Bibliothèque publique et universitaire (BPU) de Genève.
- (8): lettre du 9 juillet 1864 à G. Moynier, FBU Genève.
- (9): cf. "Henry Dunant le prédestiné", G. Mützenberger, Genève 1984.
- (10): cf. Journal de Genève, 27 mai 1866.

- (11): cf. Journal de Genève, 28 juin 1866.
- (12): en 1959, le " Museo internazionale della Croce Rossa " a été inauguré à Castiglione, à l'occasion du Centenaire de la bataille de Solferino.
- (13): cf. archives du CICR dites "ancien fonds".
- (14): cf. "ancien fonds", notes manuscrites, Genève 1892.
- (15): cf. pièces comptables, "ancien fonds".
- (16): cf. P. Boissier, "De Solferino à Tsushima", IHD, Genève 1978, p. 349.
- (17): à cet égard, la généralisation de l'"earmarking" représente une entorse sérieuse à ce principe.
- (18): cf. Pierre Boissier, "De Solferino..." p. 319.
- (19): cf. P. Boissier "De Solferino...", p.320.
- (20): cf. Bulletin N°6.
- (21): cf. "Notice sur les travaux du Comité international pendant le premier semestre de l'année 1871, in Bulletin international N°7-8.
- (22): cf. pièces comptables de l'ancien fonds.
- (23): cf. comptes et correspondance de l'Agence de Trieste, ancien fonds.
- (24): cf. "Résumé des travaux du Comité international de la Croix-Rouge de 1884 à 1890, lu à la séance du 14 novembre 1890 par son président", Impr. Soullier, Genève 1890.
- (25): cf. pièces comptables (Journal), ancien fonds.
- (26): soit 6'300 francs suisses au pouvoir d'achat de 1987.
- (27): ce qui équivalait à environ 1,25 millions de francs de 1988.
- (28): cf. pièces comptables de l'ancien fonds.
- (29): cf. 109ème circulaire du Comité international du 7 janvier 1904, Genève.
- (30): cf. 112ème circulaire du Comité international du 7 janvier 1905, Genève.
- (31): cf. 166ème circulaire du Comité international, 7 janvier 1913.
- (32): soit 266'681 francs suisses au début du siècle, ou 3'350'000 en francs de 1988.
- (33): cf. "Rapport général du Comité international de la Croix-Rouge sur son activité de 1923 à 1925", Genève 1926.
- (34): résolution N°13 de la IXème Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Washington le 16 mai 1912.
- (35): soit des intérêts annuels de quelque 1'000 francs.
- (36): cf. infra.
- (37): soit 257'000 francs suisses de l'époque, ou 2 millions de francs de nos jours.
- (38): soit 500'000 francs actuellement.
- (39): cf. "Fonds de l'Impératrice Shôken", ouvrage publié à l'occasion du 75ème anniversaire du fonds par sa Commission paritaire, Genève 1987.
- (40): cf. pièces comptables "Caisse générale Belgrade", ancien fonds.
- (41): cf. Bulletin international, 44ème année (1913), pp. 209ss.
- (42): ibid. p.211.
- (43): lettre du 5 novembre 1912 de la Baronne de Planker Klaps au président du Comité international par l'intermédiaire de la CR française.
- (44): cf. le Comité international de la Croix-Rouge de 1863 à 1884, Genève 1884.
- (45): cf. G. Moynier, "Les dix premières années de la Croix-Rouge", Bulletin international N°16, juillet 1873 Genève, pp.229ss.

III. LA PREMIERE GUERRE MONDIALE ET L'ENTRE-DEUX GUERRES

3.1. L'AGENCE INTERNATIONALE DES PRISONNIERS DE GUERRE

Le 28 juin 1914, assassinat de l'archiduc François Ferdinand d'Autriche. Un mois plus tard, l'Autriche-Hongrie déclare la guerre à la Serbie.

L'Agence internationale des Prisonniers de guerre (ci-après AIPG) voit le jour le 21 août 1914, rue de l'Athénée 3, à Genève.

Déjà des collaborateurs volontaires se mettent au travail (une trentaine) et très rapidement un deuxième local est annexé, au numéro 8, rue de l'Athénée.

L'Agence se déplace le 21 septembre au Palais Eynard, puis le 12 octobre au Musée Rath où se traitent déjà des milliers de demandes de renseignements chaque jour.

L'Agence s'occupera dès 1915 des premiers échanges de blessés de guerre et établira des rapports de visites de camps.

Au cours de la guerre, l'Agence établira près de 5 millions de fiches et transmettra quelque 2 millions de colis individuels, ainsi que 1'800 wagons de secours collectifs.

3.1.1. Les appels en faveur de l'AIPG

Il convient de mentionner que l'AIPG ne s'occupe pas du front russe, tout ce qui le concerne ayant été remis au comité de la Croix-Rouge de Copenhague.

Cependant, l'accroissement du nombre des belligérants et la nécessité consécutive d'accroître le personnel de l'Agence, liés à l'impossibilité pour certains de poursuivre leur engagement bénévole, va entraîner un besoin sérieux de financement; de plus, l'augmentation du coût de la vie est alors très forte. L'Agence dépêche également de nombreux délégués chez les belligérants à travers le monde... Par bonheur, plusieurs d'entre eux prennent à leur charge tout ou partie des frais de voyage. De même, les gouvernements hongrois, autrichien et ukrainien aideront à couvrir les dépenses des délégations permanentes à Budapest, Vienne, Prague et Varsovie.

Le CICR lance trois appels pendant la guerre en faveur de l'AIPG. Le premier, le 6 octobre 1914, va engendrer les réponses de cinq gouvernements (1) à concurrence de 145'000 francs, la reste des 566'465 francs (soit Frs.421'465.-) étant le fait des sociétés nationales.

C'est ainsi la première fois que des gouvernements financent le CICR pour son action, outre l'organisation des Conférences internationales.

Le deuxième appel date du 17 février 1916 et le troisième sera lancé le 15 novembre 1917.

De son côté, l'Agence, qui ne parvient pas à couvrir ses dépenses en 1917, lance son propre appel financier en 1918. Celui-ci s'adresse spécialement à la Suisse et son produit approche le million de francs suisses grâce à d'importants dons des milieux industriels et bancaires.

Les fonds nécessaires à son existence ont ainsi été mis régulièrement à disposition du Comité, si bien que le financement de l'Agence de 1914 à 1919 ne présente pas de grandes difficultés.

3.1.2. Les Comptes de l'Agence

Les frais généraux de l'Agence consistent essentiellement en dépenses d'administration d'une part, et frais de voyage et de missions d'autre part.

Pour y faire face, le Comité international a notamment bénéficié de services gratuits sous des formes diverses:

- les travailleurs bénévoles des premiers mois (1'200 personnes à fin 1914),
- locaux gratuits, le Musée Rath en l'espace et ses frais d'éclairage, grâce à l'aide de la ville de Genève,
- un service de manutention gratuit pour les colis destinés aux prisonniers.

années	dons et recettes	dépenses
1914-1915	572'839.60	443'177.80
1916	438'611.70	376'321.55
1917	516'658.65	556'871.-
1918	1'238'264.-	895'699.30
1919	781'581.35	1'105'781.75
Total	Fr. 3'547'955.30	3'377'851.40

Soldes :	1914-1915	129'661.80
	1916	62'290.15
	1917	- 40'212.35
	1918	342'564.70
	1919	- 324'200.40
Total		170'103.40
		=====

Même si l'Agence peut compter sur du personnel bénévole - du moins au début - des locaux gratuits et d'autres facilités, elle n'en fait pas moins peser une charge nouvelle sur le CICR lui-même, lequel organise également des missions et pense déjà à l'après-guerre.

Il faut ajouter que dès 1918, le Comité accepte de se charger pour le compte des Gouvernements, puis de la Société des Nations d'un certain nombre de missions spéciales, dans le domaine des secours et du rapatriement essentiellement, pour un montant de 2 millions de francs jusqu'à 1920. Ces missions, que le CICR était souvent le seul à pouvoir mener du fait de sa spécificité furent subventionnées par les mandants et firent l'objet d'une comptabilité annexe.

3.2. LES RESULTATS FINANCIERS DU CICR

Il suffit de se reporter à son compte de Profits et Pertes pour avoir une idée de la succession de déficits qui caractérise la période de 1912 à 1919, à l'exception de 1917, année du Prix Nobel de la Paix. Il s'agit d'un compte cumulé de pertes et profits, soit en quelque sorte d'un compte de Capital.

Compte de Profits et Pertes:

31 décembre 1910	130'395.-
1911	130'673.-
1912	122'804.-
1913	123'420.-
1914	108'278.-
1915	97'383.-
1916	96'701.-
1917	292'058.-
1918	283'607.-
1919	223'270.-

Sachant la simplicité extrême de la comptabilité tenue alors, on peut en déduire les résultats annuels de 1911 à 1919:

1911	+ 278.-
1912	- 7'869.-
1913	- 1'016.-
1914	- 15'142.-
1915	- 10'895.-
1916	- 682.-
1917	+ 195'357.-
1918	- 8'451.-
1919	- 60'337.-

Quelques gouvernements et des sociétés nationales se mirent alors à concourir au financement du CICR lui-même. C'est ainsi que le CICR reçut 134'429 francs de la part de 7 gouvernements, et 509'032 francs augmentés de divers dons en monnaie étrangère de la part de 22 sociétés nationales et comités locaux, ceci entre 1914 et 1918.

Le financement de l'Agence n'a pas présenté de difficultés au CICR, les fonds nécessaires à son existence ayant été mis régulièrement à disposition.

Les années 1919-1920 sont pauvres du point de vue statistique en ce qui concerne les recettes du Comité. Il s'agit en fait d'une période charnière, durant laquelle le CICR reprend les activités de l'ALPG à son compte, donc absorbe son solde créditeur de 170'104 francs, et doit faire face à de nombreuses obligations sans en recevoir pour autant les recettes correspondantes.

En cette fin de guerre, le CICR continue par ailleurs de gérer d'importants fonds confiés par des gouvernements étrangers, souvent en monnaie étrangère, pour des actions déterminées (par exemple le rapatriement de prisonniers de Russie et de Sibérie).

Par ailleurs, son capital propre se monte à quelque 223'000 francs au 1er janvier 1920, et le Comité est parvenu à constituer deux réserves: une réserve "Agence" évaluée à 170'104 francs début 1920, et une réserve "spéciale" de Frs.164'373.- à la même date. Son bilan d'entrée en 1920 s'établit à près d'un million de francs (Frs.997'695.15).

Enfin, le CICR est également responsable de trois fonds spéciaux, à savoir les Fonds "Nightingale", "Augusta" et "Shöken" qui, ensemble, totalisent près de 400'000 francs.

Cela amène le CICR à solliciter le conseil de trois financiers de la place genevoise, lesquels recommandent une sécurité absolue dans le placement des sommes confiées, et une sécurité accrue dans les capitaux propriété du Comité.

Dans le même souci de gestion, deux vérificateurs de comptes sont chargés de l'examen des comptes de l'exercice 1921.

Dés lors, il est possible de retrouver de manière détaillée toute l'articulation comptable et financière du CICR, à travers les journaux, grands livres, bilans, da même que comptes auxiliaires tels que ceux qui décrivent les frais de missions.

3.3. LES EXERCICES DE L'ENTRE-DEUX QUERRES

3.3.1. 1918-1920

On l'a vu, le seul exercice présentant un excédent de recettes durant la guerre correspond à celui de la remise du Prix Nobel, en 1917.

1918 se termine par un excédent de dépenses de 8'450 francs, bien peu de chose en comparaison de 1919 où il avoisine les 60'000 francs.

En 1920, le CICR enregistre un excédent de 51'946 francs, dû en quelque sorte à la reprise du solde positif de 170'104 francs de l'AIPG. Cet excédent est reporté sur l'année suivante comme capital disponible, l'ancien compte de pertes et profits cumulés devenant le Capital inaliénable dont seul les intérêts apparaissent dans les comptes de résultat.

A côté de cette recette figurent des dons pour 217'854 francs, dons qui comprennent une participation de la Confédération suisse pour 150'000 francs, et 50'000 francs des milieux industriels. De contributions d'autres gouvernements ou de sociétés nationales, il n'en est pas fait expressément mention. On peut noter cependant le don de 4'000 francs français du Comité central de Paris, soit 1'660 francs suisses destinés au Fonds Nightingale.

Il faut relever encore que 68'000 francs ont été prélevés sur le fonds de rapatriement, mis à disposition par le haut commissariat du Dr. Nansen. Car le CICR avait commencé les opérations de rapatriement des prisonniers, activité pour laquelle il avait demandé au gouvernement allemand l'avance des frais, exigeant ensuite des pays concernés un remboursement proportionnel au nombre de leurs ressortissants rapatriés. Au 18 novembre, le CICR avait touché à cet effet 21 millions de marks allemands, 5 millions de la Hongrie, 2,5 de la Tchécoslovaquie, un demi-million de la Roumanie, idem de la Yougoslavie et 400'000 marks de la Turquie, soit 29'900'000 marks allemands (2).

Le 1er septembre, l'opération était reprise par la Société des Nations, qui assurait dès lors le ravitaillement des prisonniers et leur transport par bateaux, avec l'aide financière des gouvernements membres de la Société des Nations, auxquels elle avait lancé un appel. Sur cette base, elle avait déjà reçu

quelque 250'000 livres sterling en espèces (env. 5,5 millions de FS) et l'équivalent de 60'000 livres en nature (1,3 millions de FS) de Grande-Bretagne, Suisse, Hollande, Suède, Norvège et Danemark, dans l'ordre des contributions (3). Quatre pays, dont la France, l'Italie, la Hollande et la Grande-Bretagne pour une seconde part de 113'500 livres, avaient encore promis un ensemble de contributions s'élevant à 323'500 livres sterling (7,1 millions de FS).

Par ailleurs, diverses collectes sont organisées en 1920, qui réunissent plus de 90'000 francs attribuables à des secours, sommes sur lesquelles le CICR précise qu'aucune commission de gestion n'est prélevée.

La situation continue néanmoins d'être très précaire pour le CICR, son excédent passager de recettes ne pouvant faire oublier que celles-ci ont été gonflées en 1920 par deux apports exceptionnels, celui de la Confédération d'une part, et celui constitué par le solde actif de l'AIPG.

Le CICR en est bien conscient, qui en 1920 espère beaucoup de la Xème Conférence Internationale (Genève 1921) quant à la découverte d'un palliatif à son anémie financière, son budget pour 1921 présentant, malgré de sérieuses coupes, un déficit de 382'300 francs.

Mais la guerre est finie et l'énorme ouvrage du CICR est occulté chez les donateurs potentiels par les programmes de reconstruction.

3.3.2. La création de la Ligue

A la fin de la guerre, la question s'est posée de savoir ce que deviendrait la Croix-Rouge en temps de paix, et avant tout sous quelle forme devrait se développer son organisation. Jusque-là, le CICR avait tant bien que mal assuré la coordination entre les Sociétés nationales, mais au moment où le spectre de la guerre semblait avoir disparu à tout jamais, et pour la plupart dotées d'une infrastructure devenue substantielle, ces dernières ont cherché à jouer un rôle de premier plan. Dès lors, le CICR et les Sociétés nationales - plus précisément celles des pays vainqueurs - se concurrençaient-ils pour ce qui était d'organiser l'extension des œuvres de la Croix-Rouge au (4) domaine de la paix.

Menées par la Croix-Rouge américaine, les Sociétés nationales allaient créer le 5 mai 1919 la Ligue des Sociétés Croix-Rouge (LSCR), dont le premier siège serait à Genève (5).

3.3.3. 1921-1922

3.3.3.1. La Xème Conférence

Entachée de mauvaises augures, l'année 1921 connaît finalement un gros excédent de recettes, 180'991 francs, pour plusieurs raisons.

La première tient à l'effort de réduction des dépenses par rapport à 1920, et ce, malgré le maintien de nombreuses délégations et missions.

D'autre part, et c'est là un fait de la plus haute importance, la Xème Conférence, réunie à Genève, a adopté la première résolution concernant le financement du CICR.

Par celle-ci, elle "recommande au CICR de s'adresser immédiatement aux sociétés nationales de la Croix-Rouge pour leur demander dans quelle mesure elles trouveront possible de l'aider (proportionnellement à leur importance et à leurs ressources) à couvrir le budget de son administration et de ses services."

Fort de cette reconnaissance de ses besoins, le CICR s'est adressé à tous les Comités centraux par le biais de la circulaire N°204 (6) pour leur rappeler les résolutions de la Xème Conférence et solliciter leur appui, à la suite de quoi il reçut pour l'exercice 1921 une somme de 81'304 francs de la part de 15 Comités, dont 5'000 francs de la Croix-Rouge serbe comme premier versement, puis:

Société de Croix-Rouge britannique	25'000.-
japonaise	10'000.-
suédoise	10'000.-
turque	10'000.-
française	4'430.-
néerlandaise	3'900.-
espagnole	3'625.-
danoise	2'000.-
norvégienne	2'000.-
bulgare	1'934.-
tchécoslovaque	1'500.-
grecque	1'000.-
chinoise	825.-
finlandaise	90.-
Total	81'304.-

Cela eut cependant été insuffisant, au regard des dépenses de 1921 (474'097 francs), si une souscription nationale n'avait pas été organisée avec la Croix-Rouge suisse, la part versée aux recettes du CICR se montant à 404'739 francs et comprenant un don de 350'000 francs de la Banque Nationales Suisse.

C'est ainsi par l'excédent mentionné plus haut que se termine cet exercice, dans lequel il faut encore mentionner une participation du fonds de rapatriement de l'ordre de 112'000 francs.

Par ailleurs, le CICR bénéficie en 1921 de la première répartition des revenus du Fonds Shôken, soit 70'000 francs. La somme en a alors été portée en un compte spécial, intitulé "Prix Shôken", de façon à éviter que l'exercice annuel ne présente un excédent par trop important. S'il était alors prévu de l'utiliser à la couverture de déficits futurs, la somme mise en réserve devait changer d'affectation pour être distribuée à certains comités lors de catastrophes naturelles.

Les comptes de 1922 sont moins faciles à boucler, car si les allocations des sociétés nationales s'élèvent cette fois-ci à 119'245 francs (18 Sociétés), une nouvelle collecte nationale ne rapportera que 54'090 francs. Quant au prélèvement sur le fonds de rapatriement, il se monte à 71'000 francs.

Tout cela est maigre en face de frais généraux de plus de 275'000 francs, dont les trois quarts concernent le traitement du secrétariat et du personnel.

Un déficit de 80'678 francs est finalement porté en déduction du capital disponible.

L'organisation de la souscription en Suisse (collecte à demi avec la Croix-Rouge suisse) est pour beaucoup dans l'équilibrage des comptes de ces deux années, et il est indispensable de mentionner qu'elle devait initialement servir à la constitution d'une réserve sous le nom de "Fonds de la Croix-Rouge internationale", espoir qui s'est rapidement évanoui devant la faiblesse des rentrées.

3.3.3.2. La vérification des comptes

Les "services de trésorerie" du CICR ont pris durant et après la guerre une ampleur telle - il n'est que de penser aux fonds qui lui furent confiés dans le domaine des secours, pour compte de gouvernements ou pour ses propres missions à l'étranger - que le CICR s'est décidé à procéder à une vérification de ses comptes en 1921.

La trésorerie était à cette époque l'affaire de M. Adolphe Moynier, membre du CICR, secondé par M. Sutter, qui assumait la fonction de comptable, alors que M. Jacques Chenevière, également membre du Comité, était délégué à la Direction générale de l'Institution.

Pour l'occasion, un autre membre du Comité devait être chargé de la vérification, à savoir M. Edmond Boissier, aidé dans sa tâche par M. Lucien Cramer.

Ceux-ci font alors appel à M. Paul Appia, directeur de la Banque de Dépôts et de Crédits à Genève, dont les conseils en matière de placement sont sollicités par ailleurs.

De la sorte, une décharge de sa bonne gestion put être donnée au trésorier en mars 1922 pour l'exercice 1921, et il lui fut conseillé de rechercher la sécurité pour les fonds fiduciaires en les plaçant dans les premiers établissements (banques centrales) des pays dont relevaient les devises concernées, alors que pour le capital propre du CICR, les obligations portant la garantie de la Confédération étaient fortement recommandées (7). En 1922, les comptes faisaient à nouveau l'objet d'une vérification, par une société genevoise spécialisée, Fiducia S.A.

Une vérification régulière des comptes du CICR ne s'instaurera qu'à partir de la seconde Guerre mondiale.

3.3.4. La XI^{ème} Conférence

En 1923, la XI^{ème} Conférence Internationale (toujours à Genève), est à nouveau l'occasion d'une mise au point concernant la tâche dévolue au CICR et les ressources dont il dispose.

L'argumentation se base sur le fait que ses revenus propres, quelque 20'000 francs de rentes, sont désormais largement insuffisants en regard d'un mandat qui ne cesse de s'élargir. En effet, à ses activités de temps de guerre, le Comité avait vu succéder des opérations de secours à des populations que l'affaiblissement vouait à de nombreuses épidémies, et une assistance aux réfugiés et rapatriés d'Europe centrale, que les événements de Russie devaient voir se poursuivre et s'amplifier.

En parallèle, le CICR développait ses activités en faveur des détenus politiques et victimes des conflits internes (Lituanie, Ukraine, Hongrie, Irlande), ainsi que des prisonniers de guerre (cas de la guerre gréco-turque). La couverture des frais de mission et des frais généraux occasionnés par ces situations, dans lesquelles le CICR juge son intervention nécessaire, requiert un appui à caractère régulier.

C'est là un des objets de la XI^{ème} Conférence internationale, qui par sa résolution IV, "émet le vœu que les Croix-Rouges nationales s'engagent à le subventionner d'une façon régulière et efficace. A cet effet, elle propose que chaque Société lui assure dès maintenant et jusqu'à la prochaine Conférence une contribution régulière et annuelle qui pourrait être, soit d'une somme fixe, soit d'un pourcentage fixé à 1% environ de ses ressources ordinaires annuelles".

On voit apparaître ainsi pour la première fois ce besoin de rattacher les contributions des sociétés nationales à un paramètre donné, dans un but évident de lier celles-ci au financement du CICR par une sorte de contrainte, tout en cherchant à améliorer les prévisions budgétaires du côté des ressources.

3.3.5. 1923-1927

3.3.5.1. L'échec vis-à-vis des Sociétés nationales

Mais là, comme par la suite, la tentative échoue et seules 13 Sociétés nationales versent une contribution en 1923 contre 15 en 1924 (respectivement 50'118 et 70'054 francs).

A côté de ces recettes, le CICR n'enregistre que 24'210 francs de revenus du capital et intérêts en banque en 1923, ainsi que 18'141 francs de recettes et dons extraordinaires.

Du côté des dépenses, une très légère baisse seulement, alors que les missions sont toujours aussi nombreuses (activités liées au rapatriement, famine en Russie...), les frais généraux incompressibles et les comptes de la Revue toujours déficitaires.

Elles comprennent en plus les frais relatifs à la tenue des Conférences qui se tiennent successivement à Genève en 1921, 1923 et 1925.

Pour 1923, les comptes laissent un découvert de 269'953 francs qui épuise le capital disponible se montant alors à 152'260 francs. Comme celui-ci se révèle insuffisant, il est fait appel à une réserve spéciale, connue sous le nom de "Réserve et dons spéciaux".

Cette réserve est constituée de manière ad hoc le 31 mai 1923, par extourne de sommes "appartenant au CICR et jusque-là passées sous les Missions en cours", pour un montant de 256'898 francs. Il s'agissait en quelque sorte d'une réserve déguisée constituée par des dons non affectés et non encore utilisés.

L'équilibre comptable de 1923 sera ainsi atteint après prélèvement de 117'693 francs sur cette réserve, laquelle enregistre par ailleurs un versement du gouvernement suisse de 18'808 francs.

En dehors de son budget, en 1923, le CICR accorde à diverses Sociétés nationales des montants totalisant 36'350 francs dans des cas de catastrophes naturelles essentiellement. Ces secours sont prélevés sur le Prix Shöken, dont le solde (28'815 francs) va rejoindre en fin d'année divers dons et reliquats pour former le "Fonds général de secours".

De plus, le CICR continue de transmettre des secours pour le compte de tiers. Pour 1923 et 1924, les transmissions s'élèvent à 332'307 francs.

Il faut mentionner également les résultats de divers appels et collectes, ainsi que les dons avec attribution que le CICR fait figurer dans une comptabilité auxiliaire depuis 1921. Aussi ces montants viennent-ils participer aux frais des missions du CICR, dont seul le solde apparaît au compte de résultat.

L'année 1924 connaît une très légère hausse des recettes, due à une participation en hausse des sociétés nationales. Cependant, les dons et recettes sont en baisse par rapport à 1923 (Fr.s.12'687.-), et les revenus de la fortune propre du CICR également, en raison bien entendu de l'amputation du capital propre pour couvrir le déficit.

Face à ces recettes (Fr.s.105'791.-), une réduction drastique des dépenses à 217'263 francs, facilitée par la diminution du volume d'activité du CICR, ne suffit pas à ramener l'équilibre, et l'exercice se solde par un déficit de 111'472 francs. Il donne lieu à un nouveau prélèvement dans la réserve spéciale, qui, grâce à divers recouvrements se porte au 1er janvier 1925 à 96'540 francs.

3.3.5.2. La XIIème Conférence

La XIIème Conférence Internationale de la Croix-Rouge a lieu en 1925 à Genève, pour la dernière fois jusqu'à 1986.

Par sa résolution N° XIII, elle constate que le CICR a réduit ses dépenses au-delà de ce qui avait été prévu, et

"Considère comme un devoir pour les Sociétés nationales de subventionner le Comité International dans la mesure de leurs possibilités;"

et les invite également à "contribuer au fonds inaliénable du Comité international pour lui assurer l'indépendance matérielle qui lui est indispensable".

Mais si un plus grand nombre de Sociétés nationales le soutiennent, 24 en 1925, 27 en 1926 et 33 en 1927, le CICR n'en reçoit pas pour autant des allocations plus substantielles (respectivement 79'695, 68'720 et 83'841 francs).

3.3.5.3. Le Fonds inaliénable

Le Fonds inaliénable a été créé en 1925, et son premier enregistrement le 31 juillet, concerne un don privé de l'industrie de 100'000 francs.

Si jusqu'à 1927 quatre Sociétés nationales le soutiennent par une participation totale de 21'697 francs, il faut souligner que son développement est essentiellement le fait d'établissements industriels et financiers de Suisse, puisqu'il atteint 322'232 francs à fin 1927.

Son revenu annuel avoisine alors les 10'000 francs, ce qui est encore bien loin de lui assurer l'indépendance financière désirée.

Malgré ces revenus touchés en 1926 et 1927, l'insuffisance de recettes est successivement de 82'033 francs en 1925, 97'056 francs en 1926 et 12'463 francs en 1927.

La relative amélioration de 1927 tient à une nouvelle diminution des frais d'administration et de missions. En plus de ces 2 postes, la Revue internationale de la Croix-Rouge continue de

présenter des comptes déficitaires et le CICR, pour pallier l'insuffisance du nombre d'abonnements, lui consacre 20'900 francs de 1925 à 1927.

Trois fois encore, le déficit annuel est viré en diminution de la réserve spéciale pour balance, la réduisant à fin 1927 à 5'292 francs.

3.3.6. 1928-1929

L'année suivante, 1928, est exceptionnellement excédentaire et la réserve spéciale se verra augmentée de quelque 8'852 francs, soit le solde positif net de l'exercice.

En effet, si les dépenses ont connu une hausse de 15'000 francs (le poste frais généraux essentiellement), les recettes enregistrent de leur côté un accroissement de plus de 25'000 francs par rapport à l'année précédente, dû aux contributions des sociétés nationales. Celles-ci ont grimpé à 114'054 francs.

1929 voit malheureusement faiblir l'ardeur des sociétés nationales, dont les contributions chutent à 93'329 francs, générant pour un ensemble de dépenses en hausse de 10'000 francs, un excédent de dépenses de 20'339 francs.

Ce déficit épuise la réserve spéciale qui se montait encore à 14'144 francs et il est décidé d'en reporter le solde, soit 6'196 francs sur l'exercice suivant.

Hors budget, le fonds général de secours est également asséché lors de la même année, par deux retraits de 5'000 francs en faveur des réfugiés arméniens et 786 francs pour la fonds de secours de la délégation de Moscou.

3.3.7. 1930 et la crise

3.3.7.1. Le contexte

La crise internationale qui débute ne manquera pas d'atteindre le CICR. Celui-ci a aussitôt pris des précautions de façon à réduire ses dépenses dans la mesure du possible.

Cependant, d'autres besoins surgissent pour le CICR, de nouvelles missions en Amérique du Sud et en Extrême Orient, la prise en charge d'un centre de documentation spéciale, un déménagement car ses locaux deviennent trop petits, tout cela n'aboutissant à une réduction effective des dépenses qu'en 1932. Ses frais généraux passent ainsi de quelque 120'000 francs en 1930 à 93'300 en 1932 (8).

3.3.7.2. La XIVème Conférence

La Conférence internationale de 1930, tenue à Bruxelles, débouche sur une résolution commune de la Ligue et du CICR quant au financement de ces deux institutions, demandant aux Sociétés nationales de les aider "dans la mesure de leurs moyens [...] et qu'elles] s'adressent, le cas échéant, à leurs Gouvernements respectifs, afin d'assurer une participation adéquate de chaque pays à l'oeuvre internationale de la Croix-Rouge; " On trouve ici l'expression de l'entente qui caractérisera sur le plan financier, les rapports entre le Comité et la Ligue dans les années à venir.

Par ailleurs, on note pour la première fois dans les résolutions que les Gouvernements sont appelés à titre subsidiaire à soutenir la contribution de leur Société nationale.

Côté recettes, le CICR a touché:

en 1930 de 37 Sociétés nationales...	Fr. 111'299.-
en 1931 de 39	... 97'530.-
en 1932 de 33	... 96'240.-
en 1933 de 36	... 81'534.-

Ce sont en tout 49 sociétés qui soutiennent le CICR dans cette période, les mêmes ne contribuant pas obligatoirement chaque année.

Là surtout, la crise se fait durement ressentir, car si le nombre de sociétés contributrices varie peu, le résultat est en constante décroissance. D'une part certaines sociétés diminuent délibérément leur apport et d'autre part, la faiblesse des monnaies étrangères amoindrit l'ensemble des contributions.

3.3.7.3. Le don de la Confédération

Au milieu de ce tableau morose, les revenus des capitaux disponibles, les intérêts bancaires et les revenus du fonds inaliénable vont croissant, passant de 31'783 francs en 1930 à 43'339 en 1933.

La raison de cette bonne évolution réside dans l'accroissement du Fonds inaliénable suite à un don extraordinaire d'un demi-million de francs du gouvernement suisse.

Fin 1931, le Fonds, qui totalise alors 886'350 francs, est érigé en "Fondation en faveur du Comité International de la Croix-Rouge", et disparaît dès lors du bilan. Les contributions ultérieures à la Fondation, en dépit d'appels réitérés du Comité, resteront pratiquement nulles, jusqu'à 1945 où la Fondation enregistre le Prix Nobel de la paix de 1944, doté de 124'887 francs.

3.3.7.4. Les résultats de 1930 à 1933

Les comptes de 1930 font apparaître un excédant de recettes de 3'654 francs. Mais, compte tenu du déficit reporté de 1929, c'est un nouveau déficit de 2'542 francs qui est reporté sur 1931.

Celui-ci s'aggrave légèrement en 1931 et c'est un report de 9'172 francs qui entache l'exercice 1932.

Nonobstant ce report, l'année 1932 serait à nouveau excédentaire. Elle finit pourtant avec un déficit reporté de 2'636 francs.

Quant à 1933, l'augmentation des charges à 150'660 francs et la diminution de ses recettes à 126'311 francs grevées du report négatif de 1932, provoquent un déficit de près de 27'000 francs.

Pour y remédier, le CICR n'envisage pas un appel aux sociétés nationales, dont il sait ne pas pouvoir obtenir plus dans les circonstances du moment.

Il leur demande seulement la possibilité de disposer d'une somme de 13'000 francs, qui lui avait été attribuée en 1927 sur les revenus du Fonds Shôken en vue d'une affectation particulière et jusque-là non réalisée.

3.3.8. De 1934 à 1938

3.3.8.1. La XVème Conférence

En 1934, Tokyo accueille une Conférence internationale dont la seule résolution de type financier a trait à la Fondation en faveur du Comité international.

Tout en approuvant la constitution de cette fondation, la Conférence invite les Gouvernements à suivre l'exemple de la Suisse, en lui accordant des subventions de façon à ce que le capital atteigne 3 millions de francs suisses.

3.3.8.2. Les activités jusqu'à 1937

Dès 1934, les dépenses sont chargées du poids des interventions dans différents conflits qui se succèdent rapidement, quand ils ne se chevauchent pas. Il s'agit du Chaco, de l'Ethiopie, de l'Espagne et de la Chine, qui laissent à la charge du CICR quelque 100'000 francs non couverts en quatre ans, soit le tiers de son capital disponible.

Par la suite, le capital disponible devait atteindre 205'000 francs au 1er janvier 1939, quoique la rapport sur l'activité du CICR durant la seconde guerre mondiale ne parle que d'un fonds qui "ne s'élevait plus, au début de 1939, qu'à 163'000 francs environ."

Ces quatre actions permettent au CICR d'acheminer des secours pour le compte de certaines sociétés nationales, ainsi que de coordonner les activités de leurs diverses missions médicales.

Dans le cas de l'Ethiopie, la CR britannique dépêche 2 ambulances, soit 68 expatriés et 80 indigènes, pour une vingtaine de camions de matériel sanitaire et de la nourriture pour 6 mois. Il y a également une ambulance égyptienne comprenant 85 personnes, une ambulance finlandaise de 5 personnes et du matériel pour 50 lits, une ambulance néerlandaise de 9 personnes, une ambulance norvégienne de 5 personnes, une ambulance suédoise de 14 personnes.

En outre, d'importants dons en espèces ou en nature sont faits par les sociétés nationales, directement ou via le CICR.

Dans le cas de l'Espagne, ce sont essentiellement des secours en nature ou en espèces qui transitent par le CICR.

Quant à la Chine, le CICR mentionne les dons pour la CR chinoise et les victimes de la guerre, qui lui sont remis par 11 sociétés nationales et 3 organismes particuliers, soit 46'472 francs suisses, 10'490 francs français et 2'840 dollars, de même que les contributions qui lui sont fournies par 6 sociétés nationales pour les frais de sa mission en Chine, soit 51'918 francs.

Il fait également mention de dons envoyés directement en Chine par les sociétés nationales, près de 500'000 dollars pour ce dont il a été notifié.

Il faut donc faire ici la différence entre les sommes qui lui sont remises simplement pour transmission, celles qui sont censées couvrir ses frais relativement à telle ou telle opération, et celles destinées à la couverture de ses frais administratifs.

3.3.8.3. Les recettes et les résultats à la veille de la guerre

Jusqu'à l'ube de la seconde guerre mondiale, rien ne change véritablement du côté des recettes du CICR, même si, depuis 1930, deux Conférences internationales ont émis "le vœu que les sociétés nationales s'efforcent dans la mesure de leurs moyens de subventionner les organes internationaux...", soit le CICR et la Ligue (Bruxelles, 1930), ou affirmé "qu'il y a une nécessité vitale à ce que les sociétés nationales continuent à donner aux deux organisations internationales, et si possible augmentent, l'aide qu'elles peuvent leur fournir par leurs propres moyens ou par des subventions fournies à cet effet par les Gouvernements" (Londres, 1938).

Les contributions des sociétés nationales et les recettes totales sont les suivantes entre 1934 et 1937:

	Contributions Soc. nat.	Recettes totales	Dépenses totales	Résultat annuel
1934	89'019.- (37)	159'272.-	157'401.-	1'871.-
1935	77'719.- (40)	125'141.-	150'247.-	-25'106.-
1936	82'295.- (35)	135'970.-	151'549.-	-15'579.-
1937	79'934.- (38)	140'378.-	170'496.-	-30'118.-

Aux résultats successifs, il convient d'ajouter le déficit reporté de 1933, soit 26'984 francs, pour avoir une idée du déficit cumulé à fin 1937. On obtient ainsi 95'916 francs de manque à gagner.

50'000 francs sont prélevés une première fois sur le capital disponible en 1935 et le déficit à fin 1937 se monte par conséquent à 45'916 francs lorsqu'un second prélèvement de la sorte est décidé, d'un montant de 45'000 francs sans doute car le déficit reporté sur 1939 se monte à 916 francs.

Il convient enfin de relever qu'avant même l'éclatement du conflit, le CICR prévoit une augmentation de son budget ordinaire, motivée par un accroissement des traitements (personnel incompressible et diminution du bénévolat), des subventions, des commissions d'experts, des voyages, la création d'un fonds de prévoyance pour le personnel (un nombre croissant de permanents depuis juillet 1914), et surtout un montant pour permettre au CICR d'intervenir directement dans tout conflit, avant de se tourner vers l'extérieur pour son financement.

Autant dire que ces intentions budgétaires seront fortement malmenées dès septembre 1939.

3.3.9. La Conférence de Londres

En 1938, la XVIème Conférence internationale réunie à Londres, constate la nécessité pour le CICR de bénéficier d'un financement régulier, outre les contributions annuelles, afin de lui permettre d'accomplir sa mission, notamment en temps de guerre.

On voit pointer ici une appréhension - combien fondée - quant à l'évolution des tensions internationales.

La résolution V en profite alors pour renouveler le vœu que les Gouvernements participent à l'augmentation de la Fondation en faveur du CICR, de sorte que son capital atteigne au moins 3 millions de francs suisses au plus vite.

Par ailleurs, dans sa VIème résolution, la Conférence demande que soient étudiés les voies et moyens en vue d'assurer le financement du Comité international et de la Ligue, et "affirme d'autre part, qu'il y a une nécessité vitale à ce que les Sociétés nationales continuent à donner aux deux organisations internationales, et si possible augmentent, l'aide qu'elles

peuvent leur fournir par leurs propres moyens ou par des subventions fournies à cet effet par les Gouvernements."

Le principe du financement par les Sociétés nationales est accentué, et s'il s'effectue toujours sur une base volontaire s'agissant du CICR, et partant moins efficace, l'engagement subsidiaire des Gouvernements est à nouveau mentionné, annonciateur de la part croissante que ceux-ci ne cesseront de prendre dès la seconde guerre mondiale.

Pour donner suite à la VIème résolution, le CICR et la Ligue émettent une circulaire conjointe (9) dans laquelle l'idée d'un budget commun au deux institutions est écartée, de même que la constitution d'un fonds de réserve commun. Les raisons en sont essentiellement la nécessité de sauvegarder une indépendance réciproque et l'inopportunité d'un fonds commun, alors que le financement propre de chacune des deux institutions est déjà si délicat.

Une idée est également lancée, et aussitôt réalisée, qui consiste à envoyer à toute Société nationale une lettre conjointe en début d'année, exposant les besoins financiers courants de l'une et l'autre institution.

Un mémorandum sur la situation financière du CICR et de la Ligue accompagne ce document.

Le CICR y fait remarquer que si la Ligue s'appuie pour son financement régulier sur un barème présenté aux Sociétés nationales en 1938, le CICR n'a pas pour autant la possibilité de l'imiter mais se déclare prêt à indiquer à toute Société nationale intéressée le montant souhaité de sa contribution.

De fait, l'idée d'appliquer un barème s'inspirant de celui de la Ligue avait été émise par une commission ad hoc nommée par le Comité, pour être ensuite abandonnée, "Aucune solution pratique n'(ayant) pu être trouvée alors, les bases apportées par la Ligue ne paraissant pas pouvoir s'appliquer au financement du Comité international."

Le principal obstacle résidait essentiellement dans la participation prédominante des Etats-Unis (50%) au barème de la Ligue.

Dés lors, le problème du financement du CICR est à dissocier de celui de la Ligue mais n'en demeure pas moins à résoudre.

3.4. COUP D'OEIL RETROSPECTIF

A la veille de la seconde conflagration mondiale, le CICR, s'il jette un regard sur les vingt années écoulées, peut faire le constat suivant:

Ses ressources ont été principalement faites des revenus de sa fortune et des contributions volontaires des Sociétés nationales de la Croix-Rouge. Ces dernières ont couvert en moyenne 38% de ses dépenses en assurant 44% de ses recettes.

Quant au fonds inaliénable, s'il a crû jusqu'à atteindre 900'000 francs environ en 1939 et a obtenu le statut de fondation (10), il devait atteindre le million de francs en 1945, avec une nouvelle attribution du Prix Nobel de la Paix (124'886.55 francs). Jusque-là, il rapportera quelque 24'000 francs annuellement en moyenne et son revenu, ajouté à celui du capital disponible du CICR, ne suffira pas à combler les déficits chroniques, de sorte que le capital à libre disposition se réduira progressivement pour ne plus s'élever qu'à 163'000 francs en 1939.

L'espoir d'obtenir des Comités nationaux de Croix-Rouge un appui régulier au sortir de la première Guerre mondiale s'est rapidement amenuisé, suite à la création de la Ligue en 1919 et à son développement. Cette nouvelle organisation devait alors mettre sur pied un système de contributions obligatoires pour les Sociétés nationales, ce à quoi le CICR ne parviendra jamais, en raison de l'éloignement de celles-ci de son processus décisionnel.

Les deux tentatives les plus importantes du Comité pour d'obtenir une base régulière et stable de financement, à savoir la création d'un capital suffisamment important pour que ses rentes lui permettent de vivre, puis la sollicitation de contributions annuelles régulières auprès des Sociétés nationales, ont ainsi chacune échoué à leur tour. C'est donc dans une position de faiblesse, et sans véritable réserve, que le CICR va aborder une situation sans précédent.

NOTES:

- (1): il s'agit des gouvernements de Belgique, France, Autriche-Hongrie, Serbie, de la République de Libéria, auxquels s'ajoutèrent les ministères de la guerre de Prusse et de Saxe.
- (2): un peu moins de 2,5 millions de francs suisses d'alors et quelque 8 millions aux prix de 1987. cf. Bulletin international N°220, décembre 1920, pp.1358 ss.
- (3): *ibid.*
- (4): cf. J. Pictet, "Une institution unique en son genre: le Comité international de la Croix-Rouge", IHD, Genève 1985, pp.29 ss.
- (5): le financement de la Ligue fait l'objet d'un chapitre séparé.
- (6): Circulaire N°204, Genève, 28 avril 1921.
- (7): cf. Archives du CICR (CR 40), lettre de MM. Appia, Bordier et Vidoudez au CICR du 29 novembre 1921.
- (8): le CICR déménagera dans la Villa Moynier en 1933, dans le voisinage des organisations internationales.
- (9): Genève, 1938.
- (10): "son titre exact est la "Fondation en faveur du CICR".

IV. LA SECONDE GUERRE MONDIALE

4.1. LA GUERRE EN QUELQUES CHIFFRES

Les dépenses et recettes du CICR lors de la seconde guerre mondiale seront vues dans le détail ci-dessous mais quelques chiffres suffisent à cerner le problème; ainsi les quelque 100'000 francs annuels de dépenses en 1939 contre 17 millions et demi en 1945, le total de 55 millions dépensé sur cette période, les frais de secours qui à côté de cela s'élèvent à 15 millions pour un volume acheminé approchant les 3 milliards de francs...

Mais le CICR, dans son rapport présenté à la Conférence de Stockholm en 1948 (1) ne manque pas à l'heure des bilans de noter que les 45 millions dépensés par l'institution durant les 6 ans d'hostilités, correspondent environ à 6 heures d'effort de guerre... démontrant une fois encore le caractère dérisoire de l'aspect humanitaire dans le domaine du relatif, quand bien même l'oeuvre se révèle aussi substantielle qu'indispensable dans l'absolu.

4.2. L'AGENCE CENTRALE DES PRISONNIERS DE GUERRE

En 1939, le CICR, placé devant les déficits laissés par son intervention au Chaco, en Ethiopie, en Chine et en Espagne, s'est employé à recueillir des fonds auprès de sociétés privées en Suisse exclusivement.

Les sommes récoltées (environ 200'000 francs) permettent au CICR de mobiliser 50'000 francs pour les activités entraînées par le conflit naissant.

A cela s'ajoute dès le 5 septembre une somme de 200'000 francs allouée par le Conseil fédéral, pour faire face aux premières dépenses extraordinaires.

Ces 250'000 francs vont alors permettre le lancement de l'Agence centrale des Prisonniers de guerre (ci-après ACPG).

Le CICR dispose en outre du Palais du Conseil Général, offert par le Canton de Genève, assorti d'un crédit de 25'000 francs pour son aménagement en vue d'accueillir les services de l'Agence.

Plus tard, en raison de l'extension de ses activités, celle-ci se verra octroyer le Musée Rath par la ville de Genève.

Pourtant, cette aide tant fédérale que cantonale et communale ne suffit pas et le CICR sait déjà qu'il devra faire appel à la communauté internationale.

4.3. LES COMPTES DU CICR DURANT LA GUERRE

4.3.1. Le compte ordinaire

A l'image de 1870 et 1914, comme pour les récents conflits, le CICR scinde ses comptes en deux parties, à savoir le compte ordinaire et le compte des oeuvres de guerre.

Le compte ordinaire ne représente rien d'autre que la suite des comptes du CICR en temps de paix.

Dès 1940, et jusqu'à la fin de la guerre, son volume est faible en comparaison du compte des oeuvres de guerre.

On relève cependant que 50'000 francs sont attribués à ce dernier compte pour lancer l'Agence centrale des prisonniers de guerre; autre fait digne d'attention, le versement de près de 2 millions de francs effectué en 1946 par la "War Organisation" de la Croix-Rouge britannique, à l'occasion de son entrée en liquidation.

Le CICR ne désirait pas affecter ce montant aux affaires courantes (oeuvres de guerre), alors en déficit, arguant qu'un tel geste risquait de décourager d'autres dons potentiels de cet ordre.

D'autre part, il ne le destinait pas non plus au Capital inaliénable, dont il n'accède qu'au revenu.

De la sorte, le meilleur moyen d'en faire un fonds dont il pouvait disposer à sa guise était effectivement d'inscrire ce don exceptionnel aux recettes du compte ordinaire, dont l'excédent irait grossir les fonds propres en fin d'exercice. Ce compte per ailleurs enregistre toujours les revenus de la fortune propre, comme ceux de la Fondation, ainsi que les contributions des sociétés nationales.

Quant aux frais administratifs, ils forment l'essentiel des dépenses jusqu'à 1943, date à laquelle est décidée une prise en charge des appointements du personnel engagé avant 1939 par le compte des oeuvres de guerre.

Ces différents facteurs font que le CICR dès 1943 est en mesure de générer des soldes positifs qui se traduisent par des versements successifs aux fonds propres pour un total de 2'394'067 francs en 1944, 1945 et 1946, soit un transfert net de 2'331'975 francs pendant la guerre, compte tenu du prélèvement de 62'092 francs en 1939.

Les contributions des Croix-Rouges nationales au compte ordinaire sont très irrégulières, à tendance faible avec un minimum absolu de 54'800 francs en 1941 et 1944.

On relèvera que le nombre de sociétés contributrices passe de 34 en 1939 à 17 en 1942, pour remonter à 29 en 1947.

Hormis le Croix-Rouge britannique qui se révèle la plus généreuse avec des largesses se montant à près de 2 millions de francs suisses sur toute la période, on note l'apport de la

Croix-Rouge américaine, avec 122'000 francs, suivie du Japon et de la Turquie, avec près de 80'000 francs; enfin, seules les Croix-Rouges allemande (Frs.44'250.-), canadienne (Frs.35'850.-), d'U.R.S.S. (Frs.26'700.-), suédoise et norvégienne (Frs.20'800.- chacune) participent pour plus de 20'000 francs au compte ordinaire du Comité international sur la période allant de 1938 à 1946.

4.3.2. Le compte des "oeuvres de guerre"

4.3.2.1. Une comptabilité extraordinaire

Le compte dit "des oeuvres de guerre" devait enregistrer durant le conflit et les années qui suivirent, toutes les opérations relatives aux dépenses et recettes découlant de la guerre, à l'exception des divisions de secours et de transport du CICR, dont le fonctionnement était autonome.

Il s'agit essentiellement de frais de fonctionnement du CICR à Genève, de l'Agence centrale, et des délégations et missions à travers le monde. En 1943 (2), les frais de personnel augmentent en raison de la prise en charge par ce compte extraordinaire des appointements du personnel ordinaire, dont l'activité s'était progressivement vouée entièrement au conflit mondial.

On retrouvera plus tard et dans d'autres organisations ce besoin de recourir aux budgets extraordinaires afin d'assurer la couverture des postes traditionnels quand ceux-ci se trouvent entraînés dans d'autres activités et lestés de nouvelles charges.

Le financement des oeuvres de guerre donne lieu à une première mise au point.

En effet, le CICR s'en est tenu au principe de ne pas accepter de contributions affectées aux frais administratifs de telle ou telle action, ("esr-msrking" dans le jargon actuel) afin de préserver son indépendance et la neutralité de ses actions et a par conséquent sollicité des fonds qui seraient mis à sa libre disposition.

C'est dans ce cadre qu'il a reçu en 1942 la première contribution de grande importance, sous la forme de l'allocation de 3 millions de francs de la Confédération suisse.

Le financement des oeuvres de guerre sera essentiellement le fait des gouvernements, sociétés nationales, entreprises et public suisses, comme le montre le tableau ci-après:

Recettes cumulées du compte des oeuvres de guerre pour la période allant du 1er septembre 1939 au 31 décembre 1946:

Dons des gouvernements	14'822'052.-
Dons des sociétés nationales	9'627'099.-
Dons de corporations, entreprises et particuliers	3'976'422.-
Produits des collectes en Suisse	14'469'223.-
Réalisaations de timbres postaux	1'445'444.-
Frais de messages et télégrammes récupérés	6'394'518.-
Participations de divisions de secours	6'200'728.-
Divers	1'779'064.-

Total	58'714'550.-

4.3.2.2. Les résultats des "oeuvres de guerre"

Du point de vue des résultats, la situation s'est fortement dégradée à partir de 1944.

En effet, ni l'effort accru des sociétés nationales et le rendement important des collectes en Suisse, ni les récupérations de frais de transmission avancés, ni même la participation des divisions de secours aux "oeuvres de guerre" (un pourcentage est perçu sur chaque kilo transporté dès 1943) ne suffirent à contrebalancer une croissance vertigineuse des dépenses (17 millions de francs en 1945), alors que les contributions des gouvernements exsangues se faisaient de plus en plus rares.

Cela explique que le solde reporté de ce compte extraordinaire, qui se montait à plus de 8 millions en 1943, se retrouve quasiment épuisé en 1945, et négatif de plus de 3 millions en 1946. On relèvera cependant que 1'815'000 francs ont été affectés à des réserves en 1944 et 1945, ce qui laisse finalement un défaut de financement de 1'260'000 francs pour la période allant de 1939 à 1946.

Le financement par les Gouvernements fait apparaître une importante participation de la France (Frs.3'958'000.- de 1939 à 1946), de la Suisse (Frs.3'200'000.-), de la Grande-Bretagne (Frs.3'075'000.-) et de l'Allemagne (Frs.2'083'000.-), ainsi que du Japon, du Canada, de la Belgique et de l'Australie (Frs.2'176'000.- à eux quatre).

Au total, l'apport des gouvernements (au nombre de 18) au compte des oeuvres de guerre se monte à quelque 15 millions de francs, soit environ le quart des dépenses sur la même période. En 1942, ces contributions sont fortes de l'apport de 3 millions de la Confédération suisse, alors qu'en 1943, la France fait un effort particulier de 1,4 millions de francs. En 1945, le Japon cesse ses paiements, puis l'Allemagne et la France en 1946.

Quant aux Sociétés nationales, leurs contributions réparties sur la période allant de 1939 à 1946 se montent à 9'627'099 francs, montant dont la Croix-Rouge américaine a assuré plus de la moitié, soit 5'230'760 francs.

Contributions des Sociétés nationales de la Croix-Rouge aux oeuvres de guerre du CICR de 1939 à 1946:

Société nationale américaine	5'230'761.-
canadienne	1'089'806.-
australienne	851'480.-
britannique	731'008.-
italienne	508'000.-
sud-africaine	507'275.-
suisse	200'000.-
néo-zélandaise	121'305.-
de l'Inde	112'260.-
néerlandaise	56'710.-
des Indes néerlandaises	55'000.-
slovaque	29'859.-
norvégienne	29'853.-
polonaise	17'300.-
irlandaise	17'275.-
autres Sociétés (14)	69'207.-

Au titre des dons de corporations, entreprises et particuliers - qui atteignirent près de 4 millions sur la période en question - on relève en 1942 un don de la Banque des règlements internationaux (BRI) de 400'000 francs ainsi qu'un don de 100'000 francs de la part de la Banque nationale suisse (BNS).

4.3.3. Les Comptes des divisions spéciales de secours

Cependant, dans le domaine de biens à transmettre (en nature ou en espèces) ou d'achats déterminés à effectuer, le CICR s'est vu confier d'importants avoirs fiduciaires traités hors de sa propre comptabilité. Il s'agit là des interventions du CICR pour le compte de tiers (réception et distribution des secours).

Ainsi, le Comité a-t-il reçu des fonds avec affectation déterminée de la part de Sociétés nationales ou autres donateurs pour un montant de 52'634'000 francs.

Le CICR a également transmis plus de 5 millions de francs suisses à des personnes nommément désignées (prisonniers de guerre, internés, etc.).

Les frais de transmission par le CICR d'un volume de secours de quelque 3 milliards de francs suisses, se sont montés à 15 millions de francs. Cette somme n'apparaît pas dans les comptes car elle a fait l'objet d'une prise en charge ad hoc par les gouvernements et sociétés nationales intéressés (3).

Les divisions de secours avaient leur propre comptabilité, soumise d'ailleurs aux mêmes règles de révision que les deux autres comptes.

Dès 1943, les frais d'administration centrale imputables aux divisions de secours firent l'objet d'une prise en charge par celles-ci. Ce principe, en quelque sorte l'ancêtre de l'"overhead" actuellement en vigueur au CICR, élimina du total des dépenses annuelles figurant au compte des œuvres de guerre les sommes suivantes:

1943	1'029'264.-
1944	-
1945	2'461'082.-
1946	1'091'199.-
1947	461'286.-
1948	364'775.-

L'année 1944 ne put donner lieu à un tel prélèvement, en raison d'un excédent de dépenses sur les recettes des divisions de secours et des problèmes consécutifs de trésorerie. La taxe fut alors doublement récupérée en 1945.

4.3.4. La Commission Mixte de secours

A la différence du premier conflit mondial, le CICR put dès le début de la guerre compter sur la collaboration de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge. L'action conjointe des deux institutions, menée initialement en parallèle, devait aboutir à une forme de coordination plus étroite et centralisée - par ailleurs facilitée par le transfert de la Ligue de Paris à Genève en septembre 1939 - la Commission Mixte de Secours (ci-après CMS). Cet organe de coopération CICR-Ligue a été créé le 23 juillet 1941 pour mener à bien des opérations d'assistance matérielle sur mandat des sociétés nationales ou d'autres organisations, en faveur de certaines catégories de population civile, essentiellement celles affectées par le blocus économique imposé par les puissances alliées. Il s'agissait bien là d'activités communes telles que décrites par l'article 9 des

statuts de la Croix-Rouge internationale adoptés à la Haye en 1928, qui stipulant que:

"Le Comité international de la Croix-Rouge et la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge collaborent dans les domaines qui touchent en même temps aux activités de l'un et de l'autre, notamment en ce qui concerne les œuvres d'assistance en cas de calamités nationales ou internationales."

L'organisation nouvelle prit la forme d'une Association indépendante, devenant ainsi un organe à différencier des divisions de secours du CICR ou de la Ligue.

L'appel du 22 novembre 1940, lancé durant les séances préparatoires tenues par les deux institutions est en quelque sorte l'acte constitutif de la CMS. Requirant l'envoi de dons en espèces ou en nature et des facilités d'exportation et de stockage, il fut adressé à la quasi-totalité des Gouvernements et Sociétés nationales de Croix-Rouge à travers le monde. Les réponses furent extrêmement limitées (seuls les Gouvernements danois et mexicain ainsi que les Croix-Rouges américaine, danoise, équatorienne et japonaise y donnèrent suite, avec un envoi de fonds s'établissant à 60'550 francs, alors que le Croissant-Rouge turc faisait don de 15'000 kg. de raisins secs) et la Commission, plutôt que de réitérer des appels en termes généraux, préféra au gré des demandes très spécifiques qui lui parvenaient, trouver un ou plusieurs donateurs susceptibles d'y être intéressés, domaine dans lequel la coopération du CICR se révéla indispensable.

L'activité de la CMS consistait en l'achat de marchandises, leur stockage, leur transport et leur distribution. Ce qui paraît relativement simple dans un monde où la liberté du commerce international confine à l'anarchie, l'était évidemment moins en pleine guerre, alors que les économies se désagrégeaient, que les biens de consommations étaient rationnés ou faisaient défaut, et que blocus et contre-blocus dressaient de multiples obstacles administratifs à la circulation des secours.

La Commission fut dotée d'une somme de 2'000 dollars à sa naissance (paritairement versée par le CICR et la Ligue), puis elle s'autofinança par la perception d'une taxe sur le mouvement de ses affaires, à raison de 2 % sur chaque achat affectué et transmis à partir des sommes qui lui étaient remises. Ainsi, en 1941, sur un montant reçu de 5'553'000 francs, elle dépensa environ 3,1 millions de francs en achats divers la même année. Le produit de la taxe atteignit alors plus de 60'000.-lesquels, ajoutés à quelques subventions, constituèrent une somme de Frs.76'500.- destinée à couvrir les frais administratifs de la CMS. Comme ceux-ci ne dépassèrent pas 33'000 francs en 1941, un montant de Frs.43'500.- fut mis en réserve pour les années suivantes qui se révélèrent vite moins fastes.

Son activité de transitaire augmentant dès 1943 en raison de mesures plus rigoureuses de blocus financier, elle préleva également 1 % sur la valeur des marchandises qui lui étaient confiées.

Elle contribua par contre aux frais de mission du CICR, à raison de 200 francs par mois jusqu'en 1942, puis 5'000 francs jusqu'à l'année 1946 durant laquelle ce ne furent pas moins de 360'000 francs par mois: le CICR en effet, négociait les modalités de son activité avec les gouvernements concernés, de même qu'il tenait ses délégués à disposition pour les activités de contrôle.

De 1941 à 1946, son volume d'affaires a atteint les 500 millions de francs.

Ses achats portaient sur des produits alimentaires (lait en poudre, produit lactés, farine, féculents), vêtements, chaussures et produits pharmaceutiques et ont été effectués essentiellement en Hongrie, Suisse et Roumanie.

Achats et transit de biens par la CMS:
(en francs suisses)

	Achats et distribution		Transit	
1941	(2'500 T)	3'000'000.-	-	
1942	(6'500 T)	17'000'000.-	(72 T)	1'000'000.-
1943	(13'100 T)	35'300'000.-	(22'700 T)	44'200'000.-
1944	(13'100 T)	30'500'000.-	(7'900 T)	19'500'000.-
1945				
1946				

Quant au nombre de personnes employées par la CMS, il a connu l'évolution suivante:

31 décembre 1941	16
1942	48
1943	73
1944	131
1945	170
1946	263

La fin des hostilités permit à la CMS d'abandonner ses activités à d'autres organisations et, si elle entra en liquidation en automne 1946, des secours initiés par elle furent encore distribués l'été suivant.

C'est en fait la Ligue qui lors de la 19^{ème} session du Conseil des Gouverneurs à Oxford en juillet 1946 résolut de mettre un terme à son existence à la fin de la même année.

Un solde positif de liquidation de 937'887 francs fit l'objet d'un partage égal entre le CICR et la Ligue au début de l'année 1950.

4.4. LA POLITIQUE DE RECHERCHE DE FONDS PENDANT LA GUERRE

4.4.1. La concertation au sein du Comité

Au début de l'année 1940, M. Martin Bodmer, membre du Comité, - et en son sein, de la commission administrative qui compte en outre MM. Max Huber, Jacques Chenevière et Edouard de Haller - s'emploie activement à la recherche de toutes les solutions possibles au problème du financement, notant que la situation ne pouvait alors que connaître une aggravation.

Ses propositions vont alors dans les directions suivantes:

Une action de presse doit d'abord sensibiliser l'opinion publique, en insistant sur le rôle crucial de l'Agence.

Il convient ensuite de toucher les donateurs potentiels, soit les cantons et la Confédération suisses, les trois loteries suisses, le Comité de l'Exposition Nationale, des personnalités du monde industriel et des milieux de la culture.

De même, l'idée d'une émission spéciale de timbres-poste avec surcharge ou participation aux bénéfices est lancée, ainsi que l'organisation de manifestations diverses (concerts, fêtes, représentations, etc.) en faveur du CICR.

Enfin, M. Bodmer mentionne l'action "la plus importante et la plus pressée", à savoir, la demande d'argent aux gouvernements belligérants.

Cependant, ce recours aux gouvernements ne fait pas l'unanimité au sein du Comité qui ne juge "pas opportun que cette source de recettes devienne primordiale" (4).

Cependant, nécessité fait loi et la notion de "remboursement des frais encourus par le CICR en faveur de certains gouvernements" aura peu à peu raison des réticences du Comité.

4.4.2. Les appels

Le 31 mars 1941, le CICR adresse un appel aux Comités centraux des Sociétés nationales de CR, sous la forme de sa 364^{ème} circulaire. Celle-ci décrit les charges financières du Comité et de l'Agence centrale des prisonniers de guerre, soulignant les frais croissants d'un personnel de plus en plus nombreux et de moins en moins bénévole.

Par cet appel, le CICR sollicite la générosité des sociétés nationales, mais également celle des Gouvernements.

Le même appel est réitéré le 25 mai 1942, accompagné d'un mémorandum sur la situation et les besoins financiers du Comité.

Le Comité précise aux sociétés nationales qu'il a également saisi officiellement les gouvernements et leur demande explici-

tement de l'appuyer auprès de ceux-ci dans sa requête financière.

Divers appels et collectes s'adresseront dès 1940 à la Suisse, dont l'effort des particuliers comme des entreprises et corporations est remarquable.

De plus, en novembre 1945, le Comité envoya un "Mémoire" à quelques gouvernements et sociétés nationales choisis (Grande-Bretagne, Etats-Unis, Canada, Australie et Nouvelle-Zélande), et le remit également à l'Afrique du Sud lors d'une mission. Il dépeint le caractère critique de sa situation, notamment le non-recouvrement croissant de frais spécifiques, l'augmentation de ses tâches, la faiblesse des contributions et la disparition subséquente de ses réserves.

Le CICR y expose également sa crainte de ne pouvoir préserver son entière indépendance, du fait de devoir une trop grande proportion de ses ressources à la Suisse.

La Croix-Rouge et le gouvernement canadien répondront à cet appel, de même que la Croix-Rouge américaine qui en 1946 organise une collecte en faveur du CICR et verse quelque 2'640'000 francs.

Les résultats de la politique du CICR se retrouvent dans le tableau suivant, lequel compare différentes recettes aux dépenses cumulées des comptes ordinaire et des oeuvres de guerre:

En % des dépenses cumulées, contributions

- des Soc. nationales - des Gouvernements

1939	28.7 %	66.5 %
1940	27.0 %	27.6 %
1941	17.0 %	31.0 %
1942	11.7 %	101.5 %
1943	12.1 %	34.1 %
1944	8.4 %	22.5 %
1945	14.1 %	12.1 %
1946	46.9 %	5.1 %

Quant aux appels au peuple suisse, ils ont assuré successivement de 1940 à 1946, 82%, 66%, 45%, 30%, 23%, 12% et 16.5% des dépenses relatives aux oeuvres de guerre.

4.4.3. Services fournis à titre gratuit

Un résultat important du point de vue financier est la jouissance gratuite de locaux pour le Comité grâce à la ville et au Canton de Genève.

Une économie du même type a été également obtenue par la collaboration de personnes bénévoles et le CICR articule le chiffre de 1'100'000 francs pour les collaborateurs en Suisse entre 1939 et 1940.

Un troisième cas à mentionner est celui de la mise à disposition des machines électro-magnétiques de type "Hollerith" par l'"International Business Machines Corporation" via son siège européen, après la fermeture de la Société Phoebus à Genève qui en faisait un usage statistique.

Les services d'IBM à Genève aidèrent à la reconversion des machines et 6 semaines après le début du conflit, celles-ci purent établir, classer, trier et imprimer des listes de détenus et de disparus, gérer les stocks de secours et établir des statistiques récapitulatives à la fin de la guerre.

Le service créé à cet effet au sein de l'Agence occupa, au plus fort de son activité en 1945, 70 à 80 personnes dont 4 fournies gracieusement par IBM.

Ce traitement accéléré des informations permit une économie substantielle de personnel, puisqu'il permit l'établissement de 8'574'041 cartes, plus de 66 millions de tris, soit près de 316 millions de passages de ces dernières cartes.

Par ailleurs, toute la correspondance relative aux prisonniers de guerre bénéficia de la franchise de port prévue par les conventions internationales, ce qui alléga d'autant le budget du CICR, et partant, ses demandes de remboursement aux gouvernements.

On notera enfin que maintes délégations se virent accorder des facilités, à l'exemple de celle du Ceire dont l'essentiel des frais fut pris en charge par la Colonie Suisse d'Alexandrie, ou celle de Berlin dont l'hébergement et l'entretien fut assuré pendant six mois à titre gracieux par une ressortissante allemande que la suite des hostilités devait dépouiller de tous ses biens.

4.4.4. Le recours aux Gouvernements

Durant et après la guerre, la politique du CICR en matière de financement fut de tenter de recouvrer le coût de ses activités menées en faveur des ressortissants de tel ou tel gouvernement. En 1943 d'ailleurs, divers gouvernements et sociétés nationales demandèrent au CICR d'exprimer les dépenses par lui assumées, s'agissant des services rendus à leur égard.

Le CICR fut amené ainsi à produire un mémorandum, le 4 novembre 1943, dans lequel transparaît bien l'ambiguïté de sa situation face au financement par les nations belligérantes:

- impossibilité d'exprimer les dépenses encourues en faveur de tel gouvernement, du fait du caractère même de l'action du

CICR, et du principe de réciprocité qui multiplie le nombre de bénéficiaires;

- mais présentation toutefois d'une étude approximative des dépenses imputables aux gouvernements pour 1942, dont les frais relatifs aux services "nationaux" de l'Agence, au secrétariat du Comité et aux délégations.

De cette façon, le CICR responsabilise les gouvernements ou groupes de gouvernements (Alliés vs. Axe) en leur permettant de se situer ordinalament pour certaines dépenses, tout en se gardant de produire des décomptes, inmanquablement inexacts et partant, sources de litiges.

C'est ainsi que les Français, les Anglais, les Allemands et les Japonais lui versèrent d'importantes contributions (au total 9'954'000 francs) dès 1940 et jusqu'à 1946.

4.4.5. Le rôle de la Suisse

La Suisse, il faut le souligner, occupe une place particulière dans le financement du CICR durant la guerre, puisque toutes origines confondues, elle a couvert entre trois-quarts et plus de 100% des dépenses cumulées du CICR jusqu'en 1942, puis de 40% à 20% entre 1943 et 1946. Du 1er septembre 1939 au 31 décembre 1945, les dons et contributions d'origine suisse ont formé 55% des contributions totales.

D'aucuns pensent que l'on ne pouvait s'attendre à moins de la part d'un pays très largement épargné par la guerre. Si ce fait paraît incontestable, force est de constater cependant que l'effort est varié dans sa composition et révèle un solide consensus autour du rôle de la Suisse en matière d'aide humanitaire.

Le CICR s'est d'ailleurs progressivement ouvert à la Suisse, ce qui est particulièrement frappant dans la composition du Comité lui-même.

C'est en effet sous l'égide du prédécessaur de Max Huber, Gustave Ador, que le conseiller fédéral Giuseppe Motta était entré au Comité en 1923. Tessinois et catholique, ce dernier dérogeait doublement à une coutume remontant à 1863, selon laquelle la co-optation était opérée entre genevois, protestants de surcroît. Même si ceux-ci devaient encore compter pour moitié au sein du Comité à la fin de la guerre, un tournant réel avait été pris par l'institution.

Parce que l'image du CICR était devenue par trop empreinte de dépendance à l'égard des Autorités suisses, le chef du Département politique fédéral, M. Max Petitpierre, devait intervenir en 1947 pour prier le conseiller fédéral Philip Etter - encore en activité - de se retirer du Comité.

4.4.6. Les résultats cumulés

A la fin de l'année 1946, si le compte des oeuvres de guerre présente un solde reporté négatif de plus de 3 millions de francs, il convient de le tempérer comme on l'a vu plus haut par la mise en réserve de 1'815'000 francs entre 1944 et 1945 (provision pour loyers et risques en cours), ce qui le ramène à un défaut net de financement de 1'263'000 francs. Qui plus est, le compte ordinaire a permis un transfert net au capital disponible de 2'226'000 francs, ce qui après combinaison des deux comptes laisse un apport net de près d'un million de francs.

Le bilan au 31 décembre 1945 révéla des provisions pour un montant de 5'310'000 francs au compte des oeuvres de guerre, pour les frais des délégations et pour des risques en cours.

4.4.6. Le prix Nobel

En 1944, le CICR se vit attribuer le Prix Nobel de la Paix pour la 2ème fois de son histoire, Prix qu'en raison des aléas de la guerre il reçut en 1945.

Du point de vue financier, il valut au CICR une somme de 124'887 francs que celui-ci décida de verser à la Fondation en faveur du CICR.

On se souvient que le premier Prix Nobel, en 1917, avait à l'époque grossi le capital inaliénable du Comité, lequel en 1931 avait servi de mise de base lors de la création de ladite Fondation.

4.5. COUP D'OEIL SUR LES ANNEES DE GUERRE

La prépondérance du rôle du CICR en temps de guerre est désormais largement reconnue et les contributions des Gouvernements et Sociétés nationales sont là pour en attester.

Plusieurs faits méritent cependant d'être soulignés s'agissant du financement du Comité international dans la période écoulée:

Les Gouvernements ont pris une part substantielle dans la soutien au CICR, ce qui lui ouvre des perspectives nouvelles. Par rapport à ceux-ci, la Comité a tanté d'obtenir des fonds sous la forme de remboursements pour les activités qu'il avait exercées au bénéfice de leurs ressortissants, soulignant ainsi le caractère de service public international que lui confère son mandat.

Parmi les Gouvernements contributeurs, la Confédération suisse occupe une place spéciale; les prodigalités de sa population comme de ses Autorités ont témoigné à la fois de la chance d'avoir été épargnés par le conflit et de l'attachement à une institution dont les activités et les principes redorent une crédibilité quelque peu mise en doute par les Alliés au sortir de la guerre.

Au plan budgétaire, on note la séparation des activités en comptes ordinaire, des "oeuvres de guerre" et de secours, en raison de leur caractère extraordinaire. Par ailleurs, l'importance du volume des secours a rendu nécessaire un prélèvement destiné à la couverture des dépenses administratives ainsi occasionnées, prélèvement préfigurant les futurs "overheads".

Enfin, de genevois, le CICR est devenu suisse dans sa composition, notamment sous la présidence de Max Huber (1928-1947), par ailleurs troisième membre non originaire du canton de Genève et premier ressortissant de la Suisse alémanique.

NOTES:

(1): cf. Rapport du comité international de la Croix-Rouge 1939-1947, Genève, mai 1948,

- Vol. I: Activités de caractère général,
- Vol. II: Agence centrale des prisonniers de guerre,
- Vol. III: Actions de secours.

(2): cf. supra.

(3): cf. supra.

(4): cf. archives du CICR, lettre du président Huber au conseiller fédéral Pilet-Golaz, DFF, du 30 mai 1941.

V. LA PERIODE D'APRES-GUERRE

5.1. DETERIORATION DE LA SITUATION FINANCIERE ET PREMIERES MESURES AU LENDEMAIN DE LA GUERRE

5.1.1. La poursuite des activités

La guerre finie, le CICR est de tous les organismes non gouvernementaux celui qui a conservé la plus grande infrastructure de protection et de secours.

En effet, si ses activités de protection en faveur des prisonniers alliés ont pris fin avec la cessation des hostilités, le Comité ne doit pas moins continuer d'oeuvrer en faveur des civils (renseignements, assistance judiciaire, secours) et des prisonniers de guerre allemands en vue de hâter leur rapatriement, quand bien même mainte puissance détentrice entend utiliser cette force de travail à sa reconstruction. Par ailleurs, le CICR fort de l'expérience des années de guerre, entend en faire profiter le droit humanitaire international, non seulement par le rapport de ses activités, mais également et surtout par l'établissement de nouveaux projets de Conventions internationales dont l'absence s'est révélée cruelle.

5.1.2. Le sauvetage financier du CICR par la confédération

Début 1946, la situation financière du CICR était devenue critique. Le report du solde des oeuvres de guerre se réduisait à une peau de chagrin, et malgré une sévère compression des dépenses, le budget restait vertigineusement déficitaire.

Des négociations avec le Conseil fédéral suisse furent menées dès l'automne 1945 et une avance de 5 millions de francs fut consentie par les Chambres fédérales en décembre, puis portée à 7 millions et demi en mars 1946, suite à l'envoi par le CICR d'un memorandum particulièrement alarmant; dans celui-ci, en effet, le CICR révélait son incapacité à assurer la continuation de ses activités au-delà du 31 mai 1946. Y était joint un projet de message télégraphique aux Gouvernements et Sociétés nationales, annonçant la liquidation immédiate de ses activités faute de disposer des ressources monétaires nécessaires.

En fait, le Comité n'utilisa cette avance qu'à concurrence de 3 millions de francs afin de redresser sa trésorerie au début de 1946, somme qui jusqu'en 1960 figurera au passif du bilan.

Une expertise du directeur du contrôle fédéral des finances (M. Ruedi) eut lieu en 1946, en relation avec ces négociations, expertise dont il est question plus loin.

Ce sera là d'ailleurs une constante pour le CICR, que de se livrer à une étude d'organisation lorsqu'il sollicitera un appui accru de la confédération suisse.

5.1.3. L'Appel aux Gouvernements et Sociétés nationales

Ces avances ne parvenant pas à ce stade à tranquilliser le CICR sur son avenir financier, celui-ci fait parvenir à tous les Gouvernements et Sociétés nationales une nouvelle circulaire datée du 25 juin 1946, dans laquelle il expose ses activités durant la guerre, sa situation financière, ses obligations pour les années à venir et l'impérieuse nécessité où il se trouve d'obtenir les fonds adéquats.

Le Comité mentionne entre autres que dans le domaine des secours, son intermédiation a valu aux Sociétés expéditrices des quelque 380'000 tonnes, une économie estimée à plus de 65 millions de francs suisses par rapport à ce qu'aurait coûté le recours à des maisons commerciales privées.

Les fonds requis par le CICR dans sa circulaire sont de deux ordres:

- ceux qui doivent assurer ses dépenses administratives d'une part, et
- ceux qui devraient permettre la préparation des actions en cas de guerre ou de calamité, sur la base d'un fonds de "premiers secours" devant être reconstitué périodiquement.

Deux mois plus tard, une conférence préliminaire des Sociétés nationales de la Croix-Rouge se réunit à Genève, et ayant pris conscience de l'acuité des problèmes financiers du Comité, approuve la résolution suivante:

"La Commission ayant constaté, (...) que (...) des mesures immédiates s'imposent pour rétablir la situation financière présente du Comité international; que dans ce but, il est nécessaire qu'une somme évaluée à 15 millions de francs suisses soit mise à la disposition du Comité international d'ici à 1950 pour couvrir le déficit actuel de son oeuvre de guerre et lui permettre de mener à bien son activité traditionnelle.

En conséquence, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge sont invitées à fournir au Comité international de la Croix-Rouge, par tous les moyens à leur disposition, et éventuellement avec le concours de leur Gouvernement et de la population, une contribution extraordinaire de 15 millions de francs suisses, dont 10 millions avant la fin de 1947.

Les Sociétés nationales fixeront elles-mêmes leur participation respective à cette contribution extraordinaire." (1). Cette initiative, qui relève de la Croix-Rouge américaine, trouve un prolongement dans une réunion des chefs de délégation des Sociétés nationales, laquelle va nommer une Commission pour le Financement du Comité international de la Croix-Rouge (composée de 5 membres, les Croix-Rouges de Belgique, Royaume-Uni, Suède,

Italie et France), dont l'objet sera d'étudier un barème de répartition de la contribution extraordinaire de 15 millions entre toutes les Sociétés nationales, barème inspiré de celui de l'UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration), tel que modifié par l'Organisation Internationale pour les Réfugiés.

Une fois le barème établi, le CICR, dans l'attente des versements promis par les sociétés nationales ou les Gouvernements, se prit à espérer qu'il tenait là enfin la structure d'un système permanent de contributions en vue d'assurer son financement régulier.

5.2. LES FONDS BLOQUES

5.2.1. Le don japonais

Peu avant la fin des hostilités, un fonds important mis à la disposition du CICR par Tokyo fut bloqué "en raison des mesures monétaires prises à cette époque par les Puissances" (2).

C'est en août 1945 que le gouvernement impérial japonais notifia le CICR d'un versement extraordinaire de 10 millions de francs, en raison de l'activité développée en faveur des détenus japonais.

Cependant, le CICR fut empêché de toucher la somme promise, la Confédération ayant bloqué par mesure de précaution les avoirs japonais en Suisse, dans le cadre de l'arrêté fédéral du 14 août 1945, et suite à la pression conjuguée des autorités britanniques et américaines.

Ces dernières arguaient devant la "Far Eastern Commission" des Alliés, quant au don de 10 millions fait au CICR, que cette somme leur revenait de droit en raison de gains de change substantiels que les japonais avaient réalisés lors du transfert par le CICR de fonds destinés à des secours aux détenus américains et britanniques détenus au Japon.

On notera pour la petite histoire, que les gouvernements en question exigeaient des détenus libérés le remboursement des sommes ainsi allouées... et que dès lors l'argumentation débouchait sur un bénéfice intégralement en faveur desdits gouvernements.

Malgré des prétentions incontestables, le CICR dut attendre jusqu'à 1949, le 18 mars, pour que le Département d'Etat américain reconnaisse qu'il était du ressort des autorités suisses de trancher quant à savoir à qui revenait la somme japonaise de 10 millions. C'était là indiscutablement le résultat d'une diplomatie souterraine active, dans laquelle les avocats Rubin et Schwartz à Washington, ainsi que le Dr. Max Wolf du CICR prirent une part prépondérante.

Quant aux autorités britanniques, si elles abandonnèrent leur opposition, c'est uniquement dû au fait que le CICR était seul bénéficiaire des fonds, fonds d'autant plus nécessaires que l'après-guerre ne lui accordait aucun répit financier.

Enfin, cette somme fut considérée par le CICR comme un arriéré de contributions du Japon et permit de couvrir le déficit laissé par les Oeuvres de Guerre, pour lequel un emprunt de 3 millions avait été nécessaire au début de 1946, sur les 7,5 millions mis à disposition par la Confédération.

A l'instar des nombreux autres fonds étrangers bloqués en Suisse, ceux-ci ne portèrent aucun intérêt. Quant au paiement, effectué par le truchement de l'office suisse de compensation, il bénéficia d'une réduction spontanée de un demi à un quart de pour-cent sur la commission habituellement prélevée.

5.2.2. Les fonds allemands bloqués

Ces fonds sont la contrepartie d'une des ventes d'or de la Reichsbank à la Banque Nationale Suisse, d'une valeur de 15 millions, et proviennent du fait que, comme le Japon, l'Allemagne avant de capituler, avait tenté in extremis de faire un geste en faveur de ses ressortissants qui allaient être privés de toute protection.

L'argent fut bloqué sur un compte (le Girokonto II), et la Suisse en 1945, lors de négociations avec les Alliés, déclara que cet argent ne saurait être utilisé que pour les besoins de la représentation du gouvernement allemand en Suisse, la défense de ses intérêts à l'étranger (puissances protectrices), et ses contributions au CICR.

Le texte français de cette communication donne alors naissance, au sein du CICR, à la conviction que l'Allemagne lui avait attribué une partie de la conversion des 15 millions d'or. Il n'y avait cependant aucune prétention juridique pour le CICR, qui malgré cela obtint 2 millions que l'Allemagne s'était formellement engagée à lui remettre le 6 mai 1945, soit un demi-million en 1945 et le solde en 1947.

En 1950, la situation avait quelque peu évolué, sans pour autant être plus favorable au CICR.

En effet, si les autorités fédérales reconnaissent au CICR une créance de plus de 10 millions de francs, elles faisaient état de ce que le solde du Girokonto II (9 millions) suffisait à peine à couvrir le budget du Service des intérêts allemands pendant 2 mois.

Quant au Girokonto I, il était bloqué au faveur de certaines catégories de créanciers privés.

A ce moment là, le CICR estime à 18'300'000 francs ce que le "service allemand" lui a coûté, et espère en obtenir quelque 30% comme part sur le solde du fonds.

L'affaire en est là, quand Bonn décide de régler sa dette à l'égard du CICR en septembre 1950, dette qu'elle estime à 12'700'000 francs pour la période allant de la capitulation à fin 1948, et qui fera l'objet de versements annuels.

Comme il avait été entendu avec la Confédération que tout remboursement allemand viendrait en déduction des prétentions du CICR, celui-ci abandonne celles-là et se borne à revendiquer auprès du gouvernement fédéral allemand une somme supplémentaire de 2'360'000 francs correspondant aux frsis encourus pendant l'année 1949.

5.3. LES ALEAS CROISSANTS DU FINANCEMENT

5.3.1. Le début de la période noire

Cependant, outre ces versements exceptionnels - auxquels il convient d'ajouter les quelque 2 millions de francs versés par la Croix-Rouge britannique au compte ordinaire en 1946 - force est de constater que le soutien au CICR décroît au moment où les efforts des nations sont portés vers la reconstruction. Pourtant, le CICR ne peut, lui, démobiliser à la fin des hostilités, car des milliers de prisonniers de guerre non encore libérés et l'occupation des pays vaincus lui créent encore de nombreuses obligations.

Ainsi, nombre de Sociétés nationales et de gouvernements ne renouvellent pas leurs contributions en 1946 et le compte des oeuvres de guerre voit un solde de moins 3 millions se reporter sur 1947.

Par ailleurs, le CICR ne peut compter sur une aide accrue du public suisse, celui-ci étant fortement sollicité, non seulement par le CICR, mais également par la Croix-Rouge suisse (ce qui dès lors n'ira jamais sans créer quelques problèmes entre les deux institutions), et qu'à cela se greffe dès 1944, en plus des multiples initiatives privées, religieuses ou laïques, l'organisation du Don Suisse.

5.3.2. Le Don Suisse

Cette action menée au niveau national et dirigée par l'ancien conseiller fédéral Wetter, comprend d'une part des fonds fournis par les Autorités fédérales, et d'autre part les revenus d'une collecte nationale.

Déployant son activité sur près de 4 ans, soit à travers ses propres services, soit avec le concours d'organisations humanitaires préexistantes (dont le CICR et la CRS), le Don Suisse a

obtenu plus de 150 millions de francs de la Confédération et quelque 50 millions des cantons, communes, associations ou particuliers.

Par ce biais, la Suisse, qui à l'instar de la Suède et du fait de sa neutralité s'était tenue à l'écart de l'UNRRA créée par les alliés, entendait participer au vaste élan de solidarité de l'après-guerre.

Une seconde collecte eut lieu en 1948, sous les auspices de l'Aide suisse à l'Europe (association groupant les principales organisations suisses d'entraide), qui recueillera 6 millions et demi de francs, dont un peu moins de 2 millions iront au Don Suisse sur la point de boucler son action.

5.3.3. La recherche de fonds auprès des Sociétés nationales

Privé de ses moyens habituels de financement du temps de guerre, le CICR espère dès 1946 trouver par l'entremise des Sociétés nationales une meilleure assise financière.

En effet, la résolution votée par la Conférence préliminaire de juillet-août 1946 admet bel et bien le principe d'une contribution au CICR fournie par les Sociétés nationales, leur gouvernement ou les populations, la responsabilité en incombant in fine à la première.

Ce principe devrait se matérialiser par les rentrées de la contribution extraordinaire de 15 millions de francs annoncée dans la résolution.

A cet égard, le CICR sera vite déçu, la première tranche de 10 millions payable jusqu'à 1947 n'étant couverte à cette échéance qu'à raison de 16% et par un tiers seulement des sociétés nationales.

5.4. LA REACTION DU CICR

5.4.1. Réorganisation: le Rapport "Ruedi"

Un important changement intervient en 1946, lorsque, sous l'impulsion du président Max Huber, une véritable direction est créée, afin de soulager le Comité des fonctions exécutives et des tâches journalières dont il s'est acquitté à titre gracieux jusque-là.

Au chapitre de la réflexion financière, il est également intéressant de relever le rapport de M. Ruedi, chef du Contrôle fédéral des finances, qui avait été mandaté en mars 1946 pour

entreprendre une expertise sur le financement du CICR. Son rapport, remis fin juin, proposait les conclusions suivantes:

- le CICR devait insister sur le crédit qu'il détenait envers les gouvernements, eu égard au taux de récupération élevé de prisonniers que son intervention avait permis,
- les contributions des gouvernements et sociétés nationales devaient être considérées comme une prime d'assurance, et il convenait d'ancrer dans les futures Conventions le principe de la contribution obligatoire,
- il s'agissait de rationaliser l'organisation, pour ensuite établir un budget et fixer la quote-part de tous les Etats ayant adhéré à la Convention,
- la solution idéale serait de bénéficier des revenus d'un fonds spécialement constitué à cet effet, mais pratiquement il vaut mieux demander une contribution annuelle de chaque pays signataire,
- à cet effet, il convient de multiplier les démarches diplomatiques tant en Suisse qu'à l'étranger (Fund-Raising).

Enfin, son rapport souligne la nécessité d'une base conventionnelle pour les contributions gouvernementales, sur fond de barème, et précise la notion - déjà présente de manière diffuse au sein du CICR - de l'état d'organisation permanente autour d'un nombre restreint de collaborateurs qualifiés.

5.4.2. Les résultats de 1946 à 1948

Concernant le compte ordinaire, les trois années se terminent par un excédent, de

63'908.-	en 1946,
41'550.-	en 1947,
18'354.-	en 1948,

chaque fois versé au Fonds de Capital, lequel se voit également augmenté en 1947 par le transfert du don de la Croix-Rouge britannique de 2 millions de francs de 1946.

Au 31 décembre 1948, les fonds propres du compte ordinaire s'élèvent à 3'325'446 francs.

Du point de vue des recettes, hormis le don britannique cité ci-dessus (qui avait été porté immédiatement au bilan), on relève essentiellement 2 sources, à savoir les contributions des sociétés nationales et les revenus du fonds ordinaire et de la fondation en faveur du CICR:

	Contr. des SN	Revenus du Fonds
1945	70'770.-	39'785.-
1946	55'084.-	44'173.-
1947	25'691.-	61'668.-
1948	23'803.-	82'909.-

La forte diminution des contributions statutaires s'explique du fait de la situation financière désastreuse dans laquelle se trouvent la plupart des sociétés nationales d'une part, et par le respect de l'engagement de verser leur part de la contribution extraordinaire pour certaines d'entre elles par ailleurs.

Quant aux revenus des fonds, ils profitent dès 1946 du don de la Croix-Rouge britannique, lequel n'est véritablement transféré et placé en titres suisses qu'en 1948, en raison des difficultés monétaires, d'où une augmentation graduelle des revenus.

5.4.3. Le compte des oeuvres de guerre

C'est à travers cette structure - maintenue à la fin de la guerre en raison de la poursuite des activités de secours et des rapatriements - qu'apparaissent véritablement les difficultés financières du CICR, son mouvement étant quelque 300 fois celui de la structure ordinaire en 1946 et 1947:

	Dépenses: - Compte ordinaire	- C. des oeuvres de guerre
1946	56'326.-	15'849'677.-
1947	50'887.-	16'543'016.-
1948	105'612.-	5'202'471.-

Le CICR fait la distinction dans les oeuvres de guerre entre les fonds à affectation déterminée et les fonds à libre disposition.

Les premiers ne connurent pas de problèmes spécifiques, donnant lieu à des soldes actifs reportés d'une année à l'autre.

Quant aux fonds à libre disposition, ils continuèrent de se révéler insuffisants et début 1946, la situation devint si périlleuse que le CICR se vit contraint de faire appel au Conseil Fédéral; celui-ci pouvait en effet octroyer à titre d'avance un montant de 5 millions de francs au maximum, selon les termes de l'arrêté fédéral du 20 novembre 1945, montant porté à 7.5 millions le 5 avril 1946 (l'octroi était subordonné à une clause d'indigence, le Conseil Fédéral avait été alerté par le CICR dès l'automne 1945 de ses craintes d'un défaut de financement imminent).

Le CICR n'eut en fait besoin que de 3 millions de francs à titre d'avance, le déficit de 1947 étant sensiblement réduit.

Les déficits annuels, en fait ceux concernant les fonds à libre disposition du CICR, furent les suivants:

1946	3'285'260.-
1947	566'996.-
1948	1'361'994.-

Comme il demeurait un solde actif de 207'118 francs reporté de l'exercice précédent, le solde passif s'établit à 3'078'142 francs à fin 1946.

Les recettes principales:

	Cvts	SN	Collecte
1946	590'558.-	3'403'694.-	1'879'617.-
1947	3'412'946.-	1'204'332.-	1'237'895.-
1948	126'854.-	1'161'481.-	1'235'398.-

On notera pour 1946 la contribution de 2'640'000 francs de la Croix-Rouge américaine qui avait organisé une collecte nationale en faveur du CICR, et pour 1947, une contribution de 1 million et demi du gouvernement français, idem pour le gouvernement fédéral allemand sur les fonds gérés par la Suisse.

1947 devait voir s'achever le paiement de la première tranche de 10 millions sur la contribution extraordinaire décidée par les sociétés nationales. Il n'en fut rien, le CICR n'en ayant finalement touché que le cinquième.

5.4.4. Prospection en Amérique Latine

Outre les efforts en Europe et les contacts serrés avec la Confédération, le CICR a envisagé dès fin 1946 la possibilité d'une recherche active de fonds hors de l'Europe, et notamment en Amérique Latine, où le potentiel économique était toujours plus prometteur, et où l'Oeuvre Nansen avait organisé une collecte au lendemain de la première guerre mondiale (3).

Cependant, l'idée de la collecte semble avoir été abandonnée et le CICR utilisa le truchement de ses délégués sur place pour susciter l'intérêt financier de certains gouvernements et sociétés nationales à son égard. Il avait à ce moment placé certains espoirs dans une mission spéciale que Georges Dunand, directeur-délégué pour les questions de financement, devait affectuer sur ce continent en vue de développer les liens entre le CICR et les sociétés nationales. Celle-ci eut lieu de

février à juillet 1947. Elle devait également et surtout traiter des problèmes financiers avec ses différents interlocuteurs, qu'il s'agisse de sociétés ou de leurs gouvernements, et si le projet d'une collecte analogue à celle de l'Oeuvre Nansen en 1918 avait été abandonné, on pensait néanmoins susciter un intérêt financier substantiel dans ces contrées.

Le résultat, du point de vue des contributions uniquement, fut extrêmement modeste, l'El Dorado se dérochant sitôt entr'aperçu: Des gouvernements, seuls le Venezuela (Fra.17'910.- en 1948), la Colombie (Frs.15'000.- dès 1950) et la Brésil (Frs.16'769.- en 1951 puis des contributions régulières dès lors) donnèrent une quelconque suite à cette mission.

Quant aux sociétés nationales, celles d'Argentine, de Bolivie et d'Uruguay continuèrent à ne rien verser du tout.

Un certain nombre de sociétés (Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Paraguay, Salvador et Venezuela) firent un effort temporaire en 1947, 1948 et/ou 1949.

Seules les sociétés chilienne et équatorienne augmentèrent visiblement et durablement leurs contributions depuis ce moment là, mettant ces résultats de la mission au bénéfice du sophisme "post hoc ergo propter hoc".

Celles de Colombie et du Costa-Rica ne commencèrent à verser une contribution qu'à partir de 1950, et la société cubaine eut également un comportement très éloigné des buts de la mission, avec quelques contributions sporadiques.

Enfin, les sociétés brésilienne et péruvienne interrompirent précisément en 1947 leurs contributions, ce qui devint même quasiment définitif pour la première, après un ultime versement en 1948 (4). L'évolution des sommes reçues de ces sociétés est la suivante:

1945	7'363.-
1946	10'282.-
1947	37'115.-
1948	29'346.-
1949	9'671.-
1950	9'095.-

Dès lors, avec l'appui vraiment régulier de 7 seulement des sociétés, les contributions latino-américaines ne dépassèrent pas la somme de 10'000 francs avant 1960.

5.4.5. La réflexion interne

En 1947, alors que les contributions attendues pour 1948 se réduisent à une peau de chagrin, que le déblocage des fonds allemand et japonais semble fort éloigné et que la collecte nationale marque le pas (la population hésite à soutenir des

activités de plus en plus en faveur des allemands), le CICR en vient à soumettre la question de son financement à une large et formelle réflexion interne.

Il s'agit effectivement pour l'institution d'une affaire qui n'est rien moins que sa survie, et deux échéances se profilent, dont il convient de tirer parti. Il s'agit de la Conférence internationale de Stockholm en 1948 et de la Conférence diplomatique de 1949.

La stratégie consiste à mettre sur pied un plan de financement à présenter dans le cadre de ces 2 conférences.

C'est au sein d'une commission spéciale pour son financement que les responsables du CICR se retrouvèrent à 3 reprises pour discuter les bases du plan de financement (5).

Il fut alors décidé que le financement du Comité International était à dissocier de celui de la Ligue, qu'il pouvait tendre à l'universalité et n'être pas purement suisse, et qu'un financement de base devrait être envisagé, sans pour autant exclure un financement volontaire, lequel permettrait la création de fonds spéciaux.

Ces orientations avaient émergé tout au long de débats bipolarisés sur la peur d'une dépendance néfaste du CICR, par rapport à la Suisse (Gouvernement, Croix-Rouge et public) pour les uns, ou par rapport aux autres nations pour les autres.

La commission finit par s'entendre sur un équilibre des sources situé entre la Suisse, les gouvernements et les sociétés nationales.

Quant au passage à la pratique, le CICR envisage de laisser aux gouvernements et sociétés nationales le soin d'élaborer un barème répartissant leur effort, lors de la prochaine conférence internationale.

L'idéal selon la commission serait alors une modification des statuts lors de la conférence de Stockholm, et l'inclusion d'un article spécial dans les futures conventions de 1949 en vue de lier à la fois sociétés nationales et Etats au financement du CICR.

Cette large réflexion va amener le CICR à une étape charnière dans l'histoire de son financement, celle des deux conférences de 1948 et 1949.

5.5. LA CONFERENCE INTERNATIONALE DE STOCKHOLM

5.5.1. Les antécédents

Dans la dialectique délicate du financement, force est de relever, jusque-là, l' inanité des vœux réitérés lors des conférences.

Concernant le compte ordinaire, et sur la période de 1921 à 1947, les contributions des sociétés nationales ont peu varié en importance, (81'000 francs en moyenne annuelle), exception faite de la contribution de la Croix-Rouge britannique qui, en 1946, égala la totalité des autres contributions sur toute la période.

Par ailleurs, dans les années de paix de cette période, les contributions des sociétés nationales n'ont pas couvert la moitié des dépenses courantes.

Quant au compte des oeuvres de guerre, si les contributions des sociétés nationales augmentèrent d'importance entre 1942 et 1946, elles ne parvinrent qu'exceptionnellement à couvrir le tiers des dépenses en 1946 (en moyenne 16% et 10 millions de francs de 1939 à 1947).

De cette situation découle le constat suivant pour la CICR:

S'il entend persister dans son recours quasi univoque aux sociétés nationales, il convient de lier celles-ci de façon plus formelle, l'idée étant de leur imposer le versement d'un pourcentage fixe de leur budget, comme cela a été proposé par la XIème Conférence internationale (d'après certains calculs, un quart de pourcent suffirait à produire plus d'un million de francs par an).

L'idée était bonne, mais sa réalisation se serait heurtée à une forte résistance à la fois de la Ligue et de maintes sociétés nationales.

La CICR, devant la Conférence de Stockholm, décrivit ce qui lui paraissait être la solution idéale bien qu'irréaliste de son financement, soit la constitution de fonds inaliénables assez importants, dont il pourrait toucher les revenus.

Il soumit ensuite le principe de l'aide financière obligatoire au CICR, comme à tout autre organisme de la Croix-Rouge, préconisant l'adoption d'un barème et la nomination d'une commission chargée de préparer celui-ci. Comme prévu, l'accent était mis sur la responsabilité des sociétés nationales.

Ce rapport à la Conférence se termine cependant par un rappel de la résolution prise par la Commission spéciale d'étude chargée d'examiner les moyens de renforcer l'efficacité de l'action du CICR, réunie à Paris en mai 1947, qui estimait, vu les profits retirés par les nations de l'activité du CICR, et les charges déjà lourdes incombant aux sociétés nationales, qu'il appartenait aux gouvernements d'assurer au CICR, dès le temps de paix, les ressources financières nécessaires, et qu'un principe de barème devait être fixé par les Conventions. De la sorte, le CICR pavait le chemin menant à la Conférence Diplomatique de 1949.

5.5.2. Les résultats: la Commission pour le financement du CICR

Du point de vue financier, le produit essentiel est la résolution VIII, par laquelle la Conférence "décide de nommer une Commission composée de quelques membres expérimentés dans le domaine financier pour décider de la méthode à appliquer pour fournir un appui financier régulier au Comité International de la Croix-Rouge", et recommande la collaboration de celui-ci afin qu'il fournisse les éléments d'appréciation nécessaires. Par ailleurs, et afin "d'assurer effectivement ce financement", la Conférence "donne à la Commission le pouvoir de s'adresser à cet effet aux Gouvernements et aux sociétés nationales, sans attendre la XVIIIème Conférence internationale; toutes démarches auprès des Gouvernements devraient être faites par l'entremise du Président de la Commission Permanente de la Conférence internationale de la Croix-Rouge".

Le nombre des membres de la Commission est alors fixé à cinq, et les sociétés nationales de Belgique, du Canada, des Etats-Unis, de France et de Norvège sont désignées pour nommer chacune un représentant.

Obligation est ainsi faite au CICR d'ouvrir ses livres de comptes à un organe extérieur, et à cette contrainte formelle va s'ajouter de facto l'obligation pour l'institution de réévaluer l'ensemble de ses activités afin de les réduire à l'essentiel.

En effet, le CICR mène encore de multiples actions, notamment dans le domaine des secours, dont maintes pourraient faire l'objet d'un transfert à d'autres organisations, dont les sociétés nationales elles-mêmes.

Une fois opérée cette sélection, le CICR serait à même d'établir un budget pertinent en vue de le soumettre à la Commission.

5.6. LA SITUATION ENTRE LES DEUX CONFERENCES

5.6.1. L'effort des Sociétés nationales

La Commission du Financement s'est réunie en avril 1949, afin d'évaluer le montant de la contribution globale des sociétés nationales pour l'année 1949 et l'a alors fixée à 1'500'000 francs, soit le tiers du budget du CICR.

En octobre, lors de sa seconde session, elle a décidé d'une clé de répartition entre 67 sociétés nationales, la Croix-Rouge suisse en étant exemptée en vertu des "charges spéciales qu'elle

assumer d'autre part", c'est-à-dire en raison de sa situation particulière comme société connaissant la présence d'un autre organisme Croix-Rouge (le CICR puis la Ligue) sur son territoire et partant, une concurrence au niveau de son financement.

Le barème décidé par la commission s'inspira de celui qui prévalait alors pour les Nations Unies.

Des 67 sociétés nationales, 52 appartiennent à un Etat membre, le cumul des contributions de ceux-ci couvrant en 1950 98,61% des frais de l'ONU.

De là vient l'idée de leur appliquer par analogie 98,61% de la contribution globale, les 1,39% restant étant répartis entre les 15 autres sociétés.

Barème du budget ordinaire de l'ONU pour 1950:
(quotes-parts supérieures à 1%)

Etats-Unis	39,79%	
Royaume-Uni	11,37%	
U.R.S.S.	6,34%	(15,08% en 1955)
Chine	6,00%	
France	6,00%	
Inde	3,25%	
Canada	3,20%	
Suède	1,98%	
Australie	1,97%	
Argentine	1,85%	
Brésil	1,85%	
Pays-Bas	1,40%	
Belgique	1,35%	
Union sud-africaine	1,12%	
Pologne	0,95%	(1,73% en 1955)

Cependant, les Etats-Unis seraient amenés à en acquitter 39,79%, ce qui outrepassait la limite fixée à 30% par la commission.

Il est alors décidé de reporter l'excédent de 9,79% entre les autres sociétés à raison de 5% entre les 52 pays membres des Nations Unies et 4,79% entre les 15 autres.

Membres ONU:

Etats-Unis	30 %
Autres	63,82 %

Non ONU:

Suisse	- -
Autres	6,18 %

On trouvera ci-dessous le détail des quote-parts supérieures à 1 pour-cent:

Etats-Unis	30,00 %
Royaume-Uni	12,34 %
U.R.S.S.	6,88 %
Chine	6,51 %
France	6,51 %
Inde	3,53 %
Canada	3,47 %
Suède	2,15 %
Australie	2,14 %
Argentine	2,01 %
Brésil	2,01 %
Pays-Bas	1,52 %
Belgique	1,46 %
Union S. Africaine	1,22 %
Espagne	1,12 %
Allemagne (Féd.)	1,07 %
Pologne	1,03 %
Italie	1,02 %

Deux sociétés, celles du Liechtenstein et de Monaco, ont une quote-part nulle.

Sur cette base, un appel est lancé aux sociétés nationales - et par leur entremise aux gouvernements - par la commission, suite à sa session du 6 octobre 1949. Il est signé par son président, le représentant de la France, M. De Truchis.

Cet appel recevra une réponse effective de 36 sociétés pour 669'000 francs, soit 44 % de l'objectif prévu.

5.6.2. Les nouveaux conflits

Divers conflits ont surgi depuis la fin de la seconde guerre mondiale, provoquant l'intervention du CICR à différents degrés.

C'est le cas de l'Indochine, où les troubles de 1946 se sont poursuivis en 1947. Un délégué y fut dépêché, dont l'activité se borna à des activités de secours et d'agence.

L'Indonésie vit en 1947 reprendre les hostilités entre forces néerlandaises et forces républicaines, plus particulièrement dans l'île de Java. La délégation de Singapour, en raison de sa proximité, s'occupa de l'envoi d'importants secours et de la protection des différentes populations.

A la même période, en juillet 1947, des troubles sanglants font suite à la proclamation de l'indépendance de l'Inde, qui a marqué le début de l'ère des décolonisations. Des millions de personnes sont amenées à se déplacer pour trouver un refuge dans une atmosphère de guerre civile. A l'instar du Cachemire, où une grave dégénération des troubles put être évitée, tout le sous-continent fut la proie d'une scission entre populations indienne et musulmane, dont les antagonismes se virent radicalisés par les événements. Le CICR tint son rôle d'intermédiaire neutre, dans la fourniture de secours comme dans la protection des populations civiles et celle des prisonniers de guerre.

Le CICR intervint également dans le cadre de la guerre civile qui secoua le Paraguay au printemps 1947.

En Grèce, le CICR poursuivit son activité traditionnelle, alors que dès la fin de 1946 la guerre civile s'était aggravée. Il s'agit alors essentiellement d'une action de secours à la population, les visites des camps d'internement se heurtant à de grandes difficultés.

Enfin, la Palestine connaît un regain de tension avec l'approche du retrait des troupes britanniques le 15 mai 1948, date de la fin du Mandat.

Le CICR envoie sur place huit délégués médecins et dix infirmières, conformément à un plan de travail budgétisé à un million de francs environ.

La Trésorerie britannique s'engage alors à en couvrir la moitié (soit 30'000 livres sterling), alors que l'Agence juive et les pays arabes voisins assurent pratiquement le demi-million restant (la Ligue arabe se portant garante du versement de ceux-ci).

Très rapidement, le problème des réfugiés devint crucial et le CICR s'employa, en plus de ses activités de protection pure, à la distribution de secours. C'est ainsi que dès la fin 1948, le CICR fut associé à l'opération de secours des Nations Unies en Palestine (UNRPR), à l'instar de deux autres organisations privées, la Ligue et l'American Friends Service Committee (organisation des Quakers), prenant complètement à charge un demi-million de réfugiés pendant plus d'une année.

Un premier crédit de 5 millions de dollars fut mis à la disposition du secrétaire général des Nations Unies, et le CICR put organiser ses secours de manière indépendante dans la zone qui lui avait été attribuée.

Les Nations Unies y consacrèrent quelque 144 millions de francs et se substituèrent graduellement aux premiers agents d'exécution cités ci-dessus (6).

5.6.3. La situation fin 1948

Le déficit du compte général fin 1948 se monta quasiment à 2 millions de francs. Il sera couvert partiellement par diverses contributions et recettes tardives enregistrées en 1949 qui le ramènent à près d'un million.

Le solde est alors amorti par utilisation d'une partie des dons japonais et italiens versés en mai-juin 1949.

Pour le Comité international, dont les finances sont exsangues, il est plus qu'à jamais temps de porter devant la communauté internationale le problème toujours irrésolu de son financement, malgré la récente Conférence de Stockholm et les résolutions prises à cet égard par le monde de la Croix-Rouge, résolutions trop timidement appliquées pour l'heure.

C'est pourquoi la CICR se tourna alors vers les Gouvernements, et la proche Conférence diplomatique qui doit se dérouler à Genève.

5.7. LA CONFERENCE DIPLOMATIQUE DE 1949

5.7.1. Les tenants

Convoquée par le Conseil fédéral suisse, la Conférence Diplomatique débuta le 21 avril pour se clore le 12 août 1949.

Elle s'attacha à remédier aux lacunes du droit humanitaire international, ce en quoi elle atteignit son but puisque non seulement elle améliorait 3 Conventions pré-existantes, mais en créait en plus une quatrième, relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre. Pourtant, l'entreprise tenait de la gageure, vu les fossés qui séparaient la majorité des ex-belligérants.

Ce n'est d'ailleurs pas un des moindres mérites du Président de la Conférence, le conseiller fédéral et futur Président de la Confédération Max Petitpierre, que d'avoir réussi à rallier les pays du Bloc de l'Est au consensus qui se développait alors autour de ces textes fondamentaux.

Le problème du financement fut envisagé en fin de conférence, lors de la 35ème et antépénultième séance, sur une résolution présentée par la Turquie:

"Attendu que les Conventions de Genève imposent au Comité international de la Croix-Rouge l'obligation de se tenir prêt en tout temps et en toutes circonstances à remplir les tâches humanitaires que lui confient ces Conventions, Reconnaisant la nécessité de lui assurer un appui financier régulier, Recommande en conséquence aux Gouvernements de prévoir une contribution annuelle à l'action du Comité international de la Croix-Rouge."

Les débats préalables aboutirent à l'élimination du dernier paragraphe, et le second fut alors ainsi libellé:

"la Conférence reconnaît la nécessité d'assurer au Comité international de la Croix-Rouge un appui financier régulier."

On sait que la résolution ainsi amendée fut acceptée par 19 voix sans opposition et 18 abstentions, dans une salle plutôt clairsemée.

Mais l'occurrence tardive du débat financier avait son importance, afin de ne pas nuire à l'examen des Conventions en indisposant certains gouvernements; de plus, posée trop tôt la question risquait d'être escamotée et dès lors impossible à reprendre.

Enfin, l'examen des problèmes financiers du gardien des Conventions devait être l'aboutissement logique de l'adoption de celles-ci.

Préalablement, le CICR - mandant en quelque sorte de la délégation turque - avait établi les deux projets de résolution suivants:

- la première recommandait aux Gouvernements de "prévoir dans leur budget annuel une contribution à l'action du CICR",
- alors que la seconde, sorte de position de repli, recommandait aux Gouvernements toujours, de "prévoir une contribution régulière à l'action du CICR".

5.7.2. Les aboutissants

C'est en fait une version encore plus édulcorée que livre la 11ème résolution, la contribution n'étant plus prévue au budget des gouvernements, et devenant par là-même volontaire.

Qui plus est, se nuant en "appui financier régulier", elle perd le caractère plus coercitif et quasiment annuel attaché à la contribution volontaire.

Enfin, on notera encore, à la différence des projets du CICR, que les Gouvernements ne figurent pas explicitement dans l'énoncé définitif de la résolution 11 de 1949.

5.7.3. L'attitude du Comité

Déjà mentionnée précédemment, la résistance de certains membres du Comité à un soutien par les gouvernements aura perduré jusqu'à la veille de l'adoption de la résolution. Il convient ici de souligner l'admirable travail de M. de Bondeli, alors sous-directeur, dont la qualité de visionnaire à l'égard de la problématique financière n'avait d'égale qu'une singulière opiniâtreté: "...la chance que nous avons devant nous est unique. Nous n'aurons pas de sitôt une occasion aussi favorable" assurait-il encore au président du Comité lors de la Conférence, tentant in extremis d'en infléchir le cours financier.

L'avenir ne l'a en rien contredit, car la seule occasion eut été la Conférence Diplomatique de 1977 (en fait, la Conférence Diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire dont les 4 sessions se sont déroulées de 1974 à 1977) laquelle présentait le double désavantage d'être historiquement moins opportune du point de vue économique, et surtout de réunir des nations dont le nombre accroissait les divisions.

Un projet de résolution avait cependant fait alors l'objet d'une réflexion au sein du CICR mais avait été rapidement abandonné devant de fortes réticences et la nécessité de mener à bien le cours de la Conférence.

5.8. COUP D'OEIL EN ARRIERE

Si la fin de la guerre ne signifiait pas - loin s'en faut - la fin des activités du Comité international, elle se traduisit cependant chez ses contributeurs par une réduction substantielle des fonds jusque-là alloués.

Malgré un soulagement temporaire apporté par une avance de 7,5 millions de francs octroyée par la Confédération suisse, le CICR lance un appel des plus urgents aux Gouvernements et aux Sociétés nationales, en vue de soutenir ses oeuvres de guerre. L'espoir d'obtenir quelque 10 millions de francs d'ici 1947 a été caressé un instant, suite à l'engagement pris par les Sociétés nationales lors de la Conférence préliminaire de 1946. Cependant, seul le sixième de l'objectif était atteint fin 1947.

Le CICR tente alors de se tourner vers les pays d'Amérique latine, où le potentiel économique a moins souffert de la guerre. Mais cette première véritable mission de recherche de fonds n'aura pas le succès escompté.

Dés lors le Comité se plonge dans une intense réflexion interne, d'autant plus opportune que s'approchent les deux échéances que sont la Conférence de 1948 et le Congrès diplomatique de 1949.

La Conférence de Stockholm en 1948 décidera de la création de la Commission pour le financement du CICR, un groupe d'experts devant "décider de la méthode à appliquer pour fournir un appui financier régulier au Comité international de la Croix-Rouge". Ce sera là, en dépit de l'ingérence ressentie par le CICR, un moyen pour tenter d'associer plus étroitement les Sociétés nationales à son financement.

Quant à la Conférence diplomatique de 1949, elle marque un véritable tournant, dans la mesure où, par la résolution N°XI, les Gouvernements ont désormais une part de responsabilité dans le financement du CICR: "la Conférence reconnaît la nécessité d'assurer au CICR un appui financier régulier". Etant parvenu à surmonter une certaine dose de désintérêt de la part des Etats représentés à la Conférence, ainsi qu'une réticence marquée au sein du Comité lui-même, le CICR dispose dès lors d'un outil lui permettant d'approcher les Etats signataires en vue de couvrir ses besoins de financement.

NOTES:

- (1): cf. archives du CICR, note de M. H. Ouchet au Conseil de présidence (CP 130), septembre 1946.
- (2): cf. "Rapport du CICR sur son activité pendant la seconde guerre mondiale".
- (3): cf. Archives du CICR (G.84), P.V. d'entretien du 9 septembre 1946 avec M. Ehrenhold qui avait collaboré au financement de l'Oeuvre NARSEN après 1918.
- (4): Il faudra alors attendre 1970 pour un revirement.
- (5): cf. Archives du CICR, CR 252, 3 P.V. de la Commission spéciale pour le financement.
- (6): cf. J. Pictet, Une institution unique: le CICR.

VI. LES ANNEES CINQUANTE

6.1. L'EVOLUTION EN STATISTIQUES

	Contributions		Recettes	Dépenses	Solde
	Soc. Nat.	Gouv.			
1947	1'230'023	3'412'946	8'904'342	9'429'786	- 525'446
1948	1'185'284	126'854	3'964'443	5'326'436	-1'361'994
1949	611'920	19'639	3'421'314	5'094'055	-1'672'740
1950	303'946	270'260	1'768'012	4'518'244	-2'750'232
1951	489'024	980'929	1'766'473	4'613'052	-2'846'579
1952	319'691	1'202'287	1'906'456	4'129'135	-2'222'679
1953	318'092	1'135'238	2'462'375	3'683'744	-1'221'369
1954	303'808	1'059'551	2'126'519	3'573'984	-1'447'465
1955	325'378	1'128'806	2'334'222	3'239'721	- 905'499
1956	378'112	1'176'438	2'517'126	3'221'103	- 703'977
1957	365'460	1'205'240	2'847'911	3'087'878	- 239'967
1958	352'420	1'328'776	2'984'481	3'223'567	- 239'087
1959	356'035	1'303'571	2'945'912	3'233'027	- 287'115
1960	405'048	1'319'674	3'037'346	3'527'932	- 490'586

6.2. LES VERSEMENTS EXCEPTIONNELS

6.2.1. Le versement italien

Durant l'année 1949, des recettes se montant à 14'167'102 francs furent enregistrées pour le compte d'années antérieures, dont 13'866'662 francs comme contributions gouvernementales. Il s'agissait principalement des dons japonais (10 millions de francs) et italien (Fr.s.3'000'000.-).

L'Italie, en effet, n'avait pas soutenu le CICR durant la guerre, et entendait ainsi s'acquitter d'une "dette d'honneur à l'égard du CICR, en raison des services rendus à ses ressortissants durant la dernière phase du conflit mondial". Le CICR considérera longtemps cette somme comme partie seulement du remboursement qu'il estime être son dû, entretenant ainsi un contentieux qui, bien que relativement bénin, n'en retardera pas moins le versement d'une contribution régulière par l'Italie.

6.2.2. La reconstitution des réserves

Ces montants firent alors l'objet des attributions suivantes:

- 1'928'990 francs permirent d'amortir le solde passif reporté du 31 décembre 1948 (déficits cumulés de 1947 et 1948),
- 5 millions constituèrent la base d'une "provision pour actions spécifiques en cas de conflit généralisé, de façon à permettre la mise sur pied d'un appareil immédiatement opérationnel,
- 3,5 millions allèrent au compte des actions de secours, pour la poursuite d'actions au Proche-Orient et en Extrême-Orient notamment,
- 1'458'683 francs alimentèrent la provision pour risques généraux, (qui regroupa dès 1948 les provisions pour risques en cours, pertes de change et missions urgentes),
- et 1'679'069 francs amenèrent le Fonds de réserve du CICR à un niveau de 5 millions de francs. (Un Fonds de garantie de 5 millions avait par ailleurs regroupé en 1949 l'ancien Fonds de capital et divers fonds propres).

Tant les tentatives de recouvrements de ces fonds que leur affectation intégrale à son capital font penser que le CICR estimait détenir un crédit sur les pays concernés et entendait "leur faire payer la facture".

De tels recouvrements ne seront plus aussi évidents par la suite, à l'exemple de la guerre de Corée envisagée plus loin.

6.3. DE 1949 A LA CONFERENCE DE TORONTO

6.3.1. Les résultats de l'exercice 1949

Après divers paiements de frais relatifs à l'année antérieure, un reliquat de 433'474 francs était viré en fin d'exercice pour bouclage des comptes 1949, comprenant le déficit annuel à 1'672'740 francs. Ce dernier était alors porté à l'actif du bilan, dans l'espoir d'un redressement ultérieur.

De la sorte, le CICR décidait d'une présentation déficitaire de ses comptes pour 1949, en dépit des contributions arriérées des ex-belligérants reçues et affectées à la reconstitution de ses réserves.

1949 enregistre 611'920 francs de contributions en provenance des Sociétés nationales, dont 87'267 ont trait aux années antérieures. Les sociétés des pays suivants sont particulièrement prodigues:

Canada	214'000.-
Etats-Unis	107'000.-
Australie	68'830.-
Afrique du Sud	45'892.-

Quant aux gouvernements, si quelque 20'000 francs concernent l'année 1949, il faut relever en plus des versements exceptionnels du Japon et de l'Italie, 766'662 francs relatifs aux années antérieures, dont 751'700 pour le seul gouvernement français.

6.3.2. L'année 1950

Cet exercice se solda par un déficit de 2'750'232 francs. De nombreux facteurs participent à l'explication de ce mauvais résultat. Le principal est la décision de séparer la collecte des comptes généraux et de l'affecter à un nouveau fonds, le fonds pour actions de secours. C'est ainsi près d'un million qui fait défaut aux recettes générales, alors que les dépenses connaissent une moindre réduction.

D'autre part, les montants qui devaient contrebalancer l'absence de la collecte, soit les contributions gouvernementales liées à la XIème résolution de la Conférence Diplomatique de 1949, ne font qu'un début des plus timides en 1950: en effet, le CICR reçut 270'269 francs dont Frs.265'075.- concernaient des années antérieures (sur lesquels Frs.250'000.- de la seule France).

Du côté des Sociétés nationales, les contributions sont en chute libre, alors que paradoxalement le nombre des contributrices est en hausse (14 en 1945, 29 en 1946 et 39 en 1950). Leurs versements atteignent ainsi en 1950 un quasi-plancher de 303'000 francs.

A la fin de l'année, 1'137'437 francs sont transférés de la Réserve générale pour amortir le déficit de l'année précédente en addition à 535'303 francs de recettes affectées à cette même année bien qu'enregistrés en 1950.

Par conséquent, le solde reporté au 31 décembre 1950 s'élève-t-il à 3'285'535 francs.

6.3.3. La guerre de Corée

Le conflit qui débute en juin 1950 mettra en cause les armées d'une Corée séparée en deux au terme de la seconde conflagration mondiale, ainsi que les forces des Nations Unies, soit les contingents mis à disposition par les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, la Belgique, les Pays-Bas, la France et la Turquie, réunis sous un commandement unifié.

Dès le début des combats, le CICR offre ses services aux deux Corées, bien que celles-ci ne soient parties aux Conventions de Genève de 1949.

Séoul accepte l'envoi d'un délégué, puis l'ouverture d'une délégation en Corée du Sud.

Quant à Pyongyang, si le gouvernement se déclare prêt à se conformer strictement aux principes des conventions relatives aux prisonniers de guerre, le CICR se heurtera à un mur jusqu'à la fin du conflit et au-delà, s'agissant d'y exercer son mandat. Il n'obtient que le silence en réponse à ses demandes pressantes et réitérées, et ses tentatives en vue d'agir par le truchement des Sociétés nationales de Croix-Rouge tchèque, hongroise ou d'Union soviétique seront également vouées à l'échec.

De la sorte, le CICR ne put effectuer de visites de prisonniers de guerre que sur territoire sud-coréen et s'efforça de distribuer des secours de façon équitable entre prisonniers nord-coréens et population civile sud-coréenne.

En 1951, des secours pour un montant assez élevé ont dû être mis en réserve, par défaut d'opportunité de distribution.

En 1952, une action conjointe du CICR et du gouvernement suisse vise à distribuer des secours pour un montant de 150'000 francs à la population civile de Corée du sud.

Juillet 1953 marque l'aboutissement de laborieux pourparlers d'armistice, et le CICR attendra mars de l'année suivante pour clore ses activités en territoire sud-coréen et en zone neutre. Relevons qu'il faudra attendre 1957 pour que parviennent de Corée du Nord les premières réponses aux demandes d'enquête du CICR concernant des disparus. L'année 1957 est d'ailleurs celle de l'adhésion de la Corée du Nord aux Conventions de Genève et marque également la première contribution de sa société de Croix-Rouge.

A ce long mutisme correspond une autre attitude tout aussi fermée, bien que sur un plan moins immédiatement vital, celle du refus des Etats-Unis de statuer sur un éventuel remboursement au Comité de frais relatifs au conflit de Corée et couverts par aucune source (1).

6.3.4. Les remboursements allemands et les contributions gouvernementales régulières

L'année 1951 connaît le début des versement du Gouvernement fédéral allemand, à titre de remboursement des frais encourus par le CICR durant la seconde guerre mondiale, dans le cadre de ses activités en faveur des ressortissants allemands. D'un montant de 2'540'000 francs, ce premier versement concernait également l'année précédente, car chaque annuité devait correspondre au dixième du remboursement total, estimé à 12'700'000 francs.

Du point de vue des recettes, cette même année voit également la première contribution régulière de la Confédération suisse, fixée par un arrêté fédéral à 500'000 francs.

Dans son message du 27 février 1951, le Conseil fédéral rappelle l'activité du Comité durant la guerre avant de citer la résolution par laquelle la Conférence diplomatique de 1949 invitait les Gouvernements à assurer au CICR un appui financier régulier.

Puis, le message affirme la nécessité pour le gouvernement suisse d'être parmi les premiers à faire ce geste, insiste sur le fait que la contribution doit être suffisamment élevée pour soustraire le CICR à une trop forte dépendance de l'extérieur, sans toutefois l'être trop pour ne pas faire ressurgir l'accusation faisant du CICR un instrument de la politique suisse, et propose finalement de la fixer à un demi-million de francs.

Suivant l'exemple du gouvernement suisse, quoique dans une moindre mesure, la France verse 66'000 francs à répartir sur 1950 et 1951, la Grèce 10'000 francs comme en 1950, l'Italie effectue un premier versement de quelque 60'000 francs, le Royaume-Uni près de 50'000 francs qui tomberont régulièrement dans l'escarcelle du CICR dès 1950, le Canada environ 102'000 francs, le Brésil exceptionnellement 16'770 francs, la Colombie fidèlement 15'000 francs dès 1950, l'Inde plus de 45'000 francs, l'Australie quelque 10'000 francs annuellement, la Nouvelle-Zélande environ 25'000 francs (qui n'augmenteront pas jusqu'aux années septante), enfin l'Arsbie Séoudite verse en 1951 un peu moins de 10'000 francs.

6.3.5. Les résultats de l'exercice 1951

Tant les contributions des Gouvernements que celles des Sociétés nationales se sont accrues entre 1950 et 1951 (une amélioration de 895'740 francs, dont un demi-million de la Suisse), alors que le total des recettes demeure inchangé (Frs.1'767'000.-environ); la diminution des dons divers (- Frs.30'000.-) et des revenus de placements (- Frs.50'000.-)

ne participent qu'à une petite partie de l'explication. Il faut se tourner en fait vers le poste des "récupérations, participations et autres recettes" pour réaliser que leur total passe de 951'000 francs en 1950 à Frs.349'000 en 1951.

Le terme "Récupérations" recouvre les contributions de tiers aux frais tant du siège que des délégations, relatives essentiellement au trafic de messages et à la distribution de secours, activités en voie de diminution.

Les quelque 2 millions et demi versés par le gouvernement fédéral allemand furent attribués à la provision pour risques généraux. Celle-ci devait également être créditée d'un montant de 834'000 francs par restitution d'avances accordées au titre d'actions de secours.

Quant aux recettes de 1951 affectées à l'exercice antérieur (Frs.285'518.-), elles sont inscrites en diminution du déficit reporté de 1950, qui passe dès lors de 3'285'535 à 3'003'017 francs.

Il sera alors compensé par une réduction équivalente de la provision pour risques généraux.

Concernant l'exercice 1951, le report déficitaire s'élève à 3'219'097 francs et figura à l'actif du bilan au 31 décembre. Il traduit d'une part un dépassement de plus d'un demi-million des dépenses par rapport au budget initial (4'026'000 francs), et d'autre part, une insuffisance manifeste de financement, ses recettes régulières dépassant difficilement 1,4 millions de francs.

Il n'est pas déraisonnable de penser qu'à l'époque, tant les Gouvernements que les Sociétés nationales aient pris prétexte des fonds extraordinaires reçus par le CICR, ainsi que des remboursements allemands, pour ne pas s'en émouvoir outre mesure.

6.3.6. Des dépenses hors-budget

Cette dernière considération permettrait aussi d'expliquer la décision quelque peu paradoxale prise par le CICR, à un moment où la couverture de ses dépenses ordinaires est loin d'être assurée.

En 1951 en effet, le Comité, aidé en cela par le début du versement régulier des annuités allemandes, décide la constitution d'un fonds de prévoyance du personnel et le dote d'une avance de 1'321'000 francs qu'il entend amortir sur une durée de 20 ans. La somme correspond au rachat des primes des années antérieures, soit une prestation patronale de 7'500 francs pour 175 employés.

Cette décision valut au Comité de fortes critiques à un moment où tant le niveau de ses frais que la taille de l'institution étaient remis en cause.

Cependant, l'amélioration de certaines prestations à l'égard du personnel (le fonds de prévoyance était déjà en discussion quand survint la guerre) se révélait indispensable en vue de conserver des collaborateurs de qualité au moment où l'économie battait le plein-emploi. La somme en question a alors été extraite de la provision pour risques généraux.

6.3.7. L'exercice 1952

Cette année ne donne lieu qu'à une très légère amélioration du point de vue des recettes, les contributions gouvernementales atteignant un point culminant par rapport aux cinq ans à venir (1'202'287 francs, soit une augmentation de Frs.221'357.-), alors que les Sociétés nationales revoient déjà leur participation à la baisse (319'691 francs, soit une diminution de Frs.169'000.-).

Bien qu'en diminution de 300'000 francs du montant budgétisé, les dépenses n'ont décrié que d'un demi-million environ par rapport à l'année précédente, ce qui porte le déficit de l'exercice à 2'222'679 francs.

C'est alors qu'intervient un changement dans la technique comptable de fin d'année, qui veut que le solde négatif ne soit plus reporté sur l'exercice suivant.

De ce fait, il faut au 31 décembre 1952 amortir le déficit reporté de 1951 et le déficit de l'année courante, dont le cumul atteint 5'351'776 francs.

La provision pour risques généraux atteignant quelque 4'155'000 francs après versement de la contribution allemande, il est décidé de faire appel au fonds de garantie à concurrence de 2 millions de francs afin de ne pas épuiser totalement la provision qui conserve 806'057 francs en fin d'année.

De 1949 à 1952, les dons exceptionnels faits au CICR auront été amputés de plus de moitié, soit 7 millions de francs, preuve de la précarité de son régime ordinaire de financement.

6.4. LE FINANCEMENT, DE TORONTO AU CONFLIT DE SUEZ

6.4.1. La Conférence de Toronto en 1952

Fortes des prérogatives conférées par la Conférence de Stockholm, la Commission pour le financement du CICR a dès 1949 fait parvenir un appel à chaque société nationale en fonction du montant à financer par l'ensemble des sociétés et du barème. Le montant global est fixé à 1'500'000 francs lors de la pre-

mière session (11-12 avril 1949) puis ramené à 1'200'000 francs lors de la troisième session en 1950.

Un simple coup d'oeil aux résultats explique l'abaissement de ce montant qui, en dépit de la modestie des contributions, demeure inchangé jusqu'à 1959.

Le barème, décidé lors de la deuxième session (2), ne connaîtra pas de changement jusqu'à 1959.

S'agissant des contributions brutes (sans régularisation d'années antérieures), le taux de couverture du montant global par les Sociétés nationales est le suivant:

	Contr. S.N.	Objectifs	Taux couv.
1949	611'920.-	1'500'000.-	40.8 %
1950	303'946.-	1'200'000.-	25.3 %
1951	489'024.-	1'200'000.-	40.8 %
1952	319'691.-	1'200'000.-	26.6 %

Quant aux Gouvernements, un conflit de compétences oppose immédiatement la Commission et le CICR s'agissant des démarches en vue de matérialiser la résolution XI de 1949.

C'est ainsi que la Commission est notifiée en 1950 de la décision du CICR de ne pas passer par son truchement, s'agissant de s'adresser aux Gouvernements signataires des Conventions afin d'obtenir un financement régulier, comme cela avait été prévu lors de la Conférence de Stockholm.

La faiblesse des résultats obtenus par la Commission ne lui permet que d'en prendre acte. Le CICR lance dès 1950 un appel aux Gouvernements, avec pour espoir un objectif de 3 millions de francs.

Mais en 1952, même si les contributions gouvernementales culminent, l'objectif n'est atteint qu'à raison de 40 %.

La Conférence de Toronto se bornera à enregistrer les rapports du Comité International et de la Commission sur le financement du CICR, et par sa résolution VIII (acceptée par 64 voix contre 13), demande à la Commission de poursuivre son oeuvre.

6.4.2. La commission pour le financement

Formée de 5 membres, la Commission est successivement présidée par le représentant de la Croix-Rouge canadienne, F.D. Routley, puis par H. de Truchia, représentant de la Croix-Rouge française. En 1958, M. Van Emden de la Croix-Rouge néerlandaise accède à la présidence et conduira la Commission jusqu'à l'année 1973.

De 1949 à 1953, la Commission tient 2 sessions annuelles, pour ensuite passer à une seule.

Dès l'origine, sa tâche est floue (son mandat n'est d'ailleurs pas des plus précis) et aucune de ses décisions ne fera l'unanimité, même en son sein.

De plus, le CICR, qui avait voté contra la première mouture de la résolution de 1948, semble soucieux de ses prérogatives, et il n'est pas étonnant que le premier sujet de discorde ait trait - comme on l'a vu plus haut - à la compétence en matière d'approche des gouvernements.

A ce sujet, la Commission ne peut que prendre acte de la décision du CICR de s'adresser à ceux-là par la voie directe, sans passer par l'intermédiaire du président de la Commission permanente de la Conférence internationale comme le voulait le libellé de la résolution de 1948.

A cet égard, le CICR prétendait que le texte n'avait pas été conçu en vue de l'empêcher d'agir de la sorte, et s'appuyait sur la nouvelle résolution de la Conférence diplomatique de 1949.

Les 2 premières sessions de la Commission ont revêtu un caractère essentiellement technique, dans la mesure où elles ont permis de fixer le montant à demander aux Sociétés nationales, et d'établir une échelle des quota respectifs.

Quant aux sessions suivantes, elles donnent à la Commission l'occasion de préciser aux Sociétés nationales que le financement du CICR et de la Ligue est entièrement distinct, que le barème garde un caractère indicatif et que les contributions sont volontaires.

Il s'agit en fait d'une mise au point qui s'apparente plus à un constat, les résultats se trouvant encore bien éloignés des objectifs, tant s'en faut.

En 1952, la Commission est amenée à entreprendre une étude pour un nouveau mode de répartition des contributions.

Puis vint la remise en question.

La Croix-Rouge américaine soumet en 1953 un mémorandum à la Commission, demandant que les fonctions et attributions de celle-ci soient davantage précisées, cela suite aux différentes interprétations données au texte de la résolution qui l'a créée.

La Croix-Rouge américaine analyse ensuite le rapport soumis par la Commission à la XVIIIème Conférence (Toronto) et souligne que ce rapport ne mentionne ni recommandation concernant l'adoption d'une méthode destinée à procurer un appui financier régulier au CICR, ni une quelconque modification des statuts de la Croix-Rouge internationale, contrairement à ce que prévoyait la résolution de la Conférence de Stockholm.

Puis, après avoir circonscrit par élimination le peu d'attributions en main de la Commission, le memorandum établit qu'elle "cherche seulement à encourager les Sociétés nationales à verser régulièrement des contributions en argent au Comité". Enfin, l'accent est mis sur le manque de réalisme de l'appel du point de vue des ressources des Sociétés nationales, ainsi que

sur la confusion inhérente au doublement des démarches effectuées à la fois par les Sociétés nationales et le CICR auprès des gouvernements.
Et le mémorandum de chercher des voies pour l'avenir de la Commission.

La seconde session de 1953 voit la Commission ainsi redéfinir sa tâche: "rechercher les moyens pour accroître les contributions des Sociétés nationales destinées au financement des besoins du CICR en temps de paix."

Par ailleurs, la Commission obtient que le CICR fasse passer les appels du CICR aux gouvernements par le truchement des Sociétés nationales, et par la même occasion, il est décidé d'envoyer simultanément les appels (de la Commission aux Sociétés nationales et du CICR aux Gouvernements via les Sociétés nationales), de manière à permettre aux Sociétés Croix-Rouge d'appuyer auprès de leur gouvernement la requête du CICR et, le cas échéant, demander également de quoi s'acquitter de leur propre contribution, sans créer de confusion.

6.4.3. L'amélioration de 1953 à 1955

Nonobstant la faiblesse des contributions tant gouvernementales que Croix-Rouge, les résultats de ces exercices successifs vont en s'améliorant du fait d'une sévère compression des dépenses et de l'abandon graduel d'activités de moins en moins justifiées, dans le domaine des secours notamment.

Par ailleurs, si dès 1950, le résultat de la collecte est versé au Fonds pour actions de secours, il en est retranché à partir de 1953 la partie gros donateurs (importantes sociétés commerciales, industrielles et financières) pour l'attribuer aux recettes générales en augmentation des dons divers. Ces "autres dons" (3) se sont élevés pour 1953 à 274'133 francs.

Une autre mesure vient corriger le déséquilibre des comptes généraux, sous la forme de récupérations de frais de délégation dans le Fonds pour actions de secours, ces frais relatifs aux opérations "ad hoc" figurant jusque-là au budget administratif.

Un don spécial de 433'855 francs reçu en 1955 sous forme de legs figure au bilan de fin d'année comme don spécial non affecté. L'année suivante, le Fonds alors baptisé "Sevastopoulo" est attribué au 31 décembre à la réserve pour risques généraux, capital et revenus, soit une somme de 494'888 francs. Par ailleurs, cette même année, le CICR ne touche qu'un des deux versements annuels du gouvernement de la République Fédérale Allemande, soit 635'000 francs, qui vont toujours à la réserve pour risques généraux et permettent de contrebalancer les déficits successifs. Cela ne laisse cependant d'inquiéter certains car "si la situation financière apparaît plutôt réjouissante, il n'en reste pas moins que le Comité absorbe chaque année les annuités allemandes dans une mesure

inquiétante". Celles-ci devant inéluctablement cesser un jour, une "action vigoureuse de réorganisation" devient indispensable (4).

6.4.4. La récupération hypothétique des frais dus à la guerre de Corée

A l'instar des lendemains de la seconde guerre mondiale, le CICR voyant que l'armistice de 1953 se prolongeait, entreprit des démarches en vue de récupérer une partie des dépenses par lui supportées suite à l'éclatement du conflit coréen. Sans tenir compte ni des secours distribués, ni de ses frais administratifs au siège, le Comité estimait alors à 1,2 millions de francs ses dépenses sur 3 ans.

La requête fut initialement adressée au Commandement unifié à Tokyo. Cependant, celui-ci n'ayant plus la compétence en matière d'octroi de fonds depuis l'armistice, le Comité dut se tourner vers Washington. Il convient de rappeler à cet égard que les Etats-Unis étaient la puissance chargée de représenter militairement les Nations Unies.

A Washington, le dossier, traité à la fois par le Département d'Etat et le ministère de la Défense, fut victime d'un manque d'intérêt évident et se dilua dans les ramifications décisionnelles du gouvernement.

Ainsi, en dépit d'une mission directoriale à Washington et des services de deux hommes de loi (MM. Rubin & Schwartz) - rompus aux complexités tant du Capitole que de la Maison Blanche -, le Département d'Etat signifia le 31 mai 1956 qu'il ne lui paraissait "ni juste ni sage... d'accepter la responsabilité financière pour des services offerts par le CICR aux deux parties." Le Département d'Etat, par ailleurs appréciateur à l'endroit du travail fourni et des efforts en vue d'oeuvrer également en Corée du Nord, met en avant la part importante des activités des Nations Unies que le gouvernement américain a assumée... ce qui est sans rapport évidemment avec les quelque 200'000 dollars sollicités par le Comité.

De fait, la disgrâce sera longue à s'atténuer, et l'on verra plus loin qu'un autre dossier, celui des contributions gouvernementales, - également suivi par MM. Rubin & Schwartz - demandera du temps avant de parvenir à une issue, positive cette fois.

6.4.5. La collecte

Apparue de façon continue avec la seconde guerre mondiale (diverses souscriptions ayant eu lieu entre 1920 et 1924), la

collecte annuelle auprès du peuple suisse connu quelques avatars au cours de son existence, conséquences des tentatives de maintien d'une source à l'origine circonstancielle de financement, de problèmes d'organisation et de concurrence avec d'autres institutions.

En 1940, le Comité (par M. Bodmer), a passé un contrat avec une maison spécialisée dans l'organisation de collectes et ventes d'insignes afin de mener à bien cette nouvelle opération de recherche de fonds.

De 1940 à 1945, le produit total brut des contributions du peuple suisse par ce biais s'est élevé à quelque 13 millions de francs dont 15% de frais soit une somme de près de 2 millions de francs.

De ces frais, une somme importante constituait la commission annuelle de l'organisateur, taxée de "gains proprement fabuleux" par M. Ruedi dans sa première expertise concernant le financement du CICR, datée du 29 juin 1946, lequel relevait par ailleurs le préjudice causé à l'institution et la menace pour les collectes futures.

Néanmoins, la collecte fut poursuivie sur les mêmes bases, son produit étant consacré à la couverture des besoins financiers du CICR, pour autant que les prestations ne fussent expressément destinées à un but particulier.

Cependant, dès 1950, et par égard pour la public, le produit net de la collecte servit intégralement à l'achat de secours et aliments dont la destination figura dès lors dans le rapport annuel d'activité. Le même produit disparut alors du compte général des recettes et dépenses suite à cette disjonction.

La création du Fonds pour Actions de Secours intervenait au moment où, ses finances exsangues, le CICR obtenait à la fois le déblocage des avoirs japonais (10 millions de francs) et un don de 3,1 millions de la part de l'Italie, comme récupération partielle de ses frais à l'égard de ses ressortissants durant la guerre.

En 1953, la partie "gros donateurs" réintégra les recettes générales comme on l'a vu plus haut. Puis, avec l'étude de réorganisation mentionnée plus loin, le CICR est amené, entre autres, à revoir son engagement dans le domaine des secours et le problème de son financement global, deux sujets qui intéressent la collecte en Suisse.

A cette occasion, M. Ruedi établit un second rapport relatif à la collecte, jugeant à nouveau la rétribution de l'organisateur par trop importante, et ses frais quelque peu gonflés (20,5% du revenu brut en 1954).

Le Comité se pose alors la question du maintien de la collecte puis, ne pouvant se passer d'une telle source de revenus, celle de son organisation par ses propres moyens ou d'une modification du contrat le liant à son mandataire.

A la suite d'une seconde analyse effectuée par M. Nobs, membre du Comité et ancien conseiller fédéral, la collaboration avec

l'organisateur habituel de la collecte est renouvelée pour 1955. Cela n'empêchera pas celui-ci, apparemment las des tergiversations de l'institution, de décider la suppression de son activité dès 1956.

Ayant déjà rejeté l'idée d'un abandon de la collecte, la CICR écarte également celle de son organisation conjointe avec la Croix-Rouge suisse au profit d'une prise en charge par ses propres services.

Le résultat net de la campagne 1956 sera de 609'530 francs, en légère baisse par rapport à l'année précédente comme le montre le tableau suivant:

Produit net de la collecte auprès du peuple suisse

	Petits donateurs	Gros donateurs	Total
1950			920'000.-
1951			962'000.-
1952			872'444.-
1953	653'705.-	274'133.-	927'838.-
1954	646'357.-		
1955	628'796.-		
1956	609'530.-		
1957	558'530.-		
1958	548'255.-		
1959	577'007.-		
1960	623'557.-		
1961	694'268.-		
1962	736'226.-		
1963	766'933.-		
1964	754'132.-		
1965	848'590.-		
1966	845'820.-		
1967	828'494.-		
1968	1'137'150.-		
1969	899'531.-		
1970	883'000.-		

Organisée par les services mêmes du CICR, la collecte ne marque le pas que pendant une brève période pour connaître dès 1960 un bel essor. Jusqu'à l'année 1970, le produit de la collecte est affecté au Fonds pour Actions de Secours après déduction des frais afférents à son organisation. Cela ne sera plus le cas à partir de 1971, quand lesdits frais seront pris en charge par le compte général de recettes et dépenses, le produit brut de la collecte étant alors intégralement versé au Fonds. Le développement de la collecte dans les années soixante-dix sera envisagé plus loin.

6.4.6. Les événements de Hongrie

Ces deux années sont marquées par des opérations de secours qui, si elles n'apparaissent qu'indirectement au compte de dépenses et de recettes, n'en constituent pas moins la plus grande action de l'après-guerre jusque-là, à savoir l'intervention menée par le CICR en faveur des victimes des événements en Hongrie.

Par un accord passé le 2 novembre 1956, le CICR et la Ligue étaient alors convenus que la CICR s'occuperait de l'action internationale de la Croix-Rouge sur place, alors que la Ligue assurerait la coordination de l'envoi des secours reçus des Sociétés nationales, à Vienne.

D'octobre 1956 à décembre 1957, la Comité distribuera quelque 50'000 tonnes de secours pour une valeur de près de 88 millions de francs, dont 80,4 millions en nature (48 millions en vivres).

Les principaux donateurs sont (en millions de FS):

Etats-Unis	28,6
République Fédérale d'Allemagne	13,8
Grande-Bretagne	6,2
Suisse	6,0
France	5,6
Suède	4,6
Danemark	1,7
Norvège	1,3
Canada	1,2
Finlande	1,0
F.A.O.	4,3
UNICEF	2,7

Puis le Comité a fait l'objet d'une demande de l'Organisation des Nations Unies portant sur la fourniture d'une aide à la population de Hongrie au moyen de vivres, vêtements et secours médicaux devant emprunter son truchement. Cette intermédiation ne put avoir lieu, nonobstant une réponse positive du Comité.

Au vu des dépenses élevées que devait provoquer son action de secours, le Comité décida de prélever, afin de couvrir ses frais internes à Genève, 5% sur les dons et crédits en espèces à transmettre (quelque 9 millions jusqu'au 30 juin). Puis, cette mesure s'étant révélée insuffisante, le CICR put heureusement compter avec l'aide (1,1 million de francs) de la Croix-Rouge suisse qui avait récolté des fonds pour la Hongrie. Il dut malgré tout hausser son prélèvement à 15% avec effets rétroactifs en janvier 1957, afin de ramener à 1,7 million le déficit de l'action prévu pour le 30 juin. Les frais d'exécution devaient s'élever alors à 4'200'000 francs.

Le CICR s'était par ailleurs interrogé sur la pertinence d'une réactivation du solde des avances remboursables de la Confédération, soit 4,5 millions sur un total de 7,5 millions de francs, sans toutefois devoir y donner suite.

Aucun changement n'intervenant dans le support extérieur à l'action Hongrie, le CICR envisagea de la remettre à d'autres instances passé le 30 juin.

Elle devint alors une tournure strictement médicale, des fonds restant à disposition pour la création d'ateliers de prothèses. Les sommes versées par 16 Sociétés nationales afin de couvrir les frais d'exécution de l'action Hongrie, laissèrent un solde créditeur qui permit une première répartition en juillet 1957, soit 750'000 francs remboursés au pro rata des montants remis par chacune de celles-là.

Une ultime répartition eut lieu après bouclement des comptes de cette action, fin 1958, sur un montant de quelque 410'000 francs.

6.4.7. Le deuxième conflit israélo-arabe

1956 voit également éclater le conflit de Suez, dans lequel non seulement l'Egypte et Israël, mais également la Grande-Bretagne et la France sont impliqués.

Si la protection des prisonniers de guerre constitua l'essentiel de l'action du CICR sur place, il n'en distribua pas moins pour 245'000 francs de secours en Egypte jusqu'au 31 décembre, couverts par un prélèvement de 5% sur les montants en espèces reçus à titre de secours pour assurer cette couverture. Il convient de relever encore que pour cette opération de secours comme pour celle de Hongrie, les appels conjoints CICR-Ligue engendrèrent une certaine confusion dont le CICR eut à souffrir, notamment en ce qui concerne la couverture de ses frais d'exécution.

6.5. LA FIN DES ANNEES CINQUANTE

6.5.1. Le financement en 1957

6.5.1.1. Les recettes

Un cliché du financement en 1957 nous rend l'image suivante:

- les appels de la Commission pour le Financement sur un objectif inchangé de 1,2 millions de francs et un barème invarié suscitant une participation de la part de 41 sociétés nationales pour un montant de 365'460 francs (soit 12.8% des

recettes). Par ailleurs, 2 de ces sociétés effectuent un versement au titre d'années antérieures pour 4'642 francs, lequel va grossir immédiatement la réserve pour risques généraux.

- concernant l'appel aux gouvernements, émis par le CICR mais transmis par les Sociétés nationales, il mobilise 42 gouvernements pour un montant de 1'205'240 francs (soit 42.3% des recettes), alors qu'une somme de 483'501 francs provenant de 7 Gouvernements pour les années antérieures va à la réserve pour risques généraux.

Cette même réserve, qui à présent enregistre directement les contributions au titre d'exercices antérieures, en restitue tout ou partie en fin de période pour compenser le déficit.

- après ces contributions viennent les dons pour 336'765 francs (soit 11.8% des recettes), parmi lesquels les gros donateurs soustraits de la collecte forment l'essentiel,
- le revenu des placements (titres et avoirs en comptes) atteint 210'556 francs (soit 7.4% des recettes), dont 31'130 francs seulement proviennent de la Fondation en faveur du CICR,

A relever, que suite aux recommandations du groupe de travail N°4, les avoirs en or ont été convertis progressivement en titres (quelque 6 millions réalisés entre 1956 et 1962 et que suite à cela, les revenus de placements ont doublé en 1957, triplé en 1958 et quadruplé en 1960, par rapport à 1955.

- enfin, des récupérations et recettes diverses pour un montant de 729'889 francs (soit 25.6% des recettes) bouclent la colonne des recettes. Il est amusant de constater qu'il s'agit essentiellement de recouvrement de frais de délégations sur le Fonds pour actions de secours, et que associés aux dons des gros donateurs, ils recréent "de facto" le produit de la collecte dans les recettes générales. Cependant, malgré cette participation substantielle des opérations de secours, un déficit de 239'967 francs n'a pu être évité, amorti finalement par un prélèvement sur la réserve pour risques généraux.
- le Fonds pour actions de secours connaît pour sa part un exercice atypique dans la mesure où, à côté du produit assez faible de 558'530 francs de la collecte, il enregistre des fonds affectés de divers donateurs pour quelque 8,4 millions de francs (contre 2,6 en 1956 et 1,4 en 1958). Le tableau résumant les principales actions de secours du CICR (secours essentiellement fournis pour le compte de tiers) présente le même atypisme, avec un total de 71'563'941 francs, attribuable évidemment aux interventions en faveur de la population hongroise.

6.5.1.2. Le compte de résultat

En marge de ces opérations de secours, le seul changement notable dans le compte de résultat est d'ordre sémantique: le poste "recouvrement de frais" a substitué aux "récupérations" et englobe désormais les frais de délégations liés aux secours et imputables au fonds pour actions de secours.

Les résultats de 1957 illustrent bien par l'angle des recettes les difficultés qu'éprouve le Comité international à s'assurer un financement régulier et fiable, les contributions des Gouvernements et Sociétés nationales ne couvrant que la moitié de ses dépenses.

Par contre, c'est sous l'aspect des dépenses que l'effort recommandé par la Commission consultative porte ses premiers fruits. En effet, leur niveau est au plus bas comme le montre la tableau ci-dessous:

	Dépenses effectives	dont frais généraux	dont indemnités, trait. & salaires
1954	3'574'000.-	2'891'000.-	1'907'000.-
1955	3'240'000.-	2'606'000.-	1'717'000.-
1956	3'221'000.-	2'603'000.-	1'916'000.-
1957	2'888'000.-	2'266'000.-	1'525'000.-
1958	3'209'000.-	2'647'000.-	1'956'000.-
1959	3'203'000.-	2'630'000.-	1'974'000.-

Le déficit original atteint également un niveau plancher de 39'967 francs, contre 703'977 francs l'année précédente, grâce à la convergence des recettes et des dépenses, doublée du versement des contributions arriérées pour 1951 à 1956 par le gouvernement italien (Frs. 361'400.-). Ce bon résultat force en quelque sorte le CICR à faire preuve d'imagination comptable afin d'empêcher l'apparition d'un solde positif. Comme le décrira si justement Max Petitpierre quelques années plus tard, "la richesse du CICR c'est sa pauvreté" et si le dénuement lui confère tous les droits à la générosité, des dépenses par trop facilement couvertes risquent de se révéler préjudiciables, et ce principalement, à l'égard des contributions gouvernementales.

C'est ainsi que dès l'année 1957, les contributions au titre d'années antérieures (488'143 francs, dont 361'400 de l'Italie pour la période 1951-56) n'entrent plus dans les recettes mais vont grossir immédiatement la réserve pour risques généraux, laquelle enregistra par ailleurs, et en sus de l'annuité allemande de 1'270'000 francs, un don spécial de la Banque Nationale Suisse à l'occasion de son cinquantenaire se montant à 250'000 francs. La Croix-Rouge suisse bénéficie d'une contribution jubilaire analogue.

C'est un fait notable - et symptomatique - que pour la première fois l'annuité allemande va grossir les réserves sans être absorbée ni même écornée par le déficit de l'exercice se terminant.

Mais cette mesure ne suffisant pas, il est décidé de constituer une provision "pour frais particuliers" d'un montant de 200'000 francs. De la sorte, le déficit à fin 1957 s'élève à 239'967 francs alors qu'il s'agit en fait d'un bénéfice de près de 450'000 francs comptativement sur résultat de l'année précédente, négatif de 703'977 francs.

Résultats annuels de 1954 à 1959 (avant attribution à la "Provision pour frais particuliers" pour les trois derniers exercices):

1954	- 1'706'386.-
1955	- 905'499.-
1956	- 703'977.-
1957	- 39'967.-
1958	- 224'087.-
1959	- 257'115.-

Ainsi, le CICR a non seulement réduit ses dépenses de quelque 350'000 francs par rapport à 1956 et obtenu les surréserves de contributions de l'Italie, mais il a encore su stimuler les autres contributions gouvernementales qui font un bond de 360'000 francs (Fr.s. 1'205'240.- en 1957 contre Fr.s. 846'785.- en 1956).

Une telle amélioration en 1957 est attribuable à la réduction massive de personnel intervenue depuis 1954, qui a touché 50 personnes au siège, soit 22% de l'effectif. Le contre-coup est perceptible au niveau des salaires et traitements, poste qui enregistre une diminution de quelque 400'000 francs. Les années suivantes connaîtront une stabilisation des dépenses au niveau de l'année 1956, en raison d'un léger accroissement du nombre de collaborateurs.

6.5.2. 1958-1959: l'évolution de la réserve pour risques généraux

Les années 1958 et 1959 ne donneront lieu qu'à de faibles versements à la provision pour frais particuliers (15'000 et 30'000 francs), et du fait d'une légère augmentation des dépenses - en dépit des économies qu'aussitôt dû entraîner la réorganisation - assortie d'une stagnation des recettes, elles se terminent par de légers déficits amortis par une réserve pour risques généraux florissante.

Solde de la réserve pour risques généraux:

au 31 décembre 1950	4'054'586.-
1951	2'884'889.-
1952	806'057.-
1953	729'835.-
1954	521'130.-
1955	252'929.-
1956	701'307.-
1957	1'819'176.-
1958	3'319'469.-
1959	2'049'699.-
1960	3'654'078.-
1961	4'300'083.-
1962	3'615'435.-
1963	3'391'595.-
1964	2'854'174.-
1965	133'030.-

En 1965, près de 2 millions de francs en seront soustraits afin de couvrir une réévaluation du Fonds de prévoyance. L'année suivante, le solde de la réserve se révèle même insuffisant en vue de couvrir un déficit de 480'158 francs, et il est fait appel à la réserve pour actions internationales d'urgence (5 millions de francs) qui se mue alors en Réserve générale et dont le montant atteint en

1967 4'262'288.-

La comptabilité des rapports d'activité ne mentionne plus les mouvements des réserves à partir de l'année 1957.

6.5.3. La recherche de fonds

6.5.3.1. Activités diverses

Hormis les contacts avec la Confédération qui feront l'objet d'un développement ultérieur, de nombreuses initiatives du CICR témoignent de son effort en vue de s'extraire de l'ornière des déficits répétés.

Ainsi, en 1950, suite à une affaire judiciaire dite "des Affidavit", dans laquelle les accusés sont condamnés par le Tribunal fédéral à rembourser d'importantes sommes équivalant aux bénéfices illicites réalisés, le CICR se demande dans quelle mesure il pourrait bénéficier d'une partie de ces fonds séquestrés afin de financer des actions de secours. Le même esprit de "fund raising" fait germer l'idée, en 1950, d'organiser une collecte auprès des suisses de l'étranger,

notamment en France dans un premier temps. En dépit des services proposés par le Département politique fédéral, cette idée n'aboutira pas, comme d'ailleurs la précédente.

En 1950 toujours, une lettre-type est adressée aux sociétés nationales qui n'ont pas répondu à l'appel de la Commission financière du 29 décembre 1949.

Quant aux Gouvernements, le CICR leur fait parvenir une note dans laquelle il rappelle ses activités et la Résolution XI de la Conférence diplomatique de 1949, ainsi qu'une insuffisance de fonds de 3 millions, somme à laquelle il aimerait voir s'établir la contribution des Gouvernements pour 1950.

6.5.3.2. L'appui de la Confédération

Face à des contributions nulles, faibles ou irrégulières pour la plupart des gouvernements, le CICR obtient en 1953 le soutien du Département politique fédéral en vue d'appuyer ses démarches financières à l'étranger.

En 1957, l'intermédiation des services fédéraux à l'étranger est requise derechef, pour quatre gouvernements spécialement, dont le mutisme est total.

6.5.3.3. La contribution des Etats-Unis

Par ailleurs, le CICR, inquiet du refus des Etats-Unis de contribuer régulièrement à son budget (il faudra attendre 1965 pour le premier versement), prend des contacts avec le Congrès et s'assure en outre le concours de deux conseillers juridiques à Washington qui entre autres (Traité de paix avec le Japon et ratification des Conventions) s'occupent du dossier des contributions américaines.

Ces conseillers, MM. Rubin et Schwartz, se sont par ailleurs employés à obtenir le remboursement des frais de la délégation du CICR en Corée (5).

En fait, le CICR a effectué d'innombrables démarches pour que les Etats-Unis acceptent de participer en tant qu'Etat à son financement. Ses efforts sont néanmoins demeurés vains, les Etats-Unis excipant de la contribution annuelle de 25'000 dollars de la Croix-Rouge américaine, elle-même alimentée par les dons de la population.

6.5.3.4. Les gouvernements mis au fait

En janvier 1958, le CICR remet à chaque Etat signataire des Conventions une notice dans laquelle il groupe les réponses qu'il a faites aux demandes d'information complémentaires suite à son premier appel aux Gouvernements de 1950.

Il énumère entre autres quelques opérations allant de la Palestine aux réfugiés algériens en Afrique du Nord, autant de charges importantes pour son budget.

Après avoir cité les appuis financiers les plus généreux, le CICR souligne son désir de voir s'équilibrer les contributions,

de sorte que les principes d'indépendance, de neutralité et d'impartialité ne soient remis en cause.

Sur cette base, et avec ce qui rassemble à une pointe d'humour, le CICR déclare que l'aide des plus grands Etats ne devrait pas dépasser la contribution suisse, soit 500'000 francs.

Enfin, le CICR indique individuellement la somme qu'il estime conforme à son vœu de répartition équitable, en précisant que la ratification des Conventions de 1949 n'implique aucune obligation d'ordre financier.

La marge de manœuvre est donc toujours aussi faible et le CICR ne peut compter que sur la sympathie et son pouvoir de persuasion pour accroître le nombre et le montant des contributions nationales, en fondant ses espoirs sur la force progressive de l'habitude, à défaut d'un caractère obligatoire que la participation à son financement ne pourra jamais ravétir.

6.5.4. La réorganisation du CICR

Jusqu'au début des années cinquante, même si ses activités issues de l'après-guerre décroissent, le CICR continue cependant de gérer un volume de secours très important. Apparaissent alors de nouvelles formes de conflits liées à des administrations coloniales en déclin. C'est également le début de la guerre froide.

À la fin de la guerre, une première étude s'était penchée sur le financement du CICR (6) et son éventuelle réorganisation. Depuis, plusieurs questions s'étaient posées au Comité International, amplifiées par l'attitude critique d'un nombre croissant de ses interlocuteurs:

- le CICR a-t-il fait l'effort suffisant en vue de démobiliser son appareil de "temps de guerre",
- quelles activités peut-il transférer à d'autres organisations,
- quel appareil doit-il conserver face au futur,
- sur quels moyens peut-il compter ?

De ces interrogations naissent divers groupes de travail en son sein, le N°1 se préoccupant des secours, le N°3 d'une étude sur la réorganisation administrative (rapport de M. Probst), et le N°4 d'une expertise du financement qui est alors confiée à une commission spéciale externe (la Commission consultative pour la gestion administrative et financière du CICR présidée par M. Muggli), laquelle délègue M. Ruadi, directeur du Contrôle fédéral des finances.

Il ressort en substance que la problématique réelle du CICR

repose plus sur la conception de ses tâches que sur une adéquation des recettes aux dépenses ou l'inverse.

Côté secours, M. Chenavière, dans une note adoptée par le Comité, estime que "des secours matériels fournis par le CICR ne devraient être qu'occasionnels et ne pas devenir une forme chronique de son activité, et bientôt une tradition" (7).

Le groupe de travail N°1 insiste sur le fait que d'autres institutions sont disponibles (Sociétés nationales, Ligue, Aide à l'Europe, UNRWA...) et que la CICR s'émousse à trop vouloir faire dans ce domaine.

De son côté, le groupe de travail N°4 présente le problème sous son angle financier, en affirmant que "...le CICR doit conserver des ressources financières aussi étendues que possible, plutôt que de faire acte de présence en temps de paix en poursuivant des actions coûteuses qui ne sont pas absolument de son ressort".

Le rapport poursuit par une étude détaillée des recettes du CICR, ainsi que de la procédure de recherche de fonds, et note que malgré un écart de 2,5 millions de francs (70%) par rapport à l'objectif, "le plafond des contributions gouvernementales paraît atteint".

Quant aux Sociétés nationales, si leurs versements ne dépassent pas 20% de ce que le CICR attendait, c'est dû à un défaut de moyens suffisants, celles-là étant sollicitées de toutes parts. De l'avis du groupe de travail, la somme versée par les gros donateurs (Fr. 265'000.- en 1954) pourrait être doublée si l'appel était étendu et systématisé.

S'agissant des fonds placés, une partie importante de ceux-ci ne rapporte aucun intérêt, étant déposée auprès de la BNS sous forme d'or, à des fins de sécurité et de mobilisation rapide (ce qui à l'époque sous-entendait un transfert éventuel aux Etats-Unis). Cela représente un manque à gagner annuel de plus de 200'000 francs et le groupe de travail propose une conversion en titres de la BNS ou de la Confédération, assortie de quelques dépôts en Europe et Outre-Mer.

Les dépenses font également l'objet d'une étude approfondie, mettant en lumière un système de rétribution trop complexe et envisageant des possibilités substantielles d'économie dans les secteurs des secours et de l'agence, ainsi que dans la division administrative, moyennant l'abandon de certaines activités jugées superflues.

De même, les charges sociales et le service automobile sont dans le collimateur de M. Ruedi, les premières témoignant selon lui d'une trop grande complaisance du CICR à l'égard de ses collaborateurs, le second (6 personnes) n'ayant plus sa raison d'être. Au total, M. Ruedi table sur une réduction massive de l'effectif du CICR, soit une quarantaine de personnes jusqu'à juin 1955 et partant, une économie de quelque 200 à 250'000 francs.

En conclusion, il n'y a rien à espérer du côté des recettes (au contraire, le versement de l'annuité allemande s'achève en 1960), et force est de se tourner vers le chapitre des dépenses, à l'instar de la Confédération qui a dû démobiliser son appareil administratif né de l'économie de guerre, ou du Don Suisse. Qui plus est, la conjoncture est au plein-emploi... Ainsi, si le CICR recherche un équilibre à terme, avec pour objectif un état de préparation permanente, il doit opter pour les réductions indispensables au maintien et à la reconstruction de ses réserves.

Tout au long de son existence, le CICR a dû, doit et devra toujours concilier le principe de l'intervention humanitaire et les nécessités budgétaires, en quelque sorte la présence indéfectible et les dépenses qu'elle engendre.

6.5.5. La Conférence Internationale de 1957

1957 voit la Conférence Internationale de la Croix-Rouge se réunir à la Nouvelle Dehli. A cette occasion, la Commission pour le financement soumet un projet de résolution qui aboutit sous la forme suivante:

"La XIX^{ème} Conférence...

décide,

...

chaque Société nationale de la Croix-Rouge accepte en tant que membre de la Croix-Rouge internationale l'obligation de verser régulièrement des contributions volontaires annuelles au Comité international,

chaque Société nationale de la Croix-Rouge poursuivra ses efforts dans le sens qu'elle jugera opportun en ce qui concerne les appels financiers que la Comité international adresse aux Gouvernements en vertu de la Résolution précitée (XI) de la Conférence diplomatique de 1949.

Il convient de remarquer au passage que dans ses appels aux Gouvernements, le CICR, s'il les enjoint à donner une suite pratique à la XI^{ème} résolution, ne lie pas pour autant la question de son propre financement à la ratification des Conventions, de peur d'entraver le déroulement délicat de cette dernière, et laisse toute liberté aux Sociétés nationales pour ce qui est de l'appuyer dans ses sollicitations financières auprès des Gouvernements.

6.5.6. La Commission pour le Financement 1958-1959

Lors de la séance de septembre 1958, la Comtesse de Limerick, représentante de la Croix-Rouge britannique demanda que soit étudiée l'application au CICR de la nouvelle échelle de contributions de la Ligue (1954), en vue d'une simplification de présentation pour les Sociétés nationales.

Etant donné que la contribution totale de 1'200'000 francs demandée par la Commission aux Sociétés nationales (un tiers du budget du CICR) représente environ le budget de la Ligue, l'idée est effectivement prise en considération et débouche sur une proposition britannique (séance de 1959 à Athènes) de demander aux Sociétés nationales de verser au CICR sinon le 50 % de leur contribution à la Ligue, du moins un montant strictement proportionnel... toujours selon un principe volontaire ! Le maximum atteignable aurait été de 650'000 francs car le barème de la Ligue se rapportait à des contributions totalisant 1'300'000 francs. Jusque-là, s'il sollicitait 1,2 millions des Sociétés nationales lors de son appel annuel, le CICR n'en touchait que 375'000 francs dans le meilleur des cas.

Même si certaines Sociétés nationales (une dizaine) versent alors plus que ce qu'elles auraient à verser selon la nouvelle proposition, cette dernière est censée à terme doubler le niveau des contributions.

Cependant, malgré l'aval du CICR, aucune résolution ne verra le jour, qui mentionne cette proposition.

Elle n'en est pas moins rappelée régulièrement aux sociétés nationales dès 1960 à l'occasion des lettres d'appel, et provoque un accroissement tangible en 1960, renforcé par le centenaire du mouvement en 1963 où les contributions du Mouvement de la Croix-Rouge CICR passent le cap du demi-million de francs.

6.5.7. Les Fonds du Traité de paix de San Francisco

Parvenu au terme des années cinquante, on ne peut manquer d'évoquer une activité financière que le Comité mena tout au long de la décennie, comme agent d'exécution des dispositions relatives à l'article 16 du Traité de paix signé le 8 septembre 1951 à San Francisco entre les Puissances alliées et le Japon (8).

L'article 16 prévoyait "d'indemniser ceux des membres des forces armées des Puissances alliées qui ont subi des privations excessives pendant leur internement au Japon en tant que prisonniers de guerre", par transfert des avoirs du Japon et de ses ressortissants dans des pays neutres ou en guerre avec les Alliés.

Considéré comme quasi-sujet de droit international, le CICR avait alors reçu pour mandat, une fois recueillis les fonds en

question, de les liquider et d'en distribuer le produit aux ayants-droit par le biais des organismes nationaux adéquats, "sur telle base qu'il jugera équitable".

Le CICR s'attela à une tâche qui se révéla extrêmement délicate, ardue et de longue haleine malgré la bonne volonté initialement déployée autour de la conclusion du Traité de paix. Ainsi, malgré la collaboration du Japon, des autres gouvernements intéressés et des organismes nationaux désignés (Sociétés nationales ou ministères), le CICR ne reçut les premiers fonds qu'en 1953, soit 2 millions et demi de dollars remis par la Thaïlande. Les démarches auprès des autres pays détenteurs d'avoirs japonais (Afghanistan, Allemagne, Italie, Portugal, Suède et Suisse) s'éternisant par trop, le Japon accéda à la demande du CICR de lui en verser l'équivalent, et remit en mai 1955 2'250'000 livres et 6'292'500 dollars.

Au terme de nombreuses recherches, établissements de listes et recoupements, le CICR put procéder à deux distributions distinctes, la première débutant en novembre 1956 et la seconde en 1961, après régularisation de problèmes avec les Philippines et le Vietnam.

Quelque 202'500 anciens prisonniers ou leurs familles - bon nombre étaient décédés dans le long intervalle procédurier - reçurent chacun 15 livres anglaises et 35 dollars.

Les intérêts du fonds furent affectés à la seconde distribution, après déduction des frais du CICR (Fra.908'170), soit un montant de 269'000 livres et 440'000 dollars.

Un reliquat enregistré dès 1965 comme "Fonds en dépôt" devait encore permettre la liquidation de quelques problèmes en suspens.

Ces fonds en dépôt ont figuré dès 1953 au bilan du Comité, dont le total passa ainsi de quelque 16 millions de francs fin 1952 à plus de 27 millions au 31 décembre 1953.

Evolution des fonds en dépôt (article 16) :

au 31 décembre	1953	10'907'624.-
	1954	11'063'757.-
	1955	66'525'066.-
	1956	22'713'410.-
	1957	21'580'101.-
	1958	22'391'291.-
	1959	23'094'386.-
	1960	9'887'781.-
	1961	7'735'265.-
	1962	373'026.-
	1963	381'089.-
	1964	392'897.-
	1965	405'044.-

1966	420'614.-
1967	443'217.-
1968	469'530.-
1969	511'561.-
1970	561'000.-
1971	536'000.-

Vingt ans après la conclusion du Traité, le CICR édita un rapport sur sa gestion du Fonds, gestion dont il entend se débarrasser. A cet effet, le Groupe de travail des Puissances bénéficiaires se réunit en septembre 1971 afin de décider de l'attribution du solde de plus d'un demi-million.

Le CICR suggéra qu'une troisième distribution par tête soit évitée, les montants en jeu devenant par trop dérisoires.

Par ailleurs, il émit le souhait que les fonds soient utilisés en faveur des victimes du conflit d'Indochine au Laos, Cambodge et Vietnam, et partant, laissés à sa discrétion.

Cependant, il se heurte en cela au gouvernement britannique, dont le nombre d'anciens prisonniers de guerre aux mains du Japon est le plus élevé. Avec à sa suite les Philippines, l'Australie et la France (2/3 du total des parts), celui-ci entend verser le montant qui lui revient à un fonds général au bénéfice des ex-PG. Ainsi décidée, la troisième distribution eut lieu en mai 1972, attribuant les sommes suivantes:

- Australie	(US \$)	51'551.-
- Cambodge		97.-
- Canada		3'995.-
- France		24'015.-
- Nouvelle-Zélande		274.-
- Pakistan		45'702.-
- Pays-Bas		97'129.-
- Philippines		101'319.-
- Royaume-Uni		133'793.-
- République du Vietnam		10'349.-
- Syrie (1 PG)		2.30

Total: SFr. 468'129.30 + US \$ 97.-

Les gouvernements de Belgique (3 PG), du Chili (1 PG) et de Norvège (4 PG) ont laissé au CICR le soin de disposer de leurs parts respectives.

6.5.8. Le Fonds pour Actions de Secours

Ce fonds, externe au compte de résultat du Comité, a permis dès les années cinquante de couvrir de nombreuses opérations de secours, à l'aide de fonds provenant de l'extérieur et affectés à une action particulière, ou de fonds CICR.

Il trouve son origine au moment où, en 1949, les Alliés débloquent le Fonds japonais et le gouvernement italien remboursant une partie des frais encourus par ses ressortissants, le CICR obtenait un versement extraordinaire de plus de 13 millions de francs et décidait alors d'y prélever un montant de 3 millions et demi de francs afin de constituer un "Fonds d'actions de secours".

Par ailleurs, dès 1950, le produit de la collecte en Suisse (920'000 francs cette année-là) est affecté aux actions de secours, le Comité ayant décidé qu'elle ne constituerait plus une recette de son compte ordinaire.

Cette décision intervient alors qu'une participation accrue des gouvernements et des Sociétés nationales est attendue, et alors que le CICR sait pouvoir compter sur une allocation annuelle d'un demi-million de la part de la Confédération suisse dès 1951, qui remplacerait ainsi la seule recette certaine du budget.

En plus de cette opportunité, l'idée était de ne pas ou ne plus donner à penser que la collecte couvrait des frais d'ordre administratif.

Dès 1950, le solde du Compte général des actions de secours figure au bilan au titre d'engagement, et l'on trouve au chapitre "secours" du rapport d'activités les montants distribués (poids et valeurs) ainsi que leurs destinataires.

Il faut attendre 1954 pour que figurent également les mouvements du Fonds d'actions de secours.

Cependant, la situation du budget ne s'améliorant que très lentement du fait de la faiblesse des contributions, et afin de préserver ses réserves, le Comité prit la décision de consacrer dès 1953 la partie "gros donateurs" de la collecte à son budget, ces donateurs - des entreprises industrielles ou financières - se montrant plus compréhensifs à l'égard de la couverture de ses frais administratifs.

De là est né l'appel annuel personnalisé aux Gros donateurs, en janvier de chaque année, et qui produit régulièrement quelque 300'000 francs.

Ainsi, à part une mise de départ de 3 millions et demi, le Fonds pour Actions de Secours (FAS), n'est plus alimenté que par le produit net de la collecte auprès du peuple suisse, pour ce qui est des fonds à libre disposition.

Par ailleurs, le CICR entendit faire participer le FAS aux dépenses des délégations à l'étranger dans leurs activités liées aux secours (frais d'entretien de délégués et frais locaux).

C'est pourquoi, dès 1953, les recettes enregistrent sous "récupérations" des montants facturés aux opérations de secours, à l'image de la participation des divisions de secours à l'ancien compte des oeuvres de guerre.

Le Fonds pour actions de secours couvre dorénavant les dépenses suivantes:

- le coût des actions de secours, y compris les frais des délégués (crédits votés par le Comité),
- les frais généraux des délégations (budget arrêté annuellement),
- les frais pour missions envoyées de Genève ayant un caractère secourable (distribution de secours pour 1/3, enquêtes sur les besoins, visites de prisons, de camps, échanges de prisonniers et de blessés).

Puis le rapport de M. Probst sur la réorganisation des services du CICR vint renforcer en 1956 l'idée que le CICR devait abandonner la plupart de ses actions de secours, et proposait d'attribuer une partie du FAS à la couverture des frais de l'Agence, dont le travail s'apparente à une forme de secours.

Cependant, l'exercice 1957 - premier à bénéficier des mesures de réorganisation - est satisfaisant au point que le CICR juge opportun de constituer une provision exceptionnelle de 200'000 francs en vue de son proche centenaire.

Pour des raisons psychologiques inhérentes à ses contributeurs, le CICR préfère maintenir un déficit afin de justifier ses appels pour un soutien accru, assez léger toutefois, pour qu'il n'en soit pas conclu que le Comité pourrait encore restreindre ses dépenses. Le CICR, on le voit, continue de se déplacer sur le fil du rasoir.

Fin 1958, l'idée est reprise car les augures semblent moins fastes pour 1959, et en séance plénière après une longue discussion, le Comité décide que le produit net de la collecte serait dorénavant versé au budget et ne viendrait plus alimenter le FAS.

Seulement, la décision va bien au-delà de ce que la direction préconisait dès 1956 (participation de 50% environ), et un réexamen est demandé au début de 1959, qui va déboucher sur le maintien de l'attribution de la collecte au FAS assorti d'une participation accrue de celui-ci au budget.

C'est en 1958 également que la Commission consultative est désactivée, le Comité estimant qu'elle "n'a pas donné de preuves très éclatantes de son utilité... [n'ayant] procuré aucun fonds au CICR".

Cependant, l'idée à l'origine de sa création est maintenue, soit celle d'un comité constitué de quelques personnalités en relation avec les milieux financiers auquel serait confié le soin de la recherche des fonds nécessaires, "à l'exemple de ce que font nombre de sociétés nationales de Croix-Rouge". Seules donc la composition et les méthodes de la commission ont été mises en cause, d'une façon qui traduit la répugnance dans laquelle se trouve le CICR à réduire son appareil, ou agir sur le niveau des dépenses plutôt que sur celui des recettes.

6.5.9. Les résultats des deux dernières années

Les recettes demeurent stationnaires, alors que les dépenses s'accroissent régulièrement. Le déficit va atteindre un demi-million en 1960, toujours épongé par une réserve pour risques généraux en tel essor qu'elle a permis une ponction de 2 millions afin de remonter le Fonds de garantie à un niveau de 5 millions de francs.

La réserve plafonnera à 4,3 millions fin 1961, grâce notamment aux ultimes versements de l'annuité allemande.

Dans le courant de l'année 1960, la République fédérale d'Allemagne, qui avait achevé de rembourser son dû de 12,7 millions de francs au CICR, notifie ce dernier de sa décision de lui accorder un remboursement additionnel portant sur 2'360'000 francs, soit les frais encourus par le Comité pour compte allemand durant l'année 1949.

Cette somme est acquittée en deux versements, 1'270'000 francs en 1960 et le solde, 1'190'000 francs en 1961, et va grossir la réserve pour risques généraux.

Aux recettes ordinaires, le CICR enregistre en 1960, entre autres, le premier versement de la Croix-Rouge française, soit 17'500 francs.

Quant aux réponses à l'appel de la Commission pour le financement du CICR, on peut noter au 30 juin 1960 que

- 7 sociétés nationales (Sociétés nationales) ont versé plus que leur part (+ Frs.28'000.-).
- 7 Sociétés nationales ont atteint le 50% du barème des contributions à la Ligue.
- 5 Sociétés nationales ont augmenté leurs contributions sans atteindre l'objectif des 50%.
- 12 Sociétés nationales n'ont pas modifié leurs contributions qui sont inférieures à cet objectif, soit une différence de 169'000 francs (ainsi par exemple, la Croix-Rouge américaine versant Frs.108'000.- au lieu de Frs.180'000.-, celle du Canada Frs.34'000.- au lieu de Frs.75'000.- ou celle d'URSS Frs.16'000.- à la place des Frs.50'000.- requis).
- seule la Sociétés nationales de Roumanie réduisit sa contribution de 5'000 à 4'000 francs pour coller au barème.

Quant à la collecte, elle continue d'être réjouissante, son produit en 1959 étant même supérieur de 40'000 francs à celui de 1958, alors que tant la Croix-Rouge suisse que l'Aide suisse à l'Etranger ont enregistré des diminutions (20 à 30%) en la matière.

6.6. UN REGARD SUR LES ANNEES CINQUANTE

La décennie qui suit immédiatement les Conférences de 1948 et 1949 ne voit toujours pas se concrétiser les espoirs nés alors, car tant les Sociétés nationales que les Gouvernements demeurent réticents à l'égard du financement du Comité international, à l'exception de la Confédération suisse dont les versements réguliers débutent en 1950, à hauteur d'un demi-million de francs.

Cependant, doté des réserves reconstituées au moyen des remboursements japonais et italien, et bénéficiant dès 1951 du versement de l'annuité allemande, le CICR surnage malgré une succession de lourds déficits. Il semble dès lors se résoudre à utiliser partie de ses réserves afin de frapper plus fort à l'huis de ses bailleurs de fonds potentiels une fois celles-ci épuisées.

Car si la Commission pour le financement du CICR n'a obtenu que de maigres résultats en regard de ses objectifs - d'ailleurs révisés à la baisse - pour les contributions des Croix-Rouges nationales, le CICR n'a lui-même qu'un succès très limité vis-à-vis des Gouvernements, avec lesquels il entend conserver l'exclusivité des contacts pour ce qui a trait à son financement.

Les années cinquante, émaillées de diverses situations conflictuelles comme la guerre de Corée, la deuxième guerre israélo-arabe et les événements de Hongrie ont suscité des interventions répétées de la part du CICR. Celles-ci, au nombre desquelles l'énorme opération de secours en Hongrie, attestent alors du caractère irremplaçable de l'institution.

Peu soutenu de l'extérieur, le CICR se voit contraint de se tourner vers l'intérieur pour trouver un régime budgétaire le rendant indépendant de ses réserves. Diverses mesures permettent alors une amélioration dans ses résultats, à savoir essentiellement une compression des dépenses (notamment par l'abandon de certaines activités dans le domaine des secours), la récupération de frais de délégation dans le Fonds pour actions de secours, et l'inclusion des versements des "gros donateurs" dans les recettes ordinaires. La situation s'améliore temporairement, si bien que l'exercice 1957 est le premier à placer le CICR devant la problématique de l'utilisation de fonds excédentaires. A la fin des années cinquante, la réserve pour risques généraux a d'ailleurs retrouvé son niveau du début de la décennie.

NOTES:

-
- (1): un sous-chapitre est d'ailleurs consacré à ce problème, cf. 6.4.4.
 - (2): cf. supra.
 - (3): cf. Rapport d'activité 1953, partie financière.
 - (4): cf. P.V. du Conseil de Présidence, 13.10.55, P. Boissier.
 - (5): cf. supra.
 - (6): cf. le rapport de M. Ruedi en 1946.
 - (7): cf. archives du CICR, D.332.
 - (8): cf. Rapport sur l'activité du Comité international de la Croix-Rouge pour l'indemnisation des anciens prisonniers de guerre (PG) alliés en mains du Japon, CICR, Genève 1971.

VII. LE DEBUT DES ANNEES SOIXANTE

7.1. DE 1961 A 1962

7.1.1. Activités accrues et difficultés financières

Les années suivantes voient se creuser le déficit, qui atteint près d'un million de francs fin 1962. Celui-ci est dû à une augmentation non-réfrénable des dépenses, par une indexation nécessaire des salaires d'une part, et une activité considérablement accrue sur le plan extérieur (Algérie, France, Congo, Inde ex-Portugaise, Indonésie, Nouvelle-Guinée, Japon, Laos, Népal et Vietnam).

Si le 24 mai 1961, le CICR est parvenu à rembourser la somme de 3 millions de francs que la Confédération lui avait prêtée en 1945, sur le crédit de 7,5 millions alors consenti, il n'en réalise pas moins que les sommes importantes obtenues en remboursement après la guerre et portées à la réserve pour risques généraux touchent à leur fin, et que les réserves ne se reconstitueront plus automatiquement après épongement des déficits. Le compte allemand une fois liquidé (1), le Comité ne pouvait en effet plus rien revendiquer auprès de la Confédération sur les fonds allemands bloqués et l'affaire fut définitivement classée.

De plus, le CICR était alors engagé dans une action de secours fort coûteuse au Népal, pour laquelle les fonds nécessaires faisaient défaut, une fois épuisé son Fonds de secours, si bien que le CICR dut recourir en 1962 au crédit toujours ouvert de 7,5 millions de la Confédération, et ce, à concurrence de 1,5 millions de francs.

Pour faire face à ses difficultés de trésorerie, le CICR se vit d'ailleurs contraint de puiser temporairement dans le produit de la collecte en cours.

7.1.2. Nouveau recours à la Confédération

Craignant une dégradation ultérieure de son résultat, le CICR adresse la même année un mémoire au Conseil fédéral, résumant son activité depuis la fin de la guerre et indiquant ses ressources financières régulières (2).

Cette intervention fait suite à une étude entreprise par M. de Bondeli sur les mesures à prendre en vue d'augmenter les recettes budgétaires du CICR.

A cette occasion, il cite les principales conclusions du second rapport de M. Probst (Directeur de la Fiduciaire générale S.A. à Berne), remis en 1961, lequel indique que les mesures précé-

nisées en 1955 ont été suivies, voire dépassées en grande partie, que les tâches se sont accrues, surchargeant d'autant les cadres, qu'une augmentation des salaires se justifie, et enfin, qu'une augmentation des recettes devient urgente.

Le Comité en arrive ainsi à solliciter de la Confédération un soutien régulier accru, qui porterait sa participation à 900'000 ou 1'000'000 de francs, ce qui l'amènerait à couvrir environ un quart du budget du CICR. Le 27 septembre 1962, la Confédération souscrivait à la requête du CICR, par un arrêté fédéral fixant sa contribution annuelle à un million de francs.

Ainsi, en 1963, année du Centenaire - comme en 1951 lors du premier versement annuel de 500'000 francs - la Confédération assure plus de la moitié des contributions gouvernementales. Et de façon analogue, l'année suivante voit augmenter la part des autres gouvernements, le CICR profitant du geste de la Suisse pour inciter les autres à agir de la sorte. En 1951, le CICR recevait 881'557 francs de 20 gouvernements (l'Italie versant rétroactivement 60'183 francs en 1957), dont 1 demi-million de la Suisse. En 1963, c'est 1'875'854 francs qu'il reçoit de 55 gouvernements, dont 1 million de la Suisse. On relèvera que le plus important contributeur après cette dernière est l'Australie, avec un versement de 72'144 francs, suivie de près par l'Inde, La Grande-Bretagne, la France, l'Italie, le Canada et l'Allemagne fédérale.

Dés lors, incapable de trouver auprès des gouvernements les recettes nécessaires au financement des tâches à lui confiées par les Conventions, le CICR s'adresse à celle qui devient peu à peu son appui en dernier ressort, la Confédération suisse. Cette relation aussi spéciale que privilégiée sera envisagée plus loin.

Cependant, le recours au financement par la Confédération, comme d'autres problèmes financiers (dont la composition de l'actif du CICR) poussent le Comité à créer une commission de financement, lors de sa séance plénière du 1er février 1962, comprenant MM. Hans Bachmann, Guillaume Bordier, Jacques Freymond, Max Petitpierre et Edouard de Bondeli, en vue de "tracer une politique cohérente et efficace de financement du CICR" (3). Celui-ci est toujours, voire plus que jamais en première ligne des préoccupations du Comité.

7.2. 1963, L'ANNEE DU CENTENAIRE

7.2.1. L'opération Yémen

Notons encore qu'une action d'envergure au Yémen pousse le CICR à solliciter l'octroi d'une deuxième tranche (750'000 francs cette fois) sur le crédit de 7 millions et demi renouvelé en 1961.

Ce conflit se caractérise par une absence catastrophique d'infrastructure médicale, tant d'un côté du front que de l'autre.

En octobre 1963, le CICR va alors décider la mise sur pied d'un hôpital de campagne à Uqd, sur le territoire neutre du "No man's land" contrôlé par les Nations Unies (4).

L'hôpital, d'une capacité de 50 lits, coûte quelque 700'000 francs auxquels s'ajoutent 300'000 francs de frais de transport et un montant mensuel de 125'000 francs pour les frais de personnel. Ceux-ci sont pris en charge par la Croix-Rouge suisse, alors que le matériel est acquis grâce aux avances de la Confédération suisse. La Croix-Rouge suisse fournit d'ailleurs l'essentiel du personnel médical, dont 7 médecins. Quelques autres pays contribuèrent à assurer 30% des frais, soit en gros les transports, suite à un appel lancé par le truchement des sociétés nationales.

L'action de secours au Népal, déficitaire à fin 1962 de plus de 1,3 millions, est prise en charge par la réserve pour actions en cas de conflit.

Fin 1963, elle présente à nouveau un déficit de 196'000 francs cette fois. Quant à l'opération Yémen, elle se solda par un découvert de 613'841 francs. Les deux sont provisoirement portées pour ces montants à l'actif du bilan, en addition pour le premier au déficit de 1962 qui est réactivé, ce qui permet la reconstitution de la réserve pour actions en cas de conflit. Ces actions entrent bien entendu dans la comptabilité du compte général des actions de secours, dont seuls les soldes peuvent apparaître au bilan, à l'actif s'il s'agit d'un déficit ou au passif dans le cas de fonds non encore dépensés.

7.2.2. Le Prix Nobel

Evoquer 1963, c'est aussi parler du troisième Prix Nobel décerné au CICR, après ceux de 1917 et 1944, reçu conjointement avec la Ligue cette fois, à l'occasion de la commémoration du Centenaire de la Croix-Rouge.

A cette occasion, la CICR et la Ligue se virent remettre chacun un montant de 132'500 couronnes suédoises.

Comme la fin de cette même année devait marquer la fondation de l'Institut Henry-Dunant par le CICR, la Ligue et la Croix-Rouge

suisse , il fut proposé par cette dernière d'y affecter la totalité du Prix (265'000 couronnes). Ni le Comité, ni la Ligue n'y donnèrent suite.

7.2.3. Les contributions pour l'année 1963

A l'occasion du Centenaire de la Croix-Rouge, et sur demande de la Commission pour le financement qui sollicitait des Sociétés nationales un versement supplémentaire de 25%, 34 sociétés ont joint à leur contribution régulière un total de 60'000 francs. Malgré cette hausse des contributions le déficit 1963 est élevé (Frs.705'000.-) et les causes sont à rechercher dans les dépenses entraînées par des activités qui sont bien loin de connaître ne serait-ce qu'une trêve jubilaire, avec des opérations d'importance au Népal, en Algérie, et plus récemment au Yémen.

7.2.4. Le budget du Centenaire

L'année 1963 devait connaître à la fois la tenue de la XXème Conférence internationale et le déroulement des fêtes et manifestations à l'occasion du centenaire de la Croix-Rouge. Cependant, la Conférence sera reportée à 1965 et aura lieu à Vienne. Dès 1961, l'aspect financier de ces événements avait fait l'objet d'une étude, et le premier projet prévoyait un coût total de 3,85 millions de francs, dont 850'000 francs pour la seule Conférence.

Une exposition était devisée à 1,5 millions.

L'idée était de faire participer également tant la Ligue (dont les réserves étaient estimées égales sinon supérieures à celles du CICR) que la Croix-Rouge suisse au projet, chacune des trois institutions devant s'engager à raison de 350'000 francs.

Le budget du Centenaire fut fixé à 3'049'000 francs, la moitié de la somme allant à l'exposition.

Quant à son financement, la CICR put compter sur 1 millions de francs de la part de la Confédération, 350'000 francs de la part de l'Etat de Genève, aussitôt imité par la ville de Genève.

Par ailleurs, des recettes additionnelles de quelque 450'000 francs étaient prévisibles (produit de ventes de timbres, entrées de l'exposition et publicité).

Le Centenaire se solda par un reliquat de 750'000 francs, dû avant tout à un résultat inespéré sur la vente des blocs de timbres commémoratifs. Après prélèvement de 25'000 francs pour frais de publication, cette somme ira au financement de l'Institut Henry-Dunant en formation.

Le Congrès lui-même, budgétisé à 800'000 francs n'en a finalement coûté que 600'000, dont 300'000 couverts par la Confédération et le solde réparti à raison de 100'000 francs entre chacune des trois institutions invitantes. Le Congrès, en fait un Conseil des Délégués, réunissait les représentants des Sociétés nationales, de la Ligue et du CICR. Il devait avant tout oeuvrer à la préparation des travaux de la prochaine session de la Conférence internationale.

7.2.5. Le don extraordinaire de la Confédération suisse à l'occasion du Centenaire

La Commission élargie des affaires étrangères du Conseil national a suggéré de demander en 1962 (5) qu'un don unique de 5 à 10 millions de francs soit fait au Comité international à l'occasion du Centenaire de la Croix-Rouge, afin de lui "assurer des possibilités d'intervention accrues, et lui permettre... de disposer d'un nombre plus important de délégués régionaux, ainsi que d'un représentant permanent auprès des Nations Unies."

La proposition provoqua une réaction des plus positives de la part du CICR mais également une certaine réticence de la part du Conseil fédéral qui préférait donner une affectation précise au versement extraordinaire, telle que la réfection des services de l'Agence par exemple.

Cela ne correspondait pas aux vœux du CICR qui, conscient de l'état de guerre larvée qui rongait alors le monde, aurait aimé voir se constituer un fonds substantiel de secours sans affectation lui permettant d'agir immédiatement au lieu d'attendre que les ressources ne surgissent sous la pression des événements.

Début 1963, un conseiller national proche du milieu CICR (M. Pradervand) propose l'idée d'un "matching" à l'anglo-saxonne où une part versée par les cantons serait doublée par la Confédération. Selon lui, "la Suisse a autant besoin de faire ce don que le CICR de le recevoir", au nom de la neutralité active et de sa valeur au sein d'une Europe nouvelle. Quant au conseiller fédéral Wahlen, il est convaincu que les Chambres accepteraient plus facilement le versement d'un tel don s'il est affecté à la modernisation de l'Agence et de son équipement, proposition à laquelle se rallie finalement le CICR.

Cependant, l'idée de la création d'un institut parrainé par les trois institutions Croix-Rouge en Suisse - qui deviendra l'Institut Henry-Dunant - et les manoeuvres y relatives, vont conduire le Conseil fédéral à proposer le financement d'un bâtiment supplémentaire au siège du CICR, qui abriterait à la fois les services de l'Agence centrale, ses archives, ainsi que

l'Institut à créer. De la sorte, ce qui initialement prenait la forme d'un don du peuple Suisse au CICR devient un don à la Croix-Rouge internationale (6). Le montant articulé dans le projet d'arrêté est de 8,8 millions de francs. Le CICR exige alors que le futur institut fasse l'objet d'une construction distincte des bâtiments préexistants.

En fait, l'Institut Henry-Dunant sera fondé en association le 5 novembre 1965 par le CICR, la Ligue et la Croix-Rouge suisse, et son premier siège sera au N°3 de la rue de Varembe, avant de s'installer, en mars 1974, dans les locaux de la villa Mon Repos au bord du lac Léman, locaux mis à sa disposition par la Ville de Genève et la Confédération.

Finalement, un crédit non remboursable de 7 millions de francs fut destiné au CICR, dont l'objet était l'aménagement et l'agrandissement de ses immeubles.

7.3. DE 1964 A 1968

7.3.1. La recherche de fonds

7.3.1.1. L'Appel annuel

En novembre 1964, cherchant à rajeunir et à donner plus de poids à son appel financier annuel aux Gouvernements, le Comité décide (sur une proposition de la Commission pour le financement) d'y rappeler la Résolution XI de la Conférence Diplomatique de 1949.

Par ailleurs, des démarches individuelles par des membres du Secrétariat, voire du Comité, doivent doubler ces appels écrits. Quant à la documentation relative aux appels, elle doit faire l'objet d'une diffusion plus large dans les milieux officiels de la Croix-Rouge.

On trouve ici l'ébauche d'une politique de "Fund Raising", qui, on le verra, se perfectionnera avec l'urgence croissante d'obtenir de nouveaux fonds.

Dans la même ordre d'idées, le Conseil de présidence avait estimé en 1962 (7) "indiqué que le CICR ait à son service une personnalité d'une réelle envergure pouvant fonctionner comme agent de liaison et démarcheur financier auprès des gouvernements."

7.3.1.2. Les pays socialistes

Réalisant que la part des contributions des pays socialistes ne dépassait pas 1,5% des contributions gouvernementales totales (les Sociétés nationales participant pour 7,3% du total Croix-

Rouge), le Comité chercha également à modifier cet état de fait, d'autant plus que son aide aux pays concernés pendant la guerre et depuis avait été des plus substantielles. Cependant, il se heurta rapidement au mur du contrôle des devises et, devant les problèmes que posaient d'éventuelles contributions en nature, renonça momentanément à son projet.

7.3.2. L'organisation des secours

Si le CICR connut une période de calme relatif en 1964, l'année 1965 devait être caractérisée par un engagement accru comme conséquence de l'écèlement du conflit indo-pakistanaï et de l'aggravation de la guerre du Vietnam. Par ailleurs, la continuation des hostilités au Yémen jusqu'à l'automne 1965 a requis un montant élevé de secours, et si cette année-là le CICR a distribué ou transmis des secours pour un montant de 3,3 millions de francs, plus de la moitié concernait l'action au Yémen.

Il convient ici de décrire succinctement comment procède le CICR dans le domaine des secours, du point de vue du financement de ceux-ci, avec pour exemple l'année 1965.

En 1965, le CICR a distribué ou transmis des secours en nature ou en espèces pour un montant total de 3'319'728 francs.

Il s'agit là d'une part, des secours que le CICR a acheminés ou distribués en sa qualité d'intermédiaire neutre pour le compte de divers donateurs (Sociétés nationales, gouvernements, autres organisations ou donateurs privés) et d'autre part, des secours achetés ou prélevés sur ses propres stocks par le CICR.

Le fonds spécial pour actions de secours (ancien FAS), nous renseigne sur les secours d'origine CICR. Une somme de 1'064'155 francs y est affectée pour l'achat de matériel et de fournitures de secours.

Par ailleurs, un montant de 563'811 francs y est prélevé afin de couvrir les frais de transport et de distribution de la totalité des secours. 299'284 francs en sont également soustraits comme contributions aux frais de l'Agence centrale de recherche relatifs aux secours.

L'essentiel des frais de transport, distribution et agence étant pris en compte par les délégations, et émergeant par conséquent aux dépenses du budget général, une participation des FAS y est décidée, pour un total de 771'391 francs en 1965. Sous cette dénomination depuis 1964, cette participation anciennement connue comme "recouvrement de frais" devait cesser en 1969, pour reprendre par la suite sous une autre forme.

On retrouve là la volonté d'associer les activités de secours à la couverture des frais qu'elles engendrent dans la structure courante, à l'image de la participation des divisions de secours au budget des oeuvres de guerre dès 1943.

Quant aux recettes du FAS, y entrent, outre la collecte pour 848'590 francs, des dons en espèces attribués à des actions de secours particulières d'une valeur de 919'734 francs, soit un total de 1'768'324 francs.

Un solde reporté, en légère baisse, s'établit à 2'008'846 francs à la fin de l'exercice 1965.

Si des fonds sont ainsi encore à disposition, cela signifie que certains n'ont pas encore été attribués et constituent une sorte de réserve pour le début de l'exercice suivant (Frs.1'030'488.- en 1965), ou qu'ils ont été attribués mais non encore engagés (Frs.397'277.-) ou encore qu'ils ont été engagés dans des actions en cours mais non encore déboursés (Frs.581'080.-).

L'année suivante, le montant total des secours transmis se réduit à quelque 2'254'000 francs, et concerne en majeure partie le conflit vietnamien.

	Dépenses du F.A.S. du CICR (achats et distribution)	Total des secours transmis par le CICR
	-----	-----
1953	1'470'431.-	1'193'285.-
1954	1'372'458.-	919'590.-
1955	1'562'049.-	700'680.-
1956	1'978'267.-	15'772'000.-
1957	9'264'110.-	71'563'941.-
1958	2'484'477.-	968'096.-
1959	1'403'889.-	607'192.-
1960	1'127'258.-	730'760.-
1961	3'030'950.-	1'791'661.-
1962	3'666'361.-	2'529'140.-
1963	1'923'507.-	1'092'993.-
1964	2'883'189.-	1'909'301.-
1965	1'927'250.-	3'319'728.-
1966	1'796'174.-	2'253'649.-
1967	7'221'907.-	2'872'258.-
		(+ 22'997'622.- de l'action conjointe CICR- Ligue au Proche-Orient)

A l'aune des secours transmis, on note la diminution de l'activité dans ce domaine au lendemain de la guerre, et jusqu'en 1960 à l'exception de la Hongrie en 1956-1957, en conformité aux désirs de réorganisation et de démobilisation de l'appareil hérité de la guerre.

Au début des années soixante s'amorce une augmentation de l'engagement qui coïncide avec une recrudescence des situations

conflictuelles en des régions à faible niveau de développement (Algérie, Népal, Yémen, Vietnam). Dès 1967, avec le conflit qui embrase le Moyen-Orient, immédiatement suivi de celui du Nigéria-Biafra, cette augmentation prend des allures d'exponentielle.

A la fin de l'année 1964, les soldes déficitaires des opérations au Népal et au Yémen sont portés à l'actif du bilan pour respectivement 1'379'338 et 2'210'043 francs. Pratiquement inchangés en 1965 et 1966, ces montants sont rejoints par le déficit de l'action au Vietnam cette dernière année, puis celui du Moyen-Orient en 1967.

Situation des déficits d'actions de secours fin 1967:

Action au Népal	1'373'443.-
Yémen	3'217'297.-
Vietnam	836'320.-
Moyen-Or.	711'761.-

Pour couvrir ce défaut de financement, le CICR va recourir de 1962 à 1968 aux avances que lui autorise la Confédération sur le crédit de 7,5 millions renouvelé en 1961.

Il obtient de la sorte 1,5 millions de francs en 1962 au titre de l'aide au Népal, puis successivement 750'000, 1'400'000 et 750'000 francs les 3 années suivantes pour le Yémen. Il obtiendra encore 2'135'000 et 1'150'000 francs en 1967 et 1968 pour ses missions au Yémen, Vietnam et Moyen-Orient, soit un total de 7'496'138 francs après rachat par la coopération technique de matériel CICR au Népal pour 188'862 francs.

7.3.3. L'Arrêté fédéral du 13 mars 1968

Cette avance, vu les besoins grandissants est transformée en subvention par l'Arrêté fédéral du 13 mars 1968, en même temps qu'un nouveau crédit prêt est accordé au CICR jusqu'à un plafond de 10 millions de francs.

Devant l'ampleur des besoins, la Confédération augmente également sa participation régulière à 2,5 millions de francs (8).

7.3.4. Le compte général

Les grandes opérations étant traitées à part, le compte général n'en continue pas moins d'enregistrer des dépenses en expansion, à la mesure de l'appui requis par celles-là, et sollicite toujours des recettes équivalentes.

	Contributions S.N. Gvts.		Racettes	Dépenses	Solda
1962	415'221	1'371'397	3'199'556	4'142'334	-942'777
1963	501'263	1'875'854	3'998'531	4'703'256	-704'725
1964	575'378	2'040'073	4'028'673	4'525'910	-497'238
1965	534'858	2'229'896	4'294'955	5'138'599	-843'643
1966	559'627	2'578'793	4'272'055	4'752'213	-480'158

(dès 1966, les contributions reçues avec retard sont affectées à l'année courante et non plus à la réserve générale, ces montants devenant dérisoires)

1967	580'840	2'630'335	4'326'105	5'016'495	-690'390
1968	612'092	4'418'630	6'162'481	6'243'438	- 80'957
1969	639'966	4'286'586	6'487'535	7'009'101	-521'566

Les déficits persistants du compte général sont pris en charge par la Réserve pour risques généraux dont on trouve ci-dessous l'évolution (au 31 décembre):

1961	4'300'083
1962	3'615'435
1963	3'391'595
1964	2'854'174
1965	133'030
1966	4'262'288
1967	3'350'406
1968	3'198'972
1969	2'646'813
1970	5'644'000
1971	3'558'000

En 1965, près de 2 millions de francs ont été prélevés de la Réserve pour permettre une réévaluation du Fonds de prévoyance. Le solde de la réserve, 133'030 francs, est renommé "Réserve générale pour imprévus" et disparaît l'année suivante. Par ailleurs, la Réserve pour actions en cas de conflit (montant: 5 millions de francs) est transformée en Réserve pour action internationale d'urgence, ce qui, comme toute modification portée aux réserves, requiert l'assentiment de la plus haute instance du CICR, l'Assemblée.

En 1966, seule une réserve demeure, la Réserve pour action internationale d'urgence rebaptisée alors Réserve générale. Fondant au gré des déficits annuels successifs, la réserve générale bénéficie d'un don extraordinaire de la Confédération de 8 millions en 1970, dont 3 sont cependant utilisés aux fins d'augmenter les recettes de l'année en cours, par souci de ne pas présenter un déficit trop important (2 millions de francs au lieu de 5).

Les 5 millions ont à peine contribué à constituer une réserve spéciale que celle-ci est entièrement absorbée comme complément au financement du budget permanent. Elle sera cependant revi-

gorée la même année par le versement de partie d'un don extraordinaire des Etats-Unis, soit 2,5 millions de francs, et un prélèvement de 410'461 francs sur le résultat finalement positif de l'année 1971.

7.3.5. Financement par les Sociétés nationales

Mentionnée plus haut, la demande de la Commission pour le financement du CICR de verser une contribution supplémentaire (+ 25%) à l'occasion du Centenaire rencontre un certain succès, puisque pour 1963 et 1964, le versement total des Sociétés nationales est nettement au-dessus de la tendance à long terme. C'est là le fait de sociétés comme celles de la Grande-Bretagne (+ Frs.12'000.-), des Etats-Unis (+ Frs.22'000.- en 1963, + Frs.65'000.- en 1964), de la R.F.A. (+ Frs.5'000.- en 1963, idem en 1964), etc.:

A cette même période, la Commission se penche sur la participation insuffisante de la plupart des Sociétés nationales du bloc de l'Est, cherchant à contourner l'obstacle du contrôle des devises par la possibilité d'effectuer les versements en nature. Devant le pessimisme du CICR et les difficultés de procédures inhérentes à un tel mode de contribution, la Commission, à l'instar du CICR, abandonne l'idée en 1964.

A la Conférence internationale de la Croix-Rouge de Vienne en 1965, la Commission soumet un projet de résolution, qui traduit bien à la fois l'inquiétude face aux coûts croissants d'un CICR confronté à des opérations aussi nombreuses qu'interminables, et toute la diplomatie requise dans un tel forum par la tentative de susciter un accroissement substantiel de contributions néanmoins volontaires.

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

S'agissant des Sociétés nationales, la Commission maintient le principe de quota calqués à raison de 50% au barème de la Ligue.

En outre, elle suggère l'adjonction de représentants de haut niveau du CICR dans les démarches de certaines Sociétés nationales auprès de leurs Gouvernements, ainsi que des efforts en vue de "frapper l'imagination" des contributeurs traditionnels du CICR.

Au vu des résultats, on peut, à l'instar de la Commission, souligner l'essor des contributions tout en en regrettant

l'insuffisance, leur croissance demeurant arithmétique, alors que celle des dépenses devient géométrique.

7.3.6. L'apport des gouvernements

Quant aux gouvernements, si leurs contributions au financement régulier du CICR augmente, c'est avant tout au rythme des versements de la Confédération suisse, qui en 1962 versait 500'000 francs, puis un million dès 1963 et jusqu'à 1967, montant qui passait ensuite à 2 millions et demi dès 1968. Un autre fait remarquable est le versement d'une contribution annuelle par les Etats-Unis, lesquels ont fini par céder aux demandes réitérées du CICR, face à une position de plus en plus difficilement défendable.

C'est ainsi que dès 1965, le CICR reçut une contribution de 50'000 dollars, soit 216'000 francs suisses au taux de 4,32, jusqu'à l'abandon du système de taux de change fixes en 1971 et la baisse du dollar qui devait en résulter.

Puis la contribution des Etats-Unis exprimée en francs suisses passa de 157'500 francs à 1'341'600 francs entre 1974 et 1975, suite à la décision de décupler son montant exprimé en dollars, dès lors fixé à 500'000 francs.

Mais il s'agit là de financement régulier, c'est-à-dire du budget ordinaire du CICR.

7.4. REGARD RETROSPECTIF

Au début des années soixante, un accroissement de l'activité du CICR, lié aux conflits de décolonisation, coïncide avec la fin des annuités versées par l'Allemagne. Si le CICR a réussi in extremis à rembourser les 3 millions de francs obtenus de la Confédération en 1945, il ne s'en retrouve pas moins dans une situation des plus précaires du fait de la stagnation de ses revenus réguliers.

En effet, les contributions gouvernementales, dont la Suisse assure environ 40%, n'ont augmenté entre 1952 et 1962 que de 2,4% en termes réels (16,7% en termes nominaux), alors que le nombre de contributeurs passait de 27 à 53.

Quant aux Sociétés nationales, de 40 en 1952, leur nombre passait à 1955 en 1962, alors que leur apport réel augmentait de 13,8% (29,9% nominalement) en dépit des exhortations de la Commission pour le financement du CICR.

De plus, d'importantes actions de secours, à l'image de celles qui se déroulent au Népal et au Yémen, n'obtiennent plus les contributions spécifiques habituelles, si bien que, après épuisement du Fonds pour actions de secours, elles apparaissent au bilan comme découvert reporté.

C'est par le biais de nouvelles négociations avec la Confédération - entreprises dès le début des années soixante, avec le remboursement des 3 millions de francs avancée en 1945 comme préalable - que le CICR obtient l'apport indispensable à son financement que constitue l'augmentation de la contribution suisse de 1 demi à 1 million de francs dès 1963. La participation suisse passe alors à 51%.

L'année du Centenaire voit également naître l'idée d'un don extraordinaire de la Confédération à la Croix-Rouge internationale, à la suite duquel, et de quelques tergiversations, le CICR obtient un fonds de 7 millions de francs pour l'aménagement et l'agrandissement de ses immeubles.

Puis, jusqu'à 1968, l'accroissement des activités sur le terrain (Népal, Yémen, Vietnam, Moyen-Orient) provoque des déficits répétés que le CICR doit se résoudre à couvrir par un recours aux avances de la Confédération (crédit de 7,5 millions renouvelé en 1961).

Le 13 mars 1968, cette avance est muée en une subvention unique, un nouveau crédit-prêt est accordé à hauteur de 10 millions de francs et le versement régulier est alors porté à 2 millions et demi de francs, constituant ainsi en 1968 environ 57% des contributions gouvernementales.

Faute d'un véritable appui de la communauté internationale, le CICR est alors financièrement porté à bout de bras par la Confédération suisse à la fin des années soixante.

NOTES:

(1): cf. supra.

(2): cf. archives du CICR, mémoire sur les "Besoins financiers du Comité international de la Croix-Rouge", daté du 12 mars 1962.

(3): annexe du P.V. du Conseil de Présidence N°3, du 1er mars 1962.

(4): cf. Rapport d'activité 1963.

(5): Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 16 septembre 1963.

(6): cf. Message du CF à l'AF concernant un don en faveur de la Croix-Rouge internationale à l'occasion du centenaire de l'institution (du 16 septembre 1963).

(7): cf. archives, P.V. du Conseil de Présidence du 8 février 1962.

(8): cf. à ce sujet les relations CICR-Confédération.

VIII. LE CICR A L'HEURE DU GIGANTISME HUMANITAIRE

On a déjà eu une idée de l'accroissement des charges du Comité suite à de nouvelles opérations de secours, il est temps d'envisager ce qui représente au niveau de l'organisation toute entière le choc le plus important depuis la fin de la guerre de 39-45, à savoir les années 1967 et 1968, véritable tournant au niveau de l'implication opérationnelle, qui a eu de multiples répercussions sur son financement également.

8.1. LE MOYEN-ORIENT

En 1967 éclate un conflit qui fera date dans l'histoire, celui opposant Israël aux Pays Arabes.

Placé alors dans une situation tout à fait "conventionnelle", le CICR oeuvra, à l'aide d'une trentaine de délégués appuyés par du personnel médical et technique, en vue de remplir son mandat humanitaire auprès des blessés, des prisonniers de guerre (échanges, rapatriements) et des civils (réfugiés et personnes déplacées).

Le 8 juillet, un accord entre le CICR et la Ligue remettait à cette dernière la responsabilité de l'action de secours à l'est du Jourdain, tout en conservant au CICR la responsabilité dans le domaine du territoire syrien.

Juaque là, une action conjointe des deux institutions avait permis la transmission de secours pour un montant de 23 millions de francs, dont 17,5 millions ont été fournis en nature. Il s'agit là de dons de divers gouvernements et Sociétés nationales. Par ailleurs, le CICR seul, a remis pour près de 2'620'000 francs de secours dans la région Liban, Syrie, Jordanie et République Arabe Unie, financés en majeure partie par son Fonds pour Actions de Secours.

A l'image des autres opérations d'envergure dans ce domaine, celle-ci est traitée hors-budget et seul son résultat apparaît au bilan, sous la forme d'un déficit.

En effet, 2 dons extraordinaires de la Confédération en juin, totalisant 350'000 francs ne suffisent pas et un solde négatif de 711'761 francs est porté à l'actif du bilan, en compagnie des déficits reportés des opérations Népal, Yémen et Vietnam.

8.2. LE VIETNAM

L'importante action CICR qui se déroule au Moyen-Orient ne peut faire oublier celle qui, avec d'innombrables difficultés, tente de se développer en Asie du Sud-Est.

Alors qu'en 1958 le CICR n'avait plus dans cette partie du monde, qu'à s'occuper du rapatriement de légionnaires de diverses nationalités non françaises, il devait dès 1959 reprendre des activités d'assistance matérielle et médicale (Laos), ainsi que de visites de prisonniers dès 1961.

Depuis lors, le CICR n'a cessé d'oeuvrer en faveur des victimes de cette région continuellement déchirée par les conflits.

En 1964, les Etats-Unis interviennent aux côtés des forces de Saïgon, alors qu'aux victimes des combats s'ajoutent celles des typhons qui ravagent le Sud-Vietnam.

L'année suivante est marquée par une intensification du conflit, et si le CICR est habilité à déployer ses activités au Sud-Vietnam (un demi-million de secours en 1965, 1 million prévu pour 1966, et un programme de visites de prisonniers), aucune intervention n'est possible au Nord. Le Comité se bornera à envoyer 50'000 francs en espèces à la Croix-Rouge du Nord-Vietnam.

En 1966, alors que le Laos connaît une recrudescence des activités militaires provoquant un afflux de réfugiés des zones montagneuses vers le Mékong, le conflit vietnamien va jusqu'à déborder sur la frontière cambodgienne.

Seuls le Sud-Vietnam et les Etats-Unis reconnaissent l'application des Conventions de Genève, le Nord-Vietnam répondant par la négative, sinon pas du tout aux offres de services réitérées du CICR, et le Front National de Libération (FNL) au Sud ne se sentant aucune obligation en tant que mouvement de résistance.

C'est ainsi que la République démocratique du Vietnam (Nord) refuse une mission du CICR, lequel lui fera néanmoins parvenir des secours, alors que le FNL, qui évite tout contact avec le CICR, recevra malgré lui, des dons médicaux.

L'année 1967 voit augmenter l'engagement militaire et, particulièrement, les bombardements sur le Nord-Vietnam. Le CICR fait alors parvenir des secours pour quelque 350'000 francs au Sud, et 650'000 francs au Nord, dont un hôpital de campagne que l'Alliance des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge d'URSS s'est chargée de transporter jusqu'à Haiphong.

Au début de l'année suivante, les combats du Nouvel-An vietnamien faisant 8'000 morts, 15'000 blessés et près de 400'000 réfugiés, le CICR et la Ligue sollicitèrent conjointement l'appui des Sociétés nationales par l'appel du 9 février, lequel permit de recueillir près de 9 millions de francs en espèces et en nature, dont plus de 6 millions pour le Nord-

Vietnam et le FNL, et 2,8 millions pour le Sud-Vietnam. Outre ces montants, le CICR devait transmettre ou distribuer des secours atteignant 200'000 francs au second, alors que le premier se voyait remettre un nouvel hôpital de campagne mobile assorti de matériel médical d'une valeur de 1'250'000 francs.

Fin 1968, les opérations au Vietnam, à l'instar du Népal et du Yémen, sont considérées comme une action de secours extraordinaires, et traitées à part de la comptabilité ordinaire, ne serait leur solde déficitaire qui apparaît au bilan.

8.3. LE CONFLIT DU NIGERIA-BIAFRA

Tant le Vietnam que le Moyen-Orient occupent le devant de la scène politique internationale, si bien que les prémices de ce conflit se déroulent dans la quasi-indifférence. La proclamation de l'indépendance de la province orientale du Nigéria, sous le nom de Biafra, donne pourtant lieu dès l'été 1967 à des scènes d'une rare violence. Ainsi, des allégations d'exécution de prisonniers et de massacres de civils alarmèrent le CICR au point qu'il rappela aux deux parties en conflit leurs devoirs humanitaires et envoya sur place des équipes de délégués.

8.3.1. L'exponentielle des secours

Du point de vue opérationnel, un Commissaire général fut nommé en la personne de M. Auguste Lindt, lequel - alors ambassadeur de Suisse à Moscou - fut mis temporairement à la disposition du CICR.

L'assistance fut essentiellement médicale au départ, puis des symptômes de carence alimentaire apparaissant, le CICR s'est efforcé de venir en aide aux populations civiles des deux côtés du front dès la fin de l'année.

8.3.1.1. Les dons faits au CICR

Fin 1967, le CICR transmet divers dons qui lui sont remis, d'une valeur de 310'000 francs, alors qu'il envoie sur place de matériel médical puisé dans le fonds pour actions de secours pour un montant de 273'000 francs.

En 1968, le Comité reçoit 36'230'715 francs comme dons en espèces attribués à cette action de secours particulière, ce qui lui permet d'acheter du matériel de secours pour 10'973'348 francs et d'assurer les frais de transport et de distribution pour 24'154'751 francs, frais relatifs également à la transmission de 26'500 tonnes de secours du côté fédéral et 6'804 tonnes du côté bisfrais.

Les sommes remises au CICR transitent encore par le FAS cette année-là.

Le total des dons reçus en 1968 se monte à 133'770'365 francs, dont 97'539'650 en nature.

On notera que l'UNICEF remet ainsi au CICR des biens en nature pour un montant de 56 millions de francs.

8.3.1.2. L'action sur le terrain

Sur le terrain, le CICR s'apprêtait à ravitailler la population nigériane, et particulièrement le réduit biafrais sous blocus, rencontrant de multiples obstacles techniques, et surtout politiques. En effet, les deux parties en présence ne se reconnaissant pas comme telles, les dispositions conventionnelles furent éminemment délicates à appliquer.

C'est ainsi que la partie sécessionniste refusa le contrôle gouvernemental des cargaisons de secours, les raisons de prestige du jeune Etat l'emportant sur le sort de centaines de milliers de victimes.

Malgré ces obstacles, le CICR parvint à installer un pont aérien avec la zone sécessionniste qui fonctionna pendant 9 mois, jusqu'à ce qu'un de ses avions soit abattu.

Le gouvernement fédéral nigérien lui interdit alors de reprendre ses vols (que le Biafra exigeait nocturnes) et retira au Comité le mandat de coordinateur de l'action de secours qui lui avait été octroyé une année auparavant. C'était le 30 juin 1969. Dans une position de faiblesse vis-à-vis de Lagos - due surtout à l'intransigeance des dirigeants biafrais et à la mise en doute croissante de sa neutralité par Lagos - le CICR ne put reprendre ses vols malgré des efforts désespérés qui avaient fini par mobiliser toutes les forces de l'institution.

En janvier 1970, le Biafra annonce sa reddition.

Entre-temps, à fin septembre, le CICR avait remis à la Croix-Rouge nigériane son action de secours sur territoire fédéral, la dotant de 20'000 tonnes de secours et de quelque 450 véhicules.

8.3.1.3. L'estimation des secours globaux

Le CICR a tenté d'évaluer la valeur de l'effort fourni par les multiples donateurs (Gouvernements, Sociétés nationales, autres organisations et institutions) durant les 18 mois de l'action de secours qu'il a coordonnée.

Le total est estimé à 663 millions de francs dont 239.2 millions en espèces (desquels 91,2 pour des projets spéciaux), 347.5 millions sous forme de dons en nature (246,6 en nourriture, le reste en médicaments) et 76.3 millions en services (personnel et transports).

Le CICR a acheminé lui-même environ 120'000 tonnes de vivres et de médicaments, dont un quart au bénéfice d'un million et demi de personnes en zone sécessionniste.

On peut estimer à quelque 262 millions de francs la valeur des secours remis directement au Comité international, dont 120'377'000 en nature, le restant en espèces, à raison de plus de 105 millions pour la seule année 1969.

8.3.2. Le financement de l'action

Dans un contexte politique, diplomatique et médiatique hautement délicat - la structure du CICR en a été malmenée jusqu'à sa tête - cette opération, d'une envergure logistique sans précédent depuis la fin de la seconde guerre mondiale, a requis un appui financier à sa mesure.

Jusque-là, un défaut de financement croissant s'était manifesté à travers des actions de secours telles le Népal, le Yémen, le Vietnam et le Moyen-Orient, pour lesquelles le Comité international n'avait toujours pas trouvé de couverture ad hoc, son budget régulier ou son modeste fonds pour actions de secours ne pouvant de loin y suffire.

Ainsi, à part quelques contributions spécialement affectées à ces actions (dont Frs.350'000.- de la Suisse pour le Moyen-Orient), le CICR se vit obligé de recourir aux avances de la Confédération.

Les 18 et 30 avril 1968, un premier appel est adressé aux Sociétés nationales et le 23 mai, devant l'ampleur de la tâche à assumer, le Comité lance un second appel, plus spécifique, demandant à une trentaine de Sociétés nationales d'intervenir auprès de leurs gouvernements et publics en vue de venir en aide à quelque 600'000 réfugiés au Biafra.

En août, la Confédération alloue spécialement 2 millions de francs à l'opération de secours.

Puis en septembre 1968, un représentant de la direction du CICR, M. P. Gaillard se rend à Strasbourg afin de solliciter un concours financier accru des membres du Conseil de l'Europe réunis en Assemblée, de façon à ce que la CICR soit habilitée à poursuivre son action de secours.

Malgré cela, la grave crise que doit affronter le CICR dans le domaine du financement perdure et ne laisse pas d'inquiéter. En effet, à mi-octobre, il n'a toujours pas de quoi couvrir les frais opérationnels de la dernière quinzaine du mois. Un ballon d'oxygène est alors obtenu du côté américain par la promesse d'une aide de 2,5 millions de dollars.

Fin 1968, la perspective d'un prolongement indéterminé du conflit liée au coût exorbitant du transport aérien des secours déjà en place convainc le CICR à lancer un communiqué de presse, mesure exceptionnelle qui est prise le 8 novembre. Quatre jours après, le même communiqué est renouvelé de façon pressante.

Le CICR y rappella ce que le pont aérien a déjà permis depuis 2 mois et le travail qu'il reste à faire pour venir en aide à quelque 4 millions et demi de personnes réclamant une assistance alimentaire.

Un programme de 4 mois est présenté, qui prévoit une distribution de secours et de médicaments pour plus de 100 millions de francs, dont 32 sont immédiatement nécessaires en liquide si l'on veut éviter la faillite de l'action.

8.3.3. La première "Pledging Conference"

Cette campagne de presse coïncide avec la réunion à Genève des représentants accrédités de 34 Gouvernements européens, américains et africains auprès des Nations Unies, réunion sollicitée par le CICR afin de trouver le moyen de réunir les fonds indispensables à la poursuite de son action.

Ceci constitue un fait nouveau dans la politique du CICR, qui tient en quelque sorte sa première "pledging conference" (réunion de donateurs potentiels, généralement des gouvernements, durant laquelle ceux-ci s'engagent pour des montants déterminés), devant ceux qui dorénavant sont considérés comme les interlocuteurs privilégiés en cas d'extrême urgence, les gouvernements.

Le Comité international, pressé par les événements, trouve ainsi dans le tourbillon de l'urgence les bases mêmes d'une nouvelle structure financière extraordinaire devant répondre aux besoins d'opérations telles que celle qu'il vit en cette fin d'année 1968.

Celle-ci doit couvrir les besoins spécifiques de l'action, tant sur le terrain qu'à Genève, où une section séparée travaille sous le contrôle de M. Lindt.

Fin décembre, le plan à 4 mois (1er plan) est couvert, mais le CICR doit maintenant assurer la couverture de son action dès le mois de mars 1969 (2ème plan).

A la suite des contacts pris avec le Conseil de l'Europe, les Délégués des Ministres approuvaient le 19 avril 1969 à l'unanimité une résolution allant dans le sens d'un accroissement des contributions allouées au CICR. Cependant, les efforts subséquentement consentis ne devaient que partiellement couvrir les besoins de ce dernier.

8.3.4. L'apparition du financement "ad hoc"

Bien plus que des contributions à son fonds de secours ou les espoirs illusoire d'obtenir un quelconque remboursement de son activité dans l'avenir - le principe même ayant été abandonné à

le suite des tentatives infructueuses autour des frais relatifs à la guerre de Corée - c'est de sommes massives et, immédiatement disponibles dont le CICR doit pouvoir disposer dans un cas comme celui-là, afin de financer son appareil non moins extraordinaire d'intervention sur le terrain et au siège.

De là naît le principe qu'à une action d'urgence et d'envergure doit correspondre un financement "ad hoc", de la part des gouvernements essentiellement.

L'innovation pour le Comité international réside dans le fait de mettre sur pied un programme, et sur cette base, de s'adresser aux donateurs potentiels en leur présentant une demande expresse et tout à fait spécifique. Diverses missions de financement seront effectuées de Genève, par des membres du Comité et de la direction, auprès des contributeurs potentiels.

Le CICR, dans l'élaboration de ce concept est d'autant plus déterminé que, depuis le début de son intervention, il a eu à souffrir du manque d'appui, ainsi que des atermoiements et autres attitudes hypocrites de gouvernements trouvant des intérêts qui politiques (sphères géographiques d'influence), qui économiques (richesses souterraines), qui commerciales (ventes massives d'armes) dans ce conflit.

On notera qu'au moment où le CICR se bat pour que survive son opération de secours au Nigéria-Biafra, d'autres organisations ne se privent pas de lui faire concurrence, et il convient de relever ici le dynamisme des Eglises à cet égard. En effet, lié par ses principes, le CICR se doit d'agir impartialement en faveur de toutes les victimes, ce qui n'est pas aussi évident pour les deux parties au conflit.

Il est par là-même condamné à une certaine agressivité afin de démontrer qu'il est capable d'acheminer les secours qui lui sont confiés. Celle-ci lui sera dommageable, notamment à l'égard du gouvernement fédéral.

8.3.5. Le budget extraordinaire de l'opération Nigéria

L'action coordonnée par le CICR est, dès 1969, totalement traitée hors budget, ce qui signifie que, mises à part des incidences indirectes, ses activités n'apparaissent plus ni dans les comptes ordinaires, ni dans le FAS, mais dans un ensemble de comptes portant l'intitulé: "Action de secours au Nigéria".

Dans le Rapport d'activité de 1969, en plus du bilan spécial lié à cette opération, figure le compte de dépenses et recettes de l'année, donné ci-dessous dans ses grandes lignes:

(en francs suisses)	Nigéria	Territoire sécessionniste	Total
Dépenses:			
Frais de personnel	3'744'000	5'692'000	9'436'000
Personnel indigène	1'702'000	429'000	2'130'000
Frais généraux des délégations	1'364'000	1'200'000	2'564'000
Matériel et investis- sements pour:			
- délégations	381'000	1'091'000	1'472'000
- transports et distribution	3'423'000	5'496'000	8'919'000
Frais de transport et de distribution	8'716'000	42'884'000	51'600'000
Frais spéciaux du CICR	1'270'000	-	1'270'000
Acquisition de secours	11'181'000	10'675'000	21'856'000
Actions spéciales	3'637'000	3'820'000	7'457'000
Total	35'418'000	71'287'000	106'706'000

Recettes:

Contributions des Gouvernements	84'692'000
" des Sociétés nationales	3'059'000
" d'Organisations et particuliers	7'185'000
Financement reçu pour les actions spéciales	9'482'000
Autres recettes diverses	850'000
Total	105'268'000

Le poste le plus important est bien entendu celui des transports, et l'on remarquera que celui-ci mis à part, l'ordre de grandeur des dépenses pour une partie et l'autre en conflit est le même. Ensuite viennent les frais d'achat de vivres et de médicaments et les frais de logistique.

Du côté des recettes, on note que les Gouvernements assurent 80% des frais de l'action CICR.

Le financement pour les actions spéciales concerne les sommes reçues pour des activités très spécifiques, sur mandat des donateurs, quoique inscrites dans le cadre de l'opération de secours. Elles ont consisté en programmes de vaccination, fonctionnement de bateaux de ravitaillement côtier, et distributions de poisson séché (stockfish).

L'action se solde en 1969 par un excédent de charges de 1'438'000 francs, qui est inscrit à l'actif du bilan de l'action de secours au Nigéria, avec un solde reporté de 1968 (Fr. 32'000.-) sous frais de l'action de secours restant à couvrir.

8.3.6. Nouvelles difficultés financières

Devant la nécessité de mettre sur pied un nouveau programme au début de 1969, le CICR organise 3 séances successives en présence des Sociétés nationales, organisation charitables (gouvernementales et ONG) et gouvernements, durant lesquelles il met ces derniers au courant de son plan d'action pour les six mois courant du 1er mars au 31 août.

A cette occasion, le CICR doit impérativement redonner confiance à ses interlocuteurs, en démontrant sa capacité de continuer l'oeuvre gigantesque de secours, et par conséquent la maîtrise de son financement.

Ainsi, pour éviter la tentation de plusieurs Sociétés nationales de recourir au bilatéralisme (les nordiques essentiellement), et afin de maintenir, voire augmenter l'afflux des contributions, le CICR entreprend une intense réflexion sur la gestion de son opération, tendant non seulement à une rationalisation des moyens mis en oeuvre, mais également à un contrôle et à une information plus large tant des milieux qui la financent, que du grand public. A cela s'ajoute un effort de coordination qui se traduit par la création d'un organisme de coordination "CICR-Ligue-Sociétés nationales" auquel sont également associées les agences bénévoles.

C'est là le prix que le CICR doit payer s'il veut garder sa place à la tête de l'action internationale de secours au Nigéria.

De cette constatation naît son deuxième programme, le plan à 6 mois, lequel prévoit des dépenses pour un total de 321'450'000 francs, dont 84 millions à sa charge. Le CICR assurera seul le pont aérien pendant 6 mois.

Les dons affluent rapidement, mais stagnent à 12 millions du but - malgré le versement exceptionnel des Etats-Unis dont la générosité envers le CICR se chiffre alors à 52 millions - ce qui conduit le vice-président du Comité à lancer le 30 mai un

appel au monde entier. Inquiet à la perspective de voir l'opinion publique gagnée par la lassitude, il insiste sur le fait que le 31 août marquera la clôture du programme de 6 mois, mais certainement pas la fin du conflit et que, par conséquent, une aide additionnelle serait requise à ce moment (1).

Au printemps 1969, avec près de 1'300 personnes travaillant pour lui, et disposant de centaines de véhicules, dont un DC4, des hélicoptères et 5 navires côtiers, le CICR est à l'apogée de son intervention et donne la preuve de ses nouvelles compétences en tant que "manager" d'une entreprise de cette taille.

Pourtant, l'attaque d'un de ses appareils lors d'un vol de nuit marque début juin la fin, non seulement du pont aérien mis en place par le CICR, mais également de son activité comme coordinateur des secours.

Comme on l'a vu, c'est en vain que le Comité tentera de rétablir le pont aérien. A cet effet, il décidait fin octobre de conserver 3 appareils de sa flotte à Cotonou.

Il n'en continue pas moins de poursuivre son rôle humanitaire traditionnel et lance le 19 décembre un appel conjoint avec la Ligue en vue d'obtenir les 25 millions de francs nécessaires au financement des opérations de secours strictement Croix-Rouge prévues pour les quatre mois à venir.

La Ligue attendait de ses membres quelque 8 millions de francs en vue de financer une assistance alimentaire et médicale en faveur de 500'000 personnes déplacées, en collaboration avec la Croix-Rouge nigériane.

Quant au CICR il espérait 17 millions de francs afin de mener à bien ses activités conventionnelles des deux côtés du front, ainsi que des secours médicaux, le maintien d'une flotte aérienne minimum et un dispositif d'assistance chirurgicale en faveur des blessés militaires au Nigéria.

Enfin, et dans ce cadre, le CICR distribue encore des médicaments et couvertures pour 787'000 francs au Nigéria en 1970.

Le 11 janvier 1970, suite à une offensive majeure des forces fédérales, le conflit prend fin par la reddition du Biafra et le CICR pourra du 19 au 25 janvier organiser quelques vols de ravitaillement en vivres et médicaments de première urgence.

Le 5 février, le Comité, réuni en séance plénière décide de mettre un terme à l'action et liquider ce qui se trouve sur place.

8.3.7. Liquidation matérielle et financière de l'action

Du matériel estimé à 1,5 millions de francs est alors remis à la Croix-Rouge nigériane, qui pour faciliter son travail a réintégré dans sa structure l'organisation de secours qui travaillait dans la zone sécessionniste.

Quant aux biens demeurés en zone biafraise, ils sont considérés comme perdus à la fin du conflit.

Au 31 mars 1970, l'opération souffre d'un excédent de dépenses sur les recettes s'établissant à 3'125'000 francs. A cela s'ajoutent des engagements extraordinaires essentiellement liés au matériel volant (réparations, rachats, rapatriement d'appareils, etc...) pour un montant de 6'880'000 francs. Le déficit total (quelque dix millions de francs) trouve une couverture majeure par le biais d'un don spécial des Etats-Unis d'une valeur de 2 millions de dollars. La devise américaine s'échangeant encore au taux fixe de 4,32 francs suisses pour 1 dollar, le don représentait alors 8'640'000 francs, laissant un déficit global au CICR de l'ordre de 1'365'000 francs. Conformément au désir des Etats-Unis, les frais de réparation et de rapatriement d'appareils utilisés par la "Joint Church Aid" furent pris en charge par le CICR, et figurent d'ailleurs à cet égard dans le montant de 6,88 millions de francs ci-dessus.

Afin d'assurer la couverture de l'important déficit de clôture prévisible au début de l'année 1970, le CICR avait obtenu l'allocation d'un don spécial urgent de 8 millions de francs de la Confédération, le 21 janvier, geste substantiel qui de surcroît représente un tour de force si l'on pense au délai habituellement requis par la procédure fédérale s'agissant de sommes de cette importance.

Cependant, le don américain inattendu aidant, l'opération Nigéria pourra finalement boucler sans l'aide de la contribution helvétique.

Celle-ci sera versée intégralement en réserve générale, avant que 3 millions en soient soustraits pour alimenter une structure temporaire fortement déficitaire.

8.3.8. La vérification de la gestion

8.3.8.1. Le recours à "P.M.M."

L'envergure démesurée de l'opération menée entre juillet 1967 et janvier 1970 par le CICR, de même que l'importance des valeurs en espèces ou en nature qui lui furent allouées ou remises pour transmission, nécessiteront un système de contrôle et de gestion aussi extraordinaire que l'était l'opération elle-même.

Afin de fournir à ses bailleurs de fonds les éléments d'information requis sur l'utilisation des fonds "ad hoc" mis à sa disposition, le CICR fit appel à la très britannique firme internationale "Peat, Marwick, Mitchell & CO." (PMM).

L'association devient quasiment définitive dès 1976, PMM se

révélant capable d'offrir le système le plus adéquat de vérification comptable des opérations extraordinaires.

Sur la base de documents disponibles à Genève, et de ceux rapportés suite à la fermeture des délégations (Lagos et Umuahia, puis Umuowa) début 1970, de rapports de délégués, de membres du staff à Genève et de divers interlocuteurs du CICR, PMM a pu exercer son audit (2).

D'emblée, dans son rapport "d'audit", PMM met en exergue le fait que l'opération de secours au Biafra s'est déroulée en tant qu'opération d'urgence dans des conditions qui ne permettaient pas aux normes commerciales de contrôle habituelles de s'appliquer en tout temps. Cette déclaration, outre son caractère euphémique, illustre bien la nécessité d'un système radicalement nouveau d'"audit", celui du contrôle en temps de guerre, dans lequel PMM est graduellement devenu spécialiste au contact du CICR, et ce, continûment depuis 1976.

8.3.8.2. Les critiques formulées

Les critiques formulées par PMM ont trait à l'absence d'une véritable organisation de l'approvisionnement, cela, jusqu'à avril 1969. Des carences sont relevées au niveau de l'information, imputables autant au CICR (besoins, possibilités de stockage) qu'aux donateurs (espèces et quantités offertes, synchronisation).

Les difficultés de coordination, aggravées par l'impuissance du CICR à convaincre les donateurs de l'acuité de ses renseignements, ont conduit nombre de ceux-là à mener leurs programmes propres.

En raison de la faible capacité du système de distribution, cette manière de faire a abouti à la création de nombreux goulets d'étranglement avec pour conséquence néfaste l'avarie de certaines marchandises.

D'autre part, des voix s'élevaient pour mettre en cause le rapport efficacité/prix d'un CICR fortement concurrencé au Biafra par les Eglises (Joint Church Aid) qui mirent au point leur propre pont aérien.

Au vu de ces rétroactions, le système se modifia dès le mois de mars 1969, le CICR révisant les rapports qu'il entretenait avec les donateurs et améliorant sa structure de contrôle.

C'est ainsi qu'aux appels de caractère général du début succédèrent des appels plus spécifiques présentant des requêtes par phases, et qu'entre mars et juin 1969 alors que l'opération passait par son apogée, le CICR était enfin capable de secourir quelque 2.6 millions de victimes, dont 1.6 millions au Biafra même.

PMM a également regretté les changements incessants à la tête de la délégation basée à Lagos où les contacts avec le gouvernement et les autres organisations n'allaient pas sans heurts.

Au terme de son rapport, PMM note que si des déficiences sont apparues tant dans le "reporting" que dans le contrôle des biens distribués, celles-ci sont évitables moyennant une coopération totale de la part des autorités et des autres organismes impliqués, ainsi que par la mise à disposition d'un staff administratif adéquat.

8.3.8.3. Les contributions en espèces

Dans le cadre de son action, et jusqu'au 31 mars 1971, le CICR, d'après les données traitées par PMM, aurait reçu des contributions en espèce pour un total de 158'269'000 francs se répartissant comme suit:

- Gouvernements	137'436'000.-
- Sociétés nationales	8'609'000.-
- Autres institutions et divers	12'224'000.-

- Total	158'269'000.-

Pour les gouvernements, les principales contributions par ordre d'importance (> Frs.100'000.-):

1. Etats-Unis	78'624'000.-
2. Grande-Bretagne	11'848'000.-
3. Allemagne (R.F.A.)	10'800'000.-
4. Suisse	9'671'000.-
5. Pays-Bas	3'971'000.-
6. Danemark	1'779'000.-
7. Canada	1'402'000.-
8. Italie	1'380'000.-
9. Belgique	690'000.-
10. Japon	389'000.-
11. Australie	325'000.-
12. Norvège	300'000.-
13. Ethiopie	173'000.-
14. Finlande	154'000.-
15. Libéria	108'000.-
16. Jamaïque	103'000.-

Les chiffres livrés par PMM ne donnent cependant pas une image de la contribution totale de la Suisse, celle-ci s'établissant à 17'287'000 francs si l'on cumule les 5 dons extraordinaires s'échelonnant de mars 1968 à janvier 1970.

Cependant, il faut relever le fait que la cinquième contribution extraordinaire (8 millions de francs) intervenue en janvier 1970 n'a pas été utilisée dans la liquidation du déficit

final de l'opération Nigéria-Biafra, grâce au don américain cité plus haut.

Par ailleurs, le CICR a puisé pour cette opération dans le crédit de 10 millions de francs ouvert à titre d'avance par arrêté fédéral du 13 mars 1968 à raison de 3'160'000 francs. Cette avance ayant été transformée en subvention, il n'y a par conséquent aucune raison de ne pas l'inclure dans la contribution helvétique.

En conséquence, la contribution de la Confédération suisse effectivement allouée au budget extraordinaire "Nigéria" du CICR entre 1967 et 1970 se monterait à 9'287'000 francs.

Enfin, au chapitre des dons gouvernementaux en espèces, la part prépondérante des Etats-Unis avec 78.6 millions de francs est encore renforcée par un don de quelque 14 millions en faveur du projet spécial "stockfish" et 1.4 millions pour celui de la campagne de vaccination.

Contributions des Sociétés nationales:

1. CR britannique	1'238'000.-
2. CR suisse	1'185'000.-
3. CR des Pays-Bas	926'000.-
4. CR danoise	637'000.-
5. CR allemande (RFA)	631'000.-
6. CR des Etats-Unis	606'000.-
7. CR italienne	601'000.-
8. CR canadienne	560'000.-
9. CR irlandaise	445'000.-
10. CR australienne	424'000.-
11. CR suédoise	287'000.-
12. CR finlandaise	256'000.-
.	
.	

Enfin, d'autres institutions ont également participé par des dons en espèces :

1. F.A.O. *	6'358'000.-
2. U.I.P.E.	1'309'000.-
3. World Church Council	811'000.-
4. UNICEF	690'000.-
5. OXFAM	645'000.-
6. Action for Biafra - Zürich	309'000.-
7. War on Want	287'000.-
8. C.A.R.E.	164'000.-
9. Mani Tese Milan	110'000.-
10. Caritas International	109'000.-
11. English Church London	103'000.-
.	
.	

Sur la période qu'ils couvraient de début novembre 1968 au 28 février 1969, puis du 1er mars au 31 août 1969, les deux plans du CICR lui ont valu un financement total en espèces de 118,3 millions de francs auxquels se sont ajoutés 9,7 millions pour les projets spéciaux.

Le premier plan devait réunir 53,4 millions de francs, dont 84,9% (45,3 mio) des gouvernements, 8,3% (4,5 mio) des Sociétés nationales et 6,8% (3,6 mio) de diverses organisations et particuliers.

Quant au second plan, sur un total de 64,9 millions de francs, 97,3% (63,2 mio) provenaient des gouvernements, 1,9% (1,2 mio) des Sociétés nationales et 0,8% (0,5 mio) d'autres sources.

L'engagement financier des Sociétés nationales, important au début de l'action et notamment lors du lancement du premier plan, a ensuite décroché tant en valeur relative qu'absolue, démontrant les limites du financement extraordinaire de leur part, et renforçant la prépondérance gouvernementale en la matière.

8.3.9. Evaluation par le CICR de l'effort globalement fourni

Annoncée dans le rapport d'activité 1969, une évaluation globale de l'effort fourni par les gouvernements, sociétés nationales et autres organisations ou institutions parties à l'opération coordonnée pendant quelque 18 mois par le CICR figure dans le rapport d'activité 1970.

L'effort global est évalué à 663 millions de francs et se décompose ainsi:

a) prestations sous forme de services:

- personnel	17'800'000.-
- fournitures de véhicules	5'300'000.-
- affrètement des bateaux	2'100'000.-
- transports aériens	51'100'000.-

b) dons en nature:

- secours en nourriture	246'600'000.-
- secours en médicaments	100'900'000.-

c) dons en espèces:

- participation à des projets spéciaux	91'200'000.-
- dons en espèces	148'000'000.-

Total	63'000'000.-

Ici, le total des dons en espèces atteint 239,2 millions, tout en ne couvrant que 18 mois, alors qu'il atteint 158,3 millions d'après PMM, et pour une période plus longue (1er juillet 1967 au 1er mars 1970). La différence provient de ce que P.M.M. a enregistré les contributions faites au CICR uniquement, sans prise en compte des ressources obtenues par les autres organisations parties à l'action coordonnée par le Comité international.

Quoi qu'il en soit, le financement a requis des moyens exceptionnels, à la mesure de l'action elle-même, et s'il a finalement permis - grâce notamment à "l'appoint" des gouvernements américain et suisse - au CICR d'éviter une clôture de l'action dans les chiffres rouges, il ne s'est pas pour autant déroulé sans problèmes.

Son développement a mis en lumière la nécessité d'extirper toute l'action du budget ordinaire et du Fonds d'actions de secours, pour en faire un budget spécial sur la base duquel des appels spécifiques peuvent être lancés.

Il a également permis de constater la primauté du recours aux gouvernements, seuls capables de réunir rapidement les fonds extraordinaires requis dans le cadre d'une telle action, et parmi eux l'apport essentiel de quelques-uns seulement (les Etats-Unis, la Suisse, la Grande-Bretagne et l'Allemagne fédérale assurant quatre cinquièmes du total des contributions gouvernementales, les Etats-Unis près de trois cinquièmes à eux seuls).

Le CICR n'a pu que regretter, pour l'indépendance de son action, l'absence de contribution de nombreux Etats, dont avant tout la France.

Il est malheureux à cet égard que des considérations d'ordre politique - tant dans l'absence de certains que dans la prépondérance d'autres - aient obligé le CICR à recourir à un ensemble par trop restreint de gros bailleurs de fonds.

D'ailleurs, vers la fin de l'action, les Etats-Unis ont émis explicitement le désir que d'autres pays consentent un effort en relation avec le sien, notamment la France et le Royaume-Uni.

Fin mai 1969, le gouvernement américain avait déjà engagé 60 millions de dollars pour le Nigéria-Biafra (19 millions en espèces au CICR), alors que les agences volontaires des Etats-Unis avaient récolté de leur côté un peu plus de 10 millions de dollars pour leurs programmes de secours. Dans le même temps, les pays d'Europe occidentale fournissaient une aide publique et privée estimée à 71 millions de dollars, l'Allemagne fédérale en tête avec 23,5 millions dont 10 d'origine publique (3).

Thierry Hentsch abordant ce problème relève que, par ailleurs, certains gouvernements "n'étaient pas fâchés de montrer par [leur appui financier] qu'ils soutenaient l'entreprise humanitaire du CICR, même s'ils ne faisaient rien pour prolonger cet

appui sur le plan diplomatique", ajoutant que ce faisant, "certains se sont parés à trop bon marché (quel qu'en fût le prix) du drapeau de la Croix-Rouge." (4).

Le pouvoir financier, en se substituant aux obligations conventionnelles, a mis en péril et l'indépendance et l'appui diplomatique indispensables aux activités du CICR.

Dans cette action, l'institution aura dû faire face à une forte pression exercée par la communauté internationale, phénomène qui, par son ampleur, fut une révélation pour l'institution, jusqu'alors peu confrontée aux médias et à l'opinion publique.

Le tableau financier ne saurait être complet sans la mise en évidence du rôle de soutien en dernier recours qu'a joué la Confédération suisse et plus particulièrement le Conseil fédéral en raison de la brièveté des délais. La taille relativement modeste des activités du CICR (un peu plus de 12 millions de francs de dépenses en 1969, dont 7 millions au budget ordinaire et 5 millions d'actions de secours, hormis le Nigéria) face à l'envergure de l'opération qu'il a coordonnée a également souligné le besoin crucial d'un fonds de réserve substantiel devant permettre le démarrage immédiat d'un programme d'urgence, levant ainsi la contrainte aléatoire des délais de paiement inévitables de la part des donateurs. A cet égard, la compréhension de la Confédération a permis à maintes reprises de combler des lacunes financières qui auraient pu se muer en impasses sans elle.

L'action de secours Nigéria-Biafra aura constitué un moment charnière de la vie du CICR et ses multiples implications ne manqueront d'affecter l'institution tant dans sa manière de penser que d'agir. La remise en question touchera également l'aspect financier du système comme on le verra plus loin, avec un redéploiement de l'effort de recherche de fonds en direction des gouvernements.

Ceux-ci ont effectivement démontré leur avantage comparatif dans la mobilisation de montants importants en espèces et en nature, à partir d'appels très spécifiques présentés sous forme de programmes. Rien d'étonnant à cela, car de tels programmes ne pouvaient que rencontrer l'intérêt des organismes officiels de coopération technique et de développement qui à ce moment faisaient leur apparition au sein de la plupart des gouvernements.

NOTES:

(1): cf. CICR, Communiqué de presse N°977, Genève 30 mai 1969.

(2): cf. Peat, Marwick, Mitchell & Co., "I.C.R.C. - Report on Relief Operation in Nigeria, 1er juillet 1970.

(3): cf. USAID, Relief to Victims of the Nigerian Civil War, Washington juin 1969.

(4): cf. Thierry Hentsch, Face au blocus, éd. Institut universitaire de Hautes études internationales, Genève 1973, pp.237-238.

IX. RETROSPECTIVE SUR LE QUART DE SIECLE ECOULE ET ROLE DE LA CONFEDERATION SUISSE

9.1. LES 25 DERNIERES ANNEES

En un quart de siècle, l'évolution de la situation polémologique mondiale n'a pas permis au CICR la réduction de son infrastructure prévue par les plus optimistes après la guerre. Seule une diminution temporaire du nombre de collaborateurs a été rendue possible dans les années cinquante et le début des années soixante, tendance qui devait s'inverser avec l'apparition des macro-conflits et le développement de la composante secours dans les activités du CICR.

9.1.1. De 1945 à 1970

La période de 1945 à 1950 a été caractérisée par la liquidation des tâches issues du deuxième conflit mondial et les tentatives de récupération des frais extraordinaires supportés par le CICR, ce qui a permis la constitution de réserves grâce aux indemnités substantielles versées par le Japon, l'Allemagne, et dans une moindre mesure, l'Italie. Simultanément, le CICR établissait les bases d'une structure de financement avec pour piliers 2 systèmes de contribution: celui des sociétés nationales de Croix-Rouge et celui des gouvernements.

Les années cinquante sont dominées par le souci de réorganiser l'institution dans le sens d'une rationalisation génératrice d'économies, alors que de nouveaux conflits - héritages pour la plupart d'entre eux du système colonial - éclatent de manière incessante.

Les dépenses du CICR font l'objet de deux expertises en 1955, mais il apparaît rapidement que les charges du CICR ne sont pas compressibles à l'envi étant donné son mandat.

De la sorte, force est de constater une insuffisance de recettes se traduisant par une ponction annuelle dans les réserves du CICR, encore compensée par les ultimes versements de l'annuité allemande.

De 1960 à 1970, les réserves du CICR sont progressivement liquidées, et l'institution cherche à équilibrer son financement, tant pour les activités permanentes que pour des actions de secours qui confinent au gigantisme avec le Nigéria-Biafra de 1967 à 1970.

Une nouvelle orientation du financement est devenue indispensable si le CICR veut éviter le recours quasi univoque aux avances de la Confédération suisse.

Parallèlement, le Comité met en place une structure de gestion plus dynamique assortie d'un rajeunissement des cadres, sous l'impulsion de son président, M. Gonard.

Le conflit du Nigéria-Biafra a ainsi servi de révélateur, non seulement au niveau des contradictions politico-humanitaires, mais également des insuffisances au sein du système Croix-Rouge et du CICR en particulier.

Le financement constitue une de ces insuffisances, et si les actions spéciales ont trouvé un palliatif dans le recours au financement "ad hoc" (1), le problème n'en est pas pour autant résolu s'agissant des activités permanentes du CICR.

9.1.2. La Séparation des budgets

De tout temps, le CICR a fait la distinction entre ses activités permanentes ou de temps de paix, inscrites dans une sorte de continuum, et celles, sporadiques, liées à l'éclatement de conflits.

Les premières, par essence prévisibles, ont figuré dans le "budget du CICR", puis le "budget général", le "budget permanent" et enfin, le "budget ordinaire".

Quant aux secondes, elles sont apparues tour à tour dans les comptes des Agences (Bâle, Trieste...), l'Agence internationale des prisonniers de Guerre (1914-1918), les Comptes des oeuvres de guerre (1939-1945), les actions de secours et la F.A.S. (Hongrie, Yémen, Vietnam,...), les structures occasionnelles puis les budgets extraordinaires (dès le Nigéria-Biafra).

Cette dichotomie tant opérationnelle que comptable va former le noyau de la philosophie du CICR en matière de financement, car les actions spéciales ont perdu leur caractère sporadique pour devenir chroniques, rendant ainsi nécessaire une redéfinition de la structure des activités du Comité.

Afin de mieux appréhender la réalité du CICR à un tournant de son histoire, il convient d'effectuer un retour en arrière dans le domaine de ses relations avec un interlocuteur qui progressivement devient primordial: la Confédération suisse.

9.2. LE RÔLE TRÈS PARTICULIER DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE DANS LE FINANCEMENT DU CICR

9.2.1. La Confédération dans la genèse du CICR

Dès sa création, la CICR a mêlé son développement à la trame de l'histoire confédérale.

Berceau de la Croix-Rouge, la Confédération helvétique s'est voulue également hôte des Conférences diplomatiques successives, et par là même, dépositaire des Conventions internationales qui en découlèrent.

Quant au CICR - dont le premier président fut le général Dufour, et dont les couleurs sont celles, inversées, de la Suisse en signe de reconnaissance (une croix de gueule sur champ d'argent) - il devint peu à peu le gardien reconnu des Conventions de Genève, et ne put que tirer profit de l'appui tant diplomatique que financier d'un gouvernement dont la neutralité renforçait la sienne.

Le Conseil fédéral affirmait lui-même en guise de préambule dans son message du 28 novembre 1967, que "c'est à la naissance du CICR que remonte la vocation d'entraide internationale de notre pays" (2). La Confédération faisait partie des 16 Etats présents lors de la Conférence du 26 octobre 1863. C'est elle qui convoquera la Conférence diplomatique du 8 août 1864, et sera évidemment parmi les 12 Etats signataires de la Convention de Genève.

S'agissant de sa participation financière à ce stade, on ne retrouve que les traces de la prise en charge de dinars lors des deux congrès diplomatiques précités et celui de 1868.

On a vu que jusqu'à 1914 c'est essentiellement des sociétés nationales de Croix-Rouge que le CICR tire sa substance financière.

Avec l'occurrence de la première guerre mondiale, le CICR pourra graduellement compter sur l'apport des gouvernements, sept d'entre eux le supportant financièrement entre 1914 et 1918 pour un total de 134'429 francs.

La Suisse interviendra alors financièrement par le truchement de sa population et ses entreprises lors de diverses collectes, et le gouvernement lui-même fera un premier don de 150'000 francs en 1920.

9.2.2. La première sollicitation

9.2.2.1. Les besoins du CICR

On a vu que le CICR, dans une situation financière des plus précaires au sortir de la guerre, avait cherché une assise plus stable à sa couverture somptuaire en vue de garantir l'indépendance et la mobilité requises dans la continuation de ses activités. A l'époque, quelques dons isolés, au nombre desquels 150'000 francs du gouvernement suisse en 1920, n'avaient permis de concrétiser ce désir.

Le Comité s'était alors tourné vers ses bailleurs habituels de fonds, les sociétés nationales, en faisant adopter lors de la XIIème Conférence internationale en 1925 une résolution les

invitant "à contribuer au fonds inaliénable du comité international pour lui assurer l'indépendance matérielle qui lui est indispensable".

Le CICR disposait alors d'un capital inaliénable de 300'000 francs, ce qui lui assurait un revenu de quelque 15'000 francs par année, soit le dixième de ce qu'il estimait nécessaire en vue d'éliminer ses déficits chroniques.

Ce fonds inaliénable, inscrit à l'actif du bilan, avait jusqu'en 1927 rencontré la quasi-indifférence des sociétés nationales et enregistré essentiellement des dons de l'industrie privée suisse.

Si jusque-là le CICR s'était abstenu de solliciter l'appui financier de la Confédération (il avait alors 64 ans), il se trouva alors dans l'obligation de lui remettre le 27 septembre 1927 un mémoire sur sa situation, indiquant d'une part les tâches accomplies à ce jour et d'autre part, l'impuissance à faire face aux tâches à venir, faute de moyens financiers adéquats.

Et le CICR d'estimer qu'il ne parviendrait jamais à réunir le capital nécessaire de 3 millions de francs si la Confédération n'y participait à raison de 1 million.

Jugeant le montant élevé, le Conseil fédéral soumit alors aux Chambres une demande de subside portant sur un montant de 500'000 francs, pensant que le CICR parviendrait néanmoins, grâce à d'autres donateurs, à atteindre les 3 millions de francs nécessaires.

9.2.2.2. Le message

La demande figure dans le message aux Chambres du 6 juin 1930, message qui entre autres souligne l'importance du rôle joué par le CICR depuis sa création, notamment au cours de la première guerre mondiale et dans le cadre du développement du droit humanitaire.

Puis envisageant ses difficultés financières, et partant, son oeuvre compromise, voire condamnée à disparaître, le message précise que "la Suisse ne le permettrait pas; [qu']elle ne resterait pas indifférente à la perspective de voir périr une institution qui lui apparaît... comme la claire manifestation d'un grand devoir à accomplir".

Et le message d'estimer que le CICR parviendra à ses fins si la Confédération fait le geste nécessaire, les sociétés nationales devant alors lui emboîter le pas.

Il est amusant de noter que le Conseil fédéral par son message considère que ce premier appel à la générosité de la Confédération doit également être le dernier puisque "la contribution de la Suisse [est] destinée, avec l'appoint d'autres allocations, à régler, une fois pour toutes, l'urgente question de son indépendance matérielle."

L'avenir mettra 9 ans à le démentir, dans une atmosphère de relations internationales de plus en plus tendues, propre à faciliter un retour rapide sur ces paroles par trop optimistes.

9.2.2.3. La Fondation en faveur du CICR

La subside de 500'000 francs a été alloué par l'arrêté fédéral du 8 décembre 1930, et "destiné à être affecté au capital inaliénable d'une fondation constituée en sa faveur conformément aux articles 80 à 89 du code civil". Cela était rendu possible par le fait que le Comité avait acquis la personnalité civile en 1915.

De fait, ce don a techniquement forcé le CICR à constituer une fondation, comme garantie pour la Confédération de l'inaliénabilité du capital mis à disposition.

Le 5 mai 1931, la Fondation en Faveur du Comité International de la Croix-Rouge était créée, avec pour dotation le transfert du fonds inaliénable de 386'349 francs, augmenté du don de la Confédération d'un demi-million de francs.

D'après cette date et jusqu'à 1945, la Fondation a enregistré un apport limité à 17'017 francs, de quelques sociétés nationales et particuliers, et elle devra attendre 1945 pour toucher le prix Nobel décerné en 1944 et atteindre enfin le million ou plus précisément 1'028'253 francs.

Deux personnes désignées par le Conseil fédéral font partie d'un conseil de sept membres chargé de la gestion de la Fondation.

9.2.3. La seconde guerre mondiale

Au début de la seconde conflagration mondiale, le Conseil fédéral intervint en allouant 200'000 francs au Comité, afin pour celui-ci, de faire face aux premières dépenses extraordinaires, dont notamment la mise sur pied de l'Agence centrale des prisonniers de guerre.

La somme, mise à disposition le 5 septembre 1939, fut inscrite sous la rubrique "Imprévu" du budget fédéral.

9.2.3.1. Les premiers appels

Dès 1941, le Comité fait parvenir des signaux avancés au Département politique fédéral, telle cette missive du président Max Huber au conseiller fédéral Pilet-Golaz du 30 mai 1941, dans laquelle le CICR fait part de ses craintes de ne plus pouvoir couvrir ses dépenses dans un avenir proche.

En effet, en quelques mois le CICR a vu ses dépenses passer d'une moyenne de 30'000 francs à 200'000 francs par mois et le nombre de ses collaborateurs plus que décupler.

Si un tel essor a été rendu possible par la participation bénévole de nombreux travailleurs (jusqu'à 3'000 personnes oeuvrant à titre gracieux) et par les dons du public, l'accroissement des tâches fait néanmoins apparaître des failles dans la couverture des frais ainsi engendrés (délégués

supplémentaires, fraie de voyage, d'assurances,...). Par ailleurs, le CICR se doit de suppléer tant bien que mal au tarissement du support financier des prisonniers par leurs familles, conséquence de la viscosité dans le trafic international de paiements, et organise l'envoi de paquets de secours et d'argent aux prisonniers (il est amusant de noter à cet égard que les désordres monétaires aidant, la cigarette était devenue unité monétaire et moyen de paiement, au même titre que les cartes de rationnement, et que les arrivées massives de cigarettes Croix-Rouges provoquaient de sérieux pics inflationnistes qui se résorbaient d'eux-mêmes, la masse monétaire disparaissant pour partie en fumée ! (3)).

Le président Huber mentionne également qu'une faible part des frais a été couverte par les contributions obtenues des gouvernements belligérants... mais que le CICR ne juge "pas opportun que cette source de recettes devienne primordiale".

Puis, le 7 avril 1942, l'appel du CICR se fait plus pressant, car les apports du public et des entreprises suisses d'une part (Frs.500'000.- de l'industrie et Frs.100'000.- de la Banque nationale), des puissances belligérantes et diverses sociétés nationales d'autre part, ne suffisent plus; avec des dépenses budgétisées à 5 millions de francs pour 1942, le manque à gagner est estimé à 3,4 millions de francs. Et le CICR de solliciter de la part de la Confédération une aide matérielle substantielle afin de lui permettre de résoudre ce problème, et éviter une liquidation prématurée des services de l'Agence internationale des prisonniers de guerre. Le résultat de cet appel ne se fait pas attendre puisque le 15 mai 1942, le Conseil fédéral décide d'octroyer au CICR une deuxième contribution extraordinaire dans le cadre des oeuvres de guerre de l'institution, soit 3 millions de francs (ou un cinquième des contributions gouvernementales durant la guerre), au vu de la généralisation du conflit et de l'accroissement de ses tâches.

On se souvient de la création du "Don suisse pour les victimes de la guerre" et il faut noter pour 1944 l'allocation de 100 millions faite par la Confédération à cette oeuvre d'entraide.

9.2.3.2. La fin du conflit

La fin du conflit voit un CICR quasiment acculé à la liquidation. Ce dernier s'en remet alors à la Confédération, en vue d'obtenir une avance, laquelle lui est octroyée le 19 décembre 1945 à concurrence de 5 millions de francs.

Alerté en juillet 1944 déjà, le Département politique fédéral avait fait savoir au Comité que "la Confédération n'hésiterait pas à lui venir en aide, soit en lui accordant une nouvelle dotation à fonds perdu, soit en lui ouvrant un crédit... [dont] le montant serait fixé selon les circonstances..." Conscient de

ce que la cessation des hostilités n'avait pas permis une diminution des activités du Comité, bien au contraire, le Conseil fédéral avait demandé à l'Assemblée de pouvoir "allouer au Comité international de la Croix-Rouge, à titre d'avance, un montant de 5 millions de francs au maximum qui doit lui permettre de résoudre le problème financier urgent avec lequel il est aux prises".

Une garantie supplémentaire de 2 millions et demi de francs est accordée au CICR par arrêté fédéral du 5 avril 1946, devant la persistance du problème financier.

D'autres formules avaient alors été envisagées, dont un prêt qui serait consenti sur le don japonais bloqué, ou sur la part revendiquée par le CICR des 15 millions allemands bloqués par la BNS.

Ecartant cette possibilité, le Conseil fédéral avait proposé de demander un don pur et simple au Parlement toujours bien disposé envers le Comité. Ce dernier préférerait néanmoins le principe d'une avance, qui fut finalement adopté, ceci afin d'éviter vis-à-vis des autres gouvernements une identification de l'institution avec la Suisse.

9.2.3.3. L'après-guerre

Cependant, le CICR parvint à combler le déficit des oeuvres de guerre en 1946, grâce à un retrait n'excédant pas 3 millions de francs sur l'avance de la Confédération; par rapport à un déficit budgétisé à 7,5 millions de francs en début d'année, le résultat final s'est avéré moins catastrophique, dû essentiellement au versement de 2'639'671 francs de la part de la Croix-Rouge américaine et au produit élevé de la collecte en Suisse.

Entre-temps, le CICR avait également obtenu un don exceptionnel de la Croix-Rouge britannique, s'élevant à quelque 2 millions de francs, dont l'affectation à ses réserves empêche le CICR de solliciter plus de la part de la Confédération.

La ponction de trois millions qui en résulte, effectuée en trois tranches de 1 million sur demande documentée du CICR, ne sera remboursée qu'en 1961, le CICR cherchant jusque-là à reconstituer ses réserves propres, et surtout, pensant ainsi perpétuer son droit sur les 4,5 millions restants.

En automne 1947, la Confédération allouait 20 millions de francs à la continuation des oeuvres d'entraide internationale essentiellement assurées alors par des institutions privées, à savoir la Croix-Rouge suisse, Carites, l'entraide protestante et l'entraide ouvrière.

En 1947 et 1948, le déficit additionnel cumulé des oeuvres de guerre du CICR se montait à 1'928'990 francs et était porté à l'actif de son bilan, l'institution espérant que ses démarches en vue des Conférences internationale de 1948 et diplomatique de 1949 porteraient leurs fruits du point de vue financier et lui permettraient ainsi de le résorber.

Face à ces échéances, une telle présentation des comptes était tactiquement plus judicieuse, l'adage "on ne prête qu'aux riches" ne se vérifiant pas en matière de charité internationale.

Début 1949, M. Paul Ruegger, le nouveau président du Comité, informe M. Max Petitpierre, alors chef du Département politique fédéral, de la situation financière du CICR et des perspectives pour 1949, en soulignant que dans les conditions prévalant alors, "il est à prévoir que [le] Comité se verra dans l'obligation de recourir, dès le printemps prochain, dans le cadre des arrêtés fédéraux de décembre 1945 et mars 1946, à de nouvelles avances de la Confédération" (4).

Cependant, le déblocage des fonds japonais (10 millions de francs) et le versement italien de 3'100'000 francs en mai-juin 1949, évitèrent au CICR de devoir recourir à nouveau aux avances de la Confédération.

9.2.4. Les contributions annuelles

Le 17 mars 1950, le député Anderegg soumettait au vote du Conseil national un postulat concernant la Croix-Rouge, dont deux des trois questions ressortissaient au Comité international:

- "1° Quels sont les préparatifs à faire et les dispositions à prendre pour que, dans notre pays, les nouvelles conventions de la Croix-Rouge soient comme il se doit à l'honneur ?
- 2° De quelle manière le grand travail et la haute situation du comité international de la Croix-Rouge pourraient-ils être encouragés et appuyés ?"

En guise de rapport, un message fut remis au Parlement le 27 février 1951 (5).

Le message relève l'indépendance requise par le CICR en vue de remplir son rôle d'organisation humanitaire impartiale, et sa vocation internationale en dépit de sa composition exclusivement suisse. Quant à la neutralité du CICR, si elle a fait l'objet de critiques au sortir de la guerre, justice lui a été rendue, à preuve son rôle fondamental dans la Conférence diplomatique de 1949 et l'élaboration des 4 conventions qui en découlèrent, ainsi que les nombreuses tâches internationales que celles-ci lui confièrent.

Le message fait ensuite mention de la résolution XI de la Conférence diplomatique de 1949, qui invite tous les gouverne-

ments à accorder au Comité un appui financier régulier, et démontre que la Suisse se doit non seulement de figurer parmi les premiers Etats à faire ce geste, mais également d'assurer la contribution la plus élevée pour répondre à la requête du président du CICR. Une telle requête est motivée par le désir du Comité de conserver son indépendance traditionnelle, face aux grandes puissances essentiellement.

Le budget des dépenses courantes s'élevant à 4,5 millions approximativement pour 1951 - les activités de secours sont séparées et financées normalement par les parties directement intéressées via le Fonds d'actions de secours - le Conseil fédéral propose dès 1951 le versement d'une contribution annuelle d'un demi-million de francs.

Le projet est accepté et donne lieu à un arrêté fédéral la 7 juin 1951.

9.2.5. Les débuts de la Coopération suisse au développement

En 1951 (le 14 février) paraît le premier message en matière de coopération au développement, message "concernant la participation de la Confédération au programme d'assistance technique des Nations Unies", qui initie la participation de la Suisse au développement par le biais de l'aide multilatérale.

Pour le CICR, l'aide de la Confédération prend le 2 octobre 1951 la forme d'une subvention de 75'000 francs en vue de la construction d'un bâtiment destiné à abriter les archives de l'Agence centrale des prisonniers de guerre, à proximité de l'Hôtel Carlton, siège du CICR. L'édifice coûtera quelque 477'000 francs et sera couvert pour un peu plus de la moitié par le Comité lui-même.

Le 16 novembre 1951, la Conseil fédéral remet au Parlement un message concernant la poursuite des oeuvres d'entraide internationale (6), dans lequel il souligne le besoin pour la Suisse de "continuer à participer solidairement et activement au relèvement de l'Europe..." et mentionne que "dans d'autres continents [une] aide est également sollicitée et attendue". La situation particulière et critiquée de la Suisse pendant et après le conflit, ainsi que les tentatives positives de réhabilitation à travers le concept de neutralité active se traduisent par l'affirmation suivante: "Notre situation d'Etat neutre nous fait un devoir de manifester avec libéralité nos sentiments d'humanité et de solidarité envers les peuples en détresse. Pour de nombreux pays étrangers, notre statut spécial n'est explicable que par les services que nous pouvons rendre aux belligérants, comme puissance protectrice, ou aux peuples touchés par la guerre, au moyen de nos secours." Les thèses du conseiller fédéral Petitpierre trouvent là une application pratique, sanctionnée par l'arrêté fédéral du 18 décembre 1951, qui pour 1952 et 1953 met à la disposition du Conseil fédéral

un montant de 7 millions de francs pour la poursuite des oeuvres d'entraide internationale.

Il est spécifié que les contributions peuvent bénéficier à des "organisations ou à des oeuvres internationales d'entraide ou à des oeuvres d'entraide suisses à l'étranger."

Le message cite d'ailleurs expressément quelques organisations et oeuvres d'entraides internationales dont le Conseil fédéral entend soutenir les efforts, à savoir, le Fonds international de secours à l'enfance (l'UNICEF, auquel la Suisse a adhéré le 29 avril 1947), l'Aide suisse à l'Europe et ses programmes en faveur des réfugiés d'Europe centrale en Allemagne et en Autriche, l'UNRWA et son activité en faveur des réfugiés de Palestine dans les pays du Moyen-Orient, les secours en Corée, l'aide en faveur des réfugiés de Trieste, de Grèce, les opérations de secours en Yougoslavie et en Inde, ainsi que l'aide de la Croix-Rouge suisse à des enfants pré-tuberculeux suisses.

Cependant, le Conseil fédéral émet quelques réserves quant à l'inclusion de la Confédération dans les oeuvres d'entraide internationale en soulignant le caractère subsidiaire de sa participation. C'est ainsi que l'on peut lire dans le message: "Nous persistons néanmoins à penser que dans le domaine de l'entraide la Confédération ne devrait intervenir qu'à titre temporaire, lorsque des circonstances extraordinaires se présentent, et seulement en tant que les moyens privés sont insuffisants."

Du point de vue fédéral, l'aide humanitaire est clairement encore du ressort de la sphère privée, et l'on est encore loin de réaliser que les "circonstances" extraordinaires deviendront la règle.

Dès lors, le Conseil fédéral reviendra tous les trois ans devant les Chambres pour présenter une demande globale de crédit en faveur des quelques oeuvres d'entraide internationale par lui agréées. Les fonds sont non remboursables et sont gérés par la Division des institutions internationales à l'intérieur du Département politique fédéral. Ils ne font pas l'objet d'un contrôle des Chambres.

Le CICR ne fait pas partie des organisations bénéficiaires et, sauf quelques exceptions mineures, les allocations qu'il reçoit (contributions annuelles ou avances) font l'objet de textes spécifiques.

9.2.6. Le début des années soixante

1961 marque les débuts de la Coopération technique suisse, avec la nomination du premier délégué du Conseil fédéral à la coopération, l'ambassadeur Hans Keller.

Depuis 1951, date du premier message concernant l'aide technique de la Suisse, cette aide avait emprunté la voie multilatérale du programme d'assistance des Nations Unies.

9.2.6.1. La contribution suisse

En mai 1961, sur demande du Département politique fédéral, le CICR rembourse l'avance de 3 millions de francs obtenue en 1946 sur le crédit ouvert de 7,5 millions de francs, et obtient une déclaration écrite du Conseil fédéral comme quoi ce crédit demeure en vigueur.

Ce remboursement est rendu possible par l'importance des recettes hors-budget, dont les annuités allemandes (fin 1961, les réserves du CICR atteignaient quelque 14 millions de francs). Jusqu'à 1962, la contribution du gouvernement helvétique est demeurée inchangée et couvre en moyenne 14% des dépenses courantes du CICR, qui ne varient guère grâce aux efforts de rationalisation mises en oeuvre dès 1955.

Cependant, les tâches se sont accrues, le CICR entreprenant des actions dans toutes les parties du monde (Algérie, France, Congo, Inde portugaise (Goa), Indonésie, Japon, Laos, Népal, Vietnam), et depuis 1951, le coût de la vie a augmenté de 17% rendant nécessaires des ajustements de salaires.

Il faut noter qu'au moment où le CICR sollicitait une contribution annuelle de 500'000 francs de la Confédération, il tablait également sur une somme régulière de 2 millions et demi de francs de la part des autres Etats. En 1961, ceux-ci parvenaient difficilement à assurer 904'000 francs de contributions au CICR, même si de 17 Etats donateurs ils étaient passés au nombre de 67 en plus de la Suisse.

Ainsi, plus qu'une augmentation de ses tâches ou du coût de la vie (les dépenses ordinaires décroissent de 4,6 à 4,1 millions de francs en termes nominaux entre 1951 et 1962), c'est bien plutôt la faiblesse des contributions gouvernementales autres que suisse et des sociétés nationales (400'000 au lieu de 1'200'000 francs) qui vont déterminer le CICR à intervenir auprès de la Confédération en vue de pallier une insuffisance de financement, qui en l'espace de dix ans s'est traduite par des déficits successifs dont le cumul atteint plus de 9 millions de francs.

Si le versement des annuités allemandes a permis jusqu'alors de contrebalancer ces déficits, il n'en est plus ainsi dès 1962 et dès lors le CICR sait que ses réserves ne se reformeront plus de façon automatique.

Cela conduit le président Boissier à entreprendre une démarche urgente auprès du chef du Département politique fédéral, M. F. Wahlen afin d'obtenir une augmentation de la contribution fédérale au CICR.

En plus des arguments cités ci-dessus, le CICR s'étonne de voir d'autres institutions obtenir des subventions quelque peu similaires, bien qu'elles présentent sur le plan international un intérêt moindre pour la Confédération.

Le Comité en vient alors à requérir de la Confédération une contribution de 900'000 ou 1 million de francs.

Mais par le message qui sera présenté au Parlement le 29 mai 1962, le Conseil fédéral juge plus judicieux d'établir des limites entre lesquelles il inscrira chaque année le montant approprié au budget, en fonction des requêtes présentées par le Comité, et propose de fixer ces limites à 750'000 et un million de francs.

Cette solution n'aura pas l'heur de plaire au Comité qui estime regrettable de devoir revenir chaque année auprès du Conseil fédéral pour fixer la somme désirée, une façon de voir qui sera sanctionnée par le Parlement, lequel dans son arrêté fédéral du 27 septembre 1962 fixe la contribution annuelle de la Confédération au CICR à un million de francs, et cela dès 1963.

1962 devait voir également reprendre les crédits-prêts dans les cas urgents, avec une avance de 1 million et demi de francs en faveur de l'action Népal.

9.2.6.2. Le Centenaire

En 1963, année du Centenaire, la Confédération prend à sa charge une part importante des frais de la Conférence internationale et autorise la frappe d'un écu commémoratif, ce qui concerne également la Ligue et la Croix-Rouge suisse.

Par contre, de bonnes volontés parmi le Parlement tentent à cette occasion de faire bénéficier le CICR de la manne fédérale; le don unique et exceptionnel de 5 à 10 millions de francs du début connaîtra de nombreux avatars jusqu'à finalement se matérialiser en un crédit de 7 millions de francs destiné à l'aménagement et à l'agrandissement de ses immeubles, contrairement au message du 16 septembre 1963 (7) qui voulait unir les services de l'Agence centrale à l'Institut Henry-Dunant dans la construction d'un nouveau bâtiment.

9.2.6.3. Le recours aux avances

De février à juillet 1964, le CICR touche trois avances totalisant 2'150'000 francs au titre de son action au Yémen, celle-ci ne parvenant à obtenir une couverture suffisante par les nations intéressées.

A la fin de la même année, la Coopération technique suisse rachète pour 201'780 francs de matériel au CICR suite au démarrage d'un programme au Népal.

En 1965, le CICR reçoit une quatrième avance de 750'000 francs au titre de son action au Yémen.

Le crédit encore disponible s'établissant alors à 3'301'780 francs, et le financement des actions de secours se révélant de plus en plus délicat, le CICR se trouve dans une situation où il ne voit pas comment il pourra assurer le maintien de ses activités d'une part, et encore moins comment il pourrait envisager le remboursement des sommes qui lui ont été avancées jusque-là, soit 4,2 millions de francs.

Des négociations s'engagent alors avec le Département politique fédéral, en vue de permettre au CICR de poursuivre son oeuvre une fois l'avance de 7,5 millions épuisée.

La possibilité d'inscrire le CICR dans la liste des oeuvres d'entraide internationales appuyées par la Confédération est envisagée, qui le ferait figurer au côté de l'UNICEF, du HCR, de l'UNRWA et du CIM ainsi que plusieurs oeuvres suisses comme l'Aide à l'Europe et la Mission médicale au Congo.

Le Comité cependant, préférera le "statu quo ante", qui outre de ne pas revenir trop souvent devant les Chambres, lui assure une plus grande indépendance et surtout confère un caractère de réserve aux contributions exceptionnelles de la Confédération. Mais le fait le plus important aux yeux du Comité est bien celui d'apprendre verbalement que le remboursement du crédit de 7,5 millions de francs ne sera pas exigé (8).

En 1966 intervient à nouveau un remboursement de la coopération technique de 188'862 francs pour reprise de matériel de l'action CICR au Népal.

En 1967, le CICR touchera environ 2 millions de francs (Frs.1'925'000.-) d'avance pour ses actions au Vietnam, Yémen et Moyen-Orient.

Par ailleurs, la Confédération lui avance également 210'000 francs en faveur d'un programme "Manuel scolaire africain".

Il convient encore de relayer que le CICR obtient en 1967 une allocation de 450'000 francs imputée sur le crédit destiné aux oeuvres d'entraide internationale, ceci malgré l'absence du Comité de la liste des organisations agréées. Ce n'est cependant pas la première fois, même si par le passé les sommes, par leur montant moindre, relevaient plutôt des "fonds de tiroir".

9.2.7. Le décollage du soutien financier de la Confédération

La fin mouvementée des années soixante et, spécialement, le conflit du Proche-Orient, ont contribué à faire ressortir le rôle du CICR et affirmer son autorité morale.

Pour la Suisse elle-même, c'était l'occasion de redécouvrir une organisation et d'en mieux appréhender les spécificités, alors que la scène internationale lui apportait les preuves de son efficacité au fil des jours.

Au même moment les difficultés financières du Comité - tant concernant le budget ordinaire que les actions spéciales de secours - étaient portées à la connaissance du parlement par le message du 28 novembre 1967 (9) avec une triple proposition de la part du Conseil fédéral, soit la hausse de la contribution annuelle à 2 millions et demi de francs, la transformation de l'avance de 7 millions et demi de francs en subvention, ainsi que l'allocation d'une nouvelle avance de 10 millions de francs.

L'argumentation, outre les relations spéciales unissant CICR et Confédération, se base sur la multiplication des zones conflictuelles et partant, des interventions du CICR d'une part, et d'autre part sur l'insuffisance générale de financement. Ce défaut de financement se caractérise par des déficits chroniques dans le cadre du budget ordinaire, déficits qui épuisent les réserves du Comité, alors que les grandes actions de secours ont, elles, épuisé les possibilités de crédit offertes par la Confédération.

Le message développe également une approche comparative, en mettant en parallèle ce que le CICR a touché en 104 ans d'existence et ce qu'ont obtenu diverses organisations intergouvernementales spécialisées des Nations Unies de la part du gouvernement suisse.

Ainsi, si l'aide cumulée de la Confédération au CICR a atteint nominalelement un peu plus de 22 millions de francs (à peu près 30 millions si l'on inclut l'avance de 7,5 millions), l'UNICEF a touché 30 millions de francs depuis 1951, l'OMS 14 millions depuis 1948, et le PAM 8 millions depuis 1963.

S'agissant d'expliquer la faiblesse des contributions provenant d'autres gouvernements, les raisons invoquées font également référence au système des Nations Unies.

D'une part ces gouvernements ont des obligations financières découlant de leur qualité de membres de l'ONU, obligations qui ne sont que partielles pour la Confédération (la Suisse est membre de quelques-unes des agences spécialisées des Nations Unies, soit essentiellement l'UNICEF, la PNUD, le PAM, l'OMS, le HCR, l'UNRWA et l'UNDRO pour celles qui ont trait à l'aide au développement et à l'aide humanitaire).

D'autre part, et contrairement à ce qui se passe dans le monde des Nations Unies, les gouvernements ne peuvent exercer de contrôle ni sur la politique générale, ni sur le déroulement des activités du CICR. Dès lors, l'absence du principe "contributeur - décideur" semble rebuter tous ceux qui entendent faire des organisations internationales et de l'aide multilatérale un élément actif de leur politique extérieure.

En 1967 par exemple, les contributions gouvernementales les plus importantes s'échelonnaient ainsi:

- Suisse	1'000'000.-
- Etats Unis	216'000.-
- Allemagne (RFA)	162'136.-
- Grande-Bretagne	120'600.-
- Italie	85'659.-
- France	84'660.-
- Suède	83'000.-
- Canada	80'500.-
- Australie	72'750.-
- République Arabe Unie	49'837.-
- République Sud-Africaine	48'280.-
- Inde	44'824.-
- Japon	43'200.-
- Danemark	31'295.-
- Koweït	30'000.-
- Nouvelle-Zélande	29'229.-
- Autriche	20'064.-
- Iran	20'000.-
- ...	

La prédominance du gouvernement suisse dans le financement du CICR, et à fortiori son renforcement proposé, ne semblent plus devoir soulever les mêmes problèmes que dans l'immédiat après-guerre.

A cet égard, le message mentionne: "Inversement, il semble généralement admis que la Suisse a envers le CICR une responsabilité plus étendue que les autres Etats et qui peut aussi se traduire sans inconvénients sur le plan financier. Qui, en effet, pourrait faire grief au CICR de recevoir la plus grande partie de ses ressources de l'Etat qui garantit sa neutralité?".

En fait, il ne s'agit plus de montrer l'exemple aux autres gouvernements, mais bien d'éviter au CICR la cessation d'activités essentielles faute de fonds, ce qui, dans l'esprit du message, pourrait constituer un infiniment plus grave déficit.

L'arrêté fédéral du 13 mars 1968 "portant augmentation de l'aide financière de la Confédération au Comité International de la Croix-Rouge" reprend telles quelles les trois propositions, fortifiant ainsi son rôle de bailleur en dernier ressort, et sanctionnant celui de contributeur majoritaire au budget ordinaire (38% du total des contributions gouvernementales en 1967. 57% en 1968).

9.2.8. L'apport de la Confédération de 1920 à 1968

La récapitulation des fonds remis au CICR par la Confédération de 1920 à 1968 s'établit comme suit:

- 1920	don	150'000.-
- 1931	don inaliénable	500'000.-
- 1939	subvention (prisonniers de guerre)	200'000.-
- 1942	subvention extraordinaire	3'000'000.-
- 1949	réfugiés de Palestine	100'000.-
- 1951	subvention bâtiments	75'000.-
- 1952	contribution annuelle (jusqu'à 1962)	500'000.-
- 1952	action de secours en Corée	100'000.-
- 1955	réfugiés TBC à Trieste	150'000.-
- 1961	préparation Congrès Cent.	1'000'000.-
- 1963	crédit bâtiments	7'000'000.-
- 1963	contribution annuelle (jusqu'à 1967)	1'000'000.-
- 1967	don guerre M.-Orient	450'000.-
- 1967	conflit Nigéria-Biafra	100'000.-
- 1968	contribution annuelle	2'500'000.-
- 1968	avance transformée en subvention unique	7'500'000.-
- 1968	conflit Nigéria-Biafra	2'267'384.-

Un simple cumul porte ces diverses contributions à 35'612'384 francs fin 1968, après adoption de l'arrêté fédéral du 13 mars 1968. Cependant, la moyenne des prix ayant connu plus qu'un doublement entre 1931 et 1968 (+119% selon l'indice général des prix à la consommation), il convient de corriger les données antérieures à 1968 pour obtenir un cumul de quelque 42,9 millions exprimés en francs à pouvoir d'achat de 1968 (ce qui correspondrait à 93,3 millions de francs à pouvoir d'achat 1987).

Il apparaît en outre, fin 1968, que le Comité a déjà dû recourir à plus de la moitié du nouveau crédit qui lui a été ouvert par la Confédération suisse. Les avances, totalisant 5'750'000 francs, ont bénéficié pour plus de 3 millions au Nigéria, 1 million au Yémen, le reste allant aux autres actions, soit Moyen-Orient, Vietnam et Grèce.

9.3. L'EVOLUTION DE L'IMPLICATION FINANCIERE DE LA CONFEDERATION

Arrivé à ce moment charnière de son histoire que constitue pour lui le conflit du Nigéria-Biafra, le CICR a vu ses relations financières avec la Confédération changer de façon radicale, partant d'un état d'inexistence totale et prolongée pour connaître un versement exceptionnel en 1931, acquérir ensuite un caractère de subsidiarité avec l'avènement de la seconde guerre mondiale, se muer en participation régulière progressivement majoritaire dès 1951, et finalement voir la Confédération devenir l'ultime recours en matière de financement.

Au fur et à mesure de l'implication croissante du gouvernement suisse dans le financement du Comité international, ce dernier a réussi à préserver son indépendance et éviter le contrôle de ses finances par un organe gouvernemental.

En effet, à l'exception des tranches de crédits-prêts pour lesquelles il convenait de faire la démonstration du besoin, la Confédération, à l'instar des autres contributeurs, s'est toujours contentée des rapports financiers établis par des fiduciaires privées sur mandat du Comité pour le budget ordinaire.

Parallèlement, le CICR a cru, tant par ses activités et son personnel, que par l'image qu'il offre sur la scène internationale.

Sur le plan national, de très genevoise qu'elle était à la fin du XIX^{ème} siècle, l'institution a peu à peu trouvé une assise véritablement suisse, par le soutien de la population durant les deux conflits majeurs qui touchèrent l'Europe, comme par celui du gouvernement, cet élargissement entraînant également des modifications quant à la composition du Comité lui-même.

Du point de vue du financement, si l'accroissement des besoins subit les effets d'une accélération historique et technique, on peut dire que la variation dans ses sources a suivi l'évolution sociale, la charité et le mécénat humanitaire individuels faisant place à celui des Sociétés nationales, puis des entreprises pour finalement dépendre essentiellement des gouvernements. Les sources de financement ont ainsi, dans le cours d'un siècle, revêtu successivement la forme des entités capables de générer une épargne et une sympathie suffisante à l'égard des œuvres d'entraide, l'épargne étant prise dans son acception macroéconomique, à savoir un pouvoir d'achat ou revenu non dépensé, et plus précisément ici, la possibilité de son transfert partiel à une institution comme le CICR (10).

NOTES:

- (1): cf. action Nigéria-Biafra.
- (2): message du CF à l'AF concernant l'appui financier de la Confédération au Comité International de la Croix-Rouge, du 28 novembre 1967.
- (3): Charles P. Kindleberger, "Histoire financière de l'Europe occidentale", Economic, Paris 1986.
- (4): lettre de P. Ruegger à M. Petitpierre, DFF, du 19 janvier 1949.
- (5): Message du Conseil fédéral concernant une contribution annuelle au Comité international de la Croix-Rouge, l'activité de la Croix-Rouge suisse et la diffusion des conventions de Genève du 12 août 1949.
- (6): cf. FF N° 6129.
- (7): Message du CF à l'AF concernant un don en faveur de la Croix-Rouge internationale à l'occasion du centenaire de l'institution, du 16 septembre 1963.
- (8): cf. archives, P.V. du Conseil, 29 avril 1965.
- (9): Message du CF à l'AF concernant l'appui financier de la Confédération au C.I.C.R., du 28 novembre 1967.
- (10): La Confédération par son budget centralise une épargne forcée de la population du côté des recettes par les impôts, et en transfère une partie du côté des dépenses par la biais des dons, contributions et autres subventions.

X. LE DEBUT DES ANNEES SOIXANTE-DIX

10.1. L'EXERCICE 1969

10.1.1. Les actions de secours

En 1969, le CICR mène principalement 6 actions de secours d'envergure différente.

La première en importance, celle du Nigéria-Biafra apparaît dans un bilan et un compte de résultat séparés, et affiche un excédent de charges de 1'438'453 francs. Avec des recettes s'élevant pour 1969 à 105'267'616 francs, cette action de secours a relégué les 5 autres au second rang, de sorte que celles-ci, traitées hors compte de résultat ordinaire mais soldées au bilan, n'ont pu compter que sur les avances de la Confédération pour équilibrer leur budget.

Sitôt après l'ouverture du crédit en 1968, l'action Moyen-Orient avait obtenu 650'000 francs, l'action Yémen 1'020'000 francs, l'action Vietnam 650'000 francs et la Grèce 270'000 francs.

En 1969, les actions Moyen-Orient, Yémen et Vietnam se voyaient gratifiées respectivement d'avances de 2 millions, 900'000 et 600'000 francs, alors que 250'000 francs étaient dévolus à l'action "Manuel scolaire" permettant la distribution de 250'000 copies d'un ouvrage d'enseignement des principes Croix-Rouge dans des écoles africaines.

C'est ainsi par un recours accru aux crédits de la Confédération (+ 3'750'000 francs) que le CICR a pu faire face en 1969 aux besoins de financement liés à ces actions de secours, dont les frais s'élevèrent à 5'063'449 francs et qui n'obtinrent en contrepartie que 339'030 francs comme dons, auxquels le CICR ajouta 172'800 francs du Fonds Benedict, 173'979 francs du F.A.S. et 73'290 francs figurant en provision pour le Manuel scolaire.

Quant au compte ordinaire, 7'009'101 francs dépensés dépassèrent de 521'566 francs les recettes de l'exercice, si bien que ce déficit vint en diminution de la Réserve générale.

Du total de contributions gouvernementales régulières (Fr.s.4'285'751.-), la Suisse assura 58.3% avec son versement de 2,5 millions de francs.

10.1.2. Les démarches prospectives en 1969

10.1.2.1. Le Conseil de l'Europe

Outre les divers contacts que le Comité ne manqua d'avoir avec la Confédération suisse au sujet de l'affectation des dons spéciaux en faveur du Nigéria et de l'attribution d'avances pour les actions en cours, le CICR avait entrepris (1) une campagne de sensibilisation des parlementaires du Conseil de l'Europe, qui aboutit le 19 avril par l'adoption d'une "Résolution ((69) 13) relative aux contributions financières des Etats membres au Comité international de la Croix-Rouge" par les Délégués des ministres réunis à Strasbourg.

Produit de l'inquiétude provoquée par les impasses financières liées à l'activité du CICR au Nigéria, cette résolution tient pour l'essentiel dans les quelques phrases suivantes:

Le Comité des Ministres. ...

Alerté par l'épuisement des moyens dont dispose le C.I.C.R. pour son oeuvre ; ...

Souligne l'importance d'un accroissement des contributions au C.I.C.R. dans une mesure permettant à cet organisme de poursuivre son action de secours."

Le CICR espérait alors que cette résolution dépasserait le seul champ de l'action Nigéria-Biafra, et depuis, l'approche des parlementaires, notamment ceux du Conseil de l'Europe, a été maintes fois réitérée.

10.1.2.2. La Ligue arabe

Au même moment germa l'idée d'une démarche similaire auprès des pays de la Ligue arabe, qui, si elle consistait également à promouvoir un accroissement de leur appui financier, visait, elle, essentiellement les contributions régulières. Le souhait du CICR était un doublement de ces contributions.

Pour ce faire, le CICR entendait présenter un bilan de ses interventions auprès des Etats membres, avec estimation de ses dépenses au cours des 10 précédentes années, en inscrivant en regard les contributions obtenues de ces mêmes pays.

Les démarches devaient ensuite être menées d'une part avec la Ligue arabe par un membre du Comité (M. Freymond) et d'autre part directement entre les divers gouvernements et les délégués du CICR sur place.

Le CICR proposait de parvenir à certains objectifs donnés ci-dessous, avec les contributions effectives en 1969 1970 et 1971:

	objectif:	1969	1970	1971
Algérie	30'000.-	-.-	-.-	-.-
Arabie séoudite	80'000.-	13'000.-	-.-	-.-
Irak	20'000.-	-.-	20'000.-	-.-
Jordanie	10'000.-	4'520.-	12'480.-	11'935.-
Koweït	50'000.-	30'000.-	-.-	50'000.-
Liban	25'000.-	17'300.-	34'305.-	15'985.-
Syrie	10'000.-	-.-	-.-	4'650.-
Libye	50'000.-	-.-	-.-	-.-
Maroc	30'000.-	15'080.-	15'020.-	14'280.-
Rép. Arabe Unie	80'000.-	39'900.-	39'860.-	39'000.-
Soudan	15'000.-	-.-	-.-	-.-
Tunisie	20'000.-	2'000.-	2'000.-	2'000.-
Rép. Ar. Yémen	5'000.-	-.-	-.-	-.-
R. Dém. Pop. Yémen	5'000.-	-.-	-.-	-.-
Total	430'000.-	121'800.-	123'665.-	137'850.-

Les démarches sont loin d'avoir le résultat escompté, si ce n'est dans le cas de la Jordanie et du Koweït.

De fait, ces contributions plafonneront jusqu'en 1974, année où l'Arabie séoudite versera 810'000 francs, comme contribution unique entre 1970 et 1976, avant d'assurer un financement plus régulier dès 1977, le Bahrein, les Emirats Arabes Unis, l'Irak, le Koweït, le Qatar et l'Egypte venant ensuite amplifier le mouvement.

Ce sera là l'occasion pour le CICR de mesurer la diversité requise dans l'approche financière des gouvernements et de prendre acte de l'irrégularité apparemment chronique des contributions en provenance du Moyen-Orient.

10.2. L'EXERCICE 1970

10.2.1. Nouvelle opération d'envergure: la Jordanie

L'énorme et délicate intervention du CICR sur les territoires du Nigéria et - durant sa brève existence - du Biafra une fois achevée, le CICR eut à faire face fin 1970 aux événements de Jordanie où l'éclatement de la guerre civile (le 17 septembre) rendait nécessaire une action de secours.

Celle-ci devait être d'ordre médical avant tout, et le CICR, devant l'envergure des besoins, décida le 23 septembre la mise sur pied d'un groupe de coordination en liaison avec la Ligue. Un pressant appel était lancé le lendemain à toutes les

sociétés nationales. bientôt réitéré les 6 et 9 octobre. Les secours requis sont de nature médicale et le premier appel en donne le détail. Les dons en espèces sont fortement souhaités, et si l'envoi de personnel sanitaire pose des problèmes de sécurité au tout début de l'action, il se développera rapidement pour atteindre une valeur de quelque 10 millions de francs à fin 1970.

L'action CICR-Ligue, outre les apports en personnel, avait à la même époque bénéficié de contributions au comptant d'un montant de 2'277'971 francs, et de contributions en nature évaluées à 10'637'462 francs. Au total, l'apport est estimé à 22'275'675 francs.

Parmi les principaux bailleurs d'aide, on retrouve:

- le gouvernement des Etats-Unis (essent. personnel)	4'752'000.-
- le gouvernement suisse (essent. nature)	3'000'000.-
- le gouvernement britannique (personnel)	2'000'000.-
- les gvt. et CR suédois (essent. nature)	1'906'822.-
- le gouvernement français (essent. personnel)	1'267'882.-
- la Communauté européenne (essent. nature)	1'000'000.-
- le gouvernement des Pays-Bas (essent. nature)	834'000.-
- les gvt. et CR danois (personnel)	648'102.-
- le gouvernement de RFA (essent. nature)	624'225.-
- le Croissant-Rouge du Koweït (nature)	618'100.-
- la CR norvégienne (essent. nature)	604'000.-
- les gvt. et CR belges (essent. nature)	532'800.-

Suivent les sociétés nationales de Finlande, des Pays-Bas, des Etats-Unis, d'Italie, du Maroc, de RDA, du Canada, de Turquie, de Suisse, d'Algérie, de Grande-Bretagne, de Roumanie, d'URSS, les gouvernements du Qatar, du Canada, ainsi que les organisations OXFAM et "Save the Children Fund" qui tous contribuèrent pour plus de 100'000 francs.

La participation d'un nouveau contributeur dans le domaine des secours en nature est à souligner, celle de la Communauté européenne à raison de 1 million de francs (farine de blé et lait en poudre) en faveur de la Jordanie.

Dés 1970, divers accords seront passés entre le CICR et la CEE

au titre de la fourniture et de la distribution de produits alimentaires.

Concernant les recettes en espèces, le CICR, sur 2'400'720 francs annoncés, touche finalement 2'277'971 francs qui furent dépensés de la façon suivante:

- frais de personnel	467'848.-
- frais opérationnels des délégations	124'380.-
- entreposage, frais de port...	253'717.-
- frais de transport et distribution	242'433.-
- achats de secours, dépenses locales	939'593.-

Le solde, de 250'000 francs permit la constitution d'une provision en faveur d'un atelier de prothèses et centre de réhabilitation en Jordanie.

10.2.2. Tension dans le Sud-est asiatique

Devant l'extension du conflit en Asie du Sud-est, le CICR a pris diverses mesures tendant à mettre sur pied une infrastructure de secours dans cette région, notamment au Cambodge où la guerre s'étendait.

Après qu'une mission spéciale à Phnom-Penh eut établi une liste des besoins, le CICR, conjointement avec la Ligue, lança le 8 juin à toutes les sociétés nationales de la Croix-Rouge un appel en faveur des blessés et de la population civile.

Fin juillet, les dons reçus s'élevaient à 100'000 francs environ.

10.2.3. Contributions et résultats en 1970

A l'instar de l'action Nigéria-Biafra, celle qui fut entreprise en Jordanie n'eut aucune incidence sur le bilan du CICR, du fait de son rattachement à la structure occasionnelle, le solde positif étant mué ici en provision, en vue de la création en Jordanie d'un atelier de prothèses et centre de réhabilitation.

La structure temporaire englobée dans le compte ordinaire concernait avant tout les activités du CICR au Yémen, Vietnam, Moyen-Orient (sauf Jordanie) et Grèce. Celles-ci n'obtenant que peu de couverture financière, la CICR avait dû recourir au crédit de la Confédération, épuisant quasiment - un an seulement après - par un rattrait de 3'532'000 francs le solde de l'avance de 10 millions de francs accordée par l'arrêté fédéral du 13 mars 1968, initialement destinée à amorcer des grandes actions de secours (qui sera transformée en subvention par arrêté fédéral le 9 mars 1972).

Cette somme ne suffisant pas à équilibrer la structure temporaire, le Comité y affecta 3 millions sur un don extraordinaire de 8 millions de francs que la Confédération avait accordé le 21 janvier 1970 en vue de la liquidation de l'action Nigéria-Biafra (qui avait d'ailleurs obtenu un équilibre de clôture sans devoir y recourir), qui furent présentées comme contribution extraordinaire.

Quant à la structure permanente, elle devait connaître un excédent de dépenses de 2'000'814 francs.

La réserve générale présentait au 1er janvier 1970 un solde de 2'647'000 francs auxquels vint s'ajouter le don extraordinaire de 8 millions de francs.

Trois millions en furent alors soustraits pour l'équilibre de la structure temporaire, puis quelque 2 millions qui servirent à amortir le déficit de la structure permanente, réduisant la réserve générale à 5'644'000 francs au 31 décembre 1970.

Si les actions au Nigéria-Biafra et en Jordanie ont drainé des contributions très substantielles de nombreux horizons, force est de constater qu'en cette fin d'année 1970, pour couvrir les dépenses des structures permanente et temporaire cumulées (Frs.15'616'252.-), le CICR s'appuie à raison de 57.8% (Frs.9'032'000.-) sur le gouvernement suisse à travers ses contributions régulière et extraordinaire, ainsi que l'avance en compte courant qui sera transformée en subvention.

De plus, le déficit de plus de 2 millions de francs a été prélevé sur la réserve générale qui vient juste d'être alimentée par le don extraordinaire de 8 millions de la Confédération.

Les gouvernements européens sauf la Suisse assurent 7.3% de ces dépenses, les autres 6.4%, et les sociétés nationales 4.7%, un peu plus que les dons et legs non assignés (4.1%).

Pour être complet, il faut ajouter que par leurs dons les entreprises suisses participent à la couverture des dépenses à raison de 2.2% alors que les revenus financiers propres y vont pour 4.6%; enfin, l'excédent de dépenses qui figure dans le compte 1970 représente 12.8% des dépenses.

De la sorte, le CICR paraît vraiment porté à bout de bras par la Confédération, à un moment où celle-ci assure directement ou indirectement plus de 70% de la couverture de ses dépenses, hormis l'action en Jordanie.

10.3. LE CHEMINEMENT DU CICR A LA RECHERCHE DE FONDS

10.3.1. Evaluation du soutien régulier

10.3.1.1. Les Sociétés nationales

Une intense réflexion du Comité international sur la consolidation de sa base financière est intervenue à la fin des années soixante, résultat de l'explosion de ses dépenses suite à la multiplication des conflits ouverts, et de la faiblesse des contributions reçues jusqu'alors. Comment en effet concilier la progression géométrique de celles-ci avec celle, à peine arithmétique, de celles-là... et avoir de surcroît une vision prospective en matière de financement ?

Sources de contributions volontaires, les sociétés nationales, d'une part, n'ont pas réussi à apporter au CICR un soutien véritablement substantiel, du moins dans les recettes ordinaires :

	nb. de sociétés nationales reconnues (CICR)	nb. de sociétés nationales contributeuses	total des contributions des SN. au CICR
1950	69	37	301'096.-
1955	74	34	325'378.-
1960	85	54	407'048.-
1965	105	59	413'856.-
1968	110	63	612'092.-
1970	113	58	737'610.-

Ces contributions restent à un niveau relativement faible, malgré un essor du nombre de sociétés nationales reconnues, et les injonctions répétées de la Commission pour le financement du CICR.

Selon le système élaboré par la Commission, l'ensemble des sociétés nationales aurait dû verser en 1970 au Comité 1'706'520 francs, soit la moitié des quotes-parts des sociétés à la Ligue (3'413'040 francs en 1970).

En 1970, à peine plus de la moitié des sociétés nationales reconnues versaient une contribution au CICR. Il faudra attendre 1974 pour que les contributions dépassent le million de francs.

Deux raisons principales pour expliquer cela, d'un côté les ressources requises pour assurer le développement propre de ces sociétés face à des responsabilités croissantes, et de l'autre, une participation obligatoire à leur fédération, la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge au sein de laquelle elles ont un

pouvoir décisionnel, ce qui n'est pas le cas s'agissant du Comité international.

Ainsi, même si très loin elles doivent leur existence à un vieux géniteur, la Comité, elles se sont attachées à leur parent d'adoption depuis 1919, la Ligue, dès lors responsable de leur éducation, et, en dépit de diverses crises d'adolescence, bénéficiaire principal de leur gratitude.

10.3.1.2. Les gouvernements

Quant aux gouvernements, face au budget ordinaire du CICR, la primauté de la Confédération suisse a déjà été soulignée, et quelques chiffres suffisaient à établir l'insuffisance de l'apport des autres gouvernements:

	total des contributions	dont Suisse	en pourcentage
1950	324'944.-	-.-	0.0
1955	1'128'806.-	500'000.-	44.3
1960	1'328'314.-	500'000.-	37.6
1965	2'229'896.-	1'000'000.-	44.8
1968	4'418'567.-	2'500'000.-	56.6
1970	4'643'278.-	2'500'000.-	53.8

	autres gouvernements	nb. de gvts. parties aux Conventions	nb. de gvts. contributeurs
1950	324'944.-	7	6
1955	628'806.-	47	31
1960	828'314.-	77	52
1965	1'229'896.-	108	62
1968	1'918'567.-	121	72
1970	2'143'278.-	127	74

L'évolution des contributions gouvernementales autres que suisse est d'autant plus faible si l'on sait qu'entre 1960 et 1970, malgré l'adhésion de cinquante gouvernements aux Conventions de Genève, et en dépit d'un engagement international accru du CICR, la valeur réelle des contributions gouvernementales - à l'exception de la Suisse - n'a même pas doublé (de Frs.828'314.- en 1960 à Frs.1'543'798.- en 1970 exprimée en francs constants, valeur 1960, l'inflation ayant atteint 60% durant la période).

Si en même temps, les Etats ont augmenté leur participation financière aux budgets de diverses organisations internationales, il faut remarquer que le CICR est encore ici desservi par l'impératif d'indépendance qui guide le choix de ses activités et sa gestion, et empêche toute intervention extérieure, dont celle des Etats.

10.3.1.3. Actions d'urgence et réserves

Hors du budget ordinaire, les actions d'urgence peuvent être engagées immédiatement grâce aux quelque 900'000 francs disponibles dans le Fonds pour actions de secours (FAS), alimenté annuellement par la collecte en Suisse.

Si les besoins d'une action viennent à dépasser ces ressources limitées, à l'image du Nigéria-Biafra, le Comité s'adresse alors aux sociétés nationales, voire à certains gouvernements en vue d'obtenir des contributions dont la caractéristique est d'être totalement affectées à l'opération concernée.

Si le recours à ce type de financement s'est accru, permettant le déroulement d'actions de secours de grande envergure, cela s'est évidemment effectué au détriment du financement régulier, les contributeurs - gouvernements comme sociétés nationales - excipant de leur participation à celles-là, et marquant leur préférence pour une relation financière permettant une sélection de l'action et, ce faisant, des victimes bénéficiaires.

Pour le CICR se pose également la question du maintien, voire d'un regonflement de ses réserves, qui ont fondu au fil des déficits successifs; le dernier exercice y opère d'ailleurs une ponction de plus de 2 millions de francs.

Le représentant de la Croix-Rouge française, le général Glain, propose alors qu'à l'occasion de la fin du conflit et de l'opération qu'il a menée au Nigéria, le CICR en appelle à l'opinion publique internationale afin de reconstituer ses réserves. La proposition n'eut pas l'heur de plaire au Comité, lequel estimait, avec raison, que solliciter des fonds à la fin d'un conflit était "une vue de l'esprit, l'argent ne venant que sous la pression des événements" (2).

Par ailleurs, le prétexte des réserves à gonfler n'était pas à ce moment des plus pertinents, puisqu'elles totalisaient (réserve pour conflit généralisé + réserve générale) 12'645'000 francs contre 8'350'000 francs fin 1967, et ce, grâce au don extraordinaire de 8 millions de la Confédération, finalement non utilisé au Nigéria. Cependant, cette somme sera dévolue à la couverture des dépenses de la structure permanente des années 1970 et 1971.

10.4. NOUVELLES NEGOCIATIONS AVEC LA CONFEDERATION

10.4.1. Le recours inéluctable à Berne

Fin 1970, le CICR est forcé de constater que, en dépit d'un financement d'origine fédérale de 9,16 millions de francs, les comptes vont boucler par un déficit de plus d'un million. Il

réalise de même que, de ses sources de financement régulières, seules les contributions annuelles des gouvernements - et éventuellement celles des grandes entreprises - peuvent être augmentées, et cela dans un délai de 3 à 5 ans en raison de l'effort de "fund raising" requis.

En fait, à l'instar de l'immédiat après-guerre, le CICR se retrouve sans véritable base financière, ses réserves ont fondu et ses tâches ont atteint une nouvelle ampleur. Il se voit alors littéralement contraint à solliciter de la Confédération une participation régulière de l'ordre de 10 millions de francs s'il veut assurer la poursuite de ses activités tout en cherchant auprès des autres gouvernements les moyens d'augmenter ses activités dans l'avenir et de rétablir un semblant d'équilibre entre ses bailleurs de fonds.

Conscient de sa responsabilité comme recours unilatéral du CICR en matière de contributions, la Confédération assure alors le Comité de sa volonté de lui remettre annuellement une contribution de plus de 10 millions et prépare à cet effet un message pour l'automne 1971.

En position de force, la Confédération aurait pu tenter d'imposer au CICR le contrôle fédéral des finances, mais elle se borne en la matière à exiger du Comité une plus grande clarté dans leurs relations financières, une exigence qui se traduira par une présentation financière améliorée dans les rapports d'activité.

Par ailleurs, le Département politique fédéral, responsable de l'élaboration du message, émet le double vœu que, d'une part, le système à mettre en place évite aux Autorités fédérales de devoir revenir trop souvent devant les Chambres pour le financement du CICR, et que, d'autre part, il soit tenu compte de la procédure fédérale en matière de subvention, nécessairement lente en raison des organes fédéraux impliqués.

Ces diverses mises au point visent essentiellement à faciliter le passage du futur message devant les parlementaires et à assurer une perpétuation de l'aide fédérale au CICR par des moyens n'impliquant pas un recours systématique en cas de besoin.

Par une note officielle au Département politique fédéral, le Comité requerra le 15 décembre 1970 un supplément de 10 millions de francs à la subvention officielle jusqu'alors de 2,5 millions, demandant par là à la Confédération "de régulariser, au niveau actuel de ses besoins, le soutien financier qu'elle lui a donné en fait au cours des dernières années", ceci dans le respect des vœux formulés par le DPF.

S'agissant des actions de secours, le CICR demande également à la Confédération de lui ouvrir un crédit de 10 à 15 millions de francs, réservé à l'engagement de telles actions et remboursable à la fin de celles-ci.

10.4.2. Historique des négociations CICR - D.P.F.

Au milieu de l'année soixante-dix déjà, le Département politique fédéral, représenté par le chef de la Division des Organisations internationales (D.O.I.), l'Ambassadeur Thalmann, avait formulé une proposition radicalement nouvelle pour le CICR, à savoir:

la prise en charge par la Confédération de "tout ce qui assure l'existence du CICR et le développement de ses tâches permanentes", alors que les autres nations assureraient la couverture des activités de l'institution sur les "théâtres d'opérations"(3).

Ecartant cependant l'idée d'un contrôle fédéral, M. Thalmann avait souligné l'avantage pour le CICR à être "soutenu par un Etat neutre qui a toujours fait preuve du respect de l'autonomie du CICR..."

Pour étonnante qu'elle fût, cette proposition marque le début du débat entre les deux entités, et il est intéressant à ce stade d'étudier les réactions du Comité international. Les avantages entrevus étaient essentiellement, aux yeux du CICR, l'assurance d'une base financière solide, avec une amélioration du point de vue de la trésorerie et des réserves enfin reconstituables, et partant, une autonomie de développement.

Face à l'opinion publique, l'image de mauvaise gestion due aux déficits répétés pourrait s'effacer au profit d'une confiance rétablie, alors que la suppression des interventions auprès des Chambres fédérales éviterait de nombreuses critiques et remises en cause.

Face à l'étranger, cette manière de faire encouragerait gouvernements et Sociétés nationales à participer à des projets spéciaux.

Quant aux désavantages, ils portent principalement sur un désintéressement possible, tant du peuple et de l'économie suisse que des gouvernements et Sociétés nationales étrangers, pour ce qui serait du niveau des autres contributions.

Par ailleurs, l'indépendance du Comité international pourrait être mise en doute sur la scène internationale, tout comme elle pourrait faire l'objet d'une remise en question par le Parlement dans le cas d'une demande d'imposition du contrôle financier fédéral sur le CICR.

L'argument décisif dans la recherche d'un financement équilibré de la part de la Confédération sera de ne pas donner l'impression d'être un instrument de la Confédération. Cela conduira le CICR à demander une contribution annuelle de quelque 12.5 millions de francs, dont une partie sous forme de subvention et le reste sous forme d'un crédit non remboursable.

Entre la générosité de la proposition fédérale et le respect de sa stricte indépendance, le CICR a choisi cette dernière et il est intéressant de noter que cette décision est pour beaucoup le fait d'un membre du Comité, par ailleurs ancien président de la Confédération, M. Max Petitpierre (4).

10.4.3. La nouvelle structure budgétaire

Suite aux requêtes de la Confédération, la recherche de fonds s'est alors calquée sur la radéfinition des activités du CICR pour présenter un programme dans lequel la dichotomie budgétaire avait évolué pour former un triptyque, à savoir:

- la structure permanente qui recouvre l'accomplissement des tâches régulières du CICR et qui exige un niveau professionnel élevé de même que la continuité,
- la structure temporaire (ou additionnelle) qui consiste en personnel de renfort et se caractérise par une grande flexibilité et dont l'objectif est de soulager la structure permanente,
- les structures occasionnelles qui englobent les moyens nécessaires en cas d'actions urgentes, imprévisibles, ou excédant nettement les activités régulières du CICR.

Rappelons que les années 1968 et 1969 ont été marquées par l'émergence de facto d'une structure comptable extraordinaire concernant l'action Nigéria-Biafra, structure dans laquelle s'est inscrite naturellement l'action de secours en Jordanie en 1970, puis l'action Inde-Pakistan en 1971.

En présentant cette nouvelle structure financière, la CICR voulait d'une part, et face à ses contributeurs habituels, mettre l'accent sur le caractère imprévisible des dépenses entraînées par un nombre croissant d'actions, et, d'autre part, donner à son appareil de financement la souplesse requise en vue de susciter le déblocage de fonds additionnels par adéquation à d'autres articles ou pratiques budgétaires, ceci auprès des gouvernements en particulier.

La structure temporaire, dont il est précisé en 1972 (5) qu'elle est constituée par des délégués et du personnel local engagés pour une durée déterminée, ainsi que des juristes et traducteurs nécessaires à l'élaboration de textes sur le développement du droit humanitaire, elle fait son apparition en 1971, supplémentaire bien qu'incluse dans la structure permanente. Son budget pour 1971 porte sur 5,1 millions de francs et couvre 32 délégués ainsi que 84 employés locaux. Elle concerne dès lors les anciennes actions déficitaires du

Yémen, Vietnam, Moyen-Orient et Grèce qui jusque-là hors-budget, avaient bénéficié des avances de la Confédération.

Elle figure l'année suivante - au côté de la structure permanente cette fois-ci - avec des recettes pour un montant de 4'788'282 francs (sous forme d'un crédit non-reimboursable de la Confédération suisse) et des dépenses atteignant 4'173'295 francs sur le terrain et quelque 200'000 francs au siège. Au niveau des dépenses, la structure temporaire devait se différencier par leur caractère variable, lié à l'évolution des conflits. Le financement devait suivre ces variations, sans pour autant que le CICR ne renonce à son indépendance dans la conduite de ses opérations. Ici encore, le rapport d'activité tenait lieu de rétroaction, en étant toutefois assorti d'une justification de l'appareil temporaire mis en place. Les soldes (positifs ou négatifs) de la structure temporaire seront reportés d'année en année.

La structure permanente se caractérisait alors par des dépenses continues qui requéraient un financement régulier, et une utilisation des moyens totalement indépendante. Le rapport de gestion remis aux donateurs n'était autre que le rapport d'activité, contre le versement de contributions annuelles régulières.

Quant à la structure dite occasionnelle, elle était censée couvrir un personnel engagé pour de brèves périodes et se caractérisait par des dépenses tant occasionnelles qu'imprévisibles.

Chaque opération formait un budget spécial, et nécessitait un financement "ad hoc", sur la base d'un appel spécial.

Cette structure permettait ainsi l'affectation de fonds à une opération déterminée (ear-marking), et si elle constituait une dérogation au principe d'indépendance, elle n'en permettait pas moins un appui accru de donateurs désirant diriger leurs contributions. De plus, un rapport également "ad hoc" sur chaque intervention venait en renforcer le caractère individualisé (les rapports de la Société de contrôle Peat, Marwick, Mitchell & Co., dont le premier concerne l'opération Nigéria-Biafra).

La présentation en trois structures sera abandonnée en 1978, avec l'absorption de la structure temporaire dans la structure permanente, celle-ci devenant budget ordinaire, alors que la structure occasionnelle prend le nom de budget extraordinaire.

10.4.4. L'effort de la Confédération suisse

Cette façon de faire aura avant tout permis à la Confédération suisse d'augmenter son appui au CICR, sans que l'accroissement de sa contribution officielle "ne puisse amener les autres gouvernements à penser que leur appui est désormais superflu"

(6), en répartissent celle-ci (10 millions de francs) pour moitié sur la subvention annuelle, les 5 millions restants prenant la forme d'un crédit annuel non remboursable et s'inscrivant dans le cadre de la structure temporaire. Par la même lettre, le Comité proposait que ces 5 millions complémentaires servent à financer le personnel "engagé à terme" pour participer aux opérations sur le terrain; le coût de ce personnel "élastique" revenait alors à 5 millions de francs environ.

C'est la direction que suivra l'arrêté fédéral du 9 mars 1972, en décidant de porter à 7,5 millions de francs la contribution annuelle régulière accordée au CICR.

Par ailleurs, l'avance de 10 millions de francs allouée en mars 1968 est transformée en subvention, sans que la Confédération ne juge bon de rouvrir un tel crédit, contrairement au vœu exprimé par le CICR. Mais pour y suppléer, l'arrêté fédéral prévoit l'ouverture d'un crédit annuel complémentaire de 5 millions de francs jusqu'à 1975, répondant aux besoins de la structure temporaire du CICR ("engagement temporaire de personnel supplémentaire pour les actions spéciales"), et qui techniquement reste bloqué jusqu'à sollicitation dûment motivée de sa remise en tout ou partie. Le CICR ayant accepté lors des tractations un contrôle fédéral sur les dépenses imputées à la structure temporaire, il sera fait usage de ce droit les 19-20 octobre 1974 par M. Hänni, chef de section au Contrôle fédéral des finances.

De plus, l'octroi de crédits complémentaires constitue une mesure limitée dans le temps, ne requérant pas nécessairement une loi ou un arrêté fédéral spécifiques, et par là, évitant au CICR de revenir trop fréquemment devant l'Assemblée fédérale. Cet octroi vient couronner les rapports de confiance établis entre le Comité et la Confédération unis dans une même communauté d'intérêts, tout comme il sanctionne l'efficacité de l'action du CICR.

Une situation de fait est ainsi régularisée et il incombe dès lors au CICR de poursuivre ses démarches en vue d'une hausse des contributions d'origine gouvernementale étrangère, de façon à conserver son caractère international dans ce domaine également. Son objectif, maintenu à la parité avec la contribution régulière suisse, constitue une gageure majeure du fait de son saut de 2,5 à 7,5 millions de francs, alors que les autres gouvernements étaient péniblement parvenus à passer la barre des 2 millions de francs.

10.5. L'ANNEE 1971

10.5.1. Le conflit indo-pakistanaïs

Outre une nouvelle action essentiellement centrée sur l'assistance aux détenus, suite à une insurrection en Bolivie, et dont la faible envergure permit de l'inclure dans la structure permanente, le CICR eut à mettre sur pied une nouvelle action de grande portée, quand, en décembre, éclatait le conflit indo-pakistanaïs.

Le CICR s'occupa non seulement des prisonniers de guerre, mais également des blessés et malades tant civils que militaires.

Cette action s'inscrivit dans le cadre de la structure occasionnelle et récolta des recettes "ad hoc" en espèces pour un montant de 837'560 francs jusqu'à fin décembre, grâce à un premier appel adressé aux Sociétés nationales qui rapporta quelque 330'000 francs, et à une participation extraordinaire de la Confédération atteignant un demi-million de francs. Au niveau des services, un avion était mis à disposition du CICR par le gouvernement suisse et avant la fin de l'année, 5 équipes chirurgicales fournies par les Croix-Rouges danoise, finlandaise, norvégienne, suédoise et suisse étaient réparties sur le territoire du Bangladesh.

Par ailleurs, le CICR distribua d'octobre à décembre des secours en nature pour 23'766'100 francs, dont 23 millions de la Communauté européenne équivalant à 24'798 tonnes de céréales.

Un accord était intervenu entre la CEE et la CICR en novembre 1971, relativement à la fourniture de 50'000 tonnes de céréales à titre d'aide alimentaire d'urgence en faveur des réfugiés bengalis en Inde, mais seuls quatre des huit bateaux prévus avaient pu appareiller fin décembre.

L'année suivante, devant l'ampleur que devait prendre le conflit du sous-continent asiatique, et suite à un accord passé avec le gouvernement du Bangladesh, le CICR et la Ligue lançaient un appel aux Sociétés nationales, aux gouvernements et à certaines organisations afin de récolter les secours en nature et en espèces ainsi que, de la part des Sociétés nationales, des équipes médicales supplémentaires.

10.5.2. Les autres activités

Outre cette action, deux autres figurent également, bien qu'à titre résiduel, dans la structure occasionnelle, à savoir les actions Nigéria et Biafra: la première est en voie de liquidation définitive et la seconde se préoccupe de l'achat et de la

distribution de secours pour un montant de 400'000 francs environ, en vue également de la clôture de ses comptes propres.

En 1971 toujours, le CICR, inquiet devant l'état de guerre permanente dans le Sud-Est asiatique, lance un appel général aux Sociétés nationales en vue de venir en aide aux victimes de plus en plus nombreuses de ce conflit.

Le rapport d'activité nous apprend que 12 d'entre elles ont répondu à l'appel, versant des dons en espèces pour un montant total de 587'000 francs.

Les prémices financières de cette action macro-régionale sont incluses dans la structure permanente, et les contributions qui font suite à l'appel figurent apparemment au fonds spécial pour actions de secours (FAS).

Du point de vue des secours, notons encore que le CICR a effectué ou contrôlé cette année-là des envois pour un montant évalué à 35'885'000 francs, desquels 34'058'000 francs sont mentionnés comme dons, consistant essentiellement en aide alimentaire, avec 32'860'000 francs de la CEE et 1'110'000 francs de la Confédération suisse.

En fait partie, une aide de 23'550'000 francs en aliments pour les réfugiés en Inde.

10.5.3. Les contributions et résultats en 1971

10.5.3.1. Les contributions

Les propositions du Conseil fédéral concernant le financement du CICR, à savoir une contribution annuelle régulière augmentée à 7.5 millions de francs et une contribution complémentaire jusqu'à concurrence de 5 millions, déjà adoptées par le Conseil des Etats en décembre, ne doivent entrer en vigueur qu'en 1972, la Confédération a accordé au CICR un supplément de 4.1 millions de francs de façon à permettre la transition vers le nouveau régime.

A cette contribution helvétique globale de 6,6 millions de francs, devait s'ajouter encore le solde du don extraordinaire de 8 millions accordé en 1969 et jamais utilisé pour l'action Nigéria, soit 3 millions de francs, d'où un total porté à 11'600'000 francs au compte de résultat 1971 pour la Suisse.

Par ailleurs, le Comité international a approché en 1971 le gouvernement des Etats-Unis dans l'espoir d'obtenir un réaménagement de sa contribution régulière, en vue d'un rééquilibrage de ses sources de financement gouvernementales. Cette tentative eut pour résultat l'attribution d'un don de 1 million de dollars, un peu moins de 4 millions de francs suisses en 1971. Ce don extraordinaire n'en était pas moins unique et le CICR devra attendre 1974 pour que la contribution ordinaire américaine prenne un véritable essor, après avoir régulièrement régressé au rythme du naufrage de la devise américaine (7).

Il fut décidé que cette contribution spéciale serait répartie sur 3 exercices, à savoir:

1971:	1'432'187.-
1972:	1'500'000.-
1973:	1'000'000.-
total	<u>3'932'187.-</u>

Les autres contributions gouvernementales se sont élevées à 2'141'215 francs dont 1'135'205 francs de la zone européenne. La contribution ordinaire des Etats-Unis, toujours fixée à 50'000 dollars valut en 1971 quelque 195'000 francs suisses au CICR.

Outre l'apport gouvernemental, (Fra.15'173'402.-), le compte global de résultat du CICR - équivalant aux futures structures permanente et temporaire - enregistrait également:

- des Sociétés nationales	836'225.-
- de sources privées	363'860.-
- dons et legs non assignés	410'461.-
- revenus financiers propres	684'629.-
total	<u>2'295'175.-</u>

10.5.3.2. Les résultats et les réserves

A ces recettes atteignant 17'468'577 francs, correspondait un coût des activités de 16'744'992 francs, laissant une marge de 723'585 francs se décomposant de la façon suivante:

- autres dépenses : 129'556 francs, soit essentiellement les frais d'organisation de la collecte, son produit étant intégralement versé au FAS,
- amortissement extraordinaire : 180'000 francs,
- virement à la réserve spéciale : 410'461 francs, soit l'équivalent des dons et legs non assignés, habituellement fondus dans la masse des recettes ordinaires.

Début 1971, la réserve générale qui atteignait 5'644'000 francs, a donné naissance à une réserve spéciale de 5 millions de francs correspondant au solde du don extraordinaire de la Confédération et figurait par conséquent pour 644'000 francs au bilan fin 1971.

Quant à la réserve spéciale, elle perdit très rapidement toute sa substance au profit des charges permanentes de l'exercice avant d'enregistrer les 2,5 millions restants de la contribu-

tion spéciale américaine mis en réserve pour les deux exercices suivants. Enfin, elle toucha en fin d'année les 410'461 francs correspondants aux dons et legs non assignés que le CICR s'était vu attribuer durant l'année écoulée, et apparaissait pour 2'910'461 francs au bilan.

10.5.4. La collecte

Dans la période d'après-guerre, la collecte a atteint son apogée en 1968, son produit net dépassant le million de francs. C'est là un résultat - bénéfique - de la "médiatisation" de l'image du CICR autour de ses activités au Nigéria-Biafra. Ces fonds servent toujours et uniquement au financement des actions de secours du CICR, soit la prise en charge de frais d'achat et de transport, à l'exclusion de tous frais administratifs.

Depuis 1967, le produit de la collecte évolue de la façon suivante:

	Produit brut:	Frais:	Prod. net:	Versé au FAS:
1967			828'494.-	828'494.-
1968			1'137'150.-	1'137'150.-
1969			899'531.-	899'531.-
1970			883'000.-	883'000.-
1971	785'010.-	145'672.-	639'338.-	785'010.-
1972	867'799.-	166'672.-	701'127.-	867'799.-
1973	804'240.-	162'339.-	641'901.-	804'240.-
1974	801'193.-	159'628.-	641'565.-	801'193.-
1975	618'255.-	154'146.-	464'109.-	618'255.-
1976	693'790.-	147'106.-	546'684.-	693'790.-
1977	649'609.-	148'286.-	501'323.-	649'609.-
1978	574'338.-	142'874.-	431'464.-	574'338.-
1979	595'667.-	145'375.-	450'292.-	595'667.-
1980	564'231.-	144'123.-	420'108.-	564'231.-
1981	465'466.-	141'339.-	324'127.-	465'466.-
1982	491'241.-	151'163.-	340'078.-	491'241.-

Dès 1971, et alors que le Comité sait pouvoir compter sur des contributions régulières accrues, les frais d'organisations de la collecte sont inclus dans les autres dépenses du compte du résultat, ce qui signifie le versement au Fonds pour actions de secours du produit brut de la collecte, et a pour effet de retarder le tarissement de cette source de recettes.

La prise en charge de ces frais est à mettre en parallèle avec le virement intégral des dons et legs non assignés à la réserve spéciale, alors que les recettes ordinaires sont sur la voie ascendante.

En 1972, la collecte opérait au moyen des quatre vecteurs ci-dessous:

- quelque 600 collecteurs dans autant de communes,
- 12'000 tirelires disposées chez des commerçants,
- 800'000 bulletins de versements envoyées au public dans les grandes villes,
- et enfin, un appel direct à 10'000 entreprise commerciales ou industrielles de Suisse.

Elle s'est déroulée, comme chaque année de fin août à fin septembre, et s'est soldée par un produit brut de 867'799 francs.

Enfin, dès 1982, la collecte dans sa forme habituelle sera abandonnée pour faire place à un appel personnalisé à quelques milliers de donateurs fidèles du public suisse.

10.5.5. La prospection financière en direction des "autres gouvernements"

Dans un effort prospectif dirigé principalement vers les gouvernements autres que la Suisse, le CICR envisage en 1971 l'envoi à tous les Etats parties aux Conventions de Genève d'une note dans laquelle il présente sa nouvelle structure financière en trois parties, établit les besoins de sa structure permanente (15 millions dans les 3 années à venir) et insiste sur l'importance du rôle que doivent jouer les gouvernements à cet égard.

Après avoir fait mention de l'augmentation de la contribution annuelle de la Confédération de 2,5 à 7,5 millions de francs, ainsi que de sa prise en charge de la structure temporaire, le Comité fixe alors à 6,5 millions de francs le montant qu'il souhaite recevoir des autres gouvernements signataires d'ici 1974, pensant que l'apport non gouvernemental n'excèdera pas un million de francs dans l'avenir immédiat.

La note rappelle le vœu formulé par la résolution VIII de la XXIème Conférence internationale de la Croix-Rouge d'Istanbul en 1969, par lequel les gouvernements devaient augmenter leurs contributions au financement permanent du CICR, de façon à ce que celles-ci doublent de 1969 à 1970 (8).

Le budget prospectif de la structure permanente se base sur des dépenses de 11,6 millions de francs en 1971 et sur un taux annuel de croissance fixé à 10% en fonction d'une inflation accrue et du développement des moyens dont dispose le CICR. On en arrive ainsi à un budget de 15,4 millions de francs pour 1974, que le CICR souhaite voir couvert de la façon suivante:

- contributions des S.N.	1'100'000.-
- entreprises privées suisses	600'000.-
- contributions gouvernementales:	
. Suisse	7'500'000.-
. autres gvts.	6'200'000.-
Total	<u>15'400'000.-</u>

On note sur le passage le réalisme du CICR quant à la participation des autres gouvernements, souhaitée à 6,5 millions de francs dans sa note aux Etats signataires, budgétisée à 6,2 millions dans l'étude prospective ci-devant... et effectivement de moins de 3,9 millions de francs en 1974.

C'est un doublement qui est requis de la part des entreprises suisses (90 gros donateurs en 1970), à l'aide d'une campagne visant à élargir le nombre des donateurs et accroître le montant des subsides individuels (Frs.3'500.- en moyenne par firme).

Quant à l'apport des Sociétés nationales, le CICR n'en attend qu'un accroissement très raisonnable de 800'000 à 1'100'000 francs ce qui sera effectivement le cas.

C'est donc en direction des gouvernements (à l'exclusion de la Suisse) que l'effort de prospection devra porter, avec en priorité, ceux représentant les nations à niveau de vie élevé, et facilement accessibles au CICR.

Pour ce faire, le CICR s'appuie sur le barème de l'ONU (9), pour sélectionner les pays dont la quote-part est supérieure à 1%, et en écarte la Chine et l'Inde ainsi que les pays socialistes, obtenant ainsi une liste de 17 pays desquels il souhaite recevoir 5 millions. Concernant les autres pays, le groupe "URSS et Europe de l'Est" se voit attribuer une cible de 400'000 francs, alors que le restant serait censé acquitter quelque 800'000 francs.

Pour les 17 pays riches, le montant de 5 millions est réparti proportionnellement au barème des Nations Unies, les Etats-Unis venant en tête avec une cible de 2'241'000 francs.

Le rapport entre les contributions en 1971 et les cibles donne 27% pour le total (Frs.1'332'560.- / Frs.5'000'000.-) et seuls 7 pays se situent à plus de 50%, dont le Danemark à 130%, la Finlande à 97% et la Suède à 93%.

Les rapports les plus faibles concernent essentiellement les Etats-Unis (10%), le Japon (17%), le Royaume-Uni (36%), le Canada (37%), la France (40%) et l'Allemagne fédérale (49%), pays auprès desquels les premières démarches seront entreprises.

Une fois déterminés le cadre de la recherche de fonds et les cibles à atteindre, le CICR en remet la conduite à la Commission pour le financement du CICR, qui bénéficie depuis la

Conférence d'Istanbul en 1969, du concours de "trois personnalités n'appartenant pas au monde de la Croix-Rouge, mais particulièrement compétentes dans les questions financières internationales." Ceux-ci, MM. H. Abs, H. Guisan et A. Jiskoot, par ailleurs experts du monde bancaire et financier, ont pour mandat d'approcher les 6 gouvernements précités, avec l'aide des sociétés nationales et l'appui des présidents du CICR et de la Commission pour le financement. Cependant, les démarches ne commenceront qu'en 1972, une fois les nouvelles contributions acceptées par le Parlement, comme le voulait le Comité international.

10.6. LES OPERATIONS DES 1972

10.6.1. Le Chili

En 1972, outre une série de visites dans les lieux de détention, le CICR a transmis à la Croix-Rouge chilienne une aide alimentaire dans le cadre de la participation de cette société au programme gouvernemental de distribution. Il s'agissait de 355 tonnes tonnes de lait en poudre, dont 335 fournies par la CEE, le solde par la Confédération suisse.

Celle-ci devait également faire parvenir par le même canal 30 tonnes supplémentaires en 1973, avant le début des événements de septembre qui devaient provoquer la chute du gouvernement. Rapidement, une dizaine de délégués allaient établir un programme de visites aux nombreux détenus.

Pour faire face aux besoins matériels de la population, le CICR affecta immédiatement 100'000 francs du budget des secours à l'action Chili, et dès octobre lança un appel aux Sociétés nationales, dont le résultat insuffisant (277'266 francs en espèces et l'équivalent de 388'000 francs en nature) obligea fin novembre le CICR à lancer un second appel visant également les gouvernements, faute de quoi ses dépenses opérationnelles ne seraient plus couvertes dès janvier 1974. Au 31 décembre 1973, les contributions annoncées se montaient à 481'464 francs.

Comme prévu, l'opération a pris de l'ampleur l'année suivante, le nombre de délégués passant de 10 à 18 et les envois comme la distribution de secours s'intensifiant, en faveur des détenus, de leurs familles, et de la population en générale.

Ce développement conduit le CICR à inscrire l'action Chili dans la cadre de sa structure occasionnelle, laquelle enregistre des recettes en espèces pour 2'607'589 francs, suite à l'appel de novembre, dont 94% (Frs.2'446'062.-) sont d'origine gouvernementale (la Suisse en premier lieu, avec 875'000 francs).

L'essentiel des secours transmis par le CICR consiste en 1'620 tonnes de lait en poudre et 600 tonnes de farine, soit une

valeur de 6'000'000 francs provenant de la Communauté européenne et 1'320'000 francs de la Confédération suisse. Les activités de protection et d'assistance ont été maintenues en 1975 et 1976, à un niveau cependant inférieur et avec la collaboration de 6 délégués sur place.

L'action Chili figurera jusqu'en 1977 dans les actions à financement "ad hoc", avec comme résultats:

	Recettes	dont gvts.	Dépenses	Solde
1975	1'085'972.-	829'461.-	1'683'744.-	(597'772.-)
1976	1'245'566.-	1'000'988.-	1'059'047.-	185'619.-
1977	333'459.-	218'155.-	729'968.-	(396'509.-)

Par le jeu des aides reportées et des réallocations de fonds avec l'accord des donateurs, l'action spéciale Chili a pu clore de façon équilibrée en 1977.

En 1978, seul un bureau de liaison demeurerait à Santiago, avec un employé local.

10.6.2. La Proche-Orient

En 1972, le CICR a continué son action en faveur des victimes du conflit israélo-arabe en disposant alors de 21 délégués répartis en Israël et territoires occupés, Jordanie, Egypte, Syrie et Liban.

Des secours étaient distribués pour une valeur de plus de 2 millions de francs, dont 2'000 tonnes de farine de blé pour les populations de Cisjordanie.

En 1973, en raison de la reprise des hostilités, l'appareil mis en place depuis 1967 devait être développé par l'adjonction de 13 expatriés supplémentaires, la création d'une délégation (3 expatriés) à Nicosie, et la mise sur pied d'une opération aérienne afin de permettre le rapatriement des prisonniers de guerre entre l'Egypte et Israël. Cette opération incluant 4 avions avec équipage, médecins et infirmières (soit environ 80 personnes) permit le rapatriement de 8'541 prisonniers de guerre en 8 jours.

Dès fin octobre, le CICR a lancé un appel aux Sociétés nationales et gouvernements, qui lui valut des dons en nature pour plus de 3 millions de francs composés de 15'950 couvertures, 430 tentes, 72'347 kilos de médicaments, 4'500 kilos de vêtements, 2 ambulances, 1 landrover, 25 chaises roulantes et 11'000 kilos de lait en poudre.

Ces dons en nature sont avant tout le fait des Croix-Rouges nationales, avec par ordre de prodigalité:

Croix-Rouge allemande	880'300.-
suédoise	560'700.-
néerlandaise	228'300.-
suisse	222'900.-
danoise	192'900.-
américaine	187'600.-
autrichienne	127'300.-
britannique	102'400.-
.	.
CICR	259'200.-

total	3'027'800.-

Par ailleurs, cette action qui dès 1973 relevait de la structure occasionnelle a obtenu cette année-là un soutien en espèces pour 5'916'894 francs, dont 87% (Fra.5'130'990.-) des gouvernements et le solde des Sociétés nationales à l'exception de 7'500 francs du Haut Commissariat pour les Réfugiés.

Enfin, le CICR transmettait des secours alimentaires pour un montant de 850'000 francs en provenance de la CEE et de la Confédération Suisse, de même qu'il distribuait une aide à la population, aux détenus et aux Sociétés nationales impliquées, s'élevant à 537'000 francs.

L'année suivante, l'action s'est fortement réduite et ne figura plus que pour 332'261 francs de recettes dans la structure occasionnelle, avant d'être finalement avalée par les structures permanentes et temporaire en 1975 avec un viatique de 991'176 francs.

Côté secours, le CICR transmet ou distribua en 1974 pour plus de 10 millions et demi de francs de biens, dont 7 millions d'aide alimentaire (1,74 millions de la Suisse et 5,28 millions de la CEE).

En 1975, le total s'abaissera à 6,5 millions, avec quelque 6 millions d'aide alimentaire (1,23 de la CEE et 4,71 de la CEE), alors que l'année suivante connaîtra un regain d'activité en raison du conflit qui va déchirer le Liban.

10.6.3. Chypre

C'est en 1974 que débute cette importante action, immédiatement traitée dans le cadre de la structure occasionnelle.

Deux appels successifs sont lancés en vue d'obtenir le soutien des Sociétés nationales et gouvernementales les 9 et 16 août, qui dotèrent le CICR d'un montant de 7'814'053 francs en espèces et de secours évalués à quelque 10 millions et demi de francs.

En moyenne, 40 délégués se trouvaient sur place, ainsi que 6 équipes médicales mises à disposition par les Croix-Rouges

allemande (R.F.A.), danoise, finlandaise, irlandaise, suédoise et suisse.

L'année suivante voit un désengagement graduel du CICR, alors que l'île, désormais partagée en deux zones, remet sur pied sa propre infrastructure.

Ainsi, les équipes médicales se retirent en mai, alors que les secours matériels sont assurés essentiellement au Nord par le HCR, et au Sud par l'UNFICYP, la Force des Nations Unies à Chypre.

Cependant, les activités de protection de la population civile restent importantes, du fait de la présence de ressortissants des deux communautés de part et d'autre de la ligne de démarcation.

Le CICR lancera encore 3 appels annuels pour cette action spéciale jusqu'à 1977, qui rapporteront:

1'978'084.- en 1975, pour 4'849'127.- de dépenses,
609'007.- en 1976, pour 1'650'298.- de dépenses,
558'591.- en 1977, pour 370'952.- de dépenses.

En 1977, l'action présente encore un solde positif de Fra.73'835.- grâce à un report positif de 3'798'530 francs fin 1974 et l'excédent de 1977.

Toujours liées à la protection des civils, les activités décroissent jusqu'à ce qu'un résidu de 34'271 francs reporté d'année en année soit transféré en 1983 à l'action Liban.

10.6.4. Inde-Pakistan-Bangladesh

En vue d'assurer la protection des victimes du conflit ayant touché le sous-continent asiatique (problème des minorités civiles, internés et prisonniers de guerre), le CICR a ouvert une délégation dans chaque pays et compte en 1972 près d'une cinquantaine de délégués et de collaborateurs expatriés.

10.6.4.1. L'opération conjointe

De plus, entre le 1er décembre 1971 et le 18 avril 1972, c'est au Comité international qu'il incombera de coordonner l'action de secours conjointe avec la Ligue au Bangladesh, soit une assistance médico-sociale et la distribution de vivres à un demi-million de personnes.

Vu l'ampleur des secours requis et la nécessité d'obtenir des fonds volontaires de façon "ad hoc", un appel préliminaire était lancé en décembre par le CICR, sollicitant des contributions en espèces et en nature, en attendant que des précisions supplémentaires quant à la situation sur le terrain lui permettent de dresser une liste plus détaillée des besoins.

Puis début 1972, une fois le programme que proposait le CICR

accepté par les autorités bengalaises, le premier appel au nom de l'opération conjointe était lancé, tant aux Sociétés nationales qu'aux gouvernements, les premières étant en outre requises de fournir du personnel médical et social.

Les résultats de cet appel atteignirent un montant en espèces de 7'950'000 francs, dont 74% provenaient de 6 gouvernements, le solde des Croix-Rouges nationales et de la Ligue (cette dernière pour Frs.540'000.-) et près de 15'746'000 francs en nature (médicaments, véhicules, maisons préfabriquées, etc.), 9,3 millions de francs provenant de la R.F.A., 2,1 millions du Japon, 1,4 millions de Suède et 1,2 millions de Suisse, pour les plus importants.

Les Sociétés nationales fournirent un appui important du point de vue des services, en mettant à disposition 14 équipes médico-sociales, soit 160 personnes réparties dans le Bangladesh et oeuvrant pour le compte du CICR, et ceci en supplément aux 6 équipes chirurgicales envoyées dès fin décembre 1971. Cet apport de services est évalué à 4'080'000 francs, et comprend, outre les frais de personnel, tant les véhicules que l'équipement et le matériel médical, ainsi que le fret (10).

De février à avril 1972, l'action de secours au Bangladesh conduite par le CICR pouvait compter sur 67 délégués de la Croix-Rouge internationale, 205 collaborateurs médico-sociaux (chirurgiens, médecins, infirmières, assistants, etc.) soit un total de 272 personnes expatriées, bénéficiant du soutien de quelque 330 employés locaux.

Du point de vue des transports, l'opération a bénéficié de la mise à disposition de divers aéronefs, soit 2 hélicoptères par la R.F.A. et un par la Suède, alors que la Nouvelle-Zélande engageait dans l'action un Hercules et la Confédération suisse 2 DC6. La totalité de ces prestations en transport aérien atteint 4'9969'000 francs. Les 2 DC6, par exemple, ont permis le transport de 3'082 passagers et de 3'000 tonnes de marchandises.

10.6.4.2. La couverture financière

Pour mener à bien l'opération conjointe, le CICR a disposé au total de dons en espèces, en nature et en services estimés à 32'773'000 francs (11).

A côté de cela, il devait emprunter de la nourriture à l'UNICEF et au gouvernement bengali pour près de 4,7 millions de francs. Enfin, et dans le même laps de temps, le CICR avait connaissance de dons en nature parvenus directement à la Croix-Rouge bengalaise, évalués à 5'726'000 francs, et dans lesquels la République démocratique d'Allemagne entraînait à raison de 3,9 millions de francs, la Suisse 1,2 millions, le restant se répartissant entre divers pays de l'Est dont l'URSS (233'000 francs).

En avril au terme du plan de secours adopté, et suite à un accord intervenu entre les deux institutions, le CICR transféra à la Croix-Rouge du Bangladesh nouvellement constituée le

contrôle de l'action de secours, en même temps que des biens matériels pour une valeur de 5'726'000 francs, ce qui permettait au CICR de se concentrer sur ses activités traditionnelles, soit essentiellement la protection.

Pour assurer la couverture financière de la suite de l'action, une fois l'opération conjointe de secours remise aux autorités locales, le CICR sollicita le versement de contributions "ad hoc" en espèces par un nouvel appel, qui, basé sur un programme se déroulant de fin avril à fin décembre, eut un résultat moindre (Frs.6'376'115.-), d'autant plus que la Confédération suisse y participe à concurrence de 2 millions de francs, elle qui n'avait pas répondu au premier appel. Les deux principaux donateurs sont, à l'instar du premier appel, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, dont l'intérêt régional est évident. Par contre, tant la Norvège, la Suède que le Canada, qui avaient souscrit au premier appel, sont absentes du second, le manque d'intérêt ici faisant suite au départ des équipes médicales nationales incluses dans le premier programme, et s'expliquant d'autant mieux quand on sait les liens serrés qui unissent Sociétés nationales et gouvernements dans les pays scandinaves, tout comme au Canada. Le financement par les Sociétés nationales est également réduit, 6 d'entre elles y participant, contre 15 suite au premier appel, et repose principalement sur les contributions des Croix-Rouges néerlandaise et danoise (1'250'000 francs à elles deux). Enfin, d'octobre à décembre, 18'543 tonnes de farines de blé sont envoyées par bateau à destination du Bangladesh et distribuées par l'intermédiaire du CICR, représentant un don de la CEE qui s'élève à 9'271'500 francs.

10.6.4.3. La poursuite de l'action

L'action s'est poursuivie en 1973, prenant une autre tournure après la signature de l'Accord de New Delhi entre l'Inde et le Pakistan, le 28 août, le CICR aidant au rapatriement des catégories de personnes concernées. A l'automne, le Comité a dû, faute de fonds, lancer un nouvel appel pour assurer le financement de ses opérations jusqu'à la fin de l'année. Les contributions affectées à cette action par les donateurs habituels du CICR, s'établissent à 3'825'597 francs, la Grande-Bretagne, la Suède et la Suisse en assurant 56% à elles trois. On note une participation de 315'000 francs du HCR. Le CICR a surtout continué d'œuvrer en faveur des minorités au Bangladesh, tant sur le plan de l'aide alimentaire (distribution de vivres pour le compte de diverses organisations), que du logement, de la santé et de la formation.

En 1974, suite à de nouveaux accords intervenus en avril, le CICR et la Confédération suisse participaient à l'opération de transferts de populations dont les gouvernements du sous-continent étaient convenus, mise sur pied par le HCR et qui, grâce à

un pont aérien d'envergure, permit le rapatriement de 118'070 Bengalis dans leur pays. Tous les prisonniers de guerre et internés civils furent également rapatriés, de même que des milliers de civils non bengalis purent gagner le Pakistan.

Le CICR parvint à assurer la couverture financière de l'action en 1973 grâce à quelques versements résiduels, et notamment la bienveillance des Etats-Unis qui lui alloua une contribution spéciale de 1'870'000 francs élevant le total des recettes de cette action spéciale à 2'466'265 francs.

En 1975, les ultimes activités dans la région devaient figurer au budget ordinaire, et un solde de Fra.28'285.- reporté de 1974 allait rejoindre le Fonds pour actions de secours.

10.6.5. Le Sud-Est asiatique

10.6.5.1. Le Groupe opérationnel Indochine

Par un accord signé le 25 avril 1969, le CICR et la Ligue avaient cherché à définir aussi précisément que possible le champ de leurs compétences respectives sur le terrain, de façon à maintenir une unité et une efficacité maximales dans leurs activités, que celles-ci soient exercées à titre individuel ou en collaboration.

Dans l'esprit de cet accord, qui renforce et précise les articles VI et VII des Statuts de la Croix-Rouge internationale, les deux institutions sont convenues en 1972 de mettre en place un état-major intégré, le Groupe Opérationnel Indochine (GOI ou IOG), afin de répondre aux besoins croissants des multiples catégories de victimes de la guerre qui lamine cette partie du monde.

La nécessité de déployer et de coordonner les efforts de la Ligue et du CICR se fait sentir au moment où un cessez-le-feu paraît imminent, en octobre 1972. Le GOI rassemblera des collaborateurs du CICR, de la Ligue et des Sociétés nationales, et après avoir évalué les besoins des diverses parties en cause, fournira une aide médicale et matérielle substantielles. Dès lors, les opérations conjointes en Indochine prennent la dénomination suivante: "Assistance internationale de la Croix-Rouge à l'Indochine (AICR)".

Bien qu'incluses dans le bilan global du CICR, les actions du GOI sont traitées à part et font l'objet de rapports de la firme Peat, Marwick, Mitchell & Co (12).

10.6.5.2. Le premier appel conjoint

Un premier appel conjoint CICR-Ligue a été lancé le 16 décembre 1972 et une réunion avec les représentants des Sociétés nationales intéressées avait lieu le lendemain. Une estimation grossière des besoins avait permis d'articuler un premier montant de 50 millions de francs, qui fut révisé à la hausse

après une mission d'évaluation conduite en février 1973 par les responsables du GOI; les dépenses anticipées se montaient dès lors à 99'468'000 francs.

Cependant, les contributions en espèces reçues jusqu'au 31 mars 1974 culmineront à 40'244'000 francs, sans que les donateurs ne doivent être relancés. En effet, tant les besoins que les possibilités d'intervention avaient été surestimés, si bien que sur le montant effectivement obtenu, un solde de 8,8 millions de francs serait encore disponible fin mars 1974.

Sur le total, les gouvernements ont assuré 32'571'000 et les Sociétés nationales 4'460'000 francs, alors que le CICR, la Ligue et divers donateurs individuels versaient la différence. Une proportion de 39,6% des sommes était "earmarked", c'est-à-dire affectée à un territoire particulier, quand ce n'était pas une action spécifique.

Le GOI a également reçu des biens en nature pour 12'169'000 francs, ainsi qu'une aide en services évaluée à 3'113'000 francs, ceci jusqu'au 31 décembre 1974.

10.6.5.3. Les activités dès 1973

En 1973, le GOI a aidé à l'évaluation et à la distribution de secours en République du Vietnam, et implanté des équipes médicales fournies par diverses Sociétés nationales. Toujours au Sud-Vietnam, il a mis à disposition du Gouvernement révolutionnaire provisoire de quoi équiper un hôpital de 250 lits, alors qu'en République khmère comme au Laos, plusieurs équipes médicales s'installaient dans divers hôpitaux.

En 1974, le CICR remettait en République khmère des biens d'une valeur de plus de 5 millions de francs en faveur de la population civile.

L'année suivante, le CICR et la Ligue, après avoir lancé un premier appel conjoint le 25 mars portant sur un montant de 5 millions de dollars (environ 12 millions et demi de francs suisses) en nature et en espèces, doivent le compléter le 3 avril par un nouvel appel en raison de l'aggravation aussi forte que subite de la situation, soit 35 millions de dollars (87,5 millions de francs suisses) pour couvrir les besoins les plus urgents sur une période de 3 mois, essentiellement au Vietnam et au Cambodge, mais également en Thaïlande où affluent les réfugiés et au Laos.

Le 1er avril, le GOI fait place à Genève, à un dispositif renforcé qui prend le nom de "Bureau Indochine" (INDSEC), et dont la responsabilité finale, vu l'évolution du conflit, revient au CICR.

Au lendemain du 30 avril qui marque la chute de Saïgon, les activités de la Croix-Rouge internationale vont évoluer de l'urgence à la réhabilitation, la Croix-Rouge nationale devenant un véhicule important de l'aide, par son ancrage profond dans la population. Elle va bénéficier pour ce faire des composants nécessaires au démarrage d'une production vestimentaire et pharmaceutique.

Par ailleurs, des vivres en quantité seront acheminés au Vietnam.

Au Cambodge, le 17 avril voit l'entrée des forces révolutionnaires dans Phnom Penh, et avec elle, la terme des activités du dernier carré de délégués du CICR, contraints de quitter le pays.

Replié sur la Thaïlande, le CICR prête alors main forte à la Société thaïe de Croix-Rouge pour l'accueil des réfugiés, en attendant que le dispositif prévu par le HCR devienne opérationnel.

Pour 1975, les comptes de l'action conjointe en faveur de l'Indochine montrent un total de contribution de 75 millions de francs, suite aux deux appels cités plus haut, dont 43 millions en espèces. Fin décembre, 60 millions en seront déjà engagés. Quant aux secours acheminés en Indochine cette même année, qu'ils aient été achetés sur place, alloués comme contribution à l'action Indochine, ou remis pour transmission, ils atteignent quelque 77,6 millions de francs.

En 1976, INDSEC fournit encore des secours pour une quinzaine de millions de francs, avec pour principal bénéficiaire le Vietnam. Fin juin, le pays était réunifié, et la Croix-Rouge internationale fermait en septembre sa délégation à Ho Chi Minh Ville. Quant à la délégation de Vientiane (Laos), elle était reprise par celle de Hanoï en mai 1976 qui comptait alors deux délégués CICR.

Outre la coopération avec les Sociétés nationales sur place et la fourniture de secours matériel (le bureau INDSEC est maintenu pour le Vietnam et le Laos), l'essentiel de l'action résidera dans l'aide aux réfugiés en Thaïlande, et relèvera de la seule responsabilité du CICR.

10.6.5.4. Les recettes de 1972 à 1976

On trouvera ci-dessous quelques statistiques relatives au financement et aux dépenses des activités du Bureau Indochine (GOI puis INDSEC), réparties sur les trois périodes qui donneront lieu à des rapports de contrôle de PMM, à savoir:

- période I : du 8 décembre 1972 au 31 mars 1974,
- période II : du 1er avril 1974 au 31 mars 1975,
- période III: du 1er avril 1975 au 31 mars 1976.

Ces 3 périodes marquent 3 programmes différents, et ont pour caractéristique commune de débiter par un appel financier.

Recettes (en milliers de FS)

origine	période I	II	III	total
- Soc. nationales	4'460	2'464	10'474	17'398
- Gouvernements	32'571	16'415	33'483	82'469
- remboursements	390	335	38	763
- autres	2'823	10	699	3'532
Total	40'244	19'224	44'694	104'162

La catégorie "remboursements" recouvre des dépenses encourues par la Bureau Indochine et ultérieurement prises en charge par une ou l'autre Société nationale.

Earmarking: la pratique de l'affectation spécifique de sommes à telle ou telle région semble s'être généralisée durant cette gigantesque opération. Cependant une marge suffisante de contributions à usage général a pu être maintenue, rendant supportable la perte de souplesse dans la gestion opérationnelle des fonds. Ainsi, jusqu'au 31 mars 1975, si les deux premiers programmes avaient obtenu des contributions avoisinant 60 millions de francs en espèces, quelque 42% de ces sommes étaient liés à des programmes spécifiques, soit essentiellement et dans des proportions semblables, la République démocratique du Vietnam, la République du Vietnam, le Gouvernement révolutionnaire provisoire du Sud-Vietnam et la République khmère. L'"earmarking" est plus important s'agissant des Sociétés nationales (49%) que s'agissant des gouvernements (38%). Chez les premières, certaines donnent une affectation à la totalité de leurs contributions (Croix-Rouges autrichienne, suisse, japonaise, etc.), alors que d'autres, à l'instar des Sociétés néerlandaise, italienne ou norvégienne, n'affectent leurs versements d'aucune contrainte. Chez les seconds, tant la Norvège que la Finlande ont un taux d'earmarking de 100%, alors que le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande ne le pratiquent pas. Parmi les gouvernements les plus prodigues de ces deux premières périodes, le Japon (17,8 millions de francs au total) a demandé une affectation spéciale pour 40% de ses contributions, alors que les Etats-Unis (12,8 millions de francs) pratiquait l'earmarking sur 21% des sommes remises au Bureau Indochine. Dans la troisième période, la situation ayant dramatiquement changé sur le terrain, l'earmarking allait évoluer en conséquence, et l'essentiel des sommes reçues (28 sur 33,5 millions de francs) avaient pour affectation "usage général au Sud-Vietnam ou Cambodge". Par ailleurs, 8,3 millions de francs devaient être utilisés spécifiquement au Sud-Vietnam, contre 660'000 en Thaïlande et 40'000 au Cambodge.

Contributions en espèces, rang des donateurs:

- Gouvernements:

1.	Japon	26'455'000.-
2.	Etats-Unis	15'909'000.-
3.	Norvège	8'346'000.-
4.	Canada	7'755'000.-
5.	Suède	4'925'000.-
6.	Pays-Bas	4'215'000.-
7.	Australie	2'804'000.-
8.	Danemark	2'722'000.-
9.	Royaume-Uni	2'312'000.-
10.	R.F.A.	2'359'000.-
11.	Nouvelle-Zélande	2'026'000.-
12.	Suisse	1'100'000.-
13.	Finlande	688'000.-
14.	Belgique	492'000.-
15.	Autriche	149'000.-
16.	Irlande	120'000.-

La forte prépondérance du gouvernement japonais en termes de contributions en espèces s'explique par la relative proximité du champ d'intervention du GOI-INDSEC, de même que par son intérêt politique régional. La remarque s'applique à deux puissances également proches, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, et gardera sa pertinence lors des interventions humanitaires ultérieures dans le Sud-Est asiatique, qu'elles soient le fait de la Croix-Rouge internationale de l'UNICEF, du HCR ou de l'UNBRO.

Par ailleurs, les Philippinas (qui ne figurent pas au tableau ci-dessus) ont versé quelque 9'000 francs, alors que la Malaisie fournissait des biens pour 50'000 francs dans le cadre de cette action conjointe.

Quant aux autres gouvernements, à part la Grande-Bretagne et la R.F.A., dont les préoccupations pour l'Indochina n'atteignent pas celles manifestées en faveur du Nigéria, on retrouve les contributeurs habituels, à savoir les pays du nord et scandinaves. Quant au gouvernement suisse, il semble moins sollicité comme dernier recours (13) du fait de la relative facilité avec laquelle les contributions sont obtenues par ailleurs.

- Sociétés nationales:

1.	Norvège	4'910'000.-
2.	Roumanie-Uni	2'374'000.-
3.	Danemark	1'843'000.-
4.	Autriche	1'785'000.-
5.	R.F.A.	1'634'000.-
6.	Suède	1'509'000.-
7.	Pays-Bas	1'008'000.-
8.	Suisse	355'000.-
9.	Canada	325'000.-
10.	Etats-Unis	275'000.-
11.	Australie	235'000.-
12.	Italie	189'000.-
13.	Nouvelle-Zélande	176'000.-
14.	Irlande	171'000.-
15.	Japon	138'000.-
16.	Belgique	99'000.-
17.	France	99'000.-

Les commentaires ici on trait à l'importance de plus en plus marquée des Sociétés nationales du Nord de l'Europe, dont la prépondérance s'affirme également dans le domaine des services. Quant au rang des Croix-Rouges japonaise, australienne et néo-zélandaise, il traduit un rôle fortement centré sur les activités internes.

10.6.5.5. Prestations en services et en nature

Sur l'ensemble de la période, le Bureau Indochine a bénéficié de prestations en services, de la part des Sociétés nationales avant tout. Ce soutien s'est développé tant dans le secteur médical que dans celui des secours, et est évalué à plus de 6,6 millions de francs, dont près de 5 millions proviennent des Sociétés nationales (14).

La Croix-Rouge suédoise vient en tête avec plus de 1,7 millions de francs, suivie par l'Alliance des Sociétés soviétiques dont l'aide a atteint 939'000 francs et suivie des Sociétés suisse (Frs.455'000.-), belge (Frs.410'000.-), norvégienne (Frs.368'000.-), japonaise (Frs.350'000.-), allemande (Frs.273'000.-), etc.

Enfin, les dons en nature remis au Bureau Indochine se sont élevés à 52'444'000 francs, comprenant tant de la nourriture que du matériel médical ou des véhicules, la dernière période comptant pour plus de 34,5 millions de francs, avec notamment une contribution en aliment de la CEE dépassant les 15 millions de francs.

Dans cette dernière période toujours, les dons en nature dans leur quasi-totalité (98%) étaient destinés au Sud-Vietnam.

L'origine de ces dons, outre la CEE (29%), est à chercher auprès des Sociétés nationales de Croix-Rouge (53%), de quelques gouvernements (14%), de l'UNICEF ainsi que de la Ligue des Sociétés Croix-Rouge et du CICR (3% à eux trois).

L'opération INDSEC, bien que dissoute au 30 juin 1978 par décision de l'organe de coordination CICR-Ligue, conservera un personnel limité, en vue de superviser le déroulement du plan d'assistance établi début 1978.

10.7. LES FINANCES DE 1970 A 1976

10.7.1. Les résultats du compte ordinaire

Il est intéressant de voir par les chiffres les effets des changements intervenus au début des années soixante-dix au niveau financier.

A cette fin, voici quelques données caractérisant la période 1970 - 1976, s'agissant du cumul des structures permanentes et temporaires :

	Recettes	Coût des activités	Différence	Solde selon bilan
1970	13'615'438	15'193'002	- 1'577'564	- 2'000'814
1971	17'468'577	16'744'962	723'615	3'568
1972	19'682'904	17'486'173	2'196'731	428'932
1973	19'465'405	17'286'639	2'178'766	468'683
1974	20'793'932	18'302'061	2'491'871	908'887
1975	22'114'550	20'570'733	1'543'817	- 189'742
1976	21'961'447	20'246'393	1'715'054	4'478

Contributions :

	des gouvernements	(sans CH)	(dont CH)	des Sociétés nationales
1970	4'643'278	2'143'278	2'500'000	737'610
1971	8'573'402	6'073'402	2'500'000	836'225
1972	14'606'352	2'318'070	12'288'282	858'285
1973	14'691'387	2'192'055	12'499'332	928'910
1974	15'219'370	3'867'595	11'351'775	1'130'535
1975	16'043'450	3'543'450	12'500'000	1'245'720
1976	16'645'372	4'541'403	12'103'969	1'482'380

En 1970, malgré une dernière avance en compte courant de la Confédération suisse et l'utilisation d'une partie de la contribution extraordinaire affectée initialement à l'action Nigéria (3 millions sur 8), le déficit est tel qu'il nécessite une ponction de plus de 2 millions de francs dans la réserve générale.

En 1971, l'accroissement des recettes provient de l'affectation du solde du don extraordinaire de la Confédération (5 millions de francs) au budget ordinaire, d'une contribution spéciale de la Suisse (Frs.4'100'000.-) en attendant la nouvel arrêté, et de l'utilisation d'une portion du don extraordinaire des Etats-Unis (1'432'187 francs sur un total de Frs.3'932'187.-) qui est réparti sur 3 exercices ordinaires. Par ailleurs, celui-ci gonfle temporairement la statistique des contributions provenant des gouvernements hormis la Suisse.

La différence entre recettes et coût des activités consiste en un amortissement extraordinaire de 180'000, un virement à la réserve spéciale de dons et legs non assignés pour une valeur de 410'461 francs, opération qui permet au CICR de reconstituer sans opposition une partie de ses réserves. Le résultat final est symbolique en 1971, soit 3'568 francs versés à la réserve générale.

Il faut relever encore que le budget ordinaire comprend dans ses dépenses les frais d'organisation de la collecte en Suisse. Dans le rapport d'activité 1971, ces frais sont englobés dans la rubrique "Division des finances et de l'administration", et entrent donc dans le coût des activités. Cet enregistrement peu judicieux est corrigé dès 1972, avec effet rétroactif, ces frais figurant dès lors dans les "autres dépenses".

1972 est marquée par la première contribution complémentaire de la Confédération suisse et l'augmentation de son versement régulier à 7 millions et demi de francs, auxquels s'ajoutent 1'600'000 francs provenant du don extraordinaire des Etats-Unis. L'excédent de recettes sur le coût des activités (environ 2 millions de francs) permet la prise en charge des frais de la collecte (Frs.166'672.-), le financement de nouvelles constructions (provision de Frs.250'000.-), une nouvelle étude d'organisation (Frs.150'000.-), la constitution d'une provision pour "futurs problèmes de retraite" (Frs.756'128.-) et l'épongeage du déficit de la deuxième Conférence d'experts gouvernementaux sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire (Frs.397'534.-).

Un léger excédent de 16'490 francs est viré à la réserve générale, alors que la structure complémentaire donne lieu à un report de 412'442 francs sur l'exercice 1973, ce montant engagé bien que non utilisé durant l'année pouvant être cumulé avec l'allocation suivante.

En 1973, l'excédent de recettes rend possibles des "autres dépenses" pour un montant de 1'710'083 francs, qui, outre les frais de la collecte et certaines allocations spéciales, com-

prennent les dépenses liées au Manuel scolaire édité à des fins d'enseignement et de diffusion du droit humanitaire. Celles-ci d'ailleurs trouvent une couverture "ad hoc" dans les "autres recettes" (Frs.225'134.-), tout comme une allocation pour le nouveau bâtiment (Frs.800'000.-) fournie par l'Etat de Genève.

Les comptes 1973 sont présentés différemment, suite à l'introduction de la notion de budgets décentralisés par secteurs d'activité. Cette modification comptable permet un meilleur contrôle des dépenses. Par ailleurs, la reprise des hostilités provoque un déplacement de l'action Moyen-Orient sur la structure occasionnelle, contribuant de ce fait à un allègement de la structure temporaire. Enfin, l'importante trésorerie découlant de cette dernière action et des activités menées en Indochine génère de substantiels revenus financiers grâce aux capitaux placés à court terme (les revenus financiers, attribués à la structure permanente, passeront de 958'711 francs en 1972 à 1'123'303 francs en 1973, et 1'542'264 francs en 1974). On relèvera que de ce fait, le déficit de la seule structure permanente, budgétisé à 1'822'957 francs pour 1973, se muait en un léger excédent de 4'393 francs renforcé au niveau du compte ordinaire par le report de la structure temporaire, d'où les 468'683 francs cités plus haut.

Le rapport d'activité 1973 comprend pour la première fois la structure occasionnelle dans son compte de résultat, avec les dépenses des trois actions inscrites dans ce cadre (Inde-Pakistan, Moyen-Orient, Amazonie) en regard des trois zones concernées (Asie-Océanie, Moyen-Orient, Amérique latine). Quant aux recettes correspondantes, elles sont données par action et par provenance.

L'action Amazonie relève d'une initiative du CICR en vue de la mise en place d'un programme médical et sanitaire en faveur des populations de l'Amazonie brésilienne. Accepté par les autorités brésiliennes en 1972, ce programme qui obtint une couverture financière auprès des Sociétés nationales et gouvernements de plusieurs pays (R.F.A., Danemark, Irlande, Pays-Bas, Suède et Suisse), devait finalement être transféré à la Ligue dès décembre 1973.

Quant à l'action Inde-Pakistan éprouvant de grandes difficultés à couvrir ses dépenses opérationnelles de fin d'année en dépit des résultats de l'appel lancé durant le second semestre 1973, le Comité international a décidé, en accord avec la Confédération suisse, de lui réaffecter une somme de 767'000 francs provenant de la contribution complémentaire helvétique. Fin 1973, le compte ordinaire clôt avec un excédent de 468'683 francs, dont 3'138 concernent la structure permanente et seront virés à la réserve générale, alors que les 464'290 francs restants rattachés à la structure temporaire et constituent une avance pour 1974.

S'agissant des contributions des gouvernements, on assiste plutôt à une régression des apports non suisses, malgré deux contributions extraordinaires affectées à la structure permanente, à savoir 325'000 francs des Emirats Arabes Unis et 10'000 francs de Tunisie.

L'année 1974 voit pour sa part un notable accroissement de ces contributions, avec deux versements extraordinaires en faveur de la structure permanente, 605'000 francs des Etats-Unis et 810'000 francs de l'Arabie saoudite.

Les recettes dépassent de près de 2,5 millions de francs le coût des activités, différence qui alimente les "autres dépenses" pour un montant de 1'586'122 francs, et comprend également un report des contributions complémentaires non utilisées sur 1975, à raison de 905'749 francs.

Deux points de la rubrique "autres dépenses" retiennent l'attention. C'est d'abord une provision de 500'000 francs pour risques de change, précaution des plus élémentaires vu le caractère international des dépenses et des recettes du CICR, quand en 5 ans (de 1970 à 1975), la valeur extérieure réelle du franc suisse (15) s'accroît de 74,2% face au dollar US, de 40,7% face à la lire italienne, de 60,9% face au franc français, de 65,6% face au dollar canadien et de 21,1% face au Deutsch Mark.

Le deuxième point concerne la création d'une provision pour la recherche de ressources financières, dotée en 1974 de 80'000 francs, ce qui s'inscrit dans le cadre prospectif des préoccupations pécuniaires du Comité comme on le verra par ailleurs. Afin d'alimenter l'action spéciale développée au Chili, un transfert de la structure temporaire à la structure occasionnelle portant sur 875'000 francs est opéré en accord avec la Confédération.

L'année 1975 enregistre une différence positive dans le compte ordinaire atteignant 1'543'817 francs, qui est essentiellement imputable à la structure temporaire, dont les montants engagés n'ont pas tous été utilisés, et sont par conséquent reportés sur l'année suivante à raison de 1'002'574 francs.

Les "autres dépenses", bien que réduites, valent plus que le solde, si bien que la structure permanente connaît un excédent de dépenses de 189'742 francs, somme qui sera soustraite de la réserve générale.

Un transfert de ressources entre structures est à nouveau effectué, qui voit cette fois-ci un flux net de 869'000 francs hors de la structure occasionnelle, dont l'explication principale réside dans la fin de l'action spéciale au Moyen-Orient et le rapatriement de son solde financier (Frs.991'176.-) après rétrocession de fonds au F.A.S. (Frs.162'000.-) dans les structures temporaire (Frs.295'129.-) et permanente (Frs.696'047.-). En effet, les activités liées aux prisonniers de guerre ayant pris fin en 1974, c'est essentiellement de l'application de la IVème Convention que le CICR se préoccupe dans la région, une opération de longue haleine qui ne peut faire l'objet d'appels

répétés mais doit pouvoir compter sur un financement stable, les moyens mis en place revêtant un caractère permanent. Un montant de 77'937 francs suit le même chemin après qu'un terme ait été mis à l'action spéciale au Kurdistan irakien, dont le solde final sera transféré en 1977.

A l'inverse, deux sommes quittent la structure temporaire pour la structure occasionnelle, soit 100'000 francs en faveur de l'action spéciale qui débute au Rwanda, et un montant équivalent pour financer la seconde session de la Conférence sur les armes de Lugano.

Ainsi, sur une période de trois ans, des réallocations de ressources se font, essentiellement entre la structure temporaire toujours alimentée par la seule Confédération suisse, et la structure occasionnelle, démontrant que la formule obtenue par l'arrêté de 1972 est loin d'être parfaite.

10.7.2. Les réserves depuis 1971

Outre la "Réserve pour conflit généralisé" bloquée à 5 millions de francs, deux réserves fortement fluctuantes figurent au bilan:

- la "Réserve spéciale", créée en 1971 à la suite du versement d'un don extraordinaire par les Etats-Unis, et dont 2,5 millions de francs sont conservés pour les exercices 1972 et 1973. A cela s'ajoute un montant de 410'461 francs, somme des dons et legs non assignés en 1971, pour constituer au 31 décembre une réserve de 2'910'461 francs. Elle sera débitée respectivement de 1,6 millions et 900'000 francs en 1972 et 1973 comme contribution extraordinaire des Etats-Unis au budget ordinaire, et le solde de 410'461 francs correspondant aux dons et legs non assignés sera fondu dans la réserve générale en 1974, marquant la fin de la réserve spéciale.

- la "Réserve générale", 5'644'499 francs au 1er janvier 1971, perd l'essentiel de sa substance au profit du compte ordinaire, quand le solde de 5 millions de francs de la contribution extraordinaire de la Confédération est utilisé à la couverture des charges permanentes. Jusqu'à 1974, elle enregistre les excédents de recettes annuels de la structure permanente, soit 24'451 francs en total. Cette même année s'y ajoute le solde de la réserve spéciale, ce qui porte son total à 1'079'411 francs fin 1974. L'excédent de recettes de 1974 et le déficit de 1975 amèneront ce total à 892'807 francs en 1976.

10.7.3. La structure occasionnelle

Créée sous la pression des opérations démesurées de la fin des années soixante (Moyen-Orient et surtout Nigéria), cette structure accueillait successivement les actions suivantes:

- 1971: Nigéria, Jordanie et Inde-Pakistan,
- 1972: Nigéria, Jordanie (les deux en liquidation). Inde-Pakistan-Bangladesh, Indochine et Amazonie,
- 1973: Inde-Pakistan-Bangladesh, Moyen-Orient et Amazonie, l'action d'assistance en Indochine menée conjointement avec la Ligue faisant dorénavant l'objet d'une comptabilité séparée,
- 1974: Chili, Chypre, Inde-Pakistan-Bangladesh. Moyen-Orient,
- 1975: Angola, Chili, Chypre, Kurdistan irakien, Liban, Moyen-Orient, Rwanda, Timor,
- 1976: les mêmes qu'en 1975, sauf le Moyen-Orient intégré à la structure permanente. L'action Rwanda est liquidée et l'on trouve une nouvelle action spéciale au Sahara occidental. De plus, le programme "Manuel scolaire" est pris en charge par la structure occasionnelle.

Tout au long de ces années, et depuis 1972, la structure occasionnelle a également abrité les comptes de diverses conférences d'experts gouvernementaux, sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire (deuxième session en 1972), et sur les armes de nature à frapper sans discrimination et à causer des maux superflus en 1974 et 1976.

La structure occasionnelle connaît alors un essor important, s'agissant tant du nombre d'actions que de leurs dépenses:

	Nombre d'actions spéciales	Dépenses
1971	3	1'465'360.-
1972	5	13'792'595.-
1973	3	8'585'238.-
1974	4	10'663'256.-
1975	8	12'148'656.-
1976	9	20'780'331.-

N.B.: l'action Indochine est traitée à part.

En 1972, l'accroissement provient de la mise sur pied de l'action Inde-Pakistan-Bangladesh, relayée en 1974 par celle de Chypre, puis l'Angola en 1975, et enfin le Liban en 1976. Pour assurer ces dépenses, divers gouvernements et Sociétés nationales répondent aux appels du CICR par des contributions assignées à des actions précises. Le tableau ci-dessous fournit dès 1972 le total des recettes de la structure occasionnelle, et les contributions de sources gouvernementale ou Croix-Rouge:

	Total des recettes	dont: - Gouvernements	- Sociétés nationales
1972	15'645'193.-	10'721'829.-	2'657'683.-
1973	10'469'281.-	8'157'643.-	1'576'796.-
1974	11'001'953.-	9'325'273.-	567'088.-
1975	10'186'324.-	9'036'083.-	1'365'065.-
1976	32'100'471.-	30'247'496.-	1'263'482.-

10.7.4. Réorganisation du CICR: le nouveau rapport "Probst"

L'accession à la présidence du Comité de M. Samuel Gonard en septembre 1964 avait eu pour effet un renouvellement de l'équipe de direction à la fin de la décennie et par là, une dynamisation de l'institution à partir des expériences issues de cette période charnière.

Sous la présidence suivante, celle de M. Marcel Naville, dès 1969, l'accent devait être mis sur une ouverture vers le Tiers Monde, simultanément à une recherche d'équilibre financier, dont le premier interlocuteur sera la Confédération suisse.

Tant l'importance de la requête, et les questions qui ne manqueraient pas de surgir au sein de l'administration fédérale ou du Parlement, que les préoccupations du CICR en matière d'amélioration de son fonctionnement, ont motivé un examen approfondi de l'organisation de l'institution, examen qui fut confié une nouvelle fois à M. Probst, secondé par la Fiduciaire générale à Berne. On relèvera par ailleurs que le versement d'un montant extraordinaire par les Etats-Unis en 1971 était assorti du vœu de l'administration américaine que le CICR réexaminerait son organisation et ses structures tant administrative que financière.

Le mandat comprenait - outre une analyse des structures du CICR - une étude de rentabilité, des conseils en matière de recrutement, en matière de contrôle des dépenses et la question de la pertinence du contrôle de sa gestion.

Les résultats de cette étude globale mettent en exergue la nécessité d'une redéfinition stricte des compétences ainsi que d'une collaboration renforcée entre les organes. Cela concerne non seulement les tâches et fonctions du Comité et du Conseil de la Présidence, mais également celles du secrétaire général

et des directeurs. A cet égard, M. Probst suggère une direction collégiale tripartite, regroupant les départements du droit humanitaire, des opérations et de l'administration (cette dernière devant réunir tous les services administratifs). De même, les contrôles tant externe qu'interne de la gestion devraient être améliorés et le rapport suggère la création d'un inspectorat interne relié au niveau de la présidence.

La quasi-totalité des recommandations contenues dans le rapport finiront par être appliquées, avec dès 1973 l'apparition du Conseil exécutif, émanation de l'Assemblée du CICR, qui est en fait la continuation sous un autre nom du Conseil de Présidence. Le Conseil exécutif est chargé de la conduite générale des activités, alors que l'Assemblée se préoccupe de la politique à long terme. Jusqu'en 1976, le président du Conseil exécutif sera un membre du Comité autre que son président. Le rôle du Président du CICR (Eric Martin) est alors essentiellement représentatif, alors que le Président du Conseil exécutif (Roger Gallopin) veille en quelque sorte aux destinées des opérations.

Une véritable direction est également instituée, avec pour attribution la conduite des affaires au jour le jour (16). Initialement composée de 5 membres responsables de leur domaine (Agence centrale de recherche, Doctrine et droit, Finances et administration, Opérations, Personnel) devant le Conseil exécutif, elle s'étoffera quand en 1979 sera créée la "Direction restreinte", organe se réunissant au rythme hebdomadaire avec le président ou le vice-président. Elle ne comptera plus que trois membres dès 1981 (17), date à laquelle elle se mue en "Direction collégiale". Seules trois unités exécutives seront maintenues à ce rang, soit les Activités opérationnelles, les Affaires générales et les Affaires administratives et financières.

La direction devient ainsi plus opérationnelle et si elle gagne en autonomie, elle se trouve dorénavant collégialement responsable devant le Conseil exécutif.

Une Commission des finances est mise sur pied le 1er septembre 1975 au sein du Comité, avec pour mandat de s'assurer que la gestion est conforme aux décisions prises, et de proposer les économies possibles. Il n'est dès lors pas étonnant que celle-ci décrète la nécessité d'un contrôleur de gestion en vue de promouvoir une utilisation rationnelle des effectifs du CICR. Celui-ci interviendra dès 1977 et restera à l'écart des 3 unités de direction citées, conformément à son statut (18). On relèvera que la fonction, bien qu'elle soit créée en 1974, n'a pas été exercée jusque-là.

10.8. COUP D'OEIL SUR LE DEBUT DES ANNEES SOIXANTE-DIX

Le début de la décennie connaît un accroissement des opérations de secours d'envergure, qu'un regain de tension internationale pousse de la succession rapide à la concomitance, ce qui n'est pas sans effets sur les besoins financiers du CICR. Ce dernier doit en effet affronter un double défaut de financement, soit l'augmentation vertigineuse de ses dépenses ordinaires d'une part, et une couverture de ses diverses actions de secours impossible à obtenir d'autre part.

Sur le terrain, l'opération de secours Nigéria-Biafra à peine achevée, le CICR devait faire face aux événements de Jordanie en 1970, puis Inde-Pakistan dès 1971, Chili en 1972, avant que le Moyen-Orient s'embrase à nouveau en 1973, suivi par Chypre en 1974, alors que des opérations de longue haleine se mettaient en place tant dans le sous-continent indien qu'en Asie du Sud-est.

Devant l'inauffisance des fonds qui lui sont alloués, le CICR prend une série de mesures qui vont durablement influencer le financement de l'institution.

Des mesures d'urgence doivent lui permettre d'éviter le défaut de trésorerie. Dans le cadre du compte ordinaire, il s'agit de l'utilisation entre 1970 et 1971 du don extraordinaire de 8 millions de francs provenant de la Confédération suisse et primitivement destiné à la clôture de l'opération Nigéria-Biafra. Quant au financement des actions de secours toujours déficitaires (Yémen, Vietnam, Moyen-Orient, etc.) il est fait appel aux avances consenties par la Confédération, avances dont le plafond de 10 millions de francs est quasiment atteint fin 1970.

Par ailleurs, la stagnation de ses sources de financement conduit le CICR à rechercher des solutions à plus longue vue. Une nouvelle conception budgétaire voit le jour, qui regroupe, outre une structure permanente, les structures temporaire et occasionnelle. Elle servira de base à un programme de recherche de fonds essentiellement axé sur la Suisse, avec pour but un accroissement de la contribution fédérale de 10 millions de francs. Cependant, afin de conserver un semblant d'équilibre entre le soutien de la Confédération et celui des autres gouvernements, la contribution régulière est augmentée de 5 millions de francs et passe à 7 millions et demi, alors qu'apparaît un crédit annuel non remboursable d'un montant maximum de 5 millions de francs s'inscrivant naturellement dans le cadre de la structure temporaire.

Par ailleurs, le crédit de 10 millions octroyé dès 1968 est transformé en subvention unique.

Dés lors, et jusqu'à la fin des années soixante-dix, la Confédération suisse va compter en moyenne pour 75% des contributions gouvernementales aux budgets permanent et temporaire du CICR.

Quant aux grosses actions de secours, la structure occasionnelle mise en place leur assure la possibilité d'un financement "ad hoc" sur la base de programmes spécifiques. À l'instar de l'opération Nigéria-Biafra. Tant les gouvernements que les Sociétés nationales ne tarderont à privilégier ce type de financement au détriment des versements réguliers, dont la stimulation en dehors de la Suisse fait l'objet du chapitre suivant.

NOTES:

- (1): cf. supra.
- (2): cf. Archives, M. H. Bachmann, P.V. de la Séance de la Présidence 24 septembre 1970.
- (3): cf. Archives, note de M. Regenass au président, le 2 septembre 1970.
- (4): cf. Archives, compte rendu d'entretien du 27 janvier 1971 entre le Président et le Conseiller fédéral P. Graber.
- (5): cf. Rapport d'activité 1972.
- (6): cf. Archives, Lettre du Comité au Département fédéral des finances du 16 février 1971.
- (7): le dollar américain perdit plus de 30% de sa valeur face au franc suisse entre 1970 et 1974.
- (8): cf. Archives, note du 6 août 1971 aux gouvernements signataires des Conventions de Genève.
- (9): cf. infra.
- (10): cf. Peat, Marwick, Mitchell & Co., Rapport du 15 décembre 1972 sur les opérations de secours du CICR et de la Ligue au Bangladesh du 1er décembre 1972 au 18 avril 1972.
- (11): ibid.
- (12): cf. 3 rapports PMM sur "IOG..." puis "INSEC Relief Operations" du 8.12.72 au 31.3.74, du 1.4.74 au 31.3.75, du 1.4.75 au 31.3.76.
- (13): cf. action Nigéria-Biafra.
- (14): cf. Rapports PMM.
- (15): valeur extérieure effective pondérée par le différentiel d'inflation entre la Suisse et l'extérieur.
- (16): Le principal effet de ce remaniement au niveau exécutif est la disparition du poste de secrétaire général, alors en fréquente concurrence avec les fonctions directoriales.
- (17): conformément aux recommandations contenues dans le rapport Probet.
- (18): Cf. Règlement intérieur du CICR, article 42.

XI. L'INTENSIFICATION DE LA PROSPECTION FINANCIERE "EXTRA-MUROS"

11.1. LE SYSTEME FINANCIER DES NATIONS UNIES

Avant d'aborder les démarches que le CICR tentera auprès des Gouvernements signataires des Conventions de Genève au niveau de son financement, il convient d'étudier de plus près les procédures propres aux Nations Unies dans ce domaine, et plus spécialement leur budget et l'établissement du barème des quotes-parts. Ce barème est d'une grande importance, de par l'utilisation qui en a été faite (que l'inspiration soit totale ou partielle), non seulement au sein du système des Nations Unies mais également par d'autres organisations internationales, ou à vocation internationale, telles que la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ou le CICR.

11.1.1. Le budget des Nations Unies

Forte de 159 Etats membres, l'Organisation des Nations Unies (ONU) repose sur un budget, qui pour la période biennale 1986-1987 atteignait 1'711'801'200 dollars des Etats-Unis. Ce budget, dit "ordinaire" ou "régulier" comprend comme postes principaux les services communs de soutien (administration, gestion, traduction, organisation de conférences, bibliothèques, etc.) pour près de 650 millions de dollars, les activités économiques, sociales et humanitaires pour 477 millions, des cotisations sociales pour 261 millions, ainsi que des activités liées au maintien de la paix, dépendant du Conseil de sécurité pour 95 millions de dollars.

Au chapitre des activités économiques, sociales et humanitaires, certains fonds émergent au budget de l'ONU, qui sont une participation de celle-ci au financement de divers organes et programmes reliés au Conseil économique et social (ECOSOC), tels que la CNUCED (69,3 millions de dollars pour 1986-1987), le CCI (10,8 mios), le PNUE (10,1 mios), l'UNCHS (8,4 mios), le HCR (36,7 mios), l'UNDRO (6,4 mios), etc.

11.1.1.1. Les contributions obligatoires

Depuis sa fondation en 1945, l'ONU est étayée financièrement par les contributions obligatoires des Etats membres, selon une clé expliquée plus loin.

Tant les organes reliés à l'ECOSOC (créés par l'Assemblée générale des Nations Unies) que les agences spécialisées des Nations Unies (organisations inter-gouvernementales autonomes) possèdent leur propre budget. Ces dernières, à l'instar de

l'ONU et de son "Trust Fund", se basent sur un système de contributions obligatoires, système compréhensible du fait du rôle de service public international que ces institutions sont appelées à jouer. Ce sont:

- AIEA Agence internationale de l'énergie atomique,
- FAO Organisation pour l'alimentation et l'agriculture,
- GATT Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce,
- OACI Organisation de l'aviation civile internationale,
- OIT Organisation internationale du Travail,
- OICM Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime,
- OMM Organisation météorologique mondiale,
- OMPI Organisation mondiale de la propriété intellectuelle,
- OMS Organisation mondiale de la santé,
- UIT Union internationale des télécommunications,
- UNESCO Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture,
- UPU Union postale universelle,

de même que les institutions suivantes, spécialisées dans le domaine financier:

- BIRD Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Banque mondiale),
- FIDA Fonds international de développement agricole,
- FMI Fonds monétaire international,
- IDA Association internationale de développement,
- SFI Société financière internationale.

Par ailleurs, la FINUL (Force intérimaire des Nations Unies au Liban), qui dépend directement du Conseil de sécurité, repose également sur le système des contributions obligatoires.

11.1.1.2. Les contributions volontaires

L'Assemblée générale a permis à certains de ses organes et agences spécialisées de financer tout ou partie de leurs activités au moyen de contributions volontaires, celles-ci étant assurées principalement par les gouvernements intéressés aux programmes proposés.

Il s'agit avant tout des organes reliés à l'ECOSOC:

- FNUAP Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population,
- HCR Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés,
- ONUDI Organisation des Nations Unies pour le développement industriel,
- PAM Programme alimentaire mondial,
- PNUD Programme des Nations Unies pour le développement,
- PNUE Programme des Nations Unies pour l'Environnement,

- UNCHS Centre des Nations Unies pour les établissements humains,
- UNICEF Fonds des Nations Unies pour l'enfance,
- UNITAR Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche,
- UNRWA Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (directement rattaché à l'Assemblée générale).

Il faut noter que si certains de ces organes voient leurs dépenses également couvertes par le budget ordinaire des Nations Unies (HCR, PNUF, UNCHS), d'autres en dépendent totalement, tels le CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement), le CCI (Centre du commerce international, émanation de la CNUCED et du GATT) et l'UNDRO (Coordinateur des Nations Unies en cas de catastrophe).

Par ailleurs, la quasi-totalité des agences spécialisées sollicitant également des contributions volontaires. On retrouve à cet égard l'AIEA, la FAO, l'OICM, l'OIT, l'OMM, l'OMPI, l'OMS, l'UNESCO et l'UPU.

L'UNFICYP (Force des Nations Unies pour le maintien de la paix à Chypre), qui dépend du Conseil de sécurité, est également habilitée à obtenir des contributions volontaires, tout comme le "Trust Fund" des Nations Unies.

11.1.1.3. Le budget global

Afin d'apprécier le volume budgétaire de l'ensemble du système des Nations Unies, voici les budgets (avec la période correspondante entre parenthèses) des principaux organes et institutions spécialisées (1).

Budgets en millions de dollars:

- HCR (1986)	441.0
- UNICEF (1986)	463.0
- PNUF (1987)	1'115.0
- PAM (1987-1988)	1'400.0
(en aliments, services et espèces)	
- PNUAP (1986)	132.0
- UNRWA (1987)	200.2
- UNDRO (1986-1987)	7.0
- FAO (1986-1987)	437.0
- CCI (1986)	32.1
- OACI (1987)	30.8
- OIT (1986-1987)	253.1
- OICM (1986-1987)	30.0
- UNESCO (1986-1987)	289.3
- ONUDI (1986-1987)	136.2
- OMS (1988-1989)	634.0

et en millions de FS:

- GATT (1987)	60.1
- OMM (1988-1989)	170.0
- OMPI (1986-1987)	100.0
- UIT (1987)	107.1
- UPU (1986)	24.7

Pour l'ensemble du système des Nations Unies, fonds volontaires inclus, le budget s'établissait en 1984 à 5,4 milliards de dollars. Dans ce montant, 90 cents sur chaque dollar allaient aux activités économiques, sociales et humanitaires.

Le seul budget ordinaire de l'ONU s'établissait lui, 683 millions de dollars en 1984, soit un triplement nominal en dix ans (1971 marquait le début de la chute du dollar), et une stagnation depuis 1981.

En marge de son budget ordinaire, l'ONU a pu compter sur 1,1 milliards de dollars de fonds extra-budgétaires, amenant son budget total à 1,8 milliards de dollars, soit le tiers du budget du système des Nations Unies dans sa globalité.

11.1.1.4. Le contrôle de la croissance: le "groupe des 18"

La forte croissance de l'Organisation des Nations Unies est bien illustrée par le nombre de postes financés par son budget ordinaire: ceux-ci ont passé de 1'546 en 1946 à 11'423 en 1986. Si les objectifs fondamentaux de la Charte ont été amplifiés, multipliant les tâches et activités nouvelles, créant de nouvelles institutions, la structure qui en est résultée est devenue progressivement de plus en plus complexe et a graduellement perdu son efficacité.

En vue d'obvier à cette tendance et de redonner confiance à ses détracteurs de plus en plus nombreux en restaurant la cohésion et la coordination internes de l'ONU, l'Assemblée générale - à l'instigation de ses principaux bailleurs de fonds occidentaux - a mandaté un groupe d'experts gouvernementaux "de haut niveau", le chargeant de l'"Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies".

Un tel examen revêtait évidemment une importance particulière non seulement pour l'ONU, mais également pour ses organes et institutions spécialisées, dont la plupart des administrations étaient l'objet de critiques identiques.

On relèvera à cet égard que certains gouvernements ont au fil des ans retenu une partie de leurs contributions obligatoires à l'ONU, incriminant tant sa lourdeur administrative ou ses orientations politiques que le manque de proportionnalité entre leur financement et le poids de leur vote.

C'est ainsi qu'en 1986, le Congrès américain décidait une réduction de 40% de sa contribution, soit 80 millions de dol-

lars, violant ainsi ses engagements internationaux dans le cadre de la Charte des Nations Unies. Les Etats-Unis étaient responsables en 1986 de 254 millions de dollars sur des arriérés atteignant 542 millions, alors que les pays de l'Est étaient pour leur part redevables de 113 millions de dollars. En 1988, les seuls arriérés des Etats-Unis se montaient à un demi-milliard de dollars d'après le Secrétaire général des Nations Unies.

Le groupe d'experts, dit "Groupe des 18" a remis son rapport à l'Assemblée générale fin 1986, lors de sa quarante et unième session, après s'être réuni à quatre reprises.

Il en découle un ensemble de 71 recommandations s'appliquant tant au mécanisme intergouvernemental qu'à la structure du Secrétariat, à la conduite du personnel, aux activités de contrôle et d'évaluation, ainsi qu'à la planification et aux procédures budgétaires. Seul ce dernier chapitre n'a su réunir de consensus, les experts ne réussissant à se mettre d'accord sur une répartition claire des attributions entre le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, et le Comité du programme et de la coordination.

A travers les multiples recommandations, c'est la réduction des frais généraux de l'ensemble du système des Nations Unies qui est prônée.

Les moyens proposés ont ainsi trait à la rationalisation des méthodes de travail de l'Assemblée générale comme des organes subsidiaires. Outre la réduction - tant dans le nombre que dans la durée - des conférences et réunions, le "Groupe des 18" propose un resserrement de l'effectif des comités, commissions, sous-comités et sous-commissions (2), la disparition de certains services (service de gestion administrative), ainsi qu'une élimination drastique des doubles-emplois. A la fois au niveau des départements et entre les organes dépendant de l'ECOSOC (PNUD, PAM, HCR, UNICEF). L'objectif final consistant en une réduction du personnel figure même explicitement à la recommandation N°15:

"1) Une réduction substantielle des effectifs à tous les degrés, mais en particulier aux échelons les plus élevés, est souhaitable. Il devrait être possible de procéder à une telle réduction en un temps relativement court sans porter atteinte au niveau actuel des activités de programme de l'ONU...

"2) A cette fin :

a) Le nombre de postes inscrits au budget ordinaire devrait être réduit de 15 p. 100 sur une période de trois ans;
b) Le nombre des postes de secrétaire général adjoint et de sous-secrétaire général figurant au budget ordinaire devrait être réduit de 25 p. 100 sur une période de trois ans ou moins, avec une réduction comparable du nombre de postes de même rang financés à l'aide de fonds extra-budgétaires." (3).

Le dernier paragraphe montre bien l'intention du groupe d'experts d'inclure toute l'administration du système des Nations Unies dans le mouvement de restructuration, quelle que soit l'origine des fonds utilisés.

11.1.2. Le barème des Nations Unies

Le système financier des Nations Unies repose donc principalement sur les deux piliers que constituent les contributions obligatoires et les contributions volontaires. Si le montant de ces dernières est laissé au libre arbitre des Etats membres, il en va autrement pour les premières. En effet, les contributions obligatoires sont fixées en vertu d'un barème dont l'origine remonte à 1946.

Les lignes générales de l'échelle des contributions des Nations Unies sont mentionnées dans les attributions originales du Comité des Contributions, telles qu'adoptées le 13 février 1946, et demeurent inchangées en dépit de modifications d'ordre méthodologique:

"The expenses of the United Nations should be apportioned broadly according to capacity to pay. It is, however, difficult to measure such capacity merely by statistical means, and impossible to arrive at any definite formula. Comparative estimates of national income would appear prima facie to be the fairest guide. The main factors which should be taken into account in order to prevent anomalous assessments resulting from the use of comparative estimates of national income include:

- "(a) Comparative income per head of population;
- "(b) Temporary dislocation of national economies arising out of the Second World War;
- "(c) The ability of Members to secure foreign currency.

"Two opposite tendencies should also be guarded against: some Members may desire unduly to minimize their contributions, whereas others may desire to increase them unduly for reasons of prestige. If a ceiling is imposed on contributions, the ceiling should not be such as seriously to obscure the relation between a nation's contributions and its capacity to pay. The Committee should be given discretion to consider all data relevant to capacity to pay and all other pertinent factors in arriving at its recommendations. Once a scale has been fixed by the General Assembly, it should not be subjected to a general revision for at least three years or unless it is clear that there have been substantial changes in relative capacity to pay."

11.1.2.1. Les critères de contribution

C'est donc sur la capacité de paiement des Etats membres que le barème va se construire, avec pour indicateur comparatif les statistiques relatives au revenu national. Cependant, trois facteurs viennent corriger cette donnée macro-économique. A savoir le revenu par tête, ainsi que l'état des économies au sortir de la guerre et la capacité des Etats à se procurer des devises étrangères. Si les deux derniers facteurs ont perdu leur importance au fil des années cinquante, le premier s'est renforcé avec l'admission de nombreux pays du Tiers Monde en voie de décolonisation. De la sorte, les estimations comparatives de revenu sont corrigées par le biais d'une formule de réduction représentative des différentiels de revenu par tête, grâce à laquelle il est dès lors tenu compte de la population des économies concernées.

En 1948, l'Assemblée générale, sur la base des recommandations du Comité des Contributions, adoptait une résolution fixant deux plafonds. Le premier était qu'en "temps normal", aucun Etat membre ne devrait contribuer au budget ordinaire des Nations Unies à raison de plus d'un tiers. Le second plafond instauré voulait que la quote-part par habitant ne devait pas excéder celle de l'Etat membre dont la quote-part était la plus élevée.

D'une part, il était décidé qu'une limite devait être mise à la prépondérance financière d'un Etat dans le budget, et partant, à son influence, alors que par ailleurs, la quote-part par habitant du plus grand contributeur devait servir de limite supérieure.

Cette dernière règle, appliquée en 1950 à l'égard d'un Etat, fut ajournée en 1952.

La quote-part du plus grand contributeur, les Etats-Unis en l'occurrence, a été graduellement réduite, passant de 38.89 % entre 1946 et 1949, à 35.12 % en 1953. alors qu'en décembre 1952, l'Assemblée générale décidait de sa réduction à un tiers du total des contributions.

Puis, suite à l'admission de 22 nouveaux membres depuis le 1er janvier 1954, l'Assemblée adopta le 14 octobre 1957 une résolution portant à 30 % "en principe" la quote-part maximum, ce qui se traduisait dans les faits par un taux de 31.52 % pour les Etats-Unis dans la période 1971-1973.

Enfin, dernier changement en date, l'Assemblée générale a décidé, sur la base d'une résolution adoptée en 1972 et sur recommandation du Comité des Contributions de réduire à 25 % la quote-part du contributeur le plus important.

11.1.2.2. Evolution du barème des contributions de l'ONU

1950:	%	1955:	%	1981:	%	1987:	%
1. Etats-Unis	39.79	Etats-Unis	33.33	Etats-Unis	25.00	Etats-Unis	25.00
2. Royaume-Uni	11.37	U.R.S.S.	15.08	U.R.S.S.	11.10	Japon	10.84
3. U.R.S.S.	6.34	Royaume-Uni	8.85	Japon	9.58	U.R.S.S.	10.20
4. France	6.00	France	5.90	R.F.A.	8.31	R.F.A.	8.26
5. Chine	6.00	Chine	5.62	France	6.26	France	6.37
6. Inde	3.25	Canada	3.63	Royaume-Uni	4.46	Royaume-Uni	4.86
7. Canada	3.20	Inde	3.30	Italie	3.45	Italie	3.79
8. Suède	1.98	Australie	1.80	Canada	3.28	Canada	3.06
9. Australie	1.97	Pologne	1.73	Australie	1.83	Espagne	2.03
10. Argentine	1.85	Suède	1.59	Espagne	1.70	Pays-Bas	1.74
11. Brésil	1.85	Belgique	1.38	Pays-Bas	1.63	Australie	1.66
12. Pays-Bas	1.40	Argentine	1.32	Chine	1.62	Brésil	1.40
13. Belgique	1.35	Brésil	1.32	R.S.S. d'Ukraine	1.46	R.D.A.	1.33
14. U. Sud-africaine	1.12	Pays-Bas	1.25	R.D.A.	1.39	R.S.S. d'Ukraine	1.28
15. Pologne	0.95	Tchécoslovaquie	0.94	Suède	1.31	Suède	1.25
16. Turquie	0.91	Mexique	0.80	Brésil	1.27	Belgique	1.18
17. Tchécoslovaquie	0.90	U. Sud-africaine	0.78	Pologne	1.24	Arabie saoudite	0.97
18. Danemark	0.79	Danemark	0.74	Belgique	1.22	Mexique	0.89
19. Egypte	0.79	Pakistan	0.67	Tchécoslovaquie	0.83	Chine	0.79
20. Pakistan	0.70	Turquie	0.65	Argentine	0.78	Autriche	0.74

Le tableau ci-dessus traduit avant tout l'évolution comparative des principales économies du globe dès le lendemain de la guerre, avec l'apparition de 4 nouveaux membres non compris dans le barème de 1955: l'Italie et l'Espagne admis le 14 décembre 1955, le Japon admis le 18 décembre 1956 et la République fédérale d'Allemagne dont l'admission remonte au 18 septembre 1973.

On remarquera que ces deux derniers pays - par ailleurs grands vaincus de la deuxième guerre mondiale - sont venus s'interposer. Revenu national oblige, entre les membres permanents du Conseil de sécurité, alors que la Chine se voyait reléguée à une participation inférieure à 1 pour cent en 1987, quand bien même elle tenait le rang de 9ème producteur mondial. Dans son cas, l'effet population joue un rôle capital, et son rang traduit bien le fait que, à l'instar de l'Inde, la Chine compte parmi les pays les plus pauvres (4), tout en ayant dépassé le stade du sous-développement.

Outre un plafond, l'Assemblée générale devait décider de la fixation d'un taux plancher de 0.04 pour cent dès 1946. Celui-ci a été maintenu jusqu'à 1974, date à laquelle entrait en vigueur une résolution adoptée fin 1972 par l'Assemblée générale, requérant du Comité des Contributions l'abaissement à 0.02 pour cent de la quote-part plancher, de façon à permettre

les ajustements nécessaires en faveur des pays en développement, et notamment ceux dont le revenu par tête est des plus faibles.

Puis, décidé en 1976 et mis en pratique dès 1978, le taux minimum de 0.01 pour cent est actuellement toujours en vigueur. Ce taux représentait en 1986 un versement minimal de 84'110 dollars s'appliquant à 78 des 159 Etats membres.

11.1.2.3. La formule de calcul

A l'exception des années d'immédiat après-guerre où les estimations de revenus comparés se faisaient sur une base annuelle et de 1952 où une moyenne de 2 ans fut prise en compte, c'est sur une moyenne de trois années que s'est basé le calcul du barème dès 1953 et jusqu'à 1977. En 1976, l'Assemblée générale demandait au Comité des Contributions de considérer "la possibilité de réduire les variations extrêmes dans les quotes-parts de 2 barèmes successifs, sans pour autant se départir du principe de la capacité de paiement...", ce qui aboutit pour les contributions 1978-1979 au choix d'une période statistique de base de 7 ans, étendue à 10 ans dès 1983.

Ainsi, pour les années 1986-1988, le barème repose sur les données relatives à la moyenne des revenus nationaux de la période 1974 à 1983.

Il est actuellement réexaminé tous les trois ans sur la base des dernières données statistiques fournies par le Bureau de statistique de l'ONU et la Banque mondiale (5).

La partie la plus complexe du calcul du barème est sans doute l'estimation de la réduction à accorder aux Etats dont le revenu par tête ne dépasse pas un certain seuil, ceci en harmonie avec les termes mêmes du mandat confié au Comité des Contributions en 1946.

La méthode utilisée a consisté à définir un Revenu national "imposable". Jusqu'à 1952, la limite du revenu par tête était fixée à 1'000 dollars. La différence entre le revenu national par tête (si inférieur) et cette limite, exprimée en pourcentage et pondérée par un facteur 0.4 (40%), représentait la déduction applicable au revenu national avant calcul du barème. Par exemple, un pays dont le revenu par habitant était de 500 dollars obtenait une déduction de 20 % de son revenu national au moment du calcul de sa quote-part. La déduction maximale - et très théorique - était donc de 40 pour cent. Ce taux, appelé "relief gradient", a été augmenté à 50 % de 1953 à 1973 afin de mieux tenir compte des changements économiques intervenus, notamment dans les pays en développement.

L'examen continu de cette question conduisit le Comité des Contributions à proposer un ajustement de la formule en haussant la limite du revenu par tête à 1'500 dollars et le "relief gradient" à 60 pour cent, ce qui ne concerna que les années 1974-1976. En effet, dès 1977, en vertu de l'ampleur des

récents changements économiques, le revenu limite était élevé à 1'800 dollars et le taux de déduction maximum à 70 pour cent. Pour les années 1980-1982, ce taux était réhaussé à 75 pour cent. Pour la préparation du barème 1983-1985, c'est un revenu limite de 2'100 dollars et un taux maximum de déduction de 85 pour cent qui servaient de base de calcul. Enfin, pour la période 1986-1988, la limite supérieure était fixée à 2'200 dollars par habitant.

La formule de déduction est donc la suivante:

$$Y_t = \bar{Y} \left(1 - a \frac{L - \bar{Y}_{pc}}{L_o} \right)$$

avec:

Y_t = Revenu national "imposable"

$\bar{Y}$ = Moyenne des revenus nationaux pertinents

$\bar{Y}_{pc}$ = Moyenne des revenus "per capita"

L_o = limite des revenus "per capita" faibles,
soit (2'200 dollars en 1986-1988)

a = taux maximum de déduction (relief gradient)

Pour les pays dont le revenu national par tête est supérieur à 2'200 dollars, l'expression entre parenthèses est négative, ce qui produit un taux de déduction également négatif, empêchant tout droit à un soulagement de leur quote-part. Au contraire, ce sera à ces pays d'absorber les réductions opérées dans les contributions des Etats en dessous de la limite, et ce, en ajoutant à leur revenu national la proportion des réductions accordées, en fonction de leur part du total des revenus nationaux. On obtient ainsi de la sorte un "revenu imposable" pour les pays au-delà de la limite de 2'200 dollars.

Le calcul du barème se fait alors sur la base des 159 "revenus imposables" (moyens) ainsi obtenus par le Comité des Contributions.

Par ailleurs, le Secrétaire général propose à l'Assemblée générale un budget biennal assorti des recommandations du Comité consultatif pour les questions budgétaires et administratives (CCQBA) et du Comité du programme et de la coordination. Une fois le montant global du budget fixé par l'Assemblée, le barème lui est appliqué et les contributions sont alors connues. On notera encore qu'en raison de circonstances exceptionnelles pouvant affecter la capacité financière d'un Etat, le Comité peut décider de changements en sa faveur lors du stade ultime de l'élaboration du barème.

11.1.3. Les tentatives de modification du barème

De tout temps, l'Assemblée a demandé au Comité des Contributions d'étudier les possibilités de modification de l'échelle des contributions en vertu d'une multiplicité de changements socio-économiques et des nombreux problèmes de comparabilité statistique au sein des Etats membres de l'ONU.

Différentes solutions ont été envisagées de façon à mieux prendre en compte l'écart croissant entre les Etats industrialisés et ceux euphémiquement taxés de "moins avancés", les problèmes des économies monoproduitives ou basées sur l'exploitation de ressources non renouvelables, ainsi que l'évolution divergente des prix et des taux de change.

Le Comité des Contributions a subséquemment examiné quatre formules qui, nonobstant certaines nouveautés, n'en continuent pas moins de procéder essentiellement du principe de la capacité de paiement.

La première consisterait en un classement des Etats membres par groupes, avec les pays de l'OCDE, les pays à économie planifiée d'Europe orientale (+ Mongolie) et les autres (essentiellement les pays non alignés et la Chine). Le calcul du barème s'effectuerait à l'intérieur de chaque groupe pour une part donnée du budget (respectivement 74%, 15% et 11% selon l'échelle 1986-1988) et aurait pour avantage un niveau élevé de comparabilité et de compatibilité à l'intérieur des groupes.

La seconde formule envisage la combinaison de trois critères, soit celle de membre permanent du Conseil de sécurité, celle de l'égalité souveraine des Etats membres et celle de la capacité de paiement. Une telle combinaison pourrait aboutir par exemple à une répartition du budget à raison de 25% entre les cinq membres permanents du Conseil de sécurité, 5% entre tous les Etats membres et 70% sur la base de la capacité de paiement. Dès le départ, cette méthode fut jugée par trop politique. Elle présentait par ailleurs un fort désavantage dans la mesure où son application aurait substantiellement haussé la quote-part minimale (6).

La troisième formule prévoyait une quote-part additionnelle pour les membres non permanents du Conseil de Sécurité (au nombre de 10, nommés pour 2 ans), soit un supplément de 0.5 à 1 pour cent pour chaque membre. Une telle proposition risquait d'amplifier par cinquante, voire cent, les contributions des pays économiquement les plus faibles, et créait un lien trop direct entre le droit de participation au Conseil de sécurité et la capacité financière des Etats membres.

Enfin, une quatrième proposition tendait à une séparation du budget entre les activités de base, et les autres activités. Les premières, indispensables à la réalisation des objectifs fondamentaux de la Charte des Nations Unies (activités politiques, de maintien de la paix, de coordination économique) seraient prises en charge par tous les Etats membres selon un

barème allant de la répartition homogène à un système plus compliqué tenant à la capacité de paiement. Les autres activités (coopération technique, assistance spéciale, etc..) seraient financées sur une base volontaire, à l'instar des programmes extra-budgétaires du HCR ou du PNUF. Deux écueils semblent guetter une telle division du budget ordinaire, à savoir l'augmentation prohibitive des contributions d'Etats à faible capacité de financement, ainsi que la difficulté de nombreux programmes à obtenir un financement volontaire. Du même coup, la couverture financière du mandat des Nations Unies ne serait plus garantie.

Les quatre propositions sont intéressantes dans la mesure où elles dévoilent quelques pans des rapports de force en présence. Ainsi, si seule la première ne propose que des modifications d'ordre technique, les trois autres tendent à une nouvelle répartition des quotes-parts sur la base d'un raisonnement d'ordre politique (on est en présence d'un jeu à somme nulle, l'augmentation des contributions des uns compensant la réduction des autres): la deuxième formule désavantage et les membres permanents du Conseil de sécurité et les pays à faible capacité financière, la quatrième les pays industrialisés au général, alors que la troisième vise les membres non permanents du Conseil de sécurité et plus particulièrement ceux dont les nominations à ce mandat tiennent de la chronicité.

Il n'est assurément pas de système idéal. Cependant, le critère de la capacité de paiement est à l'évidence le plus pertinent sous l'angle de l'équité. Economiquement, si le niveau de production et de bien-être doivent primer, le revenu national et le revenu par tête restent les meilleures approximations. Cependant, deux constatations s'imposent: il est évident d'une part que certaines fonctions et responsabilités se traduisent par des avantages politiques au sein du système. D'autre part, certains Etats membres économiquement et/ou démographiquement faibles paraissent désavantagés par le plancher de contribution voulu à 0.01 pour cent. C'est pourquoi, en dépit de la simplicité relative et de la sécurité qu'inspire le statu quo, une réévaluation du système de calcul des quotes-parts n'est pas inutile. On notera à cet égard que pour l'année 1984, les cinq premiers pays ayant versé les contributions les plus élevées en proportion de leur revenu national sont également parmi les pays dont le revenu national par habitant était alors inférieur à 350 dollars, à savoir la Gambie (0.60% du revenu national), la Guinée équatoriale (0.44%), les Comores (0.37%), l'Ouganda (0.36%) et la Guinée-Bissau (0.33%).

N'ayant pas de mandat pour porter plus avant ses recherches dans le sens mentionné ci-dessus, le Comité des Contributions a néanmoins intégré deux indicateurs économiques supplémentaires dans le calcul du barème 1986-1988: le rapport de la dette extérieure aux revenus d'exportation d'une part, et d'autre part, le rapport de la dette au revenu national. Une liste des

pays était établie, avec pour chacun d'eux un indice combiné de ces deux ratios et le Comité décida sur cette base de taux de 10, 7.5, 5 et 2.5 pour cent du montant de la dette à déduire du revenu national selon le niveau de leur indice.

S'agissant des diverses institutions spécialisées liées à l'ONU, le calcul du barème de leurs contributions obligatoires est calqué - à l'exception de l'UIT, l'UPU, l'OICM et l'OMPI (7) - sur celui des Nations Unies, moyennant quelques ajustements minimaux en fonction du nombre d'Etats adhérents (8).

11.2. LA LIGUE DES SOCIÉTÉS DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE ET SON FINANCEMENT

Parvenu à ce stade de l'étude du financement du Comité international de la Croix-Rouge, il paraît pertinent, après le système des Nations Unies, d'envisager une étude des moyens de financement de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (ci-après "Ligue"). En effet, cette institution fait également partie du monde Croix-Rouge, différant en ceci du CICR, que la composition de son assemblée, comme de sa direction, est internationale. Cependant, les interlocuteurs du CICR et de la Ligue sont les mêmes, gouvernements et Sociétés nationales, et leur histoire est tissée d'une succession de rapports relevant tantôt de la complémentarité-coopération, tantôt de la suppléantarité-antinomie, dont les effets se font également sentir sur leur financement respectif. On en a déjà eu un aperçu dès la fin de la seconde guerre mondiale et à travers l'évolution de la Commission pour le financement du CICR.

11.2.1. Les activités de la Ligue et leur couverture

En tant que Fédération internationale des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, la Ligue "a pour objet général d'inspirer, d'encourager, de faciliter et de faire progresser en tout temps et sous toutes ses formes l'action humanitaire des Sociétés nationales, en vue de prévenir et d'alléger les souffrances humaines et d'apporter ainsi sa contribution au maintien et à la promotion de la paix dans le monde." (9).

Créée à Paris en 1919, et forte actuellement de 146 membres (juillet 1988), la Ligue s'est avant tout efforcée d'agir en qualité d'organe de liaison et de coordination entre ceux-ci. Elle fonctionne à cet égard grâce à un Secrétariat dont le siège se situe à Genève (10). Ses dépenses, liées à son administration et à l'accomplissement de son mandat, sont assurées

par les contributions que lui versaient ses membres. En 1948, ce budget s'élevait à 1,2 millions de francs suisses, montant à obtenir auprès des 66 Sociétés nationales membres de l'époque. La Ligue, au cours de son développement, et notamment depuis la Seconde Guerre Mondiale, a également coordonné la mise en oeuvre d'actions de secours et de programmes divers (hygiène, formation), qui furent alors couverts par un financement "hors budget" impliquant des démarches de recherche de fonds, auprès de personnalités, d'organisations et surtout par des lettres d'appel aux Sociétés nationales intéressées.

Cette dichotomie budgétaire - au départ similaire à celle du CICR - s'est perpétuée, comme en témoignent les racettas en 1986:

Contributions statutaires	14'653'000.-
Revenus d'investissement	3'021'000.-
Contributions des Sociétés nationales et Gouvernements pour opérations et programmes	97'210'000.-
Total	<u>114'884'000.-</u>

Les contributions statutaires représentent les versements obligatoires des membres de la Ligue. Ce montant, approchant les 15 millions de francs suisses, était à répartir entre 137 Sociétés nationales en 1986, selon un barème dont les détails figurent ci-après.

11.2.2. Historique du financement de la Ligue

Historiquement, la Croix-Rouge américaine - par ailleurs instigatrice de la création de la jeune fédération - a assuré l'essentiel des dépenses régulières de la Ligue. Le Comité des Sociétés de la Croix-Rouge, précurseur de la Ligue qui réunissait les cinq sociétés fondatrices (américaine, française, britannique, italienne et japonaise), a transmis à cette dernière un solde de quelque 2,5 millions de dollars "alloués à Davison par la Croix-Rouge américaine au début de sa mission" (11) ... ce qui constituait un substantiel viatique pour les premières années de la Ligue.

Malgré cela, la Ligue devait décider fin 1921 de l'envoi d'une lettre à ses membres les invitant instamment à participer par une contribution à la couverture de ses frais administratifs. A l'éclatement de la guerre, en 1939, la Croix-Rouge américaine

fournissait encore la moitié du montant total (il était prévu de stabiliser le budget à 100'000 dollars au début des années quarante), le restant étant à charge des autres membres. C'était là le prélude à un barème qui devra attendre l'après-guerre pour voir le jour. De fait, la Ligue s'était efforcée pendant longtemps de mettre sur pied une clef de répartition basée sur les revenus des Sociétés nationales, projet qui n'avait pu voir le jour en raison du manque d'assiduité de ces dernières à fournir les données pertinentes et des difficultés inhérentes à la disparité dans le mode de leur financement.

Un plan proposé en 1946 à Oxford (12) par le Dr. Fred Routley de la Croix-Rouge canadienne fut accepté par le Comité exécutif en 1947, puis avalisé en 1948 par le Conseil des Gouverneurs, qui prévoyait que toutes les Sociétés membres verseraient des quotes-parts annuelles fixes à la Ligue.

C'est l'écart entre le mandat de la Ligue et les moyens volontairement mis à sa disposition (suite surtout à la réduction de la contribution de la Croix-Rouge américaine) qui devait pousser à la préparation de ce plan.

Le Comité exécutif de la Ligue décida alors de tenir compte à la fois des ressources des Croix-Rouges nationales, des ressources du pays, ainsi que du prestige et de l'influence de la Société dans son propre pays (effectif des sociétaires).

Un minimum et un maximum furent fixés, soit 2% et 30%, ce dernier afin d'éviter qu'une Société nationale "puisse (...) exercer une hégémonie qui pourrait sortir du cadre de la situation financière et avoir des répercussions sur la politique générale de la Ligue." (13). Cette préoccupation rajoint d'ailleurs celles des organismes du monde des Nations Unies.

Vu la situation financière critique dans laquelle se trouvaient nombre de Sociétés nationales à la sortie de la guerre, l'échelle adoptée alors ne parvint à faire l'unanimité. Ainsi, en 1948, sur les propositions de quotes-parts envoyées aux 66 membres que comptait la Ligue, 39 étaient acceptées, 17 s'étaient soldées par une demande de réduction, 7 restées sans réponse étaient considérées comme acceptées, alors que 3 devaient faire l'objet d'une décision ultérieure.

Cette même année fut créé un Comité d'appels pour examiner les protestations des Sociétés eu égard aux quotes-parts qui leur étaient assignées.

Il fut aussi décidé de sanctions qui devaient frapper les Sociétés n'ayant pas acquitté leurs contributions ou arriérées, sanctions graduelles allant jusqu'à la suspension.

En 1948, le premier directeur de la Banque des règlements internationaux, le baron van Zeeland avait été nommé trésorier général de la Ligue, avec pour but de reprendre en main sa situation financière défaillante.

La frappe d'une médaille commémorative à la mémoire du comte Folke Bernadotte sur l'initiative du trésorier général, tout comme les contacts de celui-ci avec les banques centrales de

divers pays, permit de faire connaître la Ligue dans les cercles financiers internationaux. Divers dons ainsi que plusieurs "opérations avantageuses" (14) devaient non seulement permettre de couvrir le déficit du budget ordinaire en 1949, mais également de constituer une réserve de trésorerie de plus d'un demi-million de francs, qui devait passer à un million de francs en 1954. Une association devait d'ailleurs voir le jour en 1952 en vue d'aider la Ligue dans la constitution de sa réserve de trésorerie, l'"Association des Amis de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge", qui "a le statut légal d'une société humanitaire ne réalisant pas de bénéfices financiers, [et] composée de personnalités marquantes dans le monde de la banque, du barreau, des affaires, qui éprouvent un intérêt commun pour la tâche humanitaire et la prospérité de la Ligue." (15). Cette association devait fournir conseils et facilités en matière financière, et se vit confier certains fonds de la Ligue.

Une nouvelle échelle de contribution fit son apparition en 1952, finalement acceptée par la majorité des sociétés.

Par la suite, les frais de la Ligue se sont élevés de manière substantielle avec l'aide qu'il fallut octroyer aux sociétés nouvelles, conséquence de l'accession à l'indépendance de nombreux pays, pauvres pour la plupart. De plus, une fréquence accrue des cataclysmes naturels ayant pour corollaire le renforcement des équipes spécialisées d'intervention, a propulsé le niveau des dépenses vers le haut. Ainsi, si de 1948 à 1960, celles-ci stagnent entrent 1,2 et 1,5 millions de francs suisses, elles connaissent un rythme d'accroissement élevé dès 1960, pour approcher les 4 millions à la fin de la décennie (3,75 millions en 1969).

En 1959, une Commission permanente du barème est créée, dont la responsabilité principale est de fixer biennalement la quote-part de chaque Société nationale à soumettre à l'Assemblée. Depuis 1969, les montants sont articulés en termes de pourcentage, la Commission laissant la responsabilité de la fixation du budget au Conseil des Gouverneurs (Assemblée générale), sur recommandation de la Commission permanente des finances.

Le principe fondamental dans l'établissement du barème est celui de l'évaluation des Sociétés nationales en fonction de la capacité de payer, principe dont l'équité n'est apparemment pas remise en cause.

En 1964, un nouveau calcul fait passer la quote-part américaine de 25% à 30%, puis 31,8% en 1968 après que la décision fut prise de fixer la contribution maximale à un tiers du total. Les critères retenus dans le calcul du barème étaient les suivants, avec leur pondération entre parenthèses:

- ressources financières de la société (57.1%)
- effectif des membres adultes (28.6%)
- revenu national par habitant (14.3%)

Dés 1968, une nouvelle étude de l'échelle de contributions, menée à la lumière de l'expérience des Nations Unies, aboutit à la prise en considération de 2 critères additionnels, à savoir l'échelle des Nations Unies et l'expérience des 5 années précédentes, tous deux avec une pondération de 15%, alors que les trois autres étaient ramenés à 35, 20 et 15% respectivement. Les deux nouveaux critères correspondaient à un souci d'éviter des changements trop brusques d'une année à l'autre. En même temps, la quote-part maximale était ramenée à 30% et la Croix-Rouge américaine se trouvait en-deçà dès 1974.

La dernière modification importante du barème remonte à 1976, avec la décision de la Commission du barème d'abandonner deux des six critères, à savoir l'effectif des membres adultes, jugé peu fiable et difficilement comparable, ainsi que le PNB par habitant, qui faisait par trop double emploi avec l'échelle des contributions des Nations Unies dont il est l'élément principal.

De la sorte, les critères considérés étaient désormais les suivants:

- ressources financières de la Société (35%)
- échelle des Nations Unies (35%)
- expérience des 6 années précédentes (30%)

Les quotes-parts maximale et minimale sont alors fixées à 25% et 0,05%, la première règle n'affectant que la société américaine de Croix-Rouge. Le taux plancher a quant à lui été abaissé à 0,03% en 1982, un taux spécial de 0,01% pouvant être temporairement consenti aux nouveaux membres.

Sur une période de 10 ans, soit de 1967 à 1976, les contributions ont été variées à raison de 95% en moyenne.

11.2.3. Budgets ordinaire et extraordinaire

De 66 membres en 1948, la Ligue est passée à 84 en 1959, puis 121 en 1976 et enfin 146 en 1988.

Quant à ses dépenses ordinaires, couvertes par le système de quotes-parts entrevu ci-dessus, leur étirage après la guerre était de quelque 1,2 millions de francs en 1948 et elles ne devaient doubler nominalelement qu'en 1963. Les voici ci-dessous dès 1962, avec la couverture qu'en ont assurée les Sociétés nationales:

	Dépenses	Contributions des Soc. nat.	en %
1962	2'118'000	1'516'000	71.6
1963	2'408'000	1'600'000	66.4
1964	2'512'000	2'120'000	84.4
1965	2'747'000	2'162'000	78.7
1966	2'930'000	2'252'000	76.9
1967	3'174'000	2'442'000	76.9
1968	3'455'000	2'975'000	86.1
1969	3'659'000	3'096'000	84.6
1970	3'863'000	3'370'000	87.2
1971	4'244'000	3'531'000	83.2
1972	4'630'000	4'002'000	86.4
1973	5'258'000	4'448'000	84.6
1974	6'416'000	5'272'000	82.2
1975	7'496'000	6'297'000	84.0
1976	8'221'000	7'398'000	90.0
1977	9'018'000	8'299'000	92.0
1978	9'709'000	8'778'000	90.4
1979	10'511'000	8'597'000	81.8
1980	11'197'000	9'199'000	82.2
1981	12'571'000	10'372'000	82.5
1982	13'517'000	11'168'000	82.6
1983	14'416'000	12'013'000	83.3
1984	15'446'000	12'358'000	80.0
1985	18'118'000	13'894'000	76.7
1986	21'579'000	14'653'000	67.9
1987	20'555'000	15'548'000	75.6

L'écart croissant entre les dépenses ordinaires et les contributions reçues des Sociétés nationales provient dès 1984 de l'allure exponentielle que prennent les programmes de secours, et de leur contrecoup sur la structure ordinaire de la Ligue. Dès 1985, la Ligue doit prélever un certain montant sur les contributions affectées à ses programmes de secours, et l'Assemblée décide pour 1986 d'un "overhead" de 6% sur les dons faits en espèces pour ces programmes, avec cependant fixation d'un plafond à 4,8 millions de francs. Le budget ordinaire obtiendra finalement par ce biais un montant de 4'724'000 francs.

Pour 1987, l'"overhead" est modifié, l'imputation s'abaisse à 3%, mais avec toutefois un élargissement de son application à la valeur totale des appels eu financement des activités extra-ordinaires, espèces, biens en nature ou services confondus, à l'exception de ceux en provenance de certains donateurs (principalement la CEE et quelques gouvernements) dont les réglementations très strictes en la matière dénotent la répugnance (16) à prendre en charge des coûts de type administratif. En 1987, le rendement de cette imputation n'atteindra que 1'681'000 francs, tant du fait de la réduction des programmes qu'en raison du nombre de dérogations exigées.

En 1988, la Ligue devait décider l'abolition du système d'"overhead", se coupant ainsi d'une appréciable source de revenus pour ses dépenses courantes.

Ce n'est qu'après 1978 que le budget extraordinaire prends un véritable envol, décuplant en 2 ans. pour atteindre un apogée en 1985:

1978	2'343'000.-
1979	15'881'000.-
1980	22'649'000.-
1981	33'969'000.-
1982	40'640'000.-
1983	46'600'000.-
1984	77'699'000.-
1985	141'387'000.-
1986	93'305'000.-

11.2.4. L'essor des opérations internationales de secours

Dés 1979, les opérations internationales de secours supplèrent les programmes de développement, s'agissant des activités extraordinaires. Les années 1984 et 1985 marquent les limites de la croissance exponentielle en la matière, avec pour préoccupation centrale la lutte contre la sécheresse en Afrique subsaharienne. En plus des montants en espèces cités ci-dessus, 114 millions de francs de contributions en nature et services parvenaient à la Ligue en 1984, contre près de 180 millions en 1985.

Côté recettes, la Ligue décide pour la première fois de faire appel aux Gouvernements dans le cadre de ses programmes de secours. Ses principaux partenaires à cet égard sont les Etats-Unis (dons en espèces), la Suisse (aide en nature), et la CEE (aide d'urgence en espèces et en nature en plus des programmes habituels d'aide alimentaire commencés en 1975). L'aide alimentaire céréalière obtenue de la CEE a cru par exemple de 3'000 tonnes en 1984 à 10'000 tonnes en 1985, puis 23'000 tonnes en 1986.

Il s'agit cependant d'un succès relatif quant au nombre de réponses d'origine gouvernementale. En effet, maintes Sociétés nationales - les Croix-Rouges d'Europe avec particulièrement de véhémence - se sont opposées aux velléités de la Ligue de créer un contact direct avec leurs gouvernements respectifs, mécontentes par ailleurs des tentatives de celle-ci en vue de s'arroger de nouvelles prérogatives en dehors de son champ de compétences.

Les contributions de la Ligue en 1985:

Contributions statutaires:	13'894'000.-
Budgets spéciaux:	2'137'000.-
Programmes de développement:	11'782'000.-
+ nature et services	9'608'000.-
Opérations de secours	135'957'000.-
+ nature et services	197'640'000.-
Total	371'018'000.-

La prépondérance des budgets extraordinaires apparaît immédiatement, le budget ordinaire obtenant lors de cette année - certes atypique - quelque 3,7% du total des contributions, alors que les opérations de secours en rassemblent les neuf dixièmes. L'apport en nature et en services constitue 55,9% du total et concerne avant tout les opérations de secours.

La répartition des contributeurs face au budget total met en évidence deux donateurs qui à eux seuls ont assuré plus du tiers des contributions en 1985, à savoir la Croix-Rouge américaine et la Communauté économique européenne (CEE) avec respectivement 79'324'000 et 54'312'000 francs.

L'apport de la CEE s'est concentré sur les opérations de secours et 60% relevait de l'aide en nature.

Les contributeurs suivants, par ordre décroissant d'importance, sont les Sociétés nationales japonaise, allemande (RFA), britannique avec des contributions supérieures à 20 millions de francs, puis les Sociétés scandinaves ainsi que canadienne, suisse et italienne - auxquelles se mêle le Gouvernement américain (12 millions) - avec des contributions supérieures à 10 millions de francs. Viennent ensuite les Sociétés française (8 millions) et néerlandaise (7 millions) puis australienne, d'U.R.S.S. et espagnole avec plus de 3 millions de francs. A leur suite, on relève la présence de l'organisation "Band Aid" qui fournit pour quelque 2,8 millions de franc de matériel à la Ligue dans le cadre de ses opérations de secours en Afrique, puis du Croissant-Rouge libyen (2,8 millions), de la Société sud-coréenne (2,7 millions), est-allemande (2,5 millions) et tchécoslovaque (1,8 millions), du Gouvernement suisse (2,2 millions), et de la Croix-Rouge malaisienne qui a versé en 1985 près de 1,2 millions de francs en espèces.

11.2.5. Comparaison avec le CICR

Bien que dotée d'un montant extraordinaire à sa fondation (2,5 millions de dollars), la Ligue a rapidement dû, à l'instar du CICR, obtenir un financement régulier pour le maintien de son secrétariat et des activités découlant de son mandat.

De par la composition internationale de ses organes dirigeants (Assemblée, Conseil exécutif, Secrétariat) et partant, la possibilité pour ses membres d'agir sur sa politique et sa gestion, la Ligue est parvenue à faire admettre un système de contributions obligatoires analogue à ceux des agences spécialisées des Nations Unies, système renforcé par la possibilité de suspendre une Société ayant pris un retard trop important dans le paiement de sa contribution.

Le CICR a également tenté d'établir un tel barème, mais l'absence de moyens de coercition tant à l'égard des Sociétés nationales que des Gouvernements a toujours empêché la mise sur pied d'un système de répartition des charges ordinaires qui soit admis et respecté par tous.

Cette évolution divergente se retrouve dans le fait qu'au moment où la Ligue établissait son financement sur des bases stables grâce au barème et ne dépendait par conséquent plus uniquement du mécénat exercé par la Croix-Rouge américaine, le CICR se trouvait lui recourir auprès de la Confédération suisse en matière de financement, recours qui n'allait pas tarder à devenir institutionnel, du fait de la difficulté à trouver les sommes nécessaires par ailleurs. Ainsi une solution dictée par l'urgence des besoins en matière de financement était esquissée, loin d'un système idéal de quotes-parts, qui s'est perpétuée depuis, avec, notamment, la prise en charge de la moitié de la structure ordinaire par la Confédération suisse.

Quant aux activités extraordinaires mises en oeuvre par les deux institutions, leur financement offre des similitudes dans la mesure où il est principalement assuré par un petit nombre de contributeurs du monde occidental. Cependant, si les Sociétés nationales ont une place prépondérante dans le financement de la Ligue par rapport aux Gouvernements et autres donateurs (qui représentaient 72,5 millions de francs au total en 1985, en espèces, nature et services), le rapport s'inverse quand il s'agit du CICR, lequel s'appuie avant tout sur les Gouvernements. La CEE et le Gouvernement des Etats-Unis figurent toutefois dans les premiers rangs des contributeurs extraordinaires, tant auprès de la Ligue que du CICR.

Enfin, le développement accéléré des opérations de secours dans la dernière décennie a provoqué dans la structure ordinaire de la Ligue une surcharge administrative que le CICR a maintes fois éprouvée depuis la Seconde Guerre Mondiale. On aura relevé que la réponse est la même, à quelques détails techniques près, à savoir une ponction sur les sommes attribuées à ces opérations.

11.2.6. Le financement et le pouvoir

L'histoire de la Ligue illustre bien le principe du "payeur-décideur". Il n'est ainsi pas étonnant que la Croix-Rouge américaine, par ailleurs principal bailleur de fonds de la Ligue, lui ait fourni sans désenchaner des présidents jusqu'à 1950. De Henry P. Davison à l'Honorable Basil O'Connor, cinq présidents de la Croix-Rouge américaine devaient se succéder à la tête de la Ligue, même si dans le cours du second conflit mondial, ce rôle revint "de facto" au Dr. De Murali (président de la Croix-Rouge suisse) en raison de l'entrée en guerre des Etats-Unis.

L'affaiblissement de la Ligue durant cette période devait conduire à un désintérêt relatif de la part de la Croix-Rouge des Etats-Unis, qui n'en a pas pour autant réduit son appui financier. Cette conjoncture spéciale permit une consolidation relative du secrétariat général sous la conduite du Comte B. De Rougé. Celui-ci, de nationalité française, en assura l'essor de 1934 à 1957.

Pour la première fois en 1950, la présidence revint à un non Américain, M. Emil Sandström (président de la Croix-Rouge suédoise), alors qu'en 1957, un Américain prenait la tête du secrétariat général en la personne de M. Henry W. Dunning.

Dès 1967, et à la succession de M. John Mac Aulay, canadien, la présidence de la Ligue devint plus représentative des nombreux nouveaux membres que comptait l'institution. Sa sont alors succédé des présidents mexicain (José Barroso Chavez, 1967-1977), nigérian (J.A. Adafaraan, 1977-1981), espagnol (Enrique de la Mata 1981-1987), le dernier en poste étant M. Villarroel de la Croix-Rouge vénézuélienne.

De son côté, le secrétariat général a été mené dès 1960 par des personnalités issues des Sociétés nationales scandinaves, successivement MM. Henrik Beer (suédois), Hans Hoegh (Norvège) et, depuis novembre 1987, Pär Stenbäck de la Croix-Rouge finlandaise.

De fait, depuis les années soixante, les élections à ces deux postes ont subi l'influence des nouveaux membres, et un consensus semble s'être établi sur le fait que des deux, la présidence s'efforce de traduire le principe de représentativité, alors que le secrétariat général est une prérogative des Croix-Rouges occidentales. Pour celles-ci, le secrétaire général incarne le véritable pouvoir décisionnel, le président ayant un rôle plus officiel et honorifique, ce qui n'est pas le cas de la plupart des autres Sociétés, pour lesquelles le secrétaire général joue un rôle purement technique et administratif sous la supervision d'une Assemblée et d'un Conseil exécutif menés par le Président. Ces points de vue différenciés ont permis une relative harmonie au sein de la Ligue et il paraît peu probable qu'un groupe de Sociétés nationales faiblement contributrices n'en vienne à revendiquer le secrétariat général. Dès lors, il n'est pas étonnant que dans la sphère

occidentale, les concertations préalables à une nomination se portent sur le groupe scandinave, dont les membres présentent le triple avantage d'être financièrement très engagés - non seulement dans les opérations de secours, mais également dans le cadre de l'aide aux Sociétés nationales en développement - politiquement peu marqués grâce à la discrétion de leurs gouvernements, et de posséder les indéniables qualités de gestion indispensables à la conduite d'une fédération telle que la Ligue.

On relèvera au passage que le premier secrétaire général de la Ligue, le professeur William Rappard était suisse mais que depuis, la règle faisant du président de la Croix-Rouge suisse (tant que la Ligue a son siège en Suisse) un vice-président en permanence et de surcroît substitut automatique du président en cas de défection de celui-ci jusqu'au prochain Conseil, a eu pour effet d'empêcher toute accession d'une candidature helvétique au secrétariat afin d'empêcher un cumul possible. Quant à la Croix-Rouge américaine, si elle manifeste un regain d'intérêt - des plus tangibles sur le plan du financement des programmes de secours - à l'endroit de la Ligue, elle ne peut pour autant prétendre à un rôle de premier plan au secrétariat, et ce, pour d'évidentes raisons politiques.

En guise de conclusion, il apparaît que le financement de la Ligue pose moins de problèmes que celui du CICR, même si les deux institutions basent leurs activités sur une structure budgétaire similaire par sa dichotomie. En effet, si jusqu'à présent les opérations spéciales de l'une ou de l'autre ont obtenu un soutien relativement aisé, voire quasi-automatique, il en va autrement du budget ordinaire, dont la couverture représente un véritable casse-tête pour le CICR, alors que la Ligue perçoit relativement facilement les "cotisations" des Sociétés nationales.

Du point de vue financier, la relation fédération-membres avec ses multiples liaisons participatives est plus évidente à gérer que la relation qui unit les Etats signataires d'un texte de droit international, à l'organisation de droit privé et mononationale chargée d'assurer l'application et le développement dudit texte.

Cette proximité entre la Ligue et ses membres constitue son principal atout à cet égard, et il n'est pas étonnant que l'intérêt des Sociétés nationales se soit porté très tôt sur les activités de secours du CICR au détriment de son financement régulier, quand on sait qu'elles y sont par ailleurs fréquemment associées sous l'angle opérationnel.

11.3. L'ENTREPRISE SYSTEMATIQUE DE RECHERCHE DE FONDS DES 1972

11.3.1. L'approche des gouvernements

11.3.1.1. La stratégie mise en place

Dans le domaine du financement de la structure permanente, le premier effort substantiel de la période charnière du début des années soixante-dix, avait été dirigé vers la Confédération suisse, avec le résultat que l'on a vu.

Cependant, ces tractations, entreprises sous la présidence de M. Naville - pour qui la consolidation des bases financières de l'institution constituait une des premières préoccupations - étaient assorties d'une condition essentielle aux yeux des deux parties, la parité entre la contribution fédérale et celles des autres gouvernements s'agissant des versements réguliers. Ainsi, le Comité international s'était engagé à obtenir par ailleurs l'équivalent des 7 millions et demi de francs que lui remettrait la Confédération dès 1972, alors qu'en 1971, les autres gouvernements auraient compté pour quelque 2'140'000 francs dans ses recettes ordinaires, n'était le don extraordinaire des Etats-Unis.

C'est en 1972, alors que ces mêmes contributions atteignaient péniblement 2'320'000 francs (un accroissement couvrant juste la hausse des prix en Suisse), que le CICR' entreprit d'internationaliser sa recherche de fonds. Il lui avait fallu jusque-là attendre l'issue de ses négociations à Berne avant de présenter un plan à la communauté internationale, plan dont la nouvelle contribution helvétique constituait le pilier central. Cependant, ce délai avait permis le mûrissement du plan de prospection et dès l'été 1972, le Comité pouvait commencer ses démarches.

Placées sous la responsabilité de M. Le Fort, alors secrétaire général du CICR, celles-ci devaient s'effectuer auprès des gouvernements répartis en 3 catégories, à savoir:

- les pays dits "industrialisés", avec avant tout les Etats-Unis,
- les Etats du monde arabe,
- les pays de l'Est européen,
- les autres pays.

En regard des besoins de l'ordre de quelque 14 millions de francs pour son budget ordinaire, le CICR pouvait arguer de l'accroissement de ses activités sur le terrain et opposer à d'éventuels détracteurs les efforts récents de réorganisation. Il devait ainsi mettre en avant sa nouvelle structure, le

rajeunissement de ses cadres, ainsi que les efforts en vue de coordonner les ressources Croix-Rouge communes en matière d'actions de secours (relations avec la Ligue et les Sociétés nationales). Entraient également en ligne de compte les qualités de ses cadres, ses efforts de recrutement, et outre la clarification financière consécutive à la division de ses comptes en trois structures, les résultats obtenus dans le domaine du "Fund Raising" avec la Confédération (augmentation de la contribution régulière) et les Etats-Unis (don extraordinaire en 1971).

Par ailleurs, les différentes conférences d'experts gouvernementaux avaient contribué à consolider la rôle prépondérant du CICR dans le développement du Droit International Humanitaire et à réactiver les liens entre l'institution et les gouvernements.

Pratiquement, 3 phases d'approche étaient envisagées, soit la prise de contact avec la Mission permanente à Genève, l'information à la Société nationale du pays concerné et sa collaboration dans le cadre des démarches prévues, et enfin, la délégation directoriale envoyée de Genève.

Il paraît évident que pour des raisons liées au temps et à l'efficacité requises, tous les gouvernements ne pouvaient être approchés de même façon.

Ce sont prioritairement les pays industriels et ceux du monde arabe qui seront contactés, les pays de l'Est nécessitant des démarches à plus long terme. Quant aux autres pays, ceux du Tiers Monde, c'est vers la sollicitation d'une contribution annuelle symbolique que se dirige le CICR. Les délégations régionales sont alors pressenties pour la mise en oeuvre de cette partie du plan de prospection financière.

11.3.1.2. Evaluation des contributions souhaitées

Afin de permettre aux divers gouvernements de situer le niveau de leurs contributions récentes et au CICR de leur proposer des cibles, il est tiré parti des quotes-parts au financement du budget de l'Organisation des Nations Unies. Même si certains pays en seront étonnés, ils n'en reconnaîtront pas moins l'utilité d'un système de référence.

De fait, basé essentiellement sur la production nationale par habitant, ce barème constitue un excellent indicateur relatif

Il s'agissait en fait pour le CICR de répartir selon cette clé le montant cible total de 7,5 millions de francs entre les gouvernements signataires des Conventions de Genève. Ainsi, les Etats-Unis, avec une quote-part plafonnée à 25% devraient assurer 1'875'000 francs annuellement au CICR, et l'URSS la moitié.

Sur la base des contributions reçues en 1972, voici l'effort qu'auraient dû fournir quelques-uns des principaux bailleurs de fonds du budget ordinaire, avec les cibles correspondantes:

	contribution en 1972:	effort souhaité:	cible:
Etats-Unis	187'500.-	X 10	1'875'000.-
Espagne	8'000.-	X 10	78'000.-
Belgique	10'800.-	X 7	78'750.-
Japon	78'700.-	X 5	405'000.-
Italie	81'000.-	X 3,5	265'000.-
Royaume-Uni	150'635.-	X 3	442'500.-
France	171'515.-	X 2,5	450'000.-
Canada	115'915.-	X 2	231'000.-
Pays-Bas	50'000.-	X 1,8	88'500.-
R.F.A.	355'725.-	X 1,5	510'000.-
Unions soviétique	.-	+ 950'000.-	950'000.-

11.3.2. Les pays industrialisés

Les 16 pays à régime économique libéral les plus importants devaient compter pour 4,8 millions de francs environ, comme résultat de l'application des quotes-parts ONU.

Dans un premier temps, les Etats-Unis assurent ne pouvoir décupler leur contribution pour des raisons budgétaires et demandent au CICR de puiser dans le solde du don extraordinaire de 1971 afin de compléter leur contribution annuelle régulière, en attendant l'octroi possible d'un nouveau montant extraordinaire. Ce solde disparaîtra en 1973 suite à un ultime retrait de 900'000 francs, et les Etats-Unis accorderont un nouveau versement extraordinaire et unique de 200'000 dollars en 1974 (605'000 francs suisses) comme transition avec la contribution régulière fixée à 500'000 dollars dès 1975.

La République fédérale d'Allemagne, elle, déclare vouloir atteindre la cible fixée en deux étapes. Ce n'est pourtant qu'en 1980 que sa contribution passera le cap du demi-million de francs.

Les autres pays, bien que favorables, adoptent une attitude expectative, qui débouche bientôt sur une concertation au sein du "Geneva Group", ce club informel rassemblant les principaux gouvernements contribuant aux organisations humanitaires internationales basées à Genève.

Dans ce milieu, la réorganisation de l'institution semble généralement retenir l'attention de par le fait qu'elle va jusqu'à toucher le Comité, ce qui en garantit la qualité.

De fait, la problématique de la prospection financière auprès des pays industrialisés (22 au total si l'on envisage le groupe des Etats dits "industrialisés à économie de marché" selon les

critères de la Banque Mondiale) n'est pas tant - comme dans les autres cas - d'obtenir une contribution là où elle fait défaut, mais bien plutôt d'en susciter un accroissement. En effet, depuis 1966, et à la seule exception de 1969 (l'Espagne et le Liechtenstein n'avaient rien versé) tous ces pays ont maintenu une contribution régulière au CICR.

Les versements des pays industrialisés sans la Suisse (21 Etats) ont connu un doublement dans la période 1972 - 1976, atteignant cette dernière année 3'524'558 francs, soit un peu moins de la moitié de la cible globale de 7.5 millions. Ce montant ne sera dépassé qu'en 1981, grâce notamment à l'accroissement remarquable de la contribution américaine (6 millions de francs). Cependant, une inflation de 50% dans la même période réduit ce montant de 13'364'206 à quelque 8.8 millions de francs au pouvoir d'achat de 1972.

Parmi les nombreux facteurs qui expliquent le succès relatif de l'entreprise prospective des années 1972 et suivantes auprès des pays industrialisés, il en est deux essentiels.

Le premier est d'ordre institutionnel et a trait aux pratiques budgétaires des partenaires du CICR. En effet, si chez chacun d'entre eux, l'institution fait l'objet d'un article budgétaire, les variations possibles d'en modifier le montant sont d'ordre relatif et non absolu. Ainsi, si de telles contributions peuvent généralement bénéficier d'un accroissement linéaire, voire parfois préférentiel, leur ordre de grandeur ne peut changer du tout au tout, si ce n'est par décision parlementaire. C'est là une limite évidente au financement du CICR, qui par ailleurs explique l'évolution par paliers dans les versements réguliers de nombreux Etats.

Le second facteur explicatif est d'ordre économique, et trouve son origine tant dans la rupture de croissance intervenue fin 1974, que dans les troubles monétaires qui caractérisent l'abandon des parités fixes, la baisse généralisée des revenus ayant, par le biais des budgets nationaux, un effet sur le niveau des contributions, alors que les différentiels d'inflation entre la Suisse et les contributeurs du CICR alliés aux fluctuations des monnaies entraînent une surévaluation du franc suisse de plus de 65 % entre 1972 et 1978. Celle-ci est évidemment extrêmement dommageable lors du change par le CICR des montants exprimés en devises étrangères.

11.3.3. Les Etats du monde arabe

11.3.3.1. Une approche spécifique

Pour les principaux pays arabes, la procédure d'approche est modifiée, le CICR lui adjoignant à court terme un plan en vue d'obtenir des contributions extraordinaires, étant donné le délai en vue de l'accroissement des versements annuels des 25

pays concernés (nombre d'entre eux ne contribuant pas ou plus au budget ordinaire du CICR). C'est ainsi que 6 Etats, le Koweït, la Bahreïn, le Qatar, les Emirats arabes unis, Oman et l'Arabie saoudite sont approchés avec une demande pour des contributions extraordinaires de 100'000 à 400'000 dollars. La Ligue arabe appuie le Comité dans ses démarches, démarches basées avant tout sur le rapport entre les prestations du CICR de 1967 à 1970 lors des conflits touchant le monde arabe, soit quelque 14 millions de francs, et les contributions reçues durant la même période de l'ensemble de ces pays, environ 580'000 francs. Par ailleurs, le Comité international souligne sa fonction de Puissance protectrice dans le conflit israélo-arabe, et les nombreuses charges qui en découlent. Afin d'étayer son argumentation, le CICR publia un fascicule retraçant ses activités de 1955 à 1971 dans les pays arabes (17), qui sera remis à tous les Etats concernés.

11.3.3.2. Les résultats

Cependant, les résultats se font attendre s'agissant de l'octroi de contributions extraordinaires, et en 1973, seuls les Emirats arabes unis donneront suite à la sollicitation de financement extraordinaire, et à raison d'un tiers du montant proposé de 300'000 dollars, soit 100'000 dollars équivalant à quelque 325'000 francs suisses.

La Tunisie, bien que hors du groupe des 6 pays sollicités, verse une contribution extraordinaire de 10'000 francs.

Nonobstant d'aussi maigres résultats les responsables de la campagne de prospection entrevoient un effet boule de neige qui n'aura pas vraiment lieu.

De fait, cette campagne par ailleurs bien orchestrée, intervient à un moment critique pour les pays exportateurs de pétrole qui voient leurs revenus rétrograder substantiellement en raison de la chute du dollar et de l'abandon du système des taux de change fixes.

Mais en 1974, un autre facteur externe vient modifier la donne économique pour les pays exportateurs de pétrole: le quadruplement du prix de l'or noir, qui renverse dramatiquement les termes de l'échange en leur faveur.

Rien d'étonnant dès lors si l'Arabie saoudite verse spécialement 270'000 dollars au CICR en 1974 (810'000 francs suisses), sur les 400'000 dollars sollicités par le CICR.

Le Koweït fait également un effort, quoique plus faible, en remettant au CICR 51'200 francs en 1975 en supplément de sa contribution régulière, un montant bien éloigné du souhait du CICR chiffré à 250'000 dollars.

11.3.3.3. La composante "pétrole"

Ce sera alors finalement par le biais des contributions régulières, et au lendemain du premier choc pétrolier, que les pays

du monde arabe accroîtront leur soutien aux activités du Comité international, avec comme donateurs réguliers l'Arabie saoudite, Bahrein, l'Egypte, la Jordanie, la Koweït, le Liban, le Maroc et la Tunisie. D'autres se sont interrompus dès 1986 (baisse de moitié du prix du pétrole) comme les Emirats arabes unis, Oman et le Qatar, alors que le restant n'intervenait que de façon sporadique.

Une comparaison entre les cours du pétrole sur le marché libre et les contributions des pays arabes permet de mettre à jour une corrélation plus que certaine.

Voici dès 1963 - année durant laquelle l'Arabie saoudite a adhéré aux Conventions de Genève - les contributions totales de 17 pays de l'Afrique du Nord, du Moyen-Orient et de la Péninsule arabique (Algérie, Arabie saoudite, Bahrein, Egypte, Emirats arabes unis, Irak, Jordanie, Koweït, Liban, Libye, Maroc, Oman, Qatar, Syrie, Tunisie et les deux Yémen) au budget ordinaire du CICR en regard de l'évolution des prix du pétrole (indice annuel des prix de base du pétrole sur le marché libre, 1980 = 100). Les contributions de l'Arabie saoudite sont mentionnées à titre individuel également, de façon à souligner son poids dans ce groupe de gouvernements (18).

	Cours du pétrole:	Total des contrib.:	dont Arabie saoudite:	(en %):
1963	4.5	59'607.-	38'824.-	65.1%
1964	4.5	95'116.-	12'941.-	13.6%
1965	4.5	60'529.-	-.-	0.0%
1966	4.5	65'518.-	13'000.-	19.8%
1967	4.5	144'774.-	13'000.-	9.0%
1968	4.5	136'569.-	13'000.-	9.5%
1969	4.5	121'800.-	13'000.-	10.7%
1970	4.5	123'665.-	-.-	0.0%
1971	5.4	137'850.-	-.-	0.0%
1972	6.6	162'520.-	-.-	0.0%
1973	9.4	153'485.-	-.-	0.0%
1974	34.0	1'120'595.-	810'000.-	72.3%
1975	37.4	239'665.-	-.-	0.0%
1976	40.1	348'405.-	-.-	0.0%
1977	43.3	949'615.-	584'250.-	61.5%
1978	44.3	355'630.-	82'500.-	23.2%
1979	60.2	855'305.-	484'000.-	56.6%
1980	100.0	1'669'255.-	313'000.-	18.8%
1981	113.4	2'623'793.-	504'000.-	19.2%
1982	116.8	2'065'090.-	390'000.-	18.9%
1983	102.2	1'598'660.-	380'000.-	23.8%
1984	99.3	3'188'390.-	2'104'000.-	66.0%
1985	97.4	1'645'440.-	648'000.-	39.4%
1986	48.7	938'435.-	498'750.-	53.1%
1987	62.2	1'139'205.-	500'000.-	43.9%

Le taux de participation de l'Arabie saoudite est peu étonnant étant donné son poids économique et les revenus élevés obtenus jusqu'à 1984. Depuis, avec la réduction des recettes d'exportations pétrolières (de 111 milliards de dollars à 28 milliards entre 1981 et 1985), un programme économique de rigueur a été appliqué, dont le budget national s'est évidemment ressenti, et par contrecoup l'aide humanitaire concédée. Au chapitre des contributions en provenance des Etats arabes, il convient encore de mentionner deux contributions exceptionnelles obtenues en 1980 et versées à la réserve générale, soit 1'200'000 francs du Koweït et 1'758'515 francs de la Libye.

Enfin, on ne peut manquer d'évoquer le long silence de la Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste en tant que contributeur et sa soudaine apparition en force en 1980. En effet cette année-là, la Libye devait verser sa première contribution au budget ordinaire du CICR, 329'000 francs, alors qu'elle avait adhéré aux Conventions de Genève en 1956. Simultanément, la Libye remettait une somme de 1 million de dollars (19) au CICR au titre des années antérieures, avec son accord pour l'affectation de la somme à la réserve générale. Enfin, un fonds spécial était constitué par les autorités de la Jamahiriya, le Fonds Omar El Mukhtar, doté d'un fonds initial de 300'000 dollars. Destiné à être augmenté par des versements réguliers des Autorités libyennes ou par la Société nationale de Croissant-Rouge, ce fonds devait par ses revenus contribuer au financement des activités générales de protection et d'assistance du CICR, soit un champ d'affectation peu restrictif.

Le fonds est géré par un conseil de 3 membres désignés par l'Assemblée du CICR, et son capital plafonne toujours à 650'000 dollars, après 2 versements additionnels de 300'000 et 50'000 dollars en 1981 et 1982.

Le budget ordinaire, quant à lui, se vit encore gratifier de 3 versement annuels après 1980, soit 420'000 francs en 1981, 426'000 francs en 1982 et 380'000 francs en 1983. Depuis lors, le silence financier qui prévalait avant 1980 semble s'installer à nouveau, sans pour autant que la Libye reconnaisse avoir cessé volontairement ses contributions, dans la mesure où elle laisse entendre qu'elle règlera ses arriérés le plus tôt possible.

11.3.3.4. Les contributions extraordinaires des pays arabes

Les efforts de ce même groupe de pays en vue de soutenir les actions spéciales du CICR montrent une affectation totale des montants en faveur des victimes de conflits se déroulant dans leur zone d'influence politique ou religieuse.

Contributions totales en faveur des actions spéciales du CICR de 1973 à 1987:

- Arabie séoudite	3'667'200.-
- Qatar	2'711'094.-
- Irak	2'205'044.-
- Koweït	574'375.-
- Jordanie	514'375.-
- Iran	374'371.-
- Emirats arabes unis	315'000.-
- Maroc	154'038.-
- Syrie	100'265.-
- Algérie	100'000.-
Total	10'715'762.-

Par année, la répartition est la suivante:

1972	.-
1973	315'000.-
1974	391'760.-
1975	38'250.-
1976	1'384'740.-
1977	421'094.-
1978	30'000.-
1979	1'075'450.-
1980	1'632'500.-
1981	188'000.-
1982	3'178'750.-
1983	743'318.-
1984	1'076'300.-
1985	179'600.-
1986	61'000.-
1987	.-

Les réactions aux appels du CICR pour ses budgets extraordinaires sont globalement fonction de l'évolution des cours de l'or noir et des intérêts politiques ressentis par les donateurs. Ainsi, ces contributions ne prennent véritablement de l'ampleur qu'à partir de 1976 décroissent après 1984 pour disparaître en 1987.

Et durant cette période de haute conjoncture, pour les pays du Golfe persique notamment, on note une modulation selon les appels lancés par le CICR.

De 1973 à 1975, les actions Moyen-Orient et Chypre recueillent près de 750'000 de 5 pays différents, alors que 1976 et 1977 sont marquées par un appui de 1'806'000 francs pour le Liban uniquement; l'Arabie séoudite y participe à concurrence de 924'000 francs.

Les seules contributions de l'Algérie concernent, outre 10'000 francs en faveur de la Conférence sur les armes, 3 versements

de 30'000 francs entre 1976 et 1979 en faveur de l'action développée au Sahara occidental. Le seul autre gouvernement à être intéressé par cette action sera l'Arabie séoudite, avec un versement de 1'045'450 francs en 1979.

L'année suivante, une seule participation arabe au financement des actions spéciales, celle de l'Irak en faveur du Tchad, à raison de 1'632'500 francs. Elle intervient à un moment où l'Irak croule sous les revenus de l'extraction d'un pétrole dont les cours sont proches d'un nouvel apogée et peu avant son entrée en guerre avec l'Iran.

L'embrasement du Liban en 1982 provoque un soutien de trois pays (Jordanie, Koweït, Qatar) atteignant quelque 3'180'000 francs, les deux premiers à raison d'un demi-million, le dernier 2'140'000 francs.

Enfin, le conflit Iran-Irak diviaera passablement les membres de la Ligue arabe. Seuls l'Arabie séoudite (Frs.1'627'750.- entre 1981 et 1984), le Koweït (Frs.50'000.- en 1983) et l'Irak lui-même (Frs.570'468.- entre 1983 et 1986) en assureront la couverture parmi les Etats du monde arabe.

La forte détérioration fin 1987 de la situation dans les Territoires occupés par Israël a suscité le versement d'une contribution spéciale de la Libye, pour un montant de 1 million de dollars, alors que l'Arabie séoudite s'engageait pour un montant de 2 millions de dollars à des fins exclusivement médicales, et que la Banque islamique de développement promettait également une contribution.

11.3.3.5. Les leçons à tirer

L'analyse des contributions en provenance des pays arabes, leur volatilité et le lien, pour les plus substantielles, avec les revenus pétroliers, montrent que mia à part une poignée de ces pays (8 en 1987) contribuant régulièrement à son budget ordinaire, ils sont en général récalcitrants à l'égard de l'inscription d'une somme fixe à leur budget en faveur d'une institution humanitaire comme le CICR et préfèrent une aide ponctuelle et sélective. Ce fait explique leur prédilection pour les actions de la structure extraordinaire ou tout autre versement exceptionnel (20).

Qui plus est, chacune ou presque des contributions les plus substantielles, ont fait l'objet de contacts suivis, voire de missions régulières dans les pays concernés, tant il est vrai qu'avec ces dernières, rien n'est définitivement acquis en matière de financement, et que face à des pratiques budgétaires souvent par trop élastiques, les contacts personnels valent mieux que des échanges strictement protocolaires.

Le cas des pays du Monde arabe a eu le mérite de souligner qu'une approche homogène des gouvernements dans le cadre de la prospection financière est vaine et qu'il est nécessaire de lui substituer une politique fondée sur des macro-régions, voire, suivant leur poids économique, sur des Etats spécifiques.

11.3.4. Les pays de l'Est et le Tiers Monde

L'évolution de la position des pays de l'Est et de ceux du Tiers Monde, s'agissant de l'appui financier fourni au CICR, sera envisagée plus loin dans le détail.

Notons pour l'instant que les contributions en provenance des pays de l'Est européens stagnent juste au-dessous de 50'000 francs entre 1971 et 1976, ce qui signifie une perte de 30% en termes réels. Ces contributions d'ordre symbolique proviennent alors de 6 Gouvernements, à savoir ceux de R.D.A., de Bulgarie, de Hongrie, de Mongolie, de Pologne et de Yougoslavie. Il faudra attendre 1983 pour que le total de leurs contributions dépasse les 100'000 francs, avec la première contribution de la Tchécoslovaquie. L'absence des Gouvernements de l'U.R.S.S. et des Républiques de Biélorussie et d'Ukraine (21) durera jusqu'à 1988.

Quant aux pays en voie de développement (22), le total de leurs contributions gouvernementales est passé de 588'000 francs en 1971 à 800'000 francs en 1976, alors que le nombre de contributeurs se réduisait de 50 à 47. A prix constants, cela signifiait une très légère réduction du montant total. Cette faible performance s'explique du fait de la chute des taux de croissance dès 1970 dans l'ensemble des pays en voie de développement. 1980 marquera un accroissement tant dans le nombre que dans le montant total des contributions en provenance de ce groupe de pays.

11.3.5. Le délégué à la recherche de fonds

Afin d'accroître l'efficacité de la prospection financière mise en oeuvre dès 1972 dans le cadre du budget ordinaire, mais également de clarifier les limites de compétence en la matière, un poste de délégué à la recherche de fonds fut créé en 1974. Ayant titre de "chargé de mission par le Conseil exécutif", M. Laurent Marti était rattaché au département des finances et de l'administration et dans ce cadre, devait reprendre l'ouvrage laissé sur le métier par M. Louis Le Fort. On notera que les trois "experts en matière de financement" fournis par l'intermédiaire de la Commission pour le financement en 1969 ont disparu entre-temps des annales du CICR.

L'objectif prioritaire du délégué à la recherche de fonds était centré sur les Gouvernements autres qu'helvétique pour l'obtention d'un montant de 7,5 millions de francs selon le plan décidé en 1972. Cependant, fin 1975, quelque 4 millions de francs font défaut pour que le but soit atteint, en dépit du bon résultat obtenu auprès des Etats-Unis qui consentirent à décupler leur contribution régulière (500'000 dollars en 1975

contre 50'000 en 1973). La perte de vigueur du dollar, devise-clé pour la plupart des interlocuteurs du CICR, n'est pas sans conséquences à cet égard. Des démarches eurent lieu auprès de différents pays (pays scandinaves, arabes, Pays-Bas en 1975), doublées de missions financières à l'occasion de visites présidentielles.

Par ailleurs, le nouveau responsable du "Fund raising" oeuvra en collaboration avec les Sociétés nationales de Croix-Rouge, tant pour susciter par leur truchement un accroissement des contributions gouvernementales, que pour les pousser, elles, à assurer des versements annuels réguliers équivalant au 50% du barème de la Ligue, selon la recommandation émise en 1959 par la Commission pour le financement du CICR.

Un troisième volet vient s'ajouter aux activités prospectives du délégué à la recherche de fonds, qui s'éloigne des interlocuteurs traditionnels pour envisager d'autres sources potentielles, comme les Fondations américaines.

Ainsi sont posées les bases d'une systématique dans la recherche de fonds, qui préfigure déjà la future division du financement.

11.3.6. Le Rapport "Tansley"

Dans un monde en profonde mutation, où la science a permis à la fois un perfectionnement des techniques de guerre et l'apparition de désastres dits "technologiques", mais a également fourni de nouveaux moyens pour venir en aide aux multiples victimes, où les affrontements se sont déplacés - conséquence géopolitique du mouvement de décolonisation et du principe de dissuasion nucléaire - en direction des pays souvent les plus pauvres, la Croix-Rouge internationale s'est vue contrainte de repenser son rôle et son fonctionnement en tant que mouvement au sein de l'aide humanitaire internationale.

Cette interrogation a donné naissance à un "Comité conjoint pour la réévaluation du rôle de la Croix-Rouge" formé de personnalités choisies au sein du CICR, de la Ligue et des Sociétés nationales. Ce Comité devait donner un mandat en 1972 à M. Donald Tansley (Croix-Rouge canadienne) qui consistait spécialement:

"- à prendre en considération l'actuelle image de la Croix-Rouge, son statut, les tâches et la coopération de tous les organismes de la Croix-Rouge (CICR, Ligue, Sociétés nationales) ainsi que la répartition du travail entre les divers organismes, les pouvoirs publics et d'autres Agences volontaires;

- à déterminer si le rôle que joue la Croix-Rouge dans la collectivité actuelle, sur le plan international comme sur le plan national, est ce qu'il devrait être et pourrait être, raisonnablement et d'une manière appropriée;

- à clarifier le rôle futur de la Croix-Rouge à moyen et long terme dans la mesure où il s'agit de son image, de son statut et de ses tâches." (23).

L'étude qu'il dirigea de février 1973 à juin 1975 déboucha sur un ensemble de recommandations dont l'examen constitua l'objet essentiel de la XXIIème Conférence internationale de la Croix-Rouge (Bucarest, 1977). Ces recommandations touchent essentiellement à l'examen du rôle fondamental du mouvement, au réexamen de ses fonctions essentielles, au développement des Sociétés nationales, en fait au renforcement du mouvement et de ses institutions, sur la base du constat suivant: "...les défis auxquels la Croix-Rouge, aujourd'hui comme demain, se trouve confrontée n'ont pas leur origine dans son environnement mais dans son sein même." De fait, c'est essentiellement à une claire répartition des tâches entre le CICR d'une part, et Ligue ainsi que les Sociétés nationales d'autre part, qu'il est fait allusion, serpent de mer qui n'a cessé de diviser la Croix-Rouge internationale depuis la première guerre mondiale.

S'agissant du financement, l'étude est restée en surface, se bornant à noter que dans l'ensemble du mouvement, les institutions visaient trop bas pour ce qui est des contributions attendues, et préconisant, dans le cas du CICR, une approche basée sur le principe de l'universalité, qui mettrait tous les Etats signataires des Conventions face à leur responsabilité financière.

En fait, le "Rapport Tansley" ne disposait pas alors d'un recul suffisant eu égard au très récent plan de prospection financière du CICR pour émettre des recommandations pertinentes, sinon différentes de celles qui ont présidé à la mise en oeuvre dudit plan.

Dans son analyse du rapport (24), le CICR ne peut qu'admettre le bien-fondé de la remarque concernant le niveau modeste atteint par les contributions gouvernementales depuis 25 ans, en application de la Résolution XI de la Conférence diplomatique de 1949. Les raisons de cet échec s'expliquaient par la conviction dans laquelle les peuples et gouvernements se trouvaient alors de l'improbabilité d'un retour de la guerre et partant, l'utilité (temporairement) décroissante du mandat du CICR, et d'autre part, le caractère indépendant de l'institution qui empêchait les gouvernements d'en influencer la politique.

On est arrivé ainsi à une situation où le CICR est mandaté par la communauté internationale pour accomplir un certain nombre de tâches, sans pour autant que les textes qui sous-tendent l'exercice de ces activités ne lui en donnent les moyens

en contrepartie. En effet, les moyens financiers cités dans la résolution XI de 1949 n'ont aucun caractère obligatoire.

Quant à l'hypothèse que tous les Gouvernements signataires des Conventions ont un devoir de contribuer aux dépenses normales de l'entretien du CICR, celui-ci rétorque que c'est dans cette perspective que l'institution oriente sa recherche de fonds. Mais ici, le principe d'indépendance dans les activités du CICR - garant de sa neutralité et de son impartialité - est en contradiction avec celui de l'universalité du financement, les Gouvernements signataires des Conventions n'ayant pas pour autant la qualité de membre du CICR, et répugnant dès lors à soutenir régulièrement un organisme à vocation internationale sur lequel ils n'ont aucune prise.

Dans ce même rapport, le CICR finit par logiquement mettre le doigt sur un problème qui est devenu central pour son financement. On peut y lire: "les mêmes gouvernements qui répondent généreusement aux appels spécifiques (pour ces 6 dernières années, plus de 158'000'000 francs) se montrent peu soucieux de contribuer aux dépenses permanentes. Comme si l'on disait aux responsables du service du feu: nous vous dédommagerons chaque fois que vous aurez maîtrisé l'incendie, mais nous n'avons pas de crédits pour subvenir à votre équipement."

Cela signifie que pour les gouvernements, l'aide d'urgence possède un attrait budgétaire en soi, alors que les activités de préparation, de soutien, ou de protection de longue haleine que renferment les charges ordinaires présentent un intérêt moindre. Ce problème pourrait aller en s'accroissant, avec l'offre accrue d'actions à financement "ad hoc" qui s'apparenteront de plus en plus à des actions de secours et dont exciperont les gouvernements sollicités de contribuer aux activités traditionnelles du CICR.

A cet égard, l'influence des médias - via populations et parlements - sur les décisions gouvernementales en matière d'aide humanitaire est d'une incontestable prépondérance, qu'il s'agisse de la presse dans le cas du Nigéria-Biafra, ou, plus récemment, de l'information télévisée dans le cas de l'Ethiopie (25).

11.3.7. La Commission pour le financement du CICR et les Conférences internationales

11.3.7.1. Les actes de la Commission

La Commission pour le financement du CICR, qui en 1969 avait vu passer son effectif de 5 à 7 membres et avait proposé de s'adjoindre les services de trois experts du monde de la finance internationale (26), continuait pour l'essentiel à établir le barème de contributions pour les Sociétés nationales (maintenu à 50% du barème de la Ligue depuis 1959), et à exhor-

ter ces dernières ainsi que les Gouvernements, par le biais des Résolutions, à assurer ou accroître leurs versements réguliers au CICR.

La XXIème Conférence internationale est ainsi amenée à adresser "un pressant appel à tous les Gouvernements signataires des Conventions de Genève pour qu'ils accroissent considérablement leurs contributions au financement permanent du CICR, de sorte que celles-ci atteignent, en 1970, un montant double de celui de 1969", vœu pie dans la mesure où elles ne progresseront que de 8,3% pour s'établir à quelque 4,65 millions de francs.

En 1970, la Commission pour le financement reconfirme son but: "agir sur les Sociétés nationales de la Croix-Rouge afin qu'elles augmentent leur contribution au CICR", se démarquant ainsi de tout interventionnisme auprès des Gouvernements, du moins de sa propre initiative. Elle n'en est pas moins associée dès fin 1971 au plan de prospection financière préparé par MM. Le Fort et Basset, et avait d'ailleurs été chargée de désigner à cette fin trois experts financiers hors du monde Croix-Rouge, MM. H. Abs, H. Guisan et A. Jiskoot. Elle devait avec eux mettre au point la procédure d'approche des six Gouvernements retenus pour le début de la campagne de recherche de fonds, à savoir le Canada, les Etats-Unis, la France, le Japon, la R.F.A. et le Royaume-Uni.

En 1972, la Commission pour le Financement se penche sur le cas des pays en manque de devises et propose l'acquittement des contributions en nature, ainsi que la possibilité pour le CICR d'ouvrir un compte dans ces pays. Déjà envisagées par le CICR, ces solutions avaient été rejetées, les avantages étant trop minces au vu des nombreux inconvénients qui devaient en découler.

Elle s'intéresse également à sa propre composition et propose un renouvellement plus dynamique de ses membres, ainsi qu'une augmentation de leur nombre de 7 à 9, qu'elle inclut dans son projet de Résolution pour la XXIIème Conférence internationale qui doit avoir lieu à Téhéran en novembre 1973. Ce projet de résolution demande également "à toutes les Sociétés nationales de la Croix-Rouge de soutenir l'activité permanente du CICR par une contribution annuelle régulière, au moins égale à la moitié de celle que la Ligue reçoit chaque année pour assurer son propre financement." Ce faisant, la Commission pour le financement tente d'imposer sous forme de résolution le barème lié qu'elle a adopté en 1959. Mais, cette disposition trop coercitive ne sera pas reprise dans la Résolution II de la Conférence de Téhéran, qui, si elle décide de porter de 7 à 9 le nombre des membres de la Commission, se bornera à demander une "contribution régulière" de la part des Sociétés nationales. Quant aux Gouvernements, la Résolution II les enjoint par un "pressant appel" de soutenir "de manière plus systématique et substantielle le financement régulier du CICR", une façon de faire

comprendre que les actions spéciales sont de plus en plus financées au détriment de la structure ordinaire.

Dans sa session de 1974, la Commission pour le financement du CICR, après avoir constaté que le nombre de Sociétés nationales non contributrices s'élève à 50, demande que du temps soit consacré à étudier les moyens de remédier à cette situation. La question des contributions en nature revient sur le tapis, et il est également question d'un plan spécial d'approche pour l'Afrique. Cet ensemble de préoccupations est symptomatique de la perte progressive de substance et d'audience que connaît la Commission.

On notera qu'en 1974, la Begum N. Bhutto assume la présidence (27), alors que M. L. Marti prend part à la séance en qualité de délégué du CICR à la recherche de fonds. Observateur des plus attentifs, la question qui se pose alors à lui est celle de la place de la Commission dans le programme de recherche de fonds qu'il met sur pieds.

De fait, son apparition marque la volonté du CICR d'activer la recherche de fonds auprès des Gouvernements, tout comme elle sanctionne la disparition des trois experts mandatés par la Commission, et en filigrane, le recul de celle-ci. A cet égard, le départ de son président est sans doute plus qu'une coïncidence.

En 1975, la Commission pour le financement du CICR, à l'initiative de son nouveau secrétaire M. Marti, recommande aux Sociétés nationales d'effectuer un versement même symbolique, comme "encouragement moral hautement apprécié et [...] indispensable" (28).

M. Khalid Saleem, en l'absence de la Begum Butto et à sa demande, préside la séance.

A nouveau absente lors de la réunion annuelle de la Commission en 1976, la Begum se fait représenter par M. Syed Wajid Ali. La réunion n'aura d'autre résultat que d'informer les membres de la Commissions des résultats obtenus par le CICR au niveau du financement et des nouvelles démarches entreprises en la matière.

11.3.7.2. L'utilité de la Commission mise en doute

Les doutes quant à l'utilité de la Commission pour le financement du CICR se concrétisent en 1977, peu avant la Conférence internationale de Bucarest, lorsque le délégué du CICR à la recherche de fonds, propose la dissolution de ladite Commission au Conseil exécutif du CICR en soulignant que ses activités sont strictement limitées à la durée de sa séance annuelle, et ne conservent plus qu'un caractère purement informatif.

La proposition de dissolution est soutenue par les Sociétés nordiques de Croix-Rouge, ainsi que par le Secrétaire général de la Ligue, sur la base de l'argumentaire suivant:

- le lien fixe - à raison de 50% du barème de la ligue - entre les contributions au CICR et à la Ligue n'a pas de raison d'être en raison de l'indépendance de développement des programmes des deux institutions,
- un appel financier signé du président du CICR a plus de chance de convaincre que s'il est signé par le président de la Commission, par ailleurs marqué par l'appartenance d'un bloc politique quel qu'il soit,
- enfin, le CICR entretient de plus en plus de relations directes avec les Sociétés nationales (délégations régionales, élargissement des activités et des moyens de communication) (29).

Le 29 septembre 1977, le Conseil exécutif se range à l'avis du délégué à la recherche de fonds et "donne mandat à la direction de trouver les meilleures voies pour que cette dissolution soit interprétée de manière positive par les membres de la Commission et par les Sociétés nationales." (30).

Lors de la Conférence de Bucarest, la Résolution XIII est votée, qui a trait au financement et qui, outre les exhortations d'usage à une participation accrue des Gouvernements et Sociétés nationales, comporte un appel à un soutien même symbolique de la part de ceux qui jusque-là s'étaient abstenus. Cet appel n'aura qu'un effet d'ordre marginal, la participation gouvernementale culminant entre 1980 et 1982 à 61% des Etats signataires, contre 55% en 1977, niveau auquel elle redescendait en 1983. Quant aux Sociétés nationales, la participation en 1977 était la plus basse depuis le début de la décennie (49%), et devait culminer à 60% en 1983, avant de se réduire à la moitié des Sociétés nationales reconnues en 1986.

La dissolution de la Commission n'est cependant pas prononcée lors de la Conférence. Elle fera l'objet d'une décision lors de la prochaine session, à Manille en 1981, qui, contre toute attente, consacrera son maintien suite à une autre appréciation de son utilité par le nouveau délégué à la recherche de fonds, M. S. Nessi.

NOTES:

- (1): cf. United Nations Handbook 1987, New Zealand Ministry of Foreign Affairs, Wellington 1987.
- (2): essentiellement dans les domaines économique et social où l'on n'en dénombre pas moins de 150.
- (3): source: Rapport du groupe d'experts intergouvernementaux de haut niveau chargé d'examiner l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies, doc. (A/41/49), Nations Unies, New York 1986.
- (4): 179ème rang en 1984, cf. ATLASCO 1987
- (5): cf. Rapport de la Banque Mondiale sur le développement dans le monde.
- (6): de 0.01 à 0.04 pour cent dans l'exemple cité ci-dessus.
- (7): Les Etats membres de l'UIT fixent eux mêmes la catégorie de contributeur dans laquelle ils souhaitent apparaître, alors que pour les 3 autres institutions, les quotes-parts dépendent d'autres facteurs. Ainsi la quote-part du Libéria au budget de l'OICM s'élève-t-elle à 13,12% pour l'année 1987, alors qu'elle est de 0,01% au budget ordinaire de l'ONU.
- (8): à titre d'exemple, AIEA: 112 membres, OMS: 165 membres.
- (9): Statuts de la Ligue, article 4.
- (10): Si le Comité original mené par Henry P. Davison était basé à Paris, le premier siège de la Ligue se trouva être Genève. Cependant, des désaccords croissants avec le CIOR et des considérations d'ordre économique la feront déloger de Genève à Paris en 1922, de la Cour St-Pierre à la rue Newton. La Ligue y restera jusqu'à 1939, quand l'imminence de la conflagration mondiale lui fera chercher refuge à Genève où elle réside depuis).
- (11): cf. "Eléments pour l'histoire de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge", Henry W. Dunning, Genève 1969.
- (12): Juillet 1946, session du Conseil des Gouverneurs de la Ligue à Oxford.
- (13): cf. Conférence de Stockholm, 1948, Commission générale, point XI "Financement de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge".
- (14): Rapport général de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, de 1952 à 1956, présentée à la XIème Conférence internationale de New Delhi, 1957.
- (15): ibidem.
- (16): Il s'agit de facto d'un refus dans certains cas.
- (17): cf. "Action du Comité International de la Croix-Rouge dans les pays arabes de 1955 à 1971", D 1206, Genève 1972.

- (18): sources: - ONUCED, Manuel de statistiques du commerce international et du développement, éditions 1983 et 1986.
- FMI, Statistiques financières internationales, avril 1987,
- OCDE, Perspectives économiques, décembre 1987.
- (19): soit 1'758'515 francs suisses, cf. supra.
- (20): cf. le cas de la Libye.
- (21): qui ont signé séparément les Conventions de Genève.
- (22): selon la classification de la Banque mondiale.
- (23): Rapport final: un ordre du jour pour la Croix-Rouge, Donald D. Tansley, juillet 1975.
- (24): cf. "Le CICR, la Ligue et le Rapport Tansley", Genève 1977.
- (25): reportage de la BBC le 23 octobre 1984 au soir.
- (26): cf. Résolution VIII de la XXIème Conférence internationale, Istanbul, septembre 1969.
- (27): M. A. van Emden, démissionnaire en 1973 avait remis la présidence au représentant du Croissant-Rouge pakistanaï, rôle joué temporairement cette année-là par M. Rahimtoola.
- (28): cf archives du CICR, recommandation de la Commission pour le financement, 28.10.75.
- (29): cf. archives du CICR, document CE 25, 21 septembre 1977.
- (30): cf. archives du CICR, PV CE N°157 du 29.9.77.

XII. LA PERIODE HAY OU LE PASSE RECENT

Des changements radicaux par leur ampleur étaient intervenus, on l'a vu plus haut, alors que le CICR se trouvait confronté à sa plus grande opération de l'après-guerre, celle du Nigéria-Biafra.

La première moitié des années soixante-dix devait voir l'édification d'une infrastructure renforcée et dynamisée, capable d'affronter les nouveaux défis que lui créaient des situations conflictuelles en nombre croissant et aux aspects de plus en plus complexes. Cette infrastructure, aux facettes tant opérationnelles (protection et assistance sur le terrain) que juridiques et financières allait alors trouver sa cohésion et connaître un formidable essor sous la présidence de M. Alexandre Hay, avocat et ancien directeur général de la Banque nationale suisse.

Succédant au mandat court - mais combien délicat - d'Eric Martin qui avait remplacé au pied levé Marcel Naville, Alexandre Hay préside dès juin 1976 aux destinées d'un CICR alors en croissance accélérée.

Il assurera pendant plus de dix ans la présidence du Comité, marquant durablement de son empreinte une institution dont la prééminence sur la scène internationale n'était plus à prouver.

Rompu aux exercices financiers à l'échelle internationale de par sa charge antérieure, il a également su faciliter le développement à chaud d'un système de financement propre à garantir l'essentiel des activités du CICR.

12.1. L'EVOLUTION DES ACTIVITES

La décennie soixante-dix est en effet marquée par un accroissement constant des manifestations de violence politique autour du globe, essentiellement dans sa première moitié. L'année 1980 enregistre quant à elle un doublement de l'indice général utilisé par l'Institut Français de Polémologie (1), situation s'aggravant encore dans les années suivantes (Iran/Irak, Afghanistan, Liban, Philippines,...).

Il convient de souligner également que désormais, de nouveaux foyers conflictuels se déclarent, sans que les anciens ne s'éteignent. Par ailleurs, ceux-là étant essentiellement de type interne (à l'exception d'Iran/Irak et des Malouines), ils ont révélé une implication croissante de la population civile qui devait alors payer un tribut d'autant plus lourd que la guerre se voyait compliquer de catastrophes naturelles (sécheresses, inondations, etc.).

La nécessité d'opérations de secours se trouvait dès lors amplifiée, alors que leur logistique était rendue plus ardue par les activités militaires, autant de raisons qui devaient pousser le CICR sur le devant de la scène humanitaire.

La conséquence en fut un accroissement corrélatif du nombre de pays connaissant une présence du CICR, qu'elle soit de type permanent ou temporaire. Ainsi, de 1974 à 1984, ce nombre est passé de 42 à 86 et coïncide avec un doublement des délégations à travers le monde. Les principaux théâtres d'opération ont alors pour noms:

- Angola,
- Chili,
- Chypre,
- Timor, Timor-Est, puis l'Indonésie,
- Liban,
- Afrique australe,
- Corne de l'Afrique,
- Tchad,
- Argentine,
- Nicaragua,
- Kampuchea (à la frontière thaïe), avec les réfugiés d'Asie du Sud-Est,
- Salvador,
- Pakistan (victimes du conflit en Afghanistan),
- Iran/Irak,
- Pologne,
- Philippines,

ainsi que l'Ouganda, les Malouines, Grenade, le Sahara occidental ou l'Espagne et l'Irlande au titre de la détention politique, sans oublier Israël et les Territoires occupés pour mentionner l'action la plus ancienne à ce jour.

Durant la même période, le personnel (tant au siège que les expatriés) devait tripler passant de quelque 350 employés à plus d'un millier.

L'aspect recettes et dépenses est envisagé ci-dessous dans le détail. On se bornera ici à souligner qu'elles ont suivi naturellement l'évolution exponentielle des activités, atteignant 256 millions de francs (budgets confondus) en 1986, contre 49 millions en 1976, ce qui, compte tenu de la hausse des prix subie dans l'intervalle représente près d'un quadruplement en valeur réelle (de 48'763'000 francs en 1976 à 186'848'000 francs au même pouvoir d'achat en 1986).

12.2. LE FINANCEMENT DES ACTIVITES

Chacune des actions listées plus haut, ainsi que celles moins connues mais tout aussi importantes menées par les délégations régionales comme par le siège du CICR, qu'il s'agisse de l'Agence centrale de recherche, de la diffusion ou de la coopération avec les Sociétés nationales par exemple, va s'inscrire dans l'une des deux structures budgétaires que le CICR a conservées. Cette affectation s'opère selon des critères qui, bien que strictement fixés au départ, n'ont pu résister au caractère essentiellement "ad hoc" qu'a revêtu le développement de l'institution (2).

On se souvient qu'une fois le gouvernement suisse gagné - financièrement avant tout - à la cause du CICR, ce dernier tourne ses regards vers l'extérieur, en vue d'obtenir une contrepartie aux largesses fédérales.

Nous allons entrevoir ci-dessous dans quelle mesure cette quête a abouti, tant en fonction de la pression de l'environnement politique et économique, que de la structure budgétaire duale mise en place à cet effet.

12.3. LES DEUX STRUCTURES

12.3.1. Le budget extraordinaire

Sous-produit de l'opération Nigeria-Biafra, le budget extraordinaire est en fait un ensemble composite qui regroupe les différents budgets d'actions urgentes et d'envergure, pour lesquelles des fonds sont généralement nécessaires à très court terme.

Un budget spécial est prévu pour chaque opération, dont les dépenses, de caractères aussi occasionnel qu'imprévisible, sont financées de façon "ad hoc" par des dons sollicités au moyen d'appels spéciaux lancés auprès des gouvernements comme des Sociétés nationales. L'appel annuel général lancé au mois de mars est renforcé au cours de l'année par des appels complémentaires destinés à couvrir toute modification d'importance, qu'il s'agisse de développements extraordinaires ou du lancement d'une nouvelle action d'urgence.

A l'instar du Fonds pour Actions de Secours duquel il est issu et qu'il a totalement dépassé dès 1968, le budget extraordinaire se nourrit tant de "cash" que de dons en nature et en services (3).

Les moyens reçus pour couvrir telle opération lui sont généralement affectés par les donateurs, et un rapport décrivant l'utilisation de ces fonds est remis périodiquement aux donateurs (rapports dits "PMN", du nom de la firme de contrôle externe). Par ailleurs, des "aitrapa" (situation reports) sont régulièrement envoyés aux donateurs afin de les tenir au courant de l'évolution des programmes qu'ils soutiennent financièrement. Mensuel par le passé, le rythme de leur production s'est ralenti pour devenir trimestriel et permettre une information plus étoffée.

12.3.1.1. Du côté des dépenses

Sur la période courant de 1976 à 1987, les dépenses encourues sont passées de 28'517'000 à 147'467'000 francs, en passant par un pic de plus de 300 millions en 1985 en raison de l'ampleur de l'opération de secours menée en Afrique, dont la composante éthiopienne n'était pas des moindres (4).

Si des actions spéciales telles que celles de Chypre et du Chili, puis plus tard d'Argentine et de Pologne connaissent un terme assez rapide, on ne peut en dire autant des autres actions qui semblaient devoir perdurer, jusqu'à ce que, dès 1988, s'impose une nouvelle volonté internationale en vue du règlement des conflits régionaux.

On trouvera également en annexe l'évolution, exprimée en francs dépensés, des principales actions spéciales engagées dès 1976.

Le budget extraordinaire couvre les dépenses des actions spéciales sur le terrain, de même que les frais relatifs aux "Task Forces" responsables de ces actions au siège du CICR, soit:

- frais de personnel (local, expatrié, ainsi que "Task Forces" à Genève),
- frais d'équipement,
- achats de secours,
- frais de transport et de distribution,
- autres frais (administration, contrôle, publications).

Par ailleurs, l'augmentation tant du nombre que de l'ampleur de ces actions a généré un accroissement général des coûts de la structure ordinaire, sans qu'il soit pour autant aisé d'en déterminer la part exacte. C'est pourquoi une ancienne habitude a été réactualisée, qui consistait à prélever un pourcentage fixe des secours distribués afin de couvrir la hausse subséquente des frais généraux.

Ainsi en 1978 (avec effet dès 1979), il a été décidé d'une participation de la structure extraordinaire aux recettes du budget ordinaire, "l'overhead", qui représente une part fixe (5% au départ, augmentés à 6.5% lors de la préparation du budget de 1983) des dépenses en espèces sur le terrain budgétisées.

Intervenant après trois ans de déséquilibre budgétaire prononcé de la structure ordinaire, cette décision trouve un fondement rationnel dans la charge tant directe qu'indirecte que faisait peser la structure extraordinaire sur celle-là. De fait, du bureau du président au service de nettoyage, il n'est pas un rouage du siège qui n'ait ressenti une pression supplémentaire suite au développement des actions spéciales.

12.3.1.2. Du côté des recettes

Les contributions au budget extraordinaire sont majoritairement le fait des gouvernements comme on le voit sur le grapha indiquant la composition des recettes en espèces du budget extraordinaire (5).

La CEE est devenue un partenaire de poids depuis 1977, spécialement lorsqu'une aide substantielle est requise en matière alimentaire.

Un troisième groupe identifiable est celui des Sociétés nationales, avec, au gré des événements, une participation qui peut se révéler massive.

12.3.1.2.1. Le financement par les gouvernements

Un petit nombre de gouvernements seulement ont soutenu les actions spéciales puis le budget extraordinaire du CICR à travers les années, nombre qui semble devoir se réduire actuellement (6).

Il est le fait d'un groupe de pays s'apparentant de près à celui des pays industrialisés.

Ainsi depuis 1967, les mêmes gouvernements se retrouvent dans le peloton de tête des contributeurs aux actions spéciales, à savoir les Etats-Unis, le Canada, la Suisse, le Royaume-Uni, et plus récemment, la Suède, la Norvège et les Pays-Bas. Viennent ensuite la R.F.A., le Japon (contributions erratiques), la Danemark, puis, avec un effort moindre en termes absolus, l'Italie, la Belgique, la Finlande, l'Autriche, l'Arabie saoudite, l'Irlande, la Luxembourg, la France, l'Irak et la Grèce (7).

Les sommes allouées par les gouvernements aux actions du Budget extraordinaire du CICR ressortissent en général aux dépenses des Etats liées à l'aide publique au développement (APD ou ODA en anglais), que ce soit au sein d'un ministère de la coopération ou à l'intérieur d'une subdivision du ministère des affaires étrangères.

Ainsi, à telle action ou programme régional du CICR correspondra une politique géographique du Gouvernement en termes d'APD, signifiant un budget spécifique ex-ante ou un compte de résultat ex-post incluant les participations aux divers organismes d'aide multilatérale.

Au bénéfice d'une sorte de contrat public tacite, il dépendra des programmes en cours du CICR et de son image (efficacité, crédibilité) que sa part de l'enveloppe globale augmentera ou non.

En fait, l'aide humanitaire, comme partie de l'APD, relève de la théorie des biens publics, avec pour caractéristique essentielle qu'il s'agit d'un bien public international, à l'image des services rendus par les agences spéciales des Nations Unies - ou par certaines firmes multinationales - dans la domaine de la communication, météorologie, éducation et culture, ou des réfugiés. Le HCR est d'ailleurs l'organisme le plus proche du CICR, tant par son mandat que par sa taille et partant, son budget.

L'APD, à l'exception notoire des pays nordiques, est malheureusement l'enfant pauvre des budgets publics, son degré de priorité étant généralement faible, avec pour conséquence que ses montants sont en général les derniers à être réajustés... ou les premiers à être réduits.

Il est en effet délicat - car impopulaire - pour un parlement de promouvoir l'aide étrangère dans une situation économique défavorable, spécialement en cas de fort sous-emploi.

Par conséquent, et à moins d'un lien fixe avec le budget ou le PNB (ce qui est le cas dans les pays nordiques) les sommes à disposition évoluent de façon erratique. On notera également que l'aide humanitaire, concept et programmes historiquement plus récents, souffre plus rapidement des aléas conjoncturels par rapport à la coopération au développement qui généralement est au bénéfice d'une infrastructure mieux établie - car plus ancienne - au sein des gouvernements.

Ce constat posé, il dépendra alors des divers organismes d'aide multilatérale, de leurs programmes en cours et de leur capacité à "vendre leurs produits", que leur part de l'enveloppe globale ira ou non en augmentant.

Le CICR compte parmi ces vecteurs, et en 1987 il était encore considéré parmi les représentations étrangères à Genève, comme fiable et fournissant un produit "typiquement suisse", c'est-à-dire onéreux mais efficace. Ces remarques intervenaient à un moment où le HCR se trouvait sur la sellette en raison d'un processus de réduction de la taille de sa fonction administrative qui tardait à donner ses fruits.

On se souvient que le soutien à l'opération Nigeria-Biafra provenait avant tout des Etats-Unis, de la Suisse, de la R.F.A. et du Royaume-Uni.

Des lendemains de cette guerre au début de la période Hay, c'est le Japon qui disputera le premier rang des contributeurs

aux Etats-Unis, de 1973 à 1975 spécialement. La raison est à imputer au caractère fortement régional et politisé de l'aide humanitaire japonaise (le Japon n'est pas à cet égard seul dans son cas). En effet, le total des contributions extraordinaires du gouvernement en question au CICR est allé au financement de l'opération GOI-INDSEC durant cette période (8).

Le tableau ci-après donne une idée de l'aide en espèces fournie par les différents gouvernements dès 1976:

	Total - CEE (1'000 FS)	USA %	CDN %	UK %	SWE %	NL %	CH %
1976	31'825	63.0	8.6	4.0	2.3	4.6	1.6
1977	7'064	21.2	15.7	0.4	5.1	25.4	2.8
1978	23'426	31.2	17.5	10.7	2.4	9.9	4.9
1979	54'127	29.3	9.9	8.7	10.3	7.1	7.1
1980	58'750	29.8	11.7	12.5	7.4	7.8	4.5
1981	71'979	40.7	10.1	7.2	7.1	5.0	2.9
1982	91'789	41.7	9.3	3.8	6.8	3.1	6.9
1983	114'082	37.4	9.5	6.4	7.5	3.8	11.4
1984	156'956	39.5	7.4	7.2	6.2	4.5	9.6
1985	185'401	39.1	8.2	10.8	9.4	2.5	6.5
1986	151'009	37.9	8.0	8.6	11.6	4.3	8.1
1987	116'440	32.7	6.6	11.5	10.1	3.5	10.1
1988	156'196	22.4	9.1	14.3	14.5	0.0	10.5

	RFA %	NOR %	DK %	JPN %	AUS %	IT %	FIN %	FR %
1976	2.6	5.4	0.8	0.1	0.0	0.1	0.2	0.1
1977	0.0	9.1	10.5	0.0	0.0	0.4	0.4	0.0
1978	4.3	10.8	5.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.7
1979	6.0	2.9	0.4	6.8	7.8	0.0	0.2	0.9
1980	8.0	3.9	1.0	2.5	4.5	0.4	0.5	0.0
1981	7.5	4.3	1.8	7.7	4.2	0.0	0.4	0.0
1982	4.4	5.0	3.9	5.5	4.1	0.0	0.8	0.7
1983	5.5	6.0	2.7	3.7	2.9	0.5	0.6	0.6
1984	5.4	6.6	2.1	2.2	5.5	1.3	0.6	0.7
1985	9.5	3.7	2.4	2.2	1.1	2.5	0.4	0.6
1986	7.3	4.0	3.2	2.8	1.3	1.2	0.2	1.0
1987	8.0	2.1	4.3	2.9	1.2	1.9	3.3	1.3
1988	14.3	2.9	4.1	2.6	0.8	3.6	1.5	1.1

12.3.1.2.2. Tendances générales de comportement

Avant d'entreprendre une analyse plus détaillée de la participation des Etats ou groupes d'Etats au financement extraordinaire du CICR, il est nécessaire de mettre en lumière certaines tendances générales de comportement.

Les raisons qui poussent un pays à pratiquer une politique humanitaire sont proches de celles qui régissent sa coopération au développement. Elles associent un niveau relativement élevé de bien-être à un ensemble d'intérêts d'ordre géopolitique et économique, sous-tendus par une culpabilité historique plus ou moins diffuse. C'est notamment le cas des anciennes puissances coloniales envers les pays ayant accédé à l'indépendance.

Dans le cas de l'aide humanitaire, il faut souligner un aspect supplémentaire qui est l'impact médiatique des événements sur la population, généralement amplifié par la caisse de résonance que constituent les Parlements.

Il n'est pas étonnant que des sommes importantes parviennent à être débloquées par certains gouvernements en fonctions des situations d'urgence ainsi que de l'intérêt qu'elles suscitent dans la population. Il n'est pas étonnant non plus que ces sommes connaissent de larges fluctuations au cours des années.

Parmi les gouvernements que l'on retrouve fidèlement au rang des contributeurs du CICR (comme du HCR d'ailleurs), tous s'appuient sur un appareil public de coopération au développement, qu'il soit ministère en tant que tel, ou qu'il dépende du Ministère des Affaires étrangères.

Un tel appareil comprend généralement une division spécialisée dans l'aide d'urgence ou aide humanitaire.

Au budget de ces entités gouvernementales se trouve une allocation pour les cas d'urgence qui empruntera le canal de l'aide bilatérale ou celui de l'aide multilatérale, selon la volonté d'un gouvernement d'utiliser ses propres ressources ou de remettre ses fonds à un vecteur international d'aide comme le CICR ou certaines agences spécialisées des Nations Unies (9), d'où la floraison d'inscriptions diverses sur les sacs de céréales, censées individualiser auprès des bénéficiaires tout ou partie de l'aide distribuée.

La plupart des comportements financiers des gouvernements vis-à-vis des Budgets extraordinaires du CICR trouvent leur source dans une modulation des différentes clés ci-dessous:

- bien-être,
- intérêt géopolitique,
- intérêt économique,
- degré de culpabilité historique,
- retentissement médiatique,
- prééminence de l'aide bilatérale.

Vu l'urgence des programmes concernés et le caractère "ad hoc" des sommes débloquées, l'évolution des taux de change par rapport au franc suisse prend ici une dimension marginale en tant que facteur explicatif, ce qui n'est pas le cas s'agissant des contributions au budget ordinaire.

Les Etats-Unis viennent en première position de la participation au Budget ordinaire avec des contributions qui ont oscillé entre 30 et 40 % du total gouvernemental de 1976 à 1988, ce qui a représenté, bon an mal an, de 25 à 30 % des dépenses "cash" de ce budget et correspond à la part des Etats-Unis aux Fonds

Depuis toujours intéressés par les opérations en Afrique, les Etats-Unis ont versé des contributions record en 1984, 1985 et 1986 au budget "Afrique général". L'autre récipiendaire majeur étant le Liban dans les années 1976 (17 millions de FS) puis 1982 à 1984 (35 millions de FS sur les 3 ans).

Dès 1982, les opérations "Kampuchea-Thaïlande", "Réfugiés Afghans au Pakistan", et "Amérique centrale" devaient également connaître une aide aussi régulière que substantielles des Etats-Unis.

Si d'autres opérations telles celles au Chili, à Chypre, au Sahara occidental ou Timor-Est ont reçu des fonds américains, il en est une pour laquelle un intérêt furtif en 1981 ne manque d'étonner, c'est celle d'Iran/Irak qui reçut l'équivalent de 422'000 francs suisses de la part du "Bureau for Refugee Programme". Un intérêt difficile à expliquer autrement que par le "benign neglect" quand on sait le déintérêt marqué des Etats-Unis à l'égard de ce conflit.

Le poids des Etats-Unis dans le Budget extraordinaire du CICR constitue évidemment un problème délicat s'agissant de l'image de neutralité requise par l'institution, d'autant plus s'il est mis en regard de l'apport des pays de l'Est, nul jusqu'à présent.

Cependant, face aux critiques éventuelles, le CICR a beau jeu d'arguer de l'absence de ces derniers (et d'autres) pays de ses tables, qui le force à recourir à quelques "locomotives financières" seulement.

Plus grave sans doute est le problème du levier qu'un puissant contributeur tel les Etats-Unis pourraient être tentés d'utiliser en vue d'infléchir les activités du CICR pour les mettre au diapason de leur politique étrangère.

Fort heureusement, le Marché Commun offre de plus en plus un contrepoids de taille, si bien que sa contribution totale au Budget extraordinaire (en espèces, services et nature) a dépassé celles des Etats-Unis en 1986.

Contributions aux budgets du CICR: USA versus CEE (en milliers FS)

En 1986:	Budget ordinaire	Budget extraordinaire	Nature + Services	Total
Les Douze	7'119	46'315	6'404	52'719
CEE (Organis.)	-	22'855	21'430	44'285
Total Marché Commun	7'119	69'170	27'833	97'003
Etats-Unis	8'303	57'214	6'813	72'330
Etats-Unis + Marché Commun	15'422	126'384	34'646	169'333
Total général (Pays + CEE)	62'494	173'863	43'662	280'020
En 1987:	Budget ordinaire	Budget extraordinaire	Nature + Services	Total
Les Douze	7'889	35'915	1'157	44'962
CEE (Organis.)	-	4'664	13'229	17'893
Total Marché Commun	7'889	40'580	14'386	62'855
Etats-Unis	6'919	38'117	464	45'500
Etats-Unis + Marché Commun	14'808	78'696	14'850	108'355
Total général (Pays + CEE)	65'182	121'329	17'395	204'446

En 1987:	Budget ordinaire	Budget extraordinaire	Nature + Services	Total
Les Douze	11'321	49'309	6'014	66'647
CEE (Organis.)	-	12'902	11'164	24'067
Total Marché Commun	11'321	62'211	17'179	90'713
Etats-Unis	6'300	35'016	3'284	44'600
Etats-Unis + Marché Commun	17'621	97'227	20'463	135'313
Total général (Pays + CEE)	75'007	169'098	30'632	276'679

On remarquera néanmoins que si le rapport est de plus en plus en faveur du Marché Commun, celui, combiné des deux blocs face aux autres donateurs, perd graduellement en force, si bien qu'ils représentent dès 1988 moins de la moitié de la participation gouvernementale totale aux budgets extraordinaires (espèces, nature et services).

Ce rééquilibrage dans la composition de l'appui des gouvernements au budget extraordinaire serait des mieux venus s'il n'était induit - négativement - en grande partie par une baisse drastique de la contribution américaine (- 26 millions de FS entre 1986 et 1988). Dans cet intervalle, ce sont d'autres pays tels la Suède, la Finlande, le Canada, le Danemark, la Suisse et le Pakistan qui ont comblé le vide ainsi créé.

L'analyse comparative des contributions "cash" des gouvernements au budget extraordinaire du CICR (CEE exclue en tant qu'organisation contributrice), voit donc les Etats-Unis en première position, avec une moyenne de 37.0% sur la période 1976 - 1987. L'évolution démontre cependant une détérioration de la participation tant absolue que relative des Etats-Unis depuis 1985, celle-ci étant tombée à quelque 22% en 1988.

Le Canada se trouve en seconde position, avec une participation moyenne de 10.2% sur la même période, et une baisse substantielle en 1986, signe précurseur des difficultés économiques qui devraient dès 1989 réduire de moitié les montants mis à disposition du CIDA (Canadian International Development Agency) pour la coopération au développement et l'aide humanitaire.

Vient ensuite le Royaume-Uni, en hausse quasi constante depuis 1982 pour sa part dans le budget extraordinaire avec une moyenne de 7.7% sur la période considérée.

La Suède occupe la quatrième position, également en hausse sur les onze ans, montrant une participation moyenne de 7.2%.

Au cinquième rang, les Pays-Bas ont une participation moyenne de 6.8% avec un pic en 1977 (participation relativement substantielle aux opérations en Afrique du Sud et Ogaden) et un creux absolu en 1988 où aucune contribution n'est parvenue au CICR dans le cadre du budget extraordinaire.

La Suisse suit immédiatement, avec une moyenne de 6.4% sur la période sous revue, pour une participation de type erratique par rapport à la stabilité de son engagement financier vis-à-vis du budget ordinaire.

Une analyse légèrement plus poussée permet de noter que jusqu'en 1982, et à l'instar des pays nordiques en particulier, l'appui helvétique relève essentiellement du saupoudrage. En 1982, l'aide se concentre sur le Moyen-Orient (75% de sa participation va aux opérations Liban et Irak) et va dès lors montrer une certaine propension à venir en aide aux rares actions déficitaires telles Irak/Iran (5 millions de FS en 1983, 6 millions en 1984, 5.5 millions en 1985) de même qu'aux actions - notamment africaines - à budgets exceptionnels dès 1984.

Avec une participation relative stable depuis 1978, la R.F.A. a compté pour une moyenne de 5.7% de la participation gouvernementale au budget extraordinaire et occupe de ce fait le septième rang.

On trouve en huitième position la Norvège (5.3%), suivie du Danemark (3.2%), la Finlande se trouvant, elle, au quatorzième rang (0.6%) ce qui amène la moyenne du taux de participation des pays scandinaves à 16.3% soit en moyenne le sixième du total des contributions. Cette part est d'ailleurs passée à un quart en 1988.

Le Japon, en dixième position, fait preuve d'une participation stable depuis 1984, et une moyenne de 3.0% entre 1976 et 1987, qui contraste pour les montants absolus avec son engagement extraordinaire de 1973 à 1975, sans pour autant différer dans l'affectation géographique de son aide, puisque les montants sont presque exclusivement réservés à l'opération Kampuchea - Thaïlande.

Participations relatives des gouvernements au budget extraordinaire du CICR de 1976 à 1987 (par rapport au total des contributions gouvernementales en espèces, CEE exclue en tant qu'organisation)

	Moyenne des taux de participation	Taux 1988	Rang moyen
Etats-Unis	37.0	22.4	1
Canada	10.2	9.1	2
Royaume-Uni	7.7	14.3	3
Suède	7.2	14.5	4
Pays-Bas	6.8	0.0	5
Suisse	6.4	10.5	6
R.F.A.	5.7	8.4	7
Norvège	5.3	2.9	8
Danemark	3.2	4.1	9
Japon	3.0	2.6	10
Australie	2.7	0.8	11
Italie	0.7	3.6	12
Qatar	0.7	0.0	13
Finlande	0.6	1.5	14
France	0.6	1.1	15
Belgique	0.6	0.0	16
Arabie Saoudite	0.5	0.0	17
Irak	0.3	0.0	18
Irlande	0.2	0.0	19
Autriche	0.1	0.1	20

En onzième position, l'Australie voit sa part diminuer graduellement. Uniquement centrée sur l'Asie (Cambodge-Thaïlande, Timor-Est puis l'Indonésie) au début, la participation du Gouvernement australien va ensuite s'orienter - tout en diminuant - vers d'autres régions (l'Afrique essentiellement).

Douzième, l'Italie fait un effort financier louable depuis 1983, ce qui l'amène au 8ème rang des contributeurs en 1988. Cela est dû avant tout à une réorientation plus généreuse de la politique italienne en matière de coopération au développement.

Bien que quatorzième, la Finlande est un cas similaire à l'Italie, avec un accroissement substantiel de sa contribution au budget ordinaire en 1987 qui, quasiment maintenu en 1988 donne pour cette dernière année un taux supérieur à la moyenne des années 1976 à 1987.

Autres pays à verser des contributions de façon régulière, la France et la Belgique, ont une participation moyenne identique (0.6%). Cependant, les deux cas sont fort différents.

En effet, la France présente la particularité de remettre au

CICR une enveloppe globale, par ailleurs dénuée d'"earmarking", qui, par un accord devenu tacite, est à partager entre les deux budgets. C'est bien là un signe du relatif désintérêt de ce pays pour l'aide multilatérale, qui se comprend d'autant mieux au vu de l'engagement bilatéral de la France en matière de coopération au développement, et plus récemment, d'aide humanitaire. On notera cependant que la contribution paritaire est en hausse constante, bien que légère.

La Belgique, quant à elle, présente des contributions fluctuantes et de plus en plus faibles, la partie "coopération" du budget gouvernemental étant des premières à souffrir des problèmes économiques qu'affronte le pays.

Irlande et Autriche ferment le tableau (qui ne comprend que les taux moyens de 0.1% et plus) avec des contributions relativement plus faibles, quoique plutôt régulières.

Enfin, il faut noter que maints pays ont versé des contributions sporadiques, voire uniques, dont l'importance en fait apparaîtra certains vers la bas du tableau.

Il en va ainsi de l'Arabie Saoudite (3.1% du total des contributions gouvernementales cash en 1976, affectés à l'opération Liban), du Qatar (6.0% en 1977 et 2.3% en 1982 pour le Liban), l'Irak (2.8% en 1982 pour le Tchad), la Jordanie et le Koweït (chacun 0.6% en 1982 pour le Liban).

Contributions en nature:

Outre les versements effectués en espèces, certains gouvernements ont également contribué aux actions spéciales du CICR par des donations en nature, de type alimentaire avant tout.

Il faut remonter à l'opération Nigeria-Biafra pour en voir les premières manifestations.

Puis, dès 1975, l'aide alimentaire de la CEE et de la Suisse apparaît comme telle dans les Rapports d'activité.

On trouve ci-dessous les montants en question sur la période 1976-1987 (en milliers de FS):

	CEE	Suisse
1976	28'704	5'174
1977	31'798	2'403
1978	18'340	2'598
1979	18'237	3'104
1980	15'027	2'874
1981	28'423	3'514
1982	28'468	3'488
1983	16'395	3'113
1984	20'976	7'532
1985	33'220	6'313
1986	21'430	4'741
1987	13'229	1'120

A partir de 1983, tant les comptes de résultat que le détail des contributions comprennent une colonne pour les prestations en nature et en services.

De fait, le développement de ses activités va pousser la CICR à accepter un montant accru de prestations en nature et services. L'année 1985 constitue un sommet à cet égard, avec des prestations en nature atteignant l'équivalent de quelque 169.2 millions de francs, pour lesquelles les gouvernement comptent à raison de 114.5 millions et la CEE 33.2 millions de francs.

Le classement ordinal présenté plus haut ne prend évidemment pas en compte la capacité de financement des différents contributeurs.

Une analyse plus fine à cet égard, quels que soient les agrégats macro-économiques utilisés pour la pondération (Produit national brut, Population, Taille du budget gouvernemental, etc...), tend à démontrer que les pays du Nord - scandinaves en particulier - font un effort qui relègue loin derrière les puissances économiques telles les Etats-Unis, le Japon, voire la France.

La constatation prévaut également pour les contributions versées aux fonds volontaires des Nations unies, et plus généralement dans le cadre de l'Aide Publique au Développement (11).

12.3.1.2.3. Le financement par les Sociétés nationales

Au cours de la période Hay, les contributions des Sociétés nationales (SN) ont représenté entre 4.1% (1983) et 19.8% (1980) des contributions totales en espèces au Budget extraordinaire.

Le nombre des SN donatrices a quant à lui oscillé entre 18 (1983) et 31 (1977). En 1987, 23 Sociétés participaient pour une portion de 6.2% du total desdites contributions.

::

Contributions des SN au Budget extraordinaire du CICR
(milliers de FS)

	Nombre de SN	Total	% des contrib. au B. extr.
1975	28	11'804	21.2
1976	27	1'950	5.8
1977	31	1'441	13.1
1978	23	5'343	17.3
1979	24	8'400	11.8
1980	26	19'230	19.8
1981	25	8'101	8.2
1982	23	10'325	9.0
1983	18	5'595	4.1
1984	21	8'848	4.2
1985	24	42'402	15.2
1986	19	11'243	6.0
1987	23	8'061	6.2
1988	22	9'061	5.0

Même si leur participation relative est généralement plutôt faible, les SN conservent une importance substantielle dans l'éventail des sources de financement du Budget extraordinaire. D'une part, elles offrent une alternative par rapport aux gouvernements, pondérant autant que possible la suprématie de ces derniers, et offrent d'autre part une possibilité de mobilisation rapide de fonds non négligeable, comme cela fut le cas en 1980 et 1985: en 1980, les SN d'Australie, Danemark, Pays-Bas, Royaume-Uni et Etats-Unis se mobilisaient massivement pour l'opération Kampuchea-Thaïlande, alors qu'en 1985, la société américaine de Croix-Rouge lançait une collecte spéciale dont l'équivalent de 20 millions de francs suisses étaient alors versés au CICR pour ses opérations de secours en Afrique.

A l'instar des gouvernements, on retrouve ici un groupe reatréint de sociétés donatrices, parmi lesquelles avant tout, les Croix-Rouges nordiques, nord-américaines, australienne et britannique. Le tableau général n'est en fait pas réellement différent de celui des gouvernements contributeurs, à l'exception de la Suisse, dont la Société nationale ne tient pas le rang - par ailleurs spécial - de son gouvernement. On a déjà vu qu'entre le CICR et la Croix-Rouge suisse les rapports dans le domaine financier relèvent historiquement de la concurrence, voire de l'antinomie, ce qui explique l'engouement relatif de celle-ci pour les opérations de celui-là.

Chaque société de ce groupe s'est dotée au fil des ans d'un département des opérations extérieures, renforçant par là

l'image de solidarité internationale et l'assise de la Croix-Rouge comme agence volontaire dans des pays où prévaut de façon croissante le concept de coopération active au développement.

On notera encore que ces mêmes SN offrent au CICR une assistance substantielle en services, sous la forme de spécialistes mis à disposition à titre gracieux, dans le domaine médical et celui des secours. Ceci permet au CICR de pallier partiellement les problèmes posés par l'étroitesse du marché du travail en Suisse, problèmes d'autant plus aigus que les besoins sont en général aussi massifs qu'urgents. Par ailleurs, ce groupe de Sociétés nationales intervient de façon régulière auprès du CICR, par le biais de prestations en nature (matériel de secours, médical ou autre).

Contributions des Sociétés nationales en nature et services et effectifs mis à disposition du CICR

	Valeur des contr. en nature + serv.	Personnel mis à disposition du CICR
1983	30'285'000.-	187
1984	28'456'000.-	205
1985	20'898'000.-	284
1986	13'205'000.-	216
1987	10'039'000.-	212
1988	21'883'000.-	331

De 1983 à 1988, période pour laquelle ces données sont connues, l'Allemagne vient au premier rang des Sociétés contributrices. On trouve immédiatement à sa suite les Croix-Rouges scandinaves, le Suède et la Finlande connaissant un essor remarquable, de même que le Danemark.

S'agissant des contributions sous forme de mise à disposition de personnel spécialisé, la Croix-Rouge finlandaise vient en tête avec près de 150 spécialistes fournis entre 1984 et 1988, suivie de près par les Croix-Rouges d'Allemagne fédérale, de Suède, du Danemark puis d'Italie.

Cette forme de coopération est indispensable et permettra, en se développant encore, de combler une partie des lacunes du CICR, tant dans le recrutement de personnel spécialisé que dans l'obtention de fonds auprès des Sociétés nationales et, par le truchement de celles-ci parfois, auprès de certains gouvernements.

L'analyse des séries chronologiques de contributions en espèces démontre un degré élevé de "réactivité" des SN face aux macro-événements d'ordre politico-humanitaire.

Ainsi, l'année 1975 est caractérisée par un pic lié à l'opération INDSEC. Le pic suivant intervient en 1980 et concerne toujours la même région (Kampuchea-Thaïlande). Un sommet intermédiaire est atteint en 1982 avec les contributions pour l'action Liban, alors que le maximum est atteint en 1985 en raison de la couverture des activités de secours en Afrique, dont notamment la contribution spéciale américaine citée plus haut. A cette notable exception près les versements annuels, individuellement pris, ont plafonné à trois millions de francs.

Le tableau ci-dessous donne une idée de la participation relative des plus importantes parmi les Sociétés nationales contributrices au budget ordinaire durant la période sous revue.

Participations relatives des SN au budget extraordinaire du CICR de 1976 à 1987

Société de Croix-Rouge:	Moyenne des taux de participation	Taux 1988	Rang moyen
suédoise	20.5	25.8	1
norvégienne	11.0	2.9	2
britannique	9.8	5.4	3
finlandaise	8.0	12.4	4
américaine	7.7	6.1	5
de R.F.A.	7.5	3.8	6
canadienne	6.1	4.4	7
nippone	5.4	8.5	8
danoise	4.9	3.8	9
des Pays-Bas	4.7	12.7	10
austrelienne	3.5	1.4	11
suisse	2.4	0.0	12

La prépondérance des Sociétés nordiques est patente, avec la Croix-Rouge suédoise comme locomotive, suivie des Sociétés norvégienne (participation en nette régression depuis 1983) et finlandaise.

Ces mêmes donateurs fournissent l'essentiel de l'assistance des SN en nature (tentes, couvertures, matériel médical) et services (mise à disposition de spécialistes) au budget extraordinaire du CICR. Ainsi, pour les années 1985 à 1988, retrouve-t-on les Sociétés suivantes en début de palmarès:

Dons en nature et services de certaines SN au budget extraordinaire.
de 1985 à 1988 (en milliers de FS)

	1985	1986	1987	1988
CR suédoise	2'672	2'168	1'035	6'973
CR de R.F.A.	4'424	2'290	1'081	1'383
CR finlandaise	933	1'411	2'014	3'404
CR norvégienne	3'144	1'552	521	358
CR britannique	1'707	943	889	1'576
CR danoise	1'184	483	664	2'497
CR des Pays-Bas	608	320	351	1'735
CR suisse	801	638	529	1'053

12.3.2. Le Budget ordinaire

Ensemble de plus en plus complexe et de moins en moins réductible, le budget ordinaire a connu maints avatars durant la période Hay.

Aux modifications côté dépenses correspondaient de nouvelles stratégies du côté du financement - et vice-versa - dont les résultats ont permis à l'édifice ordinaire de traverser sans trop d'encombres les années courant de 1976 à 1987

12.3.2.1. Les dépenses

Exprimées en valeur réelle (francs de 1976), les dépenses du budget ordinaire se trouvaient en 1976 au plus bas niveau de la décennie, avec un total de 20'246'000 francs. Elles devaient quasiment tripler jusqu'à 1987, atteignant alors 58'617'000 francs (ou 81'458'000 francs valeur 1987, compte tenu d'une inflation de 39% sur toute la période).

En termes de croissance, on note une forte augmentation de 1978 à 1980, à la suite d'une quasi-stagnation, fruit d'une véritable politique de compression des dépenses depuis 1970. Dès 1980, elles augmentent à un rythme annuel de 10% en moyenne.

Evolution des dépenses du Budget ordinaire

	Dépenses ordinaires ('000 FS)	IPC (1976 = 100.0)	Dépenses réelles	
			('000 FS 1976)	indice
1975	20'571	144.8	20'925	103.4
1976	20'246	147.3	20'246	100.0
1977	22'550	149.1	21'662	107.0
1978	27'480	150.7	22'042	108.9
1979	34'502	156.1	25'931	128.1
1980	37'604	162.4	31'294	154.6
1981	37'604	173.0	32'017	158.1
1982	44'444	182.7	35'832	177.0
1983	51'991	188.1	40'714	201.1
1984	59'659	193.6	45'392	224.2
1985	66'660	200.2	49'046	242.3
1986	76'243	201.8	55'651	274.9
1987	81'458	204.7	58'617	289.5
1988	90'802	208.5	64'149	316.8

Une part des dépenses ordinaires ne concerne que cette structure, à savoir:

(chiffres 1987
milliers FS)

- les activités dites "de soutien siège et terrain" (politique générale, conduite des opérations, personnel, soutien technique, Fundraising)	20'287 (24,3%)
- les activités de gestion (gestion financière, comptabilité, contrôle de gestion, traitement de l'information, intendence, administration)	11'602 (13,9%)
S'y ajoutent des dépenses et charges hors-budget (attributions à diverses provisions fonds pour investissement)	5'582

D'autres activités sont exercées à la fois dans le cadre des structures ordinaire et extraordinaire, à savoir:

- activités de protection et d'assistance	18'728 (22,5%)
- Agence Centrale de Recherche	4'929 (5,9%)
- assistance médicale	3'295 (4,0%)
- assistance matérielle, secours (y compris transports)	4'672 (5,6%)
- promotion du Droit International Humanitaire	19'816 (23,8%)

Les dépenses liées à la protection et l'assistance aux victimes de conflits (prisonniers de guerre, détenus politiques, réfugiés, civils déplacé) se sont réparties assez également entre les deux structures, la structure ordinaire comprenant des actions de long terme et de sensibilité importantes comme Israël-Territoires occupés et l'Afrique du Sud (raisons politiques liées à l'earmarking des montants alloués et désintérêt

par rapport à une situation de long terme dénuée du caractère d'urgence) ou des actions de très court terme et financièrement facilement absorbables telles les Malouines ou Grenade. Au chapitre de l'Agence, les dépenses se sont également réparties assez uniformément entre les deux budgets, le budget ordinaire couvrant les dépenses du SIR (Service International de Recherche à Arolsen, lié à la seconde guerre mondiale), ainsi que les activités centrales de l'Agence, dont le coeur est sis à Genève.

S'agissant des activités d'assistance, tant médicale que matérielle, la proportion minime (8,5% et 6,3% respectivement) incluse dans le budget ordinaire représente l'appui logistique et la coordination nécessaires depuis le Siège.

Quant à la promotion du D.I.H., l'essentiel de l'effort est concentré sur le Siège, les dépenses de la structure extraordinaire à cet égard relevant des activités de diffusion des quelques délégations régionales qui ne dépendaient pas du budget ordinaire.

13.3.2.2. La couverture des dépenses

En tant que soutien aux activités traditionnelles et d'appui, le budget ordinaire est relativement prévisible. Paradoxalement, sa couverture est loin d'être évidente, car s'il fait appel à des versements réguliers, il tend à la création auprès des contributeurs de postes budgétaires fixes. Ces derniers ne sont pas évidents à obtenir et démontrent ensuite une forte résistance au changement. Ce dernier élément surtout a constitué un écueil pour le CICR, dont le budget a connu un formidable développement, et ce, dans un environnement économique des plus troublés.

Alors qu'en 1970, le budget ordinaire formait les trois quarts du budget "cash" total en espèces, un quart revenant aux activités extraordinaires, ce rapport devait s'inverser totalement dès 1979 (12).

Avant de se tourner du côté des recettes ordinaires, il est intéressant de voir globalement dans quelle mesure la couverture de ces dépenses a été assurée par les recettes habituelles (13):

Année	Recettes habituelles ('000 FS)	-	Dépenses ordinaires ('000 FS)	=	Excédent ou Déficit ('000 FS)
1975	20'844		20'571		273
1976	21'373		20'246		1'127
1977	21'754		21'927		(173)
1978	23'859		22'550		1'309
1979	29'307		27'480		1'827
1980	35'757		34'502		1'255
1981	41'293		37'604		3'689
1982	48'383		44'444		3'939
1983	57'241		51'991		5'250
1984	63'557		59'659		3'898
1985	68'663		66'660		2'003
1986	86'563		76'243		10'320
1987	83'651		81'458		2'193
1988	98'805		90'802		8'003

De 1975 à 1977, le CICR doit faire face à un déséquilibre budgétaire prononcé, les recettes ordinaires ne suivent pas la cadence de dépenses fortement lées d'inflation, sans espoir apparent d'amélioration malgré une hausse sensible des contributions gouvernementales en 1978.

La mesure prise en vue de remédier à cet écart préoccupant consiste - on l'a vu plus haut - en une participation de la structure extraordinaire (sous la forme d'un pourcentage de 5% de ses dépenses en espèces sur le terrain) aux recettes du budget ordinaire, participation décidée de manière fixe dès 1978 pour le budget de 1979.

Cette participation avait été négociée par la direction du CICR en 1973 à la demande de J.-P. Hocké qui fit alors la démonstration de la répercussion de l'extraordinaire sur l'ordinaire, en ressortant en guise de palliatif une mesure en place lors de la seconde guerre mondiale, à savoir un "prélèvement jusqu'à 5% pour financer cette charge invisible".

La surcharge alors occasionnée par les activités en Indochine avaient eu temporairement raison des réticences du Comité. Cependant, les scrupules seront plus forts en 1977-1978, années durant lesquelles aucun overhead n'est prélevé. C'est à partir de 1979 que la pratique sera quasi institutionnalisée.

L'"overhead" est augmenté à 6,5% lors de la préparation du budget 1983.

La polémique a toujours été vive autour de l'overhead, s'agissant de sa nécessité, de son niveau, et de sa justification auprès des donateurs avant tout. Raisonnable, voire insuffisant jusqu'à 1983 (il rapportait 4 millions de francs alors

qu'il était censé en couvrir 6 en 1982), son produit est en passe de devenir disproportionné, suite aux actions d'envergure entreprises depuis (14) même si l'année 1985 est à considérer comme atypique.

L'imbrication tant directe qu'indirecte de la structure extraordinaire est telle qu'un calcul précis de son incidence paraît illusoire. Cependant, une approche différenciée aurait été souhaitable, qui permettrait de moduler le niveau de l'overhead sur une base plus souple d'après la type d'action ou de dépenses par exemple, ce qui ne manquerait de lui conférer une plus grande crédibilité.

Contrairement aux prévisions pessimistes, l'institution connaît dès 1978 une suite d'exercices ordinaires bouclant par de substantiels excédents de recettes. Le mouvement s'amplifie en 1981, lorsque le raffermissement du dollar s'ajoute à la hausse des taux d'intérêt et à un contrôle accru des dépenses. L'excédent des recettes habituelles (contributions des gouvernements, Sociétés nationales, dons divers, revenus de placement et overhead) sur les dépenses effectives est de 3'689'000 francs en 1981 et en promet autant pour l'année suivante.

De telles perspectives permettent alors au CICR d'intégrer une partie des activités extraordinaires d'Amérique latine au budget ordinaire, soit l'action Nicaragua, dont il a pris le déficit en charge à fin 1981. Ce transfert a pour effet de créer 25 postes supplémentaires au sein de la structure ordinaire en 1982 et 1983 (dès 1984, le budget extraordinaire réintègre ces postes dans un appel "Amérique centrale". Ceci démontre autant la bonne santé du budget ordinaire d'alors, qu'un souci de ne pas le rendre trop patent.

12.3.2.3. Les sources de financement du Budget ordinaire

On se souvient qu'historiquement, les gouvernements ont détrôné les Sociétés nationales en tant que principaux bailleurs de fonds du CICR et ce, dès la seconde guerre mondiale. L'évolution des contributions, durant la période Hay, rend compte d'une prédominance nette des gouvernements, la Confédération suisse assurant à elle seule entre 36,2% (1981) et 58,5% (1976) des recettes habituelles du Budget ordinaire.

On retrouve ci-après, en valeurs et en pourcentages, l'apport relatif des principales sources financières du Budget ordinaire:

Evolution de la composition des recettes du B. ordinaire
(en milliers de FS)

	Gvts.	dont CH	Soc.Nat.	Overhead	Total recettes habituelles
1975	16'095	12'500	1'246	869	20'844
1976	17'041	12'104	1'482	673	21'373
1977	18'506	12'500	1'622		21'754
1978	17'951	12'500	1'986		23'859
1979	21'216	14'500	2'301	1'882	29'307
1980	24'393	14'500	2'196	5'768	35'757
1981	31'275	15'352	2'568	3'501	41'293
1982	38'357	20'000	2'518	3'997	48'383
1983	40'088	20'000	2'967	5'821	57'241
1984	44'030	20'000	2'759	9'584	63'557
1985	38'835	20'000	3'546	17'783	68'663
1986	62'632	40'000	3'311	10'344	86'563
1987	63'432	40'450	3'238	8'370	83'652
1988	75'007	45'600	5'579	10'954	98'805

En pourcentages:

1975	77.2	60.0	6.0	4.2	
1976	78.6	56.6	6.9	3.1	
1977	85.1	57.5	7.5	0.0	
1978	75.2	52.4	8.3	0.0	
1979	72.4	49.5	7.9	6.4	
1980	68.2	41.1	6.1	16.1	
1981	80.5	37.2	6.2	8.5	
1982	82.0	41.3	5.2	8.3	
1983	70.9	34.9	5.5	10.2	
1984	69.5	31.5	4.3	15.1	
1985	56.6	29.1	5.2	25.9	
1986	72.4	46.2	3.8	11.9	
1987	75.8	48.4	3.9	10.0	
1988	75.9	46.2	5.6	11.1	(15)

Deuxième source de financement en importance, les Sociétés nationales ont cédé le pas à l'overhead dès 1980. Celui-ci, hormis les deux années exceptionnelles que furent 1984 et 1985, tend à se stabiliser aux alentours de 10% des recettes du Budget ordinaire.

Deux autres sources de financement retiennent notre attention. D'une part, les contributions de sources privées, constituées essentiellement de dons et legs non assignés, mais comprenant également l'effort des entreprises suisses. Le cumul de ces contributions, de 1.7 millions de francs en 1976, a plafonné en-deçà de 5 millions en 1986 et 1987.

D'autre part, la Ville et le Canton de Genève, dont les budgets affichent certains montants dévolus à l'aide internationale, apparaissent comme nouveaux bailleurs de fonds réguliers. Le canton devait verser 500'000 francs au Budget ordinaire en 1985, alors qu'en 1986, les deux entités publiques y souscrivaient pour un montant de 1'250'000 francs augmenté à 1'750'000 en 1987.

12.3.2.3.1. Le financement par les gouvernements

Comme on a pu l'observer pour le Budget extraordinaire, le Budget ordinaire du CICR trouve également historiquement son équivalent au sein des budgets gouvernementaux, du moins pour ce qui est des principaux interlocuteurs financiers de l'Institution.

Les sommes réservées au CICR apparaissent fréquemment au budget des Etats au chapitre "Contributions aux organisations internationales" (16).

L'épaisseur de l'enveloppe est par essence moins variable que celle prévue pour la coopération au développement et l'aide d'urgence. Les modifications font en général suite à des coupes ou augmentations linéaires du budget (politique budgétaire restrictive, indexation au niveau du coût de la vie, etc..) ou changements dans la ligne de la politique extérieure.

142 Etats étaient parties aux Conventions de Genève en 1976 et 78 d'entre eux participaient alors au financement du CICR par le versement d'une contribution régulière, soit un taux de participation de 55% environ.

En 1987, le nombre des Etats parties est de 166 à fin décembre; lors de la même année, le CICR a enregistré les contributions de 81 gouvernements, donc participation inférieure à la moitié (49%). De 1976 à 1987, la moyenne annuelle montra 85 gouvernements contributeurs, ceci en dépit de l'appel lancé en 1977 à Bucarest (17) pour une participation même symbolique des gouvernements et des sociétés nationales.

Nombre de gouvernements contribuant au budget ordinaire du CICR

1975	67		
1976	77	1983	86
1977	79	1984	92
1978	83	1985	92
1979	83	1986	80
1980	83	1987	81
1981	88		
1982	92	1988	95

Cependant, si le taux de participation des Etats est faible au regard de leurs obligations, et partant, dommageable au principe d'universalité sur lequel s'appuie la Croix-Rouge, il est à relever que sur les 40 pays les plus riches du monde et produisant plus de 90% des richesses de la planète, le nombre des contributeurs au budget ordinaire du CICR est de 36, et que des 25 premiers, seule l'Union soviétique est absente sur toute la période.

Depuis 1976, 4 pays parmi ces 25 sont venus grossir les rangs des contributeurs, à savoir la Chine, l'Argentine, l'Arabie saoudite et la Tchécoslovaquie.

Seul point négatif, la défection récente d'une partie des pays arabes (18).

Contributions gouvernementales au budget ordinaire

	Total ('000 FS)	Valeurs réelles ('000 FS 1976)	% des dépenses
1975	16'095	16'373	78.2
1976	17'041	17'041	84.2
1977	18'506	18'283	91.4
1978	17'951	17'546	79.6
1979	21'216	20'020	77.2
1980	24'393	22'125	70.7
1981	31'275	26'629	83.2
1982	38'357	30'925	86.3
1983	40'088	31'393	77.1
1984	44'030	33'500	73.8
1985	38'835	28'573	58.3
1986	62'632	45'717	82.1
1987	63'432	45'645	77.9
1988	75'007	52'991	82.6

Les contributions gouvernementales, à l'instar des dépenses du Budget ordinaire, ont quasiment triplé en volume réel et quadruplé en valeur nominale, durant la période sous revue. Elles représentent plus de 63 millions de francs pour des dépenses de quelque 84 millions en 1987.

La couverture des dépenses par les gouvernements apparaît en baisse régulière depuis 1982 pour atteindre un plancher à 58,3% en 1985 et remonter fortement suite à une forte hausse des contributions gouvernementales en 1986.

Le mouvement le plus important durant la période 1976-1987 est sans conteste le doublement de la contribution régulière de la Confédération suisse. Celui-ci fait suite à la présentation du plan "Avenir" dont il est question plus loin, et va de nouveau dans le sens d'une participation à la moitié des dépenses ordinaires. En plus des contributions aux budgets ordinaire et extraordinaire, la Confédération a financé à raison de 15 millions de francs la construction en 1984 d'un nouveau bâtiment pour l'Agence de recherche.

La question de l'indépendance du CICR vis-à-vis de la Suisse a été soulevée à mainte reprise, tant au sein des Chambres fédérales qu'à l'intérieur de l'institution.

Dans le domaine de sa gestion, le CICR a toujours refusé le contrôle des services financiers fédéraux, en arguant du caractère international de ses sources, de l'impact négatif sur ceux qui déjà critiquent son indépendance, et de la redondance, étant donné les deux formes de contrôle - interne et externe - pré-existant pour les deux budgets.

On notera cependant l'exception que constituèrent les crédits complémentaires durant la courte existence de la structure temporaire (1972-1977), crédits qui firent l'objet d'un contrôle fédéral, ceci à deux reprises.

Du point de vue politique, s'il n'y a aucun lien de dépendance directe, il serait toutefois faux de penser à un cloisonnement total. C'est plutôt au concept de "communauté d'intérêts" qu'il convient de faire appel lorsque sont évoqués les liens qui unissent la Confédération et le CICR, "cette institution privée, à laquelle on a attribué des fonctions publiques..." selon Max Petitpierre.

En effet, s'il n'en est pas un instrument sous contrôle, le CICR sert néanmoins la politique extérieure de la Suisse dont la composante humanitaire n'est pas le moindre pilier et opère en quelque sorte un doublant de la représentation diplomatique. Cependant, si la Confédération suisse contribue de façon déterminante au budget ordinaire du CICR, elle n'en exerce pas pour autant un levier direct sur les décisions de l'institution.

Avec plus de 80 gouvernements contributeurs, une analyse détaillée de chaque cas serait aussi fastidieuse que dépourvue d'objet. Pour plus de renseignements statistiques à cet égard,

on se reportera au tableau des contributions gouvernementales au budget ordinaire en annexe.

Le tableau ci-dessous, quant à lui, indique l'évolution relative de la position des 10 premiers gouvernements à avoir financé ce budget. Confédération suisse incluse.

Ces statistiques sont présentées en valeur réelle, de façon à indiquer l'évolution des participations gouvernementales en francs suisses à pouvoir d'achat inchangé.

D'autre part, cela permet de déceler, par référence au tableau suivant (évolution de la valeur extérieure réelle du FS) dans quelle mesure les surévaluations récurrentes du FS (1978-1980, puis 1986-1988) ont eu un impact sur les fonds régulièrement versés au CICR.

Contributions des gouvernements au budget ordinaire du CICR de 1975 à 1988 en valeur réelle ('000 FS 1976)

	CH	E.-U.	Italie	France	CDN	RFA	SW	JPN	UK	Austral.
1975	12'716	1'263	125	191	71	306	117	77	119	138
1976	12'104	1'038	67	177	126	290	648	73	91	163
1977	12'349	1'250	51	283	137	305	616	90	102	258
1978	12'218	922	92	238	338	326	220	77	206	189
1979	13'683	1'217	91	448	529	342	256	149	345	174
1980	13'334	1'713	213	916	483	489	290	218	390	270
1981	13'072	5'184	655	899	951	432	278	312	396	451
1982	16'125	4'789	1'156	1'062	817	519	896	503	678	434
1983	15'661	6'211	1'034	842	732	477	319	680	728	488
1984	15'217	7'032	1'016	817	1'010	470	377	784	472	500
1985	14'715	3'407	1'338	814	1'043	452	482	763	504	312
1986	29'197	6'060	1'732	1'147	721	668	713	803	407	234
1987	29'107	4'979	2'038	1'119	777	650	681	939	422	264
1988	32'215	4'451	2'794	1'173	1'178	824	1'193	1'125	816	418

Part nationale relative en % des recettes gouvernementales :

1976	72.7	6.2	0.4	1.1	0.8	1.7	3.9	0.4	0.5	1.0
1987	67.9	11.6	4.8	2.6	1.8	1.5	1.6	2.2	1.0	0.6
1988	60.8	8.4	5.3	2.2	2.2	1.6	2.3	2.1	1.5	0.8

Le deuxième contributeur en importance est le gouvernement des Etats-Unis avec une participation qui a frisé en 1984 le 50% de la contribution suisse, avant de subir en plein les effets de la forte surévaluation du franc suisse par rapport au dollar dès fin 1985.

La surévaluation du franc suisse était d'ailleurs un phénomène généralisé vis-à-vis de toutes les principales devises, ce qui a valu pour 1985 une baisse des contributions de près de 5 millions de francs, que seuls la Suisse et les Etats-Unis allaient redresser l'année suivante, la Suisse par un doublement de sa contribution (+ 20 millions de francs) et les Etats-Unis par un retour temporaire au niveau antérieur.

Indice de la valeur extérieure du franc suisse (base 100 = 1973)
par rapport à 7 monnaies (19)

vis-à-vis:	R.F.A.	Canada	E.-Unis	France	Italie	R.-Uni	Suède	Indice synthét. 15 pays
1973	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1974	105.5	102.8	105.1	110.7	109.2	105.3	107.8	101.9
1975	116.7	118.9	118.6	108.8	110.6	110.4	113.1	105.6
1976	120.2	112.7	117.7	116.3	132.3	122.5	113.0	106.4
1977	113.1	118.9	116.8	115.4	126.6	115.0	110.3	105.4
1978	128.9	158.5	147.2	131.7	147.2	130.9	137.1	114.6
1979	125.9	166.1	147.3	124.9	140.0	116.5	135.0	114.3
1980	122.2	155.5	134.1	113.1	123.0	92.8	121.0	109.8
1981	129.9	128.9	110.3	116.6	124.1	86.5	117.4	104.9
1982	135.3	122.2	106.2	128.8	129.5	94.2	137.1	105.7
1983	137.3	114.9	102.6	135.8	126.4	103.5	152.9	105.7
1984	137.4	106.4	90.4	133.3	121.3	102.9	140.4	102.7
1985	137.5	106.7	86.4	128.0	119.4	98.9	134.5	101.8
1986	139.8	143.5	116.5	132.5	121.1	116.2	146.9	108.9
1987	142.2		137.7	136.7	123.0	122.7	154.0	114.2
1988	142.2		137.8	137.2	122.9	111.7	146.1	111.6

En troisième position des contributeurs sur la période, l'Italie fait preuve d'une progression qui, à l'exception des années 1983-1984, prend des allures d'exponentielle, phénomène par ailleurs déjà relevé dans le cadre du budget extraordinaire. Quatre pays lui emboîtent le pas, à savoir la France, le Canada, la Suède et le Japon, avec un niveau à peu près égal de contributions en 1988.

On notera encore la présence derrière ce groupe de la République fédérale d'Allemagne, avec un niveau de départ plus élevé en 1975-1976 mais un taux d'accroissement plus faible.

On remarque généralement une augmentation des contributions en 1981, fruit à la fois des efforts du délégué au financement, et à une amélioration sur le front de la surévaluation.

Puis dès 1984, l'ensemble des contributions subit fortement l'appréciation en termes réels du franc suisse (plus de 11% entre 1984 et 1987).

A l'image de 1981, la situation est caractérisée par une amplification des opérations liées au budget extraordinaire et partant, un accroissement du volume d'activités du budget ordinaire comme structure de soutien.

Mais en 1985, ce surcroît de charges coïncide - à la différence de 1981 - avec une forte augmentation de la valeur réelle du franc suisse. Heureusement, et on l'a vu plus haut, l'"overhead" fera plus que combler l'écart en 1985, alors que 1986 voit les premiers fruits des négociations autour du "Plan Avenir" sous la forme d'un doublement de la contribution suisse.

12.3.2.3.2. La financement par les Sociétés nationales

Historiquement le plus ancien soutien financier du Comité, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge continuent de jouer un rôle fondamental dans le financement du CICR, tant par leur participation directe que par leur situation privilégiée auprès de leurs gouvernements respectifs, situation qui en fait souvent un maillon indispensable dans la chaîne du financement.

Contrairement à la Ligue, le CICR ne reçoit des contributions des Sociétés nationales que sur une base strictement volontaire. A l'instar des gouvernements, celles-ci ne participent pas dans leur totalité au financement du CICR.

Ainsi en 1976, si 69 sur un total de 124 Sociétés reconnues versaient une contribution régulière au CICR, elles n'étaient que 63 en 1987, quand bien même 20 nouvelles Sociétés avaient été reconnues dans l'intervalle. Pendant la même période, le taux de participation devait passer de 56 à 43% avec une chute brutale dès 1983 où il culminait à 59% et cela malgré les résolutions réitérées lors des dernières Conférences internationales, insistant sur le versement de contributions, fussent-elles symboliques.

Contributions des Sociétés nationales au Budget ordinaire
du CICR

	contributions des Sociétés nationales ('000 FS)	valeurs réelles ('000 FS 1976)	% des dépenses ordinaires
1975	1'246	1'268	6.1
1976	1'482	1'482	7.3
1977	1'622	1'603	7.4
1978	1'813	1'772	8.0
1979	2'301	2'171	8.4
1980	2'196	1'991	6.4
1981	2'568	2'186	6.8
1982	2'518	2'030	5.7
1983	2'967	2'323	5.9
1984	2'759	2'099	4.8
1985	3'546	2'609	5.3
1986	3'311	2'417	4.3
1987	3'238	2'330	4.0
1988	5'579	3'941	6.1

Du point de vue du volume des contributions, il convient de noter un accroissement réel, même si celui-ci ne suit pas le rythme des dépenses ordinaires, comme en atteste le pourcentage décroissant de la dernière colonne.

La remarquable augmentation enregistrée en 1985 provient avant tout de l'accueil favorable réservé au "Plan Avenir". Cette même année voit par ailleurs la Croix-Rouge suisse reprendre le versement de sa contribution régulière, versement interrompu depuis 1946 en vertu d'un accord sur la collecte respective des deux institutions en Suisse.

On a déjà pu noter que le budget extraordinaire exerce un attrait spécial sur les sociétés nationales des pays industrialisés, si bien qu'elles semblent vouloir y pleger l'essentiel de leur effort. En 1981, une enquête rassemblait l'avis de 54% de l'ensemble des Sociétés nationales quant à leur participation au financement du CICR. Parmi elles, la grande majorité se déclarait en faveur d'un financement du budget ordinaire du Comité international, tout en en reconnaissant cependant la responsabilité première aux gouvernements.

La plupart d'entre elles étaient par ailleurs favorables à une relation avec le barème de la Ligue.

Au titre de Sociétés opposées à un financement régulier du CICR, les Croix-Rouges scandinaves font montre d'une virulence particulière, qu'elles motivent par leur refus de financer un autre budget ordinaire que celui de leur Fédération, la Ligue. A cet égard, la Société nationale norvégienne ne verse plus de contribution régulière depuis 1965, tout en participant activement au budget extraordinaire, tant par des dons en espèces qu'en services.

En raison de leur faible participation à la couverture des dépenses du budget ordinaire du CICR - inférieure à 5% depuis 1984 - les Sociétés nationales sont devenues de facto une source auxiliaire de financement. A cet égard, le CICR semble avoir tenté avant tout de conserver l'acquis en termes absolus, tout en suscitant un accroissement du nombre de Sociétés contributrices en vue d'accroître le degré d'universalité de son financement.

Plus important est le maintien et le développement des autres formes de coopération liées au budget extraordinaire, telles la mise à disposition de personnel, d'équipement ou de secours (contributions en biens et services).

Au chapitre des contributions régulières en provenance des Sociétés nationales, on ne peut manquer de relever le faible taux de réussite de la Commission pour le financement du CICR dans ses appels en vue de stimuler les versements annuels en faveur du Comité international.

Malgré diverses tentatives visant à y inclure d'autres partenaires potentiels que les Sociétés nationales, la Commission en est fondamentalement restée à sa formule originale.

Sa position et ses rapports privilégiés avec le CICR n'ont pas toujours eu l'heur de plaire à la Ligue et il s'en est fallu de peu pour que la Commission ne disparaisse au début des années 80. Elle devait être sauvée au cours de la Conférence de Manille, grâce notamment à la nomination de quelques membres plus actifs.

En fait, le maintien de la Commission a gardé une certaine importance pour le CICR, et ce, en dépit de la création de la Division du financement, qui devait dès lors assumer l'essentiel des tâches liées aux appels pour le budget ordinaire. Elle représente un lien permanent avec l'ensemble des Sociétés nationales permettant de les associer peu ou prou à son financement régulier, alors qu'en contrepartie, le besoin de les informer correctement les met au bénéfice d'un "audit" spécial.

Dans la période étudiée, les contributions des Sociétés nationales n'ont pas augmenté de plus de 50% en valeur réelle, en dépit de l'essor prodigieux qu'ont connu les activités du CICR. La réticence paraît toujours importante à l'égard du budget ordinaire, ce qui est particulièrement frappant de la part des Sociétés financièrement fortes. Quant aux autres, leur partici-

pation est avant tout subordonnée aux rentrées financières d'une part, et d'autre part à la difficulté à obtenir des devises.

Ce dernier point est pour beaucoup dans le taux finalement faible de participation des Sociétés nationales. A cet égard, et comme pour les gouvernements d'ailleurs, une solution doit être recherchée en vue d'un financement en monnaies nationales, du moins dans le cas des pays hôtes ou voisins d'une délégation.

Du total des Sociétés nationales reconnues, seules 53 ont contribué fidèlement au budget ordinaire du CICR. Au nombre de celles-là, une dizaine seulement fait montre de contributions régulièrement accrues, à savoir les Sociétés nord-américaine, danoise, espagnole, française, indienne, indonésienne, italienne, norvégienne, suédoise et l'Alliance des Croix et Croisants-Rouges soviétiques.

Pour conclure sur le chapitre des Sociétés nationales, il convient de souligner la perte de terrain progressive de cette catégorie de contributeurs, en dépit de certains comportements individuels contraires au "trend" général.

Les Sociétés excitent souvent de la sollicitation de la Ligue, mais on ne saurait trop insister sur la nécessité d'une participation - fût-elle symbolique - de toutes les Sociétés nationales au financement du CICR, tant l'universalité prend d'importance comme manifestation de la solidarité du Mouvement envers les activités du CICR.

Et si une expansion du rôle des Sociétés nationales dans le soutien au budget ordinaire paraît illusoire, il faut comprendre que celles capables d'un appui plus substantiel préféreront le placer sur des actions au goût du jour, auxquelles elles pourront éventuellement être associées par la biais du personnel spécialisé qu'elles peuvent mettre à disposition du CICR, et à même de leur valoir une notoriété accrue dans leur pays. Une telle participation relève de la structure extraordinaire, et, dans son esprit, se rapproche plus de l'intervention solidaire des Sociétés nationales de secours aux premières heures de la Croix-Rouge.

13.3.2.3.3. Le Plan Avenir

Fruit d'une intense réflexion menée de sa genèse en 1981 à sa présentation en 1985, le Plan Avenir couronne en quelque sorte l'édifice financier en place au milieu des années 1980.

Réflexion sur le rôle du CICR à l'horizon 2000, le Plan Avenir décrit la croissance inévitable qui mènera le CICR à ce seuil, le contrôle qualitatif qu'il entend y attacher, et partant, les moyens sans lesquels la réalisation des objectifs ainsi fixés resterait lettre morte.

Le CICR en est arrivé à définir un concept de base pour la taille de son infrastructure ordinaire, qui est celui de l'état de préparation permanente. Cette infrastructure comprendrait ainsi une partie de l'appareil extraordinaire, principalement les délégations régionales, de façon à être en mesure d'intervenir efficacement dans les plus brefs délais autour du globe.

D'aucuns pourraient estimer cette réintégration paradoxale, le budget ordinaire étant notoirement plus difficile à couvrir. Cependant, la démarche ne manque pas d'opportunité, car d'une part elle sert de prétexte en vue de susciter une hausse des contributions (20) et d'autre part, elle sert de justification à un overhead de plus en plus substantiel.

Qui plus est, le plan prévoyait une modulation de la réintégration des postes en question (une soixantaine) en fonction de l'accueil que lui réserveraient les contributeurs.

L'essentiel de la réflexion "Avenir" repose donc sur l'idée que le CICR doit être en mesure d'intervenir en tout lieu et temps nécessaire en s'appuyant sur un appareil permanent à croissance contrôlée. L'aspect financement passe au second plan et ne participe qu'à titre subsidiaire dans la prise de décision. Cette subordination du financement aux opérations s'inscrit directement dans la ligne des décisions prises à chaud lors du conflit Nigeria-Biafra et de diverses actions d'urgence ultérieures.

Pour les besoins de l'urgence humanitaire, les rapports dialectiques sont inversés, dans la mesure où "le CICR, au lieu de suivre la politique de ses moyens, doit obtenir les moyens de sa politique" (21).

Le Plan Avenir a été présenté en 1985, soutenu par des missions spéciales dans le cas des gouvernements les plus importants. La Confédération suisse, première contactée, a parfaitement accepté le plan, restant par là-même fidèle au "principe des 50%", et a décidé sur cette base d'une contribution annuelle régulière de 40 millions de francs en 1986-1987 et 45 millions pour les deux années suivantes.

S'agissant des autres gouvernements, on relève une augmentation substantielle mais passagère de la contribution américaine, alors que l'Allemagne fédérale, la France, l'Italie et la Suède font montre d'une compréhension plus durable bien que moins importante.

Quant aux Sociétés nationales, l'accueil réservé au Plan Avenir ne devait pas se traduire par un changement dramatique des habitudes de contribution. L'année 1986 assistant plutôt à une diminution des versements par rapport à l'année précédente.

12.3.2.3.4. Les tentatives de diversification de la recherche de fonds

Le dynamisme et la diversification ont joué un rôle clé dans la période 1976-1987, de nombreuses initiatives ayant été prises à cet égard.

Dans le cadre du budget ordinaire, on notera l'approche des organisations régionales de pays (Conseil de l'Europe, l'OUA, l'OECE, l'OCI) et l'Union inter-parlementaire (UIP), visant à promouvoir une politique de sensibilisation indirecte des pouvoirs publics par le biais des parlementsaires.

A un niveau beaucoup plus local, c'est les entités publiques cantonales et communales qui étaient approchées, en vue d'obtenir des contributions d'une part, et des modifications fiscales de façon à favoriser les dons en faveur du CICR. Des résultats positifs furent enregistrés au niveau des contributions dès 1985. En 1988, les cantons de Genève du Tassin et de Berne ont versé 1'660'000 francs, alors qu'une demi-douzaine de communes genevoises et Bellinzone contribuaient à raison de 281'500 francs au budget ordinaire du CICR.

Il était également décidé durant cette période d'abandonner la collecte sous sa forme traditionnelle, en lui substituant un appel personnalisé se traduisant par l'envoi de lettres à une vingtaine de milliers de ménages suisses. Ce changement devait s'accompagner dès 1985 de la reprise des contributions régulières de la Croix-Rouge suisse.

L'Association Suisse pour le Soutien du CICR devait voir le jour en 1982 avec pour but la stimulation de l'intérêt des milieux économiques suisses. L'effort n'a pas été véritablement suivi d'effets, dans la mesure où, outre le transfert de la gestion des dossiers des gros donateurs - préalablement gérés par le CICR - ni le volume des donateurs sous responsabilité de l'Association, ni les montants versés ne se sont accrus de manière substantielle.

Ce constat plutôt mitigé en amène un autre, une fois effectué un parallèle avec les résultats tout aussi peu convaincants de la Commission pour le financement du CICR. En effet, on en vient à se demander si la délégation de pouvoir en matière de recherche de fonds n'est pas voué à l'échec.

La raison en est sans doute assez simple: il n'y a pas de meilleur avocat de sa propre cause que le CICR lui-même, et d'autant plus quand on sait la complexité de ladite cause.

Par ailleurs, et en vue d'améliorer les contributions en Suisse, des mini-campagnes d'informations ont eu lieu auprès des médecins, avocats et notaires.

Force est cependant de constater que l'apport direct du public suisse compte pour une fraction infime des recettes budgétisées du CICR, ce qui est certes regrettable, mais ne semble pas devoir changer dans le cadre actuel de la recherche du CICR en matière de financement, à moins d'y dévoluer plus d'attention et plus de ressources.

Enfin, des études ont eu lieu au sujet d'une éventuelle implication du CICR et de la Croix-Rouge dans son ensemble dans des projets commerciaux, à l'instar de ce que réalise l'UNICEF. A cet égard, les avis sont mitigés, le problème étant de savoir jusqu'à quel point l'emblème de la Croix-Rouge peut être utilisé à des fins commerciales, et ce qui ressortit effectivement à une activité commerciale.

Les Sociétés nationales de Croix-Rouge, du moins certaines d'entre elles, se sont déjà lancées dans la bataille - et le mot n'est pas trop fort quand on sait la concurrence qui prévaut actuellement sur les marchés nationaux de la charité - à l'image de la Croix-Rouge française et de sa désormais célèbre campagne triangulaire de "sponsoring" avec la Société des Eaux d'Evian et l'actrice Nastassja Kinski.

Tant pour le CICR que pour les Sociétés nationales, la diversification dans la recherche de fonds paraît en fait indispensable comme moyen en vue de maintenir et développer des sources de financement d'appoint, de même que pour soutenir la concurrence de plus en plus vive des autres organisations de type non gouvernemental au niveau national, avec pour corollaire une plus grande exposition face à l'extérieur du Mouvement posant inévitablement l'incontournable problème de l'emblème et de son utilisation.

NOTES:

- (1): cf. G. BOUTHOU et R. CARRERE, "Le défi de la guerre, 1740 - 1974", P.U.F., Paris 1976.
- (2): cf. annexes, graphe sur l'évolution des deux budgets en valeurs nominale, réelle et relative.
- (3): cf. participation de la CEE, de la Suisse et de nombreuses Sociétés nationales.
- (4): cf. annexes, graphes sur l'évolution des dépenses du budget extraordinaire.
- (5): cf. graphe en annexe.
- (6): cf. graphe sur l'évolution du nombre de gouvernements contribuant au financement du budget extraordinaire de 1967 à 1988.
- (7): on se référera aux tableaux en annexe pour une vue exhaustive de l'évolution de ces contributions par pays, certains n'apparaissent qu'une fois ou deux, tels le Népal et le Zimbabwe.
- (8): cette même approche en fait le deuxième contributeur du HCR en importance après les Etats-Unis, en soutien principalement aux activités de ladite Agence des Nations Unies dans le Sud-Est asiatique.
- (9): dans le cas de la transmission d'une assistance précise i.e. avec mention expresse du donateur et du bénéficiaire, au travers d'un programme multilatéral, les Français ont inventé le vocable d'aide "multi-bilatérale".
- (10): rappelons que leur quote-part au budget des Nations-Unies est de 25 %.
- (11): cf. rapports du CAD (OCDE, Paris) ou Banque Mondiale, "Rapport annuel sur le développement dans le Monde".
- (12): cf. annexes, graphe sur l'évolution relative des budgets.
- (13): contributions des gouvernements, des Sociétés nationales, dons, revenus financiers et participation de la structure extraordinaire.
- (14): cf. les macro-opérations en Afrique.
- (15): on se référera au graphe en annexe pour la composition exacte des recettes ordinaires en 1987.
- (16): parfois même sous la rubrique "Organismes du système des Nations unies) des dépenses prévues par le Ministère des Affaires étrangères.
- (17): Résolution XI de la XVIIIème Conférence internationale de la Croix-Rouge.
- (18): cf. supra.
- (19): la valeur réelle est calculée en pondérant la valeur extérieure effective du FS par l'évolution relative des prix - ici prix à la consommation - en Suisse et à l'étranger. L'indice synthétique présenté est un amalgame de la valeur extérieure réelle du FS par rapport aux 15 plus gros contributeurs du budget ordinaire, selon leur participation moyenne depuis 1966.
- (20): cf. la contribution suisse.
- (21): cf. archives du CICR, "Projet Avenir".

XIII. 1988 ET LES CHANGEMENTS STRUCTURELS

L'année 1988 assaie du point de vue des résultats à un renversement des schémas habituels, se caractérisant par la persistance d'un besoin de financement du budget extraordinaire, alors que le budget ordinaire évolue de façon relativement équilibrée.

En 1988, le volume des dépenses extraordinaires "cash" a augmenté de 29,2% par rapport à l'année précédente (de 147,5 à 190,6 millions de PS). Si on lui adjoint les dépenses en nature et services, l'augmentation est de 41,2% (de 174,3 à 246,1 millions de PS). Cette augmentation intervient malgré l'interruption des activités du CICR en Ethiopie et la stagnation partielle des opérations au Soudan et au Mozambique. Par contre, elle enregistre les nouveaux développements en Afghanistan.

Du point de vue des structures, la direction, de bicéphale qu'elle était, va comprendre 6 membres, dont un responsable pour le soutien opérationnel. Ce département inclut la division OP/LSNG (liaison avec les Sociétés nationales et les Gouvernements) remodelée de façon à couvrir le financement du budget ordinaire également, et va prendre l'appellation de division des ressources extérieures (SO/REX).

La recherche de fonds est ainsi placée sous une autorité unifiée, plus apte à coordonner les multiples activités de l'institution en matière de "fundraising", capable peut-être de générer enfin une politique de financement qui a toujours fait défaut au CICR. Il faudra quelques années pour juger de la pertinence de cette décision, savoir si les gains en matière de coordination parviennent à compenser les nuances et subtilités rendues possibles par l'approche différenciée d'antan, où la dichotomie fonctionnelle au niveau de la plupart des interlocuteurs trouvait son équivalent au sein du CICR.

13.1. LA REFORGE DES BUDGETS

Aux modifications de la structure décisionnelle devaient correspondre une altération de la structure budgétaire.

En dépit du déroulement du "Plan Avenir" et malgré les conclusions d'une récente étude d'organisation (1) recommandant le statu quo des structures, une simplification de la présentation des budgets était mise en oeuvre qui, pour des raisons de transparence, devait opérer une distinction entre un "budget siège" et un "budget terrain".

On décidait dès lors de faire fi du concept d'"état de préparation permanente", au bénéfice d'une plus grande clarté dans la compréhension des budgets, clarté se traduisant par la dichotomie géographique siège/terrain.

1988 assiste donc à un revirement de la pensée budgétaire par rapport aux fondements du Plan Avenir. Il s'agissait dans ce dernier de présenter un budget comprenant les activités d'appui et de soutien, incluant également les plus anciennes opérations en quelque sorte figées et au financement problématique (du genre Israël et T.O., Afrique du Sud, etc.), ainsi que les délégations régionales. Le remodelage budgétaire subséquent avait alors signifié une réintégration de 60 postes au budget ordinaire, opération financée principalement par l'accroissement de la contribution régulière de la Confédération en réponse au Plan Avenir.

Les nouvelles modifications, par contre, allaient signifier un transfert budgétaire de toutes les délégations régionales (à l'exception de New-York) sur la structure terrain. En contrepartie, 108 postes devaient être réintégrés par le siège (ancien budget ordinaire), soit ceux correspondant aux personnes travaillant à Genève, bien que directement rattachées aux opérations sur le terrain (Task forces).

Les modifications de la structure budgétaire avaient surtout pour but, outre la transparence, de permettre un contrôle accru des dépenses du siège qui, de facto, sont souvent assimilées à des dépenses administratives.

Le budget résultant est alors proche des montants figurant dans le Plan Avenir, donc en accord avec la Confédération suisse et son niveau de participation. Par ailleurs, il était décidé d'un blocage du volume du personnel au siège, mesure qui devait avoir l'heur de plaire au gouvernement suisse, depuis longtemps affecté par le "Personalstop".

Ces changements radicaux ont cherché et finalement trouvé l'assentiment de la Suisse, dont la participation régulière était sollicitée à concurrence de 50 millions de francs en 1989 et 55 millions l'année suivante, le CICR arguant explicitement de la "règle des 50%".

13.2. LA VENTE DES DEUX BUDGETS

Sa nouvelle structure mise en place, le CICR devait s'efforcer de présenter conjointement les deux budgets à ses principaux donateurs.

La mise en avant du concept d'indissociabilité des deux budgets se veut un argument de vente de l'un pour l'autre, l'un n'allant pas sans l'autre. Il est à ce stade difficile

d'évaluer la mesure dans laquelle le CICR entrevoit la possibilité d'une intégration de l'ensemble de ses activités dans un seul budget, de même que la mesure dans laquelle celle-ci serait souhaitable et efficace sous l'angle de l'apport financier.

Etonnamment, les résultats pour 1988, de même que les estimations pour 1989, tendent à confirmer une image inverse aux prévisions - voire aux habitudes historiques - soit un budget ordinaire-siège couvert sans problème face à un budget extraordinaire-terrain (ou un ensemble de budgets extraordinaires) de plus en plus ardu à financer.

Ainsi, le budget siège aurait bénéficié, en plus des largesses fédérales, d'un phénomène durable d'inertie de la part des donateurs, qui continuent de le considérer comme budget institutionnel et s'en accommodent en dépit de la perte de dynamisme engendrée par le déplacement d'activités relativement attractive (délégations régionales, opération Israël-T.O., etc.) sur le budget terrain.

Contre toute attente, c'est le financement de ce dernier qui marque le pss.

Effet d'un tassement conjoncturel affectant les budgets de coopération au développement, désintérêt par report à des conflits croustillants ou en voie de résorption et par là-même moins attrayants, voire remise en question de l'institution analogue à celle que la HCR a connue ?

Le fait que certaines opérations ont trouvé sans peine une couverture financière élimine une remise en cause globale du CICR. Par ailleurs, les problèmes similaires encourus par d'autres organisations sœurs donnent à penser que les fonds à disposition des interlocuteurs sont généralement moins volumineux, tout au moins la seconde dérivée de la courbe représentant l'apport humanitaire semble être devenue durablement négative, indiquant par là-même un plafonnement à moyen terme.

13.3. LES RESULTATS DE L'EXERCICE 1988

13.3.1. Le cadre global

Dans le cadre de sa structure remodelée, le CICR a reçu des contributions dont la répartition par sources est proche de celle des années précédentes.

Le total des recettes, à la fois en espèces, nature et services, se monte à 321'871'830 francs pour l'année 1988.

Les gouvernements y participent pour 254'041'606 francs (78.8%), alors que les Sociétés nationales en assurent la

couverture à raison de 37'633'611 francs soit 11.6% des recettes totales (5.4% des recettes "cash").

L'apport de la C.E.E. (sans les Etats membres) est de 24'066'525 francs (7.4%), alors que les entités publiques suisses (cantons et communes) comptent à concurrence de 1'941'500 francs (0.5%).

Les contributions de sources privées se montent quant à elles à 6'011'509 francs (1.8%), avec dans l'ordre décroissant:

- les dons et legs	4'385'030.-
- les autres recettes	764'891.-
(dont Frs.739'799.- en nature qui représentent pour plus de 700'000 francs un don en nature du P.A.M. pour l'action Mozambique)	
- l'Association suisse de soutien	390'000.-
- la collecte personnalisée en Suisse	255'519.-
- les Entreprises suisses	216'069.-

Les dépenses effectives du budget ordinaire - devenu budget "siège" en cours d'année - atteignent 90'802'277 francs, alors que les dépenses du budget extraordinaire - ou "terrain" - s'élève à 179'608'370 francs, auxquels s'ajoute un montant équivalant à 57'436'302 francs sous la forme de nature et services. Le chiffre de Frs.179'608'370.- est obtenu par soustraction de l'overhead (Frs.10'954'396.-) du total des dépenses "cash" de la structure extraordinaire, de façon à éviter une double comptabilisation de cette somme, en fait un gonflement artificiel de ces dépenses.

13.3.2. Le budget ordinaire

De 1987 à 1988, on nota une augmentation des recettes de quelque 15 millions de francs (17.1%) et quelques nouveautés remarquables concernant certains contributeurs.

Cet accroissement des recettes est essentiellement attribuable aux contributions gouvernementales (+ 12 millions de francs) et à l'overhead (+ 2,5 millions).

Les gouvernements - dont la part dans le total des recettes du budget ordinaire est de 72.9% - sont renforcés par l'apparition de l'U.R.S.S., ainsi que des Républiques d'Ukraine et de Biélorussie en tant que nouveaux contributeurs. Leur apport cumulé, s'il est relativement faible (150'000 francs au total), n'a traduit pas moins une véritable révolution, dans la mesure où un pays d'importance économique et politique primordiale rejoint enfin le rang des contributeurs du CICR, renforçant ainsi l'institution dans sa recherche d'universalité financière.

Les considérations d'ordre politique sont évidemment à l'origine d'un tel changement d'attitude, d'autres organisations ayant également reçu leur dîme au moment où l'U.R.S.S. multiplie les tentatives d'ouverture.

Un autre fait remarquable est la contribution du gouvernement séoudien de 1 million de dollars US (1'550'000 FS), sous le titre "contribution ordinaire régulière" qui représente en fait un engagement de ce pays en faveur des victimes du conflit dans les Territoires occupés par Israël. C'est là un exemple d'"earmarking" dans le budget ordinaire - défaut que la nouvelle structure budgétaire entendait corriger - en fait un phénomène qui s'explique par le changement de statut d'une opération qui, de routinière, est passée à nouveau au premier plan de l'actualité et de l'urgence humanitaire.

Le gouvernement suisse, conformément à son engagement dans le cadre du Plan à cinq ans, devait quant à lui augmenter sa contribution de plus de 5 millions de francs.

Outre ces pays, l'Italie faisait un versement substantiellement supérieur à celui de l'année précédente (plus d'un million de francs), imitée en cela par la Suède (+ 700'000 francs), le Canada et le Royaume-Uni (+ 500'000 francs chacun), ainsi que le Japon (+ 300'000 francs), le Danemark et les Pays-Bas (+ 200'000 francs chacun).

Quant à l'accroissement de l'overhead, il s'explique par l'augmentation des activités de la structure extraordinaire, qui se traduit par des dépenses additionnelles de l'ordre de 40,5 millions de francs et partant, un gonflement de l'overhead de plus de 2,5 millions.

De ce fait, l'overhead a représenté en 1988 quelque 10,7% des recettes du budget ordinaire (2).

Par groupes de contributeurs, les gouvernements se répartissent de la façon suivante:

- Suisse: 45'600'000 francs, soit 59,3%
- Pays de la CEE: 11'320'938 francs, soit 14,7%
- Amérique du Nord: 7'967'412 francs, soit 10,4%
- Pays scandinaves: 3'930'899 francs, soit 5,1%
- Autres: 7'602'882 francs, soit 9,9%

Les Sociétés nationales de leur côté sont intervenues pour un montant bien supérieur à celui de l'année précédente (5'579'037 francs contre 3'238'232, soit un accroissement de 72,3%), ceci en raison de la contribution spéciale du Croissant-Rouge libyen de 1,3 millions de francs en faveur de l'opération dans les Territoires Occupés, alors encore comprise dans la structure ordinaire, ceci à l'instar du gouvernement séoudien.

D'autres Sociétés nationales ont substantiellement participé à l'amélioration de cette source de contributions, à savoir les Sociétés américaine, finlandaise, grecque, nippone, norvégienne, des Pays-Bas, du Royaume-Uni, de Suède, et enfin mais non des moindres, d'U.R.S.S.

Ces efforts au titre des contributions en espèces les ont fait passer à 5,4% des recettes totales du budget ordinaire.

Les contributions de source privée connaissent une baisse par rapport à l'exercice précédent, en raison d'un afflux plus faible au chapitre des dons et legs (diminution de près d'un million de francs) et ne représentaient que 2,8% du total des recettes.

La part restante, soit 6,3%, était assurée par les "revenus financiers et divers" (revenus de placements, fondations, dissolutions de provisions, etc...).

13.3.3. Le Budget extraordinaire

Le total des recettes de la structure extraordinaire, entre-temps devenue "budget-terrain" a représenté 180'552'334 francs en 1988, ce qui représente une hausse de 39,2% par rapport aux recettes de l'année précédente, sans toutefois atteindre le point sommet de 1985 (plus de 278 millions de francs).

Si à ces recettes en espèces sont ajoutées les contributions reçues en nature ou sous forme de services (3), les recettes totales obtenues dans le cadre de cette structure se montent à 237'988'636 francs, trois quarts en espèces et un quart en nature et services.

Le total de ces recettes se décompose selon les sources suivantes:

- Gouvernements (y compris CEE)	203'101'020 francs
- Sociétés nationales	31'754'574 francs
- sources privées	3'133'042 francs

La participation des gouvernements constitue évidemment la source principale de ces recettes, avec quelque 85,3% du total, dont un sixième sous forme d'aide alimentaire (mise à disposi-

tion par la CEE, la Suisse, le Canada, les Etats-Unis, la Finlande, le Royaume-Uni, l'Allemagne fédérale, l'Italie, le Danemark et les Pays-Bas). Les Sociétés nationales entrent quant à elles pour 13,3% de ces recettes et, fait remarquables, se caractérisent par la mise à disposition de biens et services à raison de plus des deux tiers de leurs contributions. Enfin, des sources privées assurent le restant de ces recettes, soit 1,3%.

Une présentation un peu plus détaillée fait ressortir la relative importance des groupes suivants au niveau des gouvernements et de la CEE:

Contributions au budget extraordinaire ('000 FS)

	en espèces	en nature	total	%
- Pays de la CEE	55'277	6'906	62'184	30,6
- CEE (Organisation)	12'902	11'164	24'067	11,8
- Total Marché Commun	68'180	18'071	86'251	42,5
- Etats-Unis	35'016	3'284	38'300	18,9
- Canada	14'312	3'482	17'794	8,8
- Amérique du Nord	49'328	6'766	56'094	27,6
- Pays scandinaves	35'938	6'230	42'168	20,8
- Suisse	16'360	3'828	20'188	9,9
- Japon	4'106	--	4'106	2,0
Total général	169'098	34'003	203'101	100,0

Remarques: Le Danemark, qui compte pour quelque 3,6% du total, est inclus à la fois dans le groupe CEE et le groupe scandinave. Par ailleurs, la liste ci-dessus, qui rend compte des principales contributions, n'est pas exhaustive.

S'agissant de l'apport total des Sociétés nationales à la structure extraordinaire, source qui compte pour un peu plus d'un huitième en 1988, on peut isoler les comportements individuels les plus importants en 1988, tout en gardant à l'esprit le cas du versement exceptionnel du Croissant-Rouge libyen qui apparaît dans le cadre du budget ordinaire, bien que lié à des opérations sur le terrain (Israël et Territoires occupés).

On trouvera ci-dessous une énumération des Sociétés qui sont à l'origine des contributions les plus importantes en 1988, ainsi que la composition de leur apport:

Contributions des SN au budget extraordinaire 1988

	Contributions en espèces, nature et services ('000 FS)	% versé en espèces	% versé en nature + services
1. Suède	6'958	33,6	66,4
2. Finlande	4'533	24,7	75,3
3. Pays-Bas	2'887	39,9	60,1
4. Royaume-Uni	2'064	23,6	76,4
5. Danemark	1'946	17,5	82,5
6. R.F.A.	1'727	22,2	77,8
7. Norvège	1'284	20,6	79,4
8. France	1'082	36,5	63,5
9. Suisse	1'053	0,0	100,0
10. Canada	970	41,0	59,0
11. Japon	871	88,4	11,6
12. Etats-Unis	854	64,4	35,6
13. Nouvelle-Zélande	829	0,8	99,2
14. Italie	820	5,5	94,5
15. Belgique	695	0,0	100,0
Total général	31'755	28,5	71,5

Des Croix-Rouges belge et suisse à celle d'Italie et de Nouvelle-Zélande, on observe ainsi toutes les formes possibles de comportements, d'une participation uniquement sous forme de biens et services à un apport 100% en espèces. Pour les plus grandes donatrices, la tendance se situe cependant entre un tiers et un quart des contributions remises en espèces seulement.

13.3.4. Résultats 1988

Les résultats de l'exercice, quant à eux, montrent une structure extraordinaire fortement déficitaire, alors que les recettes ordinaires effectives ne parviennent à épuiser des recettes plus substantielles en 1988 que l'année précédente. Ce paradoxe historique - déjà évoqué plus haut - s'est traduit par l'affectation de quelque 10 millions de francs à diverses provisions, fonds spéciaux et comptes d'amortissement.

Du côté de la structure extraordinaire, les dépenses en espèces ont dépassé les recettes de 10'010'432 francs, ce qui a entraîné une diminution du solde reporté. Ce dernier, de 17'850'917 francs au 1er janvier 1988, ne représentait plus que 7'805'273 francs à la fin de l'année, et, de par le jeu de l'earmarking des contributions, se décomposait en deux soldes reportés, l'un positif de 10'920'652 francs, l'autre négatif de 3'115'379 francs.

NOTES:

- (1): cf. Etude P.M.M. 1985.
- (2): On ne saurait manquer de rappeler qu'il n'est pas une contribution directe à cette structure, mais est versé indirectement par le biais de la structure extraordinaire.
- (3): calculées d'après ce qu'il en aurait coûté au CIOR pour obtenir lui-même ces biens et services - par la mobilisation de spécialistes en chirurgie sur le marché suisse par exemple.

XIV. PROSPECTIVE

L'étude poussée historiquement jusqu'à 1988, il est possible, en vertu des lignes forces apparues récemment, de tenter une extrapolation pour les années à venir.

Concernant la situation conflictuelle, le calme ne semble pas prêt de régner sur la planète, en dépit d'un rapprochement Est-Ouest et des tentatives esquissées en vue de régler les conflits régionaux.

On a peut-être assisté à la fin des conflits internationaux avec la guerre Iran-Irak - pour laquelle subsiste néanmoins un lourd contentieux - mais les troubles internes risquent pour longtemps encore de créer leurs lots de victimes à travers le monde.

Au vu de l'évolution politico-économique actuelle, on peut raisonnablement avancer que les pays en voie de développement, souvent aux prises avec d'irréductibles antinomies ethniques conjuguées avec une impuissance économique chronique, resteront en proie aux conflits internes, éventuellement de voisinage.

De leur côté, les pays riches semblent devoir éliminer leurs aspirations directement belliqueuses en déplaçant les confrontations sur le terrain économique.

Entre ces deux pôles, tout un éventail d'Etats recherchant pour l'essentiel une amélioration de leur statut économique, souvent en concomitance avec une lutte interne en vue d'une démocratisation des systèmes politiques.

Ainsi, tant au sein d'une Europe en profonde mutation, que sur les autres continents, les activités du CICR ne semblent pas devoir fléchir, tant s'en faut. Par ailleurs, le règlement prévisible de certains conflits régionaux tels que ceux en Angola, Mozambique, Kampuchea et peut-être Afghanistan par la suite, ne signifie pas la cessation immédiate des activités de l'Institution dans ces régions. Bien au contraire, la libération des prisonniers, le retour des populations déplacées, la recherche des disparus et la protection des personnes vulnérables sont autant d'éléments qui nécessitent une présence prolongée, jusqu'à ce que le niveau atteint dans le processus de réhabilitation permette une prise en charge par d'autres organismes en vue de la reconstruction et du développement des régions ou des pays concernés.

14.1. EVOLUTION DES CONTRIBUTIONS: LES GOUVERNEMENTS

Du point de vue des moyens mis à disposition du vecteur d'aide humanitaire que représente le CICR, ce n'est pas trop s'avancer que de prévoir un maintien de la prééminence du rôle des gouvernements.

Si le même groupe d'Etats industrialisés semble devoir continuer d'assurer l'essentiel des contributions faites au CICR, leur poids relatif pourrait par contre être sujet à certaines variations. Ainsi, les pays du Sud-Est asiatique, et le Japon surtout, représentant un potentiel certain. D'ailleurs, l'essor de ce dernier pays au titre de la coopération au développement laisse augurer de relations plus fructueuses.

Les pays arabes - pays du Golfe spécialement - ont un potentiel évident de financement, malheureusement trop rarement mis à disposition du CICR. Les contacts avec ce groupe de pays se révèlent des plus délicats, tant leur conception de l'assistance est éloignée des principes guidant le CICR et partant, leur compréhension de l'institution difficile. Dès lors, plus que des missions de recherche de fonds, ce sont des missions intégrées qui sont nécessaires, incluant tant l'information sur les activités du CICR, que la diffusion des principes et idéaux du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et cela dans une perspective de long terme car les rapports avec ces pays-là doivent être soutenus pour perdurer, et assurer un financement conséquent. A cet égard, la discontinuité qui a prévalu dans les contacts entretenus par le CICR avec les pays du Golfe devrait être corrigée et on peut se demander à cet égard si la création d'un poste spécial ne se justifierait pas, d'un responsable de l'information et du financement auprès des pays du Golfe (1).

De son côté, la Communauté européenne (tant l'organisation que les pays membres) est un interlocuteur dont le poids politique et économique s'affirmera encore avec l'émergence du Marché unique. Il est raisonnable de penser que le CICR - considéré par la Communauté comme un partenaire hautement valable - pourra compter sur une aide accrue de ce côté.

La Suisse, quant à elle, maintiendra sa participation au niveau de 50% du budget ordinaire - budget siège, tout en perpétuant son intérêt pour les actions sur le terrain.

C'est au niveau des gouvernements pris individuellement que les problèmes pourraient surgir, l'année 1988 ayant démontré une certaine lassitude de leur part à l'égard des grandes opérations, et un désir - exprimé dans le cas du MCR - de voir se réduire le champ d'activités aux stricts besoins humanitaires, avec redistribution de certaines activités à d'autres organisations, notamment dans le domaine du développement.

Le CICR pourrait évidemment se voir également pris dans ce mouvement, qui rend indispensable une cohérence maximale vis-à-vis de son mandat en vue d'optimiser la coordination inter-agences, sous les contraintes tant matérielles que politiques prévalant sur les terrains d'intervention.

14.2. LES SOCIÉTÉS NATIONALES

Concernant l'apport des Sociétés nationales, il n'est pas réaliste d'attendre une dramatique augmentation des ressources en espèces mises à disposition du CICR.

Cependant, leur participation en termes de contributions en nature et services prend une importance croissante, notamment dans le domaine du personnel mis à disposition. Il y a là un désir patent de plus grande implication, et il dépendra du CICR et des accords possibles dans ce champ de coopération que cette source puisse se développer à l'avenir, avec évidemment un appui non négligeable des gouvernements intéressés.

En regard de l'intégration européenne, la question se posera sans doute avec acuité de savoir si le comportement des Sociétés européennes est susceptible de changements, et dans quelle mesure ces changements pourraient affecter le CICR tant au niveau de ses activités que dans son financement.

L'éventualité d'une intégration structurelle des Croix-Rouges européennes n'est pas à écarter de prime abord et le Marché unique sera l'occasion pour elle de tenter un accroissement de leur position politique et internationalement opérationnelle, vis-à-vis de la Ligue comme du CICR.

Même s'il est difficile de faire des pronostics sur la possibilité de la création d'une Croix-Rouge européenne, on doit s'attendre à des efforts allant dans ce sens.

Cela aurait des conséquences au niveau des opérations, dans la mesure où une telle association supranationale ne manquerait de vouloir mettre en oeuvre ses propres programmes, et cela, dans les domaines d'activité couverts par le CICR, en arguant - à tort ou à raison, mais cela relève d'une étude juridique poussée - de la similitude des principes qui la guident.

D'autre part, cela priverait le CICR de partie des ressources en espèces, nature ou services mis à sa disposition par la CEE, et constituerait un nouvel interlocuteur auprès des contributeurs habituels du CICR, qui plus est spécialement privilégié auprès de la CEE.

Si ce qui précède paraît relever d'une musique de lointain avenir, voire de l'utopie, il convient cependant de relever que les Sociétés nationales des pays les plus industrialisés sont de puissantes organisations, dotées pour certaines d'entre elles de moyens impressionnants, et par ailleurs relativement

proches de leurs autorités publiques. Dès lors, si le potentiel de coopération avec le CICR est élevé, les termes d'une telle coopération pourraient s'avérer plus exigeants, notamment avec l'apparition d'un esprit de groupe se développant au rythme de l'intégration économique pour les Sociétés nationales européennes.

14.3. LE CONTEXTE ACTUEL DU FINANCEMENT

Pour replacer la problématique du financement dans son contexte actuel, on dira que le CICR est - parmi de multiples autres organismes - un vecteur d'aide humanitaire. Il est cependant seul, avec le HCR, à oeuvrer sur la base d'un mandat conféré par la communauté internationale, en l'occurrence les Conventions de Genève et les Protocoles additionnels. Son champ d'action est l'aide aux victimes de conflits (man-made disasters) et dépend essentiellement des sommes inscrites par les bailleurs de fonds que sont les gouvernements à leurs budgets.

L'aide humanitaire est incluse budgétairement dans l'aide à la coopération et, comme telle, y est dans la plupart des cas subordonnée. Du point de vue des montants en espèces alloués aux deux champs d'intervention, l'aide humanitaire se situe dans une fourchette de 1 à 5% du budget de la coopération. La prééminence de la coopération se comprenant largement par les intérêts économiques (commerciaux avant tout) relatifs aux régions touchées et aux potentiels de développement.

Le portefeuille de la coopération est quant à lui de faible priorité, à quelques exceptions notoires près, comme les pays nordiques où prévaut un lien fixe entre son niveau et la production nationale.

Les montants à disposition sont par conséquent hautement aléatoires, et à long terme plus sujets aux contraintes immédiatement budgétaires qu'aux besoins strictement humanitaires.

De la sorte, seules les activités entreprises dans les régions à forte couverture médiatiques sont à même d'obtenir en tout temps des fonds de manière relativement aisée.

Par contre, les actions "enlisées", liées à des conflits oubliés (Iran/Irak, Philippines, Mozambique, etc...), risquent fort de souffrir du désintérêt des principaux bailleurs de fonds et donc d'une insuffisance financière chronique.

On peut voir de la sorte se profiler une aide humanitaire à deux vitesses, selon l'attrait des activités proposées, l'aide "in" d'une part, et l'aide "old fashion" d'autre part, l'aide "in" étant immanquablement plus facile à défendre tant devant un parlement que vis-à-vis d'un public abreuvé au coup par coup par force comptes-rendus télévisés, radio-diffusés ou journalistiques sur les situations les plus en vogue. Ainsi la

"médiation" devient un outil de base de l'aide humanitaire et un passage obligé dans le processus de recherche de fonds.

Face au déséquilibre qui s'amorce, il apparaît indispensable de trouver de nouveaux moyens en vue de maintenir le principe de justice et d'impartialité distributives dans l'aide apportée. De par la spécificité de sa position et de son mandat, le CICR est tenu d'oeuvrer dans ce sens et, s'il est de moins en moins concevable d'obtenir un soutien financier démarqué de toute affectation de la part des principaux contributeurs, il s'avère impératif de conserver par d'autres ressources une marge de liberté pécuniaire permettant la réalisation d'activités humanitaires dans le cadre de situations conflictuelles "oubliées".

14.4. LES PERSPECTIVES ECONOMIQUES

Différentes tendances se dessinent au niveau macroéconomique, qui ternissent quelque peu le tableau de cette fin de deuxième millénaire.

Un chômage récurrent affecte les pays industrialisés, d'autant plus impressionnant que se révèlent les failles d'ordre structurel qui nous séparent des économies du Sud-Est asiatique, voire, dans une moindre mesure, des Etats-Unis.

Le vieillissement général de la population des pays industrialisés est une autre raison de souci, dont l'effet se fait de plus en plus ressentir sur les générations actives et la structure des coûts.

Les atteintes à l'environnement sont également parmi les facteurs négatifs au niveau macroscopique, et les coûts liés à la pollution (2) menacent de passer dans les priorités budgétaires, du fait de leur acuité et de l'attention politique croissante qui leur est accordée.

Enfin, l'échec du développement alourdit le fardeau hérité de l'époque coloniale, avec un endettement colossal et sans espoir (plus de 2'000 milliards de dollars) et des approches aussi variées qu'impuissantes face au tonneau des Danaïdes que représentent les Etats du Tiers monde. C'est tout le secteur financier qui est fragilisé à cet égard, alors que les pays nécessiteux font l'expérience d'une baisse drastique du niveau des crédits privés.

Du côté des taux de change, la situation demeure volatile face à un dollar dont les mouvements entraînent des hyper-réactions en raison de la masse de dollars détenus tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des Etats-Unis, et des sombres perspectives de la dette américaine qu'il s'agisse de la dette publique - alourdie par les déficits budgétaires sous l'administration Reagan - ou de la dette externe.

On peut imaginer qu'à moyen terme le franc suisse en vienne à souffrir de l'homogénéité monétaire européenne, et pourquoi pas, souffra d'une certaine sous-évaluation (3).

On retire de ce qui précède qu'il n'y a aucune raison de se réjouir, car les années à venir semblent devoir tenir des vaches maigres, avec une baisse généralisée des revenus réels. Si le rythme de l'activité économique faiblit les budgets des gouvernements s'en ressentiront directement. A l'intérieur de ces derniers, les sommes inscrites en faveur de l'aide au développement seront les premières à en pâtir, et à plus forte raison celles qui, au sein des budgets de la coopération, ont trait à l'aide humanitaire.

Au vu de cette évolution, il dépendra dans l'avenir immédiat de la faculté de persuasion des différents vecteurs et récepteurs de l'aide humanitaire internationale, que celle-ci sache soutenir des montants financiers plus grands aux budgets ordinairement alloués à des fins de coopération, et ait possible obtenir accès à d'autres budgets (finance, défense, santé, etc.). C'est là sans doute le défi de la prochaine décade.

Il implique un changement d'approche délicat face aux structures gouvernementales, dans la mesure où d'autres interlocuteurs doivent être trouvés outre le module de l'aide humanitaire, et dans la mesure où la dichotomie entre l'urgence et le développement doit être dépassée afin de fournir un cadre plus propice à l'approche intégrée qui mènerait à une amélioration du sort de l'être humain tout en faisant fi des discontinuités fonctionnelles liées aux termes spécifiques d'une trop grande diversité de programmes.

Ce défi exige également une politique spécifique d'information auprès des donateurs, avec un discours centré sur la nécessité de régler les problèmes humains de base avant de penser aux schémas de développement, faisant de l'aide humanitaire un préalable indispensable à toute autre activité d'assistance.

14.5. SPECIFICITE DU CICR

Au sein du groupe d'organismes spécialisés dans les activités humanitaires, le CICR jouit d'une position spécifique, en retrait du "club" des Nations Unies, sans toutefois être réellement assimilé à une ONG. C'est là un atout qui lui confère des liens privilégiés avec nombre de donateurs lassés par la grande machine onusienne et aimant jouer sur la comparaison coût-avantage.

Cette spécificité représente un point essentiel de l'approche des gouvernements et doit par conséquent être préservée à tout prix, tant dans la forme que dans l'esprit de l'action du CICR.

NOTES :

-
- (1): une délégation régionale pour la Péninsule arabe a été créée depuis la rédaction de ces lignes, avec pour tâches essentielles la sensibilisation, la diffusion et la recherche de fonds, outre des activités CICR plus traditionnelles dans le domaine de la protection.
 - (2): coûts en terme de soins médicaux, d'élimination des déchets industriels et ménagers, ainsi que de réduction de la nocivité de certains effluents, productions alternatives, recherche, etc.
 - (3): Ce dernier phénomène ne serait d'ailleurs pas dommageable aux contributions que reçoit la CICR, bien au contraire, dans la mesure où la majeure partie des contributions sont versées en devises et une part substantielle des dépenses effectuée en francs suisses.

XV. CONCLUSION

Tirer des conclusions au terme d'une étude centrée sur le CICR comme révélateur de la problématique du financement de l'aide humanitaire n'est pas chose aisée, à plus forte raison quand l'exposé est avant tout d'essence historique.

Il est difficile de figer l'image, et deux voies seulement sont permises, à savoir les approches rétrospective et prospective. Le prolongement de l'histoire financière possible du CICR a été esquissé dans le précédent chapitre, et trop de questions demeurent largement ouvertes au vu des changements macroscopiques qui attendent l'Europe et de la dynamique interne du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Quant à la rétrospective, elle a ponctué la majeure partie des chapitres de l'ouvrage.

On relèvera cependant, en guise de conclusion, que l'évolution de la nature du CICR comme de ses activités - elles-mêmes conditionnées par les développements tant polémologiques que socio-politiques mondiaux - a engendré des adaptations structurelles et des besoins financiers sans cesse renouvelés au sein de l'institution.

De nombreux paliers ont précédé la situation actuelle, de Solferino à la guerre de soixante-dix, de la première à la seconde guerre mondiale, puis aux conflits dits de décolonisation. La guerre civile du Nigeria devait alors préluder aux conflits internes majeurs qui allaient marquer les années 1970 et 1980.

Parallèlement, les moyens financiers ont suivi l'essor de l'institution, passant des manifestations individuelles de charité de la bourgeoisie genevoise à un appui des Sociétés nationales, puis des gouvernements, voire d'organisations supranationales à l'image de la C.E.E.

Ainsi, d'un niveau nul, le CICR en est venu progressivement à compter sur l'appui gouvernemental à raison de 90% pour l'obtention de ses ressources globales. De leur côté, les Sociétés nationales, de prépondérantes qu'elles étaient dans les années de l'entre-deux-guerres, ont vu leur importance relative se réduire en termes de contributions en espèces, avant de répondre aux grands besoins des années 1970 par l'ouverture de nouveaux champs de coopération avec le CICR.

On a vu également que lors de la seconde guerre mondiale, et ensuite, plus particulièrement depuis 1968, le CICR a réussi à trouver un financement de type ad hoc, subordonné à ses opéra-

tions, renversant la coutume qui consistait à ne se lancer dans une opération qu'une fois sûr de son financement.

Historiquement, le CICR a su faire la preuve de son adaptabilité - au niveau financier entre autres - mais on se doit de relever que les difficultés temporaires liées à une croissance trop rapides ont été souvent aplanies grâce à un contributeur spécialement complaisant, la Confédération suisse. Cette dernière a, dès la seconde guerre mondiale et jusqu'aux années soixante-dix servi en quelque sorte d'"amortisseur conjoncturel", facilitant le passage des caps les plus pénibles, tout en gardant une attitude des plus discrètes vis-à-vis de l'institution.

Y succédant, l'autre facteur d'équilibre pour le financement du CICR a été la mise en oeuvre du système de l'"overhead", lequel a permis à l'institution de franchir une étape supplémentaire de sa croissance, celle du décollage des années soixante-dix.

Plus généralement, au cours de la période récente, la recherche de fonds s'est véritablement professionnalisée et est devenue une fonction clé au sein des nombreux organismes en compétition pour des sommes finalement limitées. Les services de "Fundraising" font désormais usage des techniques de "marketing" les plus évoluées et la dimension commerciale et publicitaire (1) a désormais fait irruption au milieu du triangle de la charité, modifiant de façon de plus en plus marquée la relation entre les donateurs, les vecteurs et les bénéficiaires de l'aide humanitaire.

Egalement touché par la concurrence sur ce marché, le CICR s'est aussi adapté aux nouveaux besoins, développant son outil de recherche de fonds et multipliant les contacts avec les donateurs.

Son rôle de service public international a naturellement accentué pour le CICR le recours aux gouvernements, et ce au lendemain de la seconde guerre mondiale, en vue d'un appui non seulement diplomatique, mais avant tout financier.

Quant aux Sociétés nationales les plus proéminentes, outre un apport substantiel mais comparativement plus faible, elles devaient graduellement fournir au CICR un soutien de caractère plus technique.

Du point de vue des contributions, tout ce qui viendra en sus de ces deux sources habituelles de financement doit être considéré comme bienvenu, sans toutefois que les efforts doivent par trop se porter en direction de ces sources de financement, qui devraient conserver un caractère auxiliaire comme on l'a vu plus haut.

A travers l'évolution du CICR, on a pu constater que le financement est devenu non seulement un mal nécessaire pour l'aide humanitaire qui ne peut plus vivre des simples réflexes de charité, mais aussi un formidable outil de remise en question de ses activités, quand l'organisation se retrouve finalement face à son mandat et à la communauté des donateurs.

Enfin, vu l'ampleur de la tâche qui reste à accomplir, le nerf - reconverti - de la guerre est définitivement une priorité en vue de perpétuer à l'aube du troisième millénaire le geste de J. Henry Dunant.

NOTES:

- (1): A cet égard, on ne peut qu'espérer que les moyens utilisés par les multiples vecteurs d'assistance aux fins de susciter les contributions, nationalement ou internationalement, n'aient pas un coût macroéconomique trop élevé, ce qui pour finir ruinerait l'esprit même de cette recherche de fonds.

Remarques concernant les tableaux statistiques

On trouvera ci-après les séries historiques des contributions faites au CICR par les Sociétés nationales et les Gouvernements, que ce soit pour le Budget ordinaire ou le Budget extraordinaire.

Plusieurs remarques s'imposent, en vue d'en faciliter la lecture et la compréhension.

- Les données proviennent des Rapports d'activité du CICR. Dès lors, cette source prime sur toutes autres données à disposition.
- Pour des raisons d'homogénéité, lorsque le Budget ordinaire incluait également des contributions "complémentaires" ou "autres contributions" (liées à des actions "terrain" alors incluses dans ce budget), ces sommes ont été cumulées pour donner la contribution totale au Budget ordinaire. Cette façon de faire provoque manifestement une rupture dans la signification de ces séries dès 1989, mais les outils comptables font défaut, s'agissant d'une harmonisation des statistiques financières en général, et entre les périodes limitées par le 31 décembre 1988 en particulier.
- Enfin, jusqu'à présent, le système d'enregistrement financier a voulu que les sommes promises pour un exercice et non reçues durant ladite période figurent néanmoins comme recette de l'exercice par un jeu d'écritures transitoires. Ces promesses doivent être soldées l'année suivante et apparaissent comme une "régularisation de l'année antérieure", indiquant la différence entre les montants promis et ceux effectivement reçus. Cela explique que certains Gouvernements ou Sociétés nationales figurent dans les tables suivantes avec des contributions négatives (montants promis non versés).
- On notera encore que pour ce qui est des contributions au Budget ordinaire, un montant indiqué par un " 0 " signifie une contribution nulle de la part d'un Gouvernement ayant adhéré à une au moins des Conventions de Genève ou une Société nationale reconnue, la première mention correspondant respectivement à l'année de l'adhésion ou de la reconnaissance.

Contributions des Sociétés nationales au Budget ordinaire du CICR

	TOTAL	Nb. de SM contribut.	Afghanistan	Afrique Sud	Albanie	Algérie	Allemagne	R.D.A.	R.F.A.
1921	23 904	15					0		
1922	88 338	18		1 159			3 900		
1923	20 816	13				0	1 000		
1924	45 008	15				0	2 000		
1925	34 512	24				0	2 463		
1926	30 401	27				0	2 465		
1927	40 801	33				0	3 707		
1928	70 478	35		0	0	0	3 710		
1929	62 725	33		0	0	0	3 693		
1930	73 399	37		0	0	0	3 692		
1931	63 592	39		0	0	0	3 668		
1932	58 856	33		0	0	0	3 000		
1933	50 743	36		0	293	0	3 000		
1934	49 894	37		152	275	0	3 000		
1935	46 096	40		0	248	0	3 900		
1936	59 719	35		303	248	0	5 455		
1937	48 928	38		213	0	0	3 106		
1938	62 637	34		212	350	0	13 106		
1939	56 231	30		205	336	0	4 005		
1940	43 586	28		174	0	0	3 926		
1941	44 210	21		0	0	0	3 870		
1942	59 019	17		0	0	0	3 870		
1943	50 523	18		0	1 063	0	5 160		
1944	32 639	18		0	694	0	0		
1945	50 556	14		0	0	0	10 320		
1946	28 695	20		0	0	0	0		
1947	943 133	29		91 650	0	0	7 500		
1948	514 114	13		88 231	0	0	0		
1949	579 420	25		46 673	0	0	13 525		
1950	224 160	37		16 843	458	0	5 869		

TOTAL	Nb. de SN contribut.	Afghanistan	Afrique Sud	Albanie	Algérie	Allemagne	R.D.A.	R.F.A.

1951	354 681	36		16 859	0		0	
1952	228 070	40		14 526	1 080		0	0
1953	250 988	31		14 520	0			20 268
1954	227 255	33	0	14 628	0		0	13 514
1955	248 168	34	600	14 610	0		0	13 000
1956	263 462	36	0	14 651	0		0	13 000
1957	269 100	41	0	14 616	0		3 000	13 000
1958	275 044	43	0	14 610	0		4 000	13 000
1959	254 856	50	0	17 359	700		4 000	15 000
1960	296 851	54	0	17 428	700		4 000	15 000
1961	297 714	57	0	15 045	700		5 000	20 000
1962	303 197	55	0	15 000	700		6 000	20 000
1963	353 411	55	0	17 125	700	0	6 000	25 000
1964	457 486	56	0	15 000	700	0	6 000	30 355
1965	402 523	59	0	15 000	700	0	6 000	30 000
1966	403 604	63	0	15 000	700	0	14 000	30 000
1967	417 311	65	0	15 000	700	0	6 000	30 000
1968	450 898	63	0	15 079	700	0	6 000	42 500
1969	459 992	60	0	15 000	700	0	6 000	42 500
1970	533 840	58	0	15 010	700	0	6 000	49 056
1971	634 655	66	0	14 380	700	0	6 000	55 860
1972	650 955	60	0	12 850	700	0	6 000	67 135
1973	662 435	62	0	10 840	700	0	6 000	73 980
1974	850 370	66	3 000	10 525	700	0	6 000	119 830
1975	988 570	61	0	9 060	700	0	10 000	134 300
1976	1 206 145	69	6 000	9 060	700	0	10 000	189 325
1977	1 301 965	61	3 000	16 140	700	0	10 000	214 670
1978	1 647 497	64	3 000	12 600	700	0	10 000	262 745
1979	1 446 550	65	7 840	12 600	700	0	10 000	259 620
1980	1 653 705	68	8 370	12 600	700	0	10 000	304 510
1981	1 851 580	68	9 145	11 310	700	0	10 000	332 675
1982	1 825 619	72	6 965	23 269	700	0	10 000	268 965
1983	2 381 701	78	8 515	20 015	700	0	10 000	332 000
1984	2 191 775	73	9 040	22 680	0	0	10 000	348 890
1985	2 796 840	68	11 970	20 100	0	0	10 000	462 175
1986	2 695 155	68	11 970	11 550	0	0	10 000	462 175
1987	2 499 777	63	11 970	(568)	0	0	10 000	464 760
1 988	5 579 037	71	7 860	9 625	0	0	10 000	488 015
1 989	4 127 034	68	0	10 741	0	0	10 000	577 749

	Arabie S.	Argentine	Australie	Autriche	Bahamas	Bahrein	Bangladesh	Barbade	Belgique
1921		0		0					0
1922		0		0					0
1923		0		0					0
1924		0		200					0
1925		0		200					2 350
1926		500		0					0
1927		0	0	200					0
1928		0	0	200					0
1929		0	0	100					720
1930		0	0	100					719
1931		0	0	100					713
1932		0	0	0					718
1933		0	0	50					717
1934		0	0	50					715
1935		0	0	0					518
1936		0	0	50					1 469
1937		0	0	50					1 464
1938		0	0	0					0
1939		0	0	0					2 947
1940		0	0	0					0
1941		0	0	0					0
1942		0	0	0					1 384
1943		0	0	0					2 800
1944		0	0	0					3 000
1945		0	0	0					0
1946		0	0	0					2 985
1947		0	138 220	0					0
1948		0	138 400	0					0
1949		0	68 830	0					0
1950		0	25 680	4 860					0

	Arabie S.	Argentine	Australie	Autriche	Bahamas	Bahreïn	Bangla Desh	Barbade	Belgique
1951		0	25 680	2 160					0
1952		0	25 680	0					2 500
1953		0	25 680	4 200					0
1954		0	25 680	2 100					2 628
1955		0	38 840	2 100					2 500
1956		0	38 736	2 100					0
1957		0	38 788	2 100					5 000
1958		0	29 130	2 100					0
1959		0	24 063	2 100					5 000
1960		0	23 988	2 100					3 000
1961		0	23 928	2 000					3 000
1962		0	24 058	3 000					4 000
1963	0	0	30 022	4 000					5 000
1964	0	0	27 500	5 000					12 500
1965	0	0	32 300	5 000					12 500
1966	0	0	27 500	5 000					12 500
1967	0	0	27 500	15 000					12 500
1968	0	0	37 500	5 000					12 500
1969	0	0	37 500	15 000					12 500
1970	0	0	37 500	15 000					12 500
1971	0	0	39 875	13 500					12 500
1972	0	0	43 215	14 000		0			12 500
1973	0	0	47 620	14 000		0	0		12 500
1974	0	0	63 505	14 900		0	0		12 500
1975	0	0	53 350	14 290		3 000	0		20 000
1976	0	0	87 940	25 555	0	3 000	1 500		20 000
1977	0	0	107 455	24 785	0	0	0		32 605
1978	0	0	91 100	26 010	2 235	6 615	3 000		38 795
1979	0	0	96 900	25 700	2 180	6 615	2 180		38 335
1980	0	4 325	104 305	27 430	2 285	0	2 325		40 910
1981	0	10 710	119 355	29 965	2 540	0	2 540		44 695
1982	0	1 925	101 235	33 175	1 955	0	1 935		35 605
1983	0	17 840	113 133	27 905	2 960	0	2 365		43 515
1984	0	0	117 970	29 620	2 510	0	2 505	0	46 180
1985	0	0	156 275	39 235	3 325	0	3 325	0	61 180
1986	0	0	156 275	39 235	3 325	0	3 325	1 435	61 180
1987	0	0	153 830	43 160	3 230	0	3 230	1 570	59 300
1 988	0	0	153 955	49 130	3 275	0	3 265	655	60 265
1 989	0	0	166 146	53 025	3 535	0	0	707	65 044

	Bénin	Birmanie	Bolivie	Botswana	Brésil	Bulgarie	Haute-Volta Burkina F.	Burundi	Cameroun
1921					0	1 934			
1922					0	0			
1923			0		0	0			
1924			0		0	550			
1925			0		0	900			
1926			0		0	930			
1927			0		0	931			
1928			0		0	933			
1929			0		0	926			
1930			0		2 514	0			
1931			0		0	0			
1932			0		0	1 000			
1933			0		0	0			
1934			0		0	555			
1935			0		300	0			
1936			0		0	0			
1937			0		200	1 000			
1938			0		1 187	0			
1939		0	0		0	1 099			
1940		0	0		0	1 000			
1941		0	0		0	1 565			
1942		0	0		0	0			
1943		0	0		1 794	4 695			
1944		0	0		0	0			
1945		0	0		4 160	5 000			
1946		0	0		1 914	0			
1947		0	0		0	5 738			
1948		0	0		0	0			
1949		0	0		0	0			
1950		4 320	0		0	0			

	Bénin	Birmanie	Bolivie	Botswana	Brésil	Bulgarie	Haute-Volta Burkina F.	Burundi	Cameroun
1951		0	0		0	0			
1952		1 920	0		0	0			
1953		3 840	0		0	1 482			
1954		0	0		0	0			
1955		0	0		0	0			
1956		0	0		0	2 000			
1957		0	0		0	2 000			
1958		0	0		0	2 000			
1959		0	0		0	2 000			
1960		500	0		0	2 000			
1961		500	0		0	2 000			
1962		1 000	0		0	2 000	0		
1963	0	1 000	0		0	3 250	0	0	0
1964	0	1 500	0		0	4 500	0	0	0
1965	0	2 250	0		0	4 500	1 759	0	0
1966	0	2 250	0		0	4 500	0	0	0
1967	0	2 250	0		0	4 500	0	0	2 000
1968	0	2 250	0		0	4 500	0	0	2 000
1969	0	3 000	0		0	4 500	0	0	0
1970	0	3 000	0	1 500	0	6 250	0	0	0
1971	0	3 000	0	1 500	1 000	6 250	0	0	0
1972	0	3 000	0	1 910	0	6 250	0	0	0
1973	0	3 000	0	1 625	0	6 250	0	0	0
1974	0	0	0	0	0	6 250	0	0	2 760
1975	0	0	0	0	0	6 250	0	0	0
1976	3 095	3 000	0	1 500	0	6 250	0	0	0
1977	0	0	0	0	0	6 250	0	0	0
1978	0	0	0	0	0	6 250	0	0	0
1979	0	0	0	0	0	6 250	0	0	0
1980	0	0	0	0	0	6 250	0	0	0
1981	0	0	0	0	8 000	6 250	0	0	0
1982	0	0	0	0	10 000	6 250	425	0	0
1983	1 670	0	0	0	19 865	87 440	0	0	2 840
1984	0	0	0	0	20 000	6 250	0	0	2 115
1985	0	0	0	1 000	30 000	6 250	0	0	3 990
1986	0	0	0	0	20 000	6 250	1 070	0	0
1987	0	0	0	0	0	6 250	0	0	0
1 988	0	0	0	0	0	6 250	0	0	0
1 989	0	0	0	0	0	6 250	0	0	2 138

	Canada	Cep Vert	Centrafric.	Chili	Chine	Colombie	Corée Nord	Corée Sud	Costa Rica
1921				0	825				
1922				0	0	0			0
1923				8 525	0	0			0
1924				0	0	0			0
1925				0	0	0			0
1926				0	1 441	0			0
1927	0			0	2 039	0			0
1928	0			12 239	2 027	0			100
1929	2 572			2 029	0	0			0
1930	2 568			2 025	1 444	0			0
1931	1 540			2 022	1 068	0			0
1932	1 359			0	2 110	0			100
1933	974			0	1 078	0			0
1934	619			0	0	0			100
1935	607			1 300	0	0			0
1936	868			0	1 813	0			77
1937	870			0	1 293	0			0
1938	873			0	0	0			109
1939	1 105			1 800	0	0			0
1940	4 935			0	0	0			0
1941	0			872	0	0			0
1942	28 939			0	0	0			0
1943	0			623	0	0			0
1944	0			521	0	0			0
1945	0			1 053	0	0			0
1946	0			500	0	0			0
1947	316 000			0	0	0			0
1948	171 200			893	0	0			0
1949	214 000			3 250	0	0			0
1950	0			0	0	2 000			0

	Canada	Cap Vert	Centrafric.	Chili	Chine	Colombie	Corée Nord	Corée Sud	Costa Rica
1951	162 640			2 260	0	2 000			480
1952	32 738			2 260	0	2 000			480
1953	32 625			0	0	2 000			480
1954	32 588			0	0	0			480
1955	32 250			6 755	0	0		0	480
1956	32 138			2 250	10 015	0	0	0	0
1957	35 263			2 251	10 000	0	2 000	0	0
1958	32 813			2 250	10 000	10 000	1 000	2 142	0
1959	33 338			2 500	0	0	1 000	2 160	1 920
1960	34 088			2 500	10 000	4 000	2 000	3 249	480
1961	32 663			2 500	10 000	2 000	2 000	3 236	480
1962	30 863			4 000	5 000	2 022	2 000	3 227	480
1963	30 075			5 000	5 000	3 726	0	4 052	480
1964	29 850			4 000	10 000	3 558	4 000	3 499	480
1965	40 150			4 300	10 000	3 563	2 000	3 500	480
1966	40 150			4 305	5 000	3 564	1 000	3 500	480
1967	40 025			4 287	0	3 550	2 000	5 000	480
1968	40 048			4 287	0	4 491	1 000	6 000	480
1969	40 200			4 280	0	4 965	3 000	6 000	480
1970	40 150			6 315	5 000	0	2 000	7 300	480
1971	42 500			5 700	0	0	2 000	7 300	480
1972	57 000			7 285	0	5 070	0	8 640	480
1973	56 360		0	0	20 000	0	0	9 575	0
1974	48 900		0	0	30 000	0	0	11 870	0
1975	38 360		0	0	30 000	0	0	13 305	0
1976	38 195		0	2 500	30 000	0	0	15 930	0
1977	38 385		0	3 000	40 000	0	0	18 085	0
1978	27 825		0	4 410	40 000	0	0	21 160	0
1979	27 345		0	8 815	50 000	0	0	20 910	0
1980	30 095		0	9 300	50 000	8 775	0	24 640	0
1981	39 975		0	10 160	60 000	0	0	26 920	0
1982	64 186		0	7 250	66 565	28 085	0	22 445	0
1983	84 122		0	9 460	72 000	13 495	0	27 435	0
1984	63 960		0	10 040	80 320	12 050	0	35 140	2 340
1985	79 525	0	0	13 300	100 400	16 175	0	46 550	0
1986	57 245	1 000	0	14 540	104 400	15 960	0	46 550	925
1987	57 220	1 570	0	12 910	103 280	16 320	0	45 190	1 200
1 988	67 545	655	0	7 860	94 985	23 580	0	51 095	1 160
1 989	88 797	685	0	8 484	102 516	25 452	0	55 146	0

	Côte d'Iv.	Cuba	Danemark	Dantzig	Rép.Dominic.	Egypte	Equateur	Espagne	Estonie
1921		0	2 000	0				3 625	0
1922		0	2 000	0				4 050	2 000
1923		0	2 000	0			0	4 155	0
1924		0	2 000	112		0	300	3 846	0
1925		0	2 000	103		0	300	3 750	380
1926		0	2 000	100		0	300	3 665	480
1927		518	2 000	100	0	0	300	5 000	400
1928		517	2 000	100	0	0	300	5 000	400
1929		0	2 000	100	0	0	0	10 000	0
1930		515	2 000	100	0	643	100	10 000	275
1931		0	2 000	100	1 013	417	200	10 000	0
1932		258	1 376	100	0	0	100	10 000	407
1933		0	1 108	100	0	455	100	10 700	0
1934		161	1 032	100	306	393	100	10 468	0
1935		306	1 006	0	308	385	100	10 525	100
1936		230	1 024	100	435	781	0	0	0
1937		326	1 442	100	0	0	200	0	0
1938		330	1 451	150	871	547	100	0	0
1939		0	1 850	150	0	0	0	0	225
1940		223	1 691		435	895	100	0	
1941		214	1 665		0	0	200	0	
1942		0	1 801		0	0	100	0	
1943		0	1 801		0	0	0	0	
1944		0	1 801		0	0	0	0	
1945		0	1 801		0	0	0	0	
1946		0	1 789		1 290	0	43	0	
1947		0	1 789		800	0	545	0	
1948		0	2 000		0	0	120	0	
1949		0	2 000		820	0	120	0	
1950		0	2 000		430	0	600	15 000	

	Côte d'Iv.	Cuba	Denemark	Dantzig	Rép.Dominic.	Egypte	Equateur	Espagne	Estonie
1951		0	2 000		428	0	0	5 000	
1952		0	2 000		600	0	1 350	2 500	
1953		0	2 000		600	0	700	7 500	
1954		2 144	2 000		600	0	700	2 500	
1955		0	2 000		600	0	700	2 500	
1956		2 142	2 000		600	0	700	2 500	
1957		4 283	2 000		600	0	700	2 500	
1958		2 142	2 000		600	0	700	2 500	
1959		2 153	2 000		605	0	700	1 800	
1960		0	2 000		2 000	0	700	1 800	
1961		0	2 000		1 990	0	700	1 800	
1962		0	2 000		1 994	0	700	2 160	
1963	0	0	0		2 497	0	905	0	
1964	0	0	4 000		2 156	0	1 000	4 322	
1965	0	0	0		2 165	0	1 000	0	
1966	0	0	2 000		2 160	0	2 150	6 058	
1967	2 000	0	2 000		2 160	0	2 150	10 000	
1968	0	0	2 000		2 160	0	2 150	2 150	
1969	0	0	4 000		2 750	0	2 950	18 350	
1970	0	0	4 000		3 070	0	3 000	7 425	
1971	3 200	0	4 000		2 905	0	3 000	16 575	
1972	0	0	4 000		3 130	0	3 200	12 000	
1973	0	0	17 720		3 200	0	3 200	12 000	
1974	3 315	0	34 170		4 030	0	3 200	15 525	
1975	0	0	24 755		4 595	0	3 200	17 000	
1976	3 710	0	28 530		4 370	0	5 900	17 000	
1977	0	0	32 345		4 370	0	4 460	18 285	
1978	0	0	205 002		3 470	0	4 460	23 650	
1979	0	0	33 540		4 370	0	3 000	20 000	
1980	0	0	37 190		5 060	6 535	6 000	24 175	
1981	0	0	40 630		5 820	17 775	3 050	22 390	
1982	0	0	44 980		6 105	0	5 240	36 620	
1983	0	0	153 026		5 320	0	5 675	27 835	
1984	0	0	41 160		0	0	5 020	28 000	
1985	0	0	52 200		0	0	0	33 290	
1986	0	0	53 200		3 260	0	3 325	52 915	
1987	0	0	58 100		0	0	0	134 330	
1 988	0	0	70 894		0	0	1 450	153 935	
1 989	0	0	63 630		0	0	0	283 002	

	Etats-Unis	Ethiopie	Fidji	Finlande	France	Gambie	Ghana	Hellénique Grèce	Guatemala
1921	0			60	4 430			1 000	
1922	50 000			0	0			2 000	
1923	0			2 000	0			2 136	0
1924	0			2 000	0			1 000	0
1925	0			1 125	3 885			1 000	0
1926	0			1 042	0			1 167	0
1927	0			1 301	4 074			1 218	0
1928	15 509			1 306	4 057			1 226	0
1929	15 404			1 295	4 062			811	0
1930	20 589			1 299	4 054			808	0
1931	15 344			1 299	4 019			812	0
1932	15 569			776	4 026			333	121
1933	8 909			694	4 039			343	0
1934	9 172			657	4 051			343	122
1935	9 255	0		667	4 042			343	121
1936	18 315	0		667	4 078			344	122
1937	13 058	0		951	3 000			472	117
1938	21 740	0		1 431	2 422			472	84
1939	22 300	0		1 367	2 346			475	70
1940	13 365	0		1 318	0			434	52
1941	12 900	0		1 295	0			0	187
1942	0	0		1 275	0			0	189
1943	12 870	0		1 275	0			0	0
1944	12 900	0		1 275	0			0	188
1945	25 687	0		1 275	0			0	0
1946	0	0		3 000	0			6 503	194
1947	307 000	0		5 263	0			0	5 579
1948	107 000	0		5 000	0			0	0
1949	107 000	0		5 000	0			0	0
1950	107 000	1 080		5 000	0			2 280	600

	Etats-Unis	Ethiopie	Fidji	Finlande	France	Gambie	Ghana	Hellénique Grèce	Guatemala
1951	107 500	1 089		0	5 000			2 280	000
1952	109 125	1 080		5 000	0			2 280	600
1953	107 000	1 080		3 480	5 500			0	600
1954	107 188	1 080		3 480	0			0	600
1955	107 000	0		3 480	0			2 280	600
1956	107 095	2 100		3 480	0			2 280	600
1957	107 125	1 980		3 480	0			2 280	600
1958	107 095	1 080		3 480	0			2 280	600
1959	107 100	1 080		3 480	0		0	2 280	600
1960	108 000	0		3 480	17 500		1 500	3 750	600
1961	107 625	3 600		3 480	17 500		1 500	3 750	600
1962	107 937	2 250		3 480	20 000		1 527	4 000	600
1963	129 825	2 250		3 480	25 000		2 100	5 000	0
1964	194 119	2 250		3 000	30 000		2 000	5 500	0
1965	108 250	2 250		3 000	30 000		2 000	5 500	1 629
1966	108 000	2 750		3 000	30 000		2 005	5 500	3 328
1967	108 000	2 750		3 000	30 000		0	8 000	2 145
1968	108 000	3 000		3 000	41 000		1 220	12 000	2 154
1969	108 000	3 000		3 000	41 000		0	12 000	0
1970	108 000	3 225		3 000	41 080		0	14 000	0
1971	204 000	3 305		3 000	43 730		0	14 000	2 155
1972	187 500	3 415		3 000	47 840		0	14 000	2 155
1973	152 500	3 765	0	3 000	52 715		0	14 000	1 625
1974	152 500	4 140	0	3 000	65 715	0	0	23 190	5 455
1975	257 500	4 640	0	3 000	73 650	0	0	26 000	4 330
1976	248 000	4 640	1 500	3 000	101 885	0	0	31 150	4 490
1977	248 500	0	1 500	3 000	115 525	0	0	31 085	4 450
1978	295 500	0	2 205	3 000	131 375	0	0	32 625	5 200
1979	253 315	0	0	3 000	129 810	0	0	32 235	5 200
1980	240 565	0	0	3 000	148 770	0	0	34 405	5 580
1981	292 500	0	0	3 000	162 530	0	0	37 585	5 540
1982	389 424	0	0	5 000	131 580	0	0	28 640	4 645
1983	423 325	8 875	2 365	154 000	160 820	0	0	0	0
1984	511 315	9 395	200	12 000	175 700	0	0	0	0
1985	655 940	10 110	0	12 000	232 750	0	0	0	0
1986	544 500	10 905	0	18 275	232 750	0	0	0	0
1987	357 500	9 680	1 345	16 575	229 270	0	0	0	0
1 988	622 535	0	1 965	121 975	239 095	0	0	34 085	0
1 989	560 600	8 484	2 121	18 900	258 057	0	0	20 000	0

	Guyane	Haïti	Honduras	Hongrie	Inde	Indes Néerl. Indonésie	Irak	Perse Iran	Irlande
1921				0		0			
1922				0		0			
1923				0		1 000			
1924				0		1 000		0	
1925				0		1 000		0	
1926				22		0		0	
1927				100		1 000		0	
1928				100		2 999		0	
1929				0	0	0		1 500	
1930				0	1 840	0		500	
1931				400	1 855	0		500	
1932				0	1 443	0		500	
1933				200	1 313	0		500	
1934		0		0	995	0	0	0	
1935		0		200	910	0	300	500	
1936		0		0	1 551	0	0	500	
1937		0		200	1 615	0	500	1 200	
1938		0	0	0	1 620	0	0	0	
1939		0	0	400	1 525	0	0	697	0
1940		0	0	0	0	0	0	700	0
1941		0	0	0	2 560	1 137	0	0	3 455
1942		0	0	200	1 260	0	0	0	0
1943		0	0	1 007	1 260	0	0	0	0
1944		0	0	0	1 260	0	0	0	0
1945		0	0	0	1 260	0	0	0	0
1946		0	0	0	1 241	0	0	600	8 638
1947		0	5 000	0	1 270	31 058	10 526	0	5 195
1948		0	0	0	1 270	0	0	0	0
1949		0	0	4 500	1 288	29 306	0	700	3 463
1950		0	0	2 250	14 649	3 066	4 860	1 200	1 466

	Guyane	Haïti	Honduras	Hongrie	Inde	Indes Néerl. Indonésie	Irak	Perse Iran	Irlande
1951		0	0	5 850	4 513	0	2 160	1 200	2 443
1952		960	0	0	1 351	0	2 160	460	1 560
1953		0	0	0	1 354	0	0	1 540	1 560
1954		0	480	0	1 367	0	0	0	1 560
1955		0	0	0	1 375	0	2 160	0	1 560
1956		0	0	0	1 356	0	2 160	8 000	1 560
1957		0	0	0	1 374	0	2 160	2 000	1 560
1958		0	0	1 000	1 363	0	2 160	2 000	1 560
1959		0	0	1 000	1 359	0	2 100	2 000	1 560
1960		0	0	1 000	1 355	0	2 500	3 750	2 434
1961		0	0	1 000	1 352	0	2 500	0	2 417
1962		0	0	1 500	0	0	3 000	0	3 500
1963		0	0	2 500	4 050	0	3 750	0	4 000
1964		0	0	2 500	2 697	0	3 500	0	3 500
1965		0	0	2 500	2 721	0	3 500	20 000	3 500
1966		0	0	3 000	1 704	0	3 500	5 000	3 500
1967		0	0	3 985	1 704	5 000	3 500	10 000	3 500
1968	0	0	0	4 000	0	3 250	3 500	13 000	3 500
1969	2 000	2 160	0	3 980	3 426	3 250	3 500	13 000	3 500
1970	0	2 390	0	6 000	1 704	3 565	4 585	15 450	4 755
1971	0	2 265	0	4 000	1 565	3 200	5 915	18 925	4 960
1972	0	2 475	185	5 000	0	3 200	5 025	23 115	5 225
1973	0	2 380	1 625	5 000	1 145	2 680	5 540	25 475	5 760
1974	0	3 030	1 275	5 000	970	2 680	6 075	31 755	7 180
1975	0	3 100	7 005	5 000	830	11 590	6 805	35 585	8 045
1976	0	3 190	3 795	5 000	0	0	8 150	42 600	8 150
1977	0	4 180	4 945	5 000	0	7 780	9 240	48 310	9 240
1978	0	3 695	4 470	5 000	0	9 700	10 580	61 720	7 935
1979	0	3 980	3 215	5 000	0	9 700	10 580	60 985	7 940
1980	0	3 785	5 315	5 000	0	10 230	0	58 115	8 370
1981	0	4 065	495	5 000	0	11 175	0	58 115	9 145
1982	0	2 415	0	16 250	12 085	8 815	9 290	48 375	9 280
1983	0	2 855	1 095	5 000	14 855	10 405	0	64 500	7 985
1984	3 785	3 180	10 205	16 250	0	11 300	0	62 750	9 570
1985	0	3 605	1 170	5 000	15 120	13 640	0	83 125	11 970
1986	0	3 945	2 000	28 000	4 530	13 640	0	83 125	11 970
1987	0	1 300	6 635	19 170	0	0	15 490	61 320	11 620
1 988	0	4 105	6 049	5 000	33 895	28 280	0	39 304	11 790
1 989	0	5 165	6 565	5 000	0	15 554	0	21 231	12 726

	Islande	Italie	Jamaïque	Japon	Jordanie	Cambodge Kampuchea	Kenya	Koweït	Laos
1921		0		10 000					
1922		13 000		10 000					
1923		0		0					
1924		12 600		20 000					
1925	0	4 756		10 000					
1926	0	5 263		10 000					
1927	100	6 874		10 000					
1928	0	6 800		10 000					
1929	100	6 358		10 000					
1930	0	6 531		10 000					
1931	300	5 060		10 000					
1932	0	5 060		10 000					
1933	0	5 239		10 000					
1934	0	5 025		10 000					
1935	0	0		10 000					
1936	0	9 025		11 766					
1937	0	4 570		10 000					
1938	0	4 282		10 000					
1939	0	0		10 000					
1940	0	4 339		10 000					
1941	0	4 290		10 000					
1942	0	0		20 000					
1943	0	6 206		9 975					
1944	1 000	0		10 000					
1945	0	0		0					
1946	0	0		0					
1947	0	0		0					
1948	0	0		0	0				
1949	0	78 946		0	0				
1950	0	0		0	0				

	Islande	Italie	Jamaïque	Japon	Jordanie	Cambodge Kampuchea	Kenya	Koweït	Laos
1951	500	0		0	0				
1952	500	0		11 800	120				
1953	500	0		11 800	0				
1954	500	0		10 000	0				
1955	500	0		10 000	0				
1956	500	0		10 000	0				
1957	500	0		10 000	0				0
1958	0	0		20 000	0				0
1959	1 000	0		10 000	0				1 400
1960	500	0		15 000	0	0			0
1961	500	0		15 000	0	2 000			0
1962	500	0		20 000	0	0			0
1963	0	0		20 000	0	0			1 875
1964	1 000	0	0	30 000	0	2 000			0
1965	1 000	0	0	30 000	0	2 000			2 000
1966	1 000	0	0	40 000	0	2 000	0		0
1967	2 000	0	0	30 000	0	0	0		1 975
1968	4 000	0	0	35 000	2 570	4 000	0	0	1 999
1969	2 000	0	0	13 500	0	4 000	2 991	0	0
1970	2 000	0	0	86 700	0	0	0	0	0
1971	2 000	0	0	60 080	2 720	2 200	0	0	0
1972	2 000	0	0	63 515	2 720	0	0	0	0
1973	2 000	0	0	64 995	2 720	0	0	0	0
1974	2 000	0	0	114 855	2 720	2 760	0	0	0
1975	2 000	0	0	128 730	3 500	3 095	0	0	0
1976	2 000	29 245	0	169 700	4 130	0	0	0	0
1977	2 000	27 500	0	169 690	8 445	0	0	0	0
1978	2 000	14 000	0	232 770	5 290	0	0	0	0
1979	2 500	19 800	0	229 995	5 225	0	0	0	0
1980	2 500	96 500	0	269 640	5 580	0	0	0	0
1981	3 000	103 550	0	294 580	6 095	0	0	0	0
1982	5 000	79 200	0	254 745	7 245	0	0	0	0
1983	5 000	82 540	0	300 355	5 675	0	0	0	0
1984	5 000	86 460	0	336 340	5 020	0	80	0	0
1985	5 000	95 630	0	445 550	6 650	0	0	0	0
1986	7 500	97 120	0	445 550	0	0	0	0	0
1987	0	101 700	0	451 850	0	0	0	0	0
1 989	0	116 550	0	555 221	0	0	800	0	0
1 989	10 000	133 100	0	537 324	0	0	781	0	0

	Lesotho	Lettonie	Liban	Liberie	Libye	Liechtenst.	Lithuanie	Luxembourg
1921		0					0	0
1922		209					20	0
1923		0					0	0
1924		0					0	0
1925		300					0	0
1926		500					410	117
1927		500					366	72
1928		500					309	144
1929		500					411	144
1930		500					441	144
1931		500					528	143
1932		500					0	0
1933		500					430	0
1934		500					860	143
1935		500					430	129
1936		500					0	0
1937		500					1 218	366
1938		500					800	0
1939		1 320						0
1940								0
1941								0
1942								0
1943								0
1944								0
1945						0		0
1946						0		0
1947			0			0		10 000
1948			0			0		0
1949			0			0		0
1950			1 890			0		757

	Lesotho	Lettonie	Liban	Liberia	Libye	Liechtenst.	Lithuanie	Luxembourg
1951			840			0		1 200
1952			840			0		600
1953			0			0		600
1954			840			0		600
1955			1 680			0		600
1956			840			0		600
1957			840			0		0
1958			840			0	0	600
1959			840	0	0	0		600
1960			1 700	0	0	0		2 250
1961			1 700	0	0	0		2 250
1962			1 700	0	0	0		3 000
1963			2 000	0	0	0		3 750
1964			2 500	0	0	0		3 000
1965			2 500	0	0	0		3 000
1966			2 500	0	0	2 000		3 000
1967			2 500	2 650	0	3 000		4 500
1968			2 500	2 160	0	3 250		5 000
1969			2 500	2 160	0	3 250		5 000
1970			3 565	0	0	3 565		5 000
1971	0		3 860	1 950	0	3 600		5 000
1972	0		4 220	0	0	3 000		5 000
1973	890		4 650	0	0	(600)		7 000
1974	0		5 800	0	0	8 800		10 490
1975	0		6 500	0	0	3 500		12 000
1976	0		6 500	0	0	3 000		13 000
1977	0		9 060	0	0	3 000		15 000
1978	0		8 815	0	0	3 000		15 500
1979	0		8 815	0	0	3 000		15 265
1980	0		9 300	0	0	5 000		16 270
1981	0		10 205	0	7 620	5 000		17 775
1982	0		11 245	0	0	5 000		13 545
1983	0		11 245	0	0	5 000		26 715
1984	0		10 040	0	0	7 500		19 895
1985	0		10 040	0	0	10 000		23 275
1986	0		7 270	0	10 000	7 500		25 445
1987	0		6 460	330	0	0		22 590
1 988	0		3 275	750	1 300 000	15 000		22 925
1 989	1 000		0	0	8 500	7 500		24 745

[illegible]

	Madagascar	Malaisie	Molawi	Mali	Maroc	Maurice	Mauritanie	Mexique	Monaco
1951									0
1952									0
1953									0
1954									0
1955									0
1956									0
1957									0
1958					1 034			100	
1959					1 034			0	1 00
1960					369			0	1 00
1961					0			100	1 50
1962					2 500			0	2 00
1963	0	0			2 500			0	2 50
1964	0	0			0			0	2 00
1965	0	0			0			0	2 00
1966	0	2 000			0			0	2 00
1967	0	2 000		0	0			0	3 00
1968	0	2 000		0	0			0	3 00
1969	0	0		2 000	0			0	3 00
1970	0	0	0	0	0			0	3 50
1971	0	0	100	0	0			0	3 50
1972	0	0	0	0	0			0	3 50
1973	0	3 015	0	0	0		0	0	3 50
1974	0	4 140	0	0	0		0	0	6 35
1975	0	4 640	0	0	0		1 460	0	7 10
1976	0	7 750	0	0	0		1 500	0	8 50
1977	0	5 040	0	0	0	0	1 500	0	9 60
1978	0	5 200	0	0	0	0	0	0	9 70
1979	4 355	5 225	0	0	0	0	0	0	9 50
1980	0	5 580	0	0	4 465	2 325	0	0	10 25
1981	0	6 095	0	0	0	2 540	0	0	11 15
1982	0	4 645	0	0	0	1 160	1 330	0	8 50
1983	0	5 675	0	0	4 030	1 420	1 420	0	10 40
1984	0	6 020	155	0	0	1 510	1 510	0	11 00
1985	0	7 315	0	0	0	0	0	0	14 60
1986	0	7 315	0	0	0	1 995	0	0	14 60
1987	0	7 100	0	0	1 795	1 940	0	0	14 20
1988	0	6 550	0	0	1 809	534	1 965	0	14 40
1989	0	7 070	0	0	0	1 038	0	0	31 80

	Nongotie	Népal	Nicaragua	Niger	Nigeria	Norvège	N.-Zélande	Ouganda	Pakistan
1921						2 000			
1922						2 000			
1923						2 000			
1924						2 000			
1925						2 000			
1926						0			
1927						2 000			
1928						2 000			
1929						2 000			
1930						2 000			
1931						2 000			
1932						1 320	0		
1933						1 258	0		
1934			0			1 143	0		
1935			0			1 124	0		
1936			0			1 592	0		
1937			0			1 613	0		
1938			0			2 327	0		
1939			0			1 493	0		
1940			0			1 475	0		
1941			0			1 475	0		
1942			0			2 949	0		
1943			0			0	0		
1944			0			2 949	0		
1945			0			2 949	0		
1946			0			5 167	0		
1947			210			2 592	18 833		
1948			0			3 000	0		0
1949			933			3 000	8 583		0
1950			430			3 000	6 115		0

	Norvège	Népal	Nicaragua	Niger	Nigeria	Norvège	N.-Zélande	Ouganda	Pakistan
1951			429			15 061	6 052		12 950
1952			0			3 000	6 025		0
1953			0			3 000	6 028		0
1954			0			3 000	6 039		0
1955			0			3 000	6 054		0
1956			0			3 000	6 054		0
1957			0			3 000	6 054		004
1958			0			3 000	6 020		0
1959	0		0			3 000	6 020		0
1960	0		0			3 000	5 985		2 000
1961	0		0		0	1 000	5 974		2 000
1962	0		1 517		0	3 000	6 501		2 900
1963	0		1 726		0	5 000	8 155		2 500
1964	0	0	1 518		2 000	3 000	7 500		2 500
1965	0	0	0	0	2 000	0	7 500	0	2 500
1966	0	0	1 856	0	2 000	0	7 532	0	2 500
1967	0	2 000	2 160	0	2 000	0	7 589	0	2 500
1968	0	0	2 765	0	0	3 000	7 500	0	0
1969	0	0	0	0	2 500	0	10 000	0	0
1970	0	0	2 765	0	0	(3 000)	10 865	0	0
1971	0	0	2 500	0	2 700	0	11 300	0	0
1972	0	0	0	0	2 700	0	11 645	0	0
1973	0	0	7 180	0	2 700	0	12 845	0	26 220
1974	3 000	0	1 275	0	6 940	0	16 015	0	6 075
1975	0	0	0	0	4 650	0	17 950	0	6 800
1976	0	500	0	0	5 550	0	19 650	0	8 150
1977	6 300	0	0	0	0	0	22 265	1 500	9 240
1978	6 030	0	0	0	0	0	21 160	1 500	9 700
1979	3 300	0	0	3 485	7 955	0	20 910	0	9 585
1980	3 000	0	0	0	0	0	19 990	0	10 230
1981	0	0	6 095	0	8 370	0	21 840	0	11 175
1982	3 000	0	0	0	6 500	0	24 383	0	8 515
1983	3 000	0	0	0	0	131 705	24 556	0	10 405
1984	0	1 000	5 230	0	0	0	21 590	0	11 040
1985	5 000	1 000	3 450	0	9 040	0	28 595	0	14 630
1986	0	1 000	3 750	0	11 970	0	28 595	0	14 630
1987	0	1 000	0	0	0	0	27 600	0	14 200
1988	0	0	2 100	0	3 000	22 400	30 013	0	11 770
1989	1 900	1 000	0	0	3 600	91 838	30 401	0	12 726

	Panama	Papouasie..	Paraguay	Pays Bas	Pérou	Philippines	Pologne	Portugal	Datar
1921				3 900	0		0	0	
1922			0	0	0		0	0	
1923			0	2 148	0		0	0	
1924	0		0	0	0		0	0	
1925	0		0	2 088	0		1 977	0	
1926	0		0	2 075	0		950	0	
1927	0		0	2 092	0		1 162	0	
1928	0		0	2 094	0		1 166	0	
1929	0		0	2 084	0		2 323	0	
1930	0		0	2 078	0		2 318	0	
1931	0		0	2 076	0		2 323	0	
1932	0		0	2 062	0		2 302	0	
1933	0		0	2 087	203		2 323	0	
1934	0		0	2 076	0		1 160	0	
1935	0		0	2 086	0		1 156	0	
1936	108		0	4 655	0		1 155	0	
1937	0		0	2 381	195		1 639	0	
1938	0		0	2 404	228		1 647	0	
1939	0		0	2 403	0		1 667	0	
1940	0		0	2 371	80		2 703	0	
1941	0		0	243	0		0	0	
1942	0		0	1 148	0		1 392	0	
1943	0		0	0	200		1 400	0	
1944	0		0	0	0		1 400	0	
1945	0		0	2 296	2 150		0	0	
1946	0		0	0	4 232		0	0	
1947	0		1 000	10 000	0	0	0	0	
1948	0		0	0	0	0	0	0	
1949	0		0	12 000	2 150	0	0	0	
1950	604		0	20 959	4 300	8 640	15 450	2 500	

	Panama	Papouasie...	Paraguay	Pays Bas	Pérou	Philippines	Pologne	Portugal	Qatar
1951	0		480	20 000	2 169	3 840	24 720	5 000	
1952	0		480	31 000	2 150	3 840	0	0	
1953	0		0	20 315	0	0	0	0	
1954	0		0	20 000	0	3 840	0	0	
1955	0		0	20 000	2 150	3 840	0	0	
1956	0		0	20 000	0	7 680	12 300	0	
1957	0		0	20 000	0	3 840	6 000	0	
1958	0		0	20 000	0	3 840	0	0	
1959	0		0	20 000	2 163	3 840	6 000	0	
1960	0		0	20 000	0	3 840	6 000	0	
1961	0		0	24 000	2 156	3 840	6 000	0	
1962	0		0	24 000	2 157	3 750	6 000	0	
1963	0		0	26 400	3 000	4 800	7 500	0	
1964	0		0	25 000	3 550	5 000	6 000	0	
1965	0		0	25 000	3 550	5 000	6 000	0	
1966	0		432	25 000	3 550	5 040	6 000	0	
1967	0		0	25 000	3 550	8 000	6 000	0	
1968	0		0	30 000	0	8 000	8 000	0	
1969	0		0	30 000	7 100	10 750	8 000	0	
1970	0		0	55 000	4 250	10 750	15 000	1 000	
1971	0		0	35 000	4 250	16 635	15 000	1 000	
1972	0		0	35 000	4 250	21 665	15 000	1 100	
1973	0		0	36 000	4 250	32 780	15 000	1 000	
1974	0		0	36 000	5 370	36 720	15 000	0	
1975	0		0	36 000	5 570	41 155	15 000	0	
1976	0		0	50 400	5 550	19 450	15 000	11 200	
1977	0	0	0	57 135	5 550	39 645	15 000	10 085	
1978	0	0	0	65 245	6 100	38 355	15 000	10 580	
1979	0	0	1 625	64 470	0	38 710	38 795	10 455	
1980	0	0	4 650	72 060	0	30 335	38 795	11 160	
1981	0	0	5 080	229 970	0	34 030	38 795	12 190	0
1982	26 945	0	5 625	74 892	0	22 445	35 289	9 290	1 160
1983	5 675	500	1 000	74 735	5 675	27 435	35 280	10 970	1 420
1984	6 315	755	1 500	81 320	0	0	33 280	12 050	1 510
1985	7 595	0	0	107 730	0	0	33 280	15 960	0
1986	8 365	0	0	0	0	0	50 540	15 960	3 990
1987	7 600	0	1 000	69 715	840	0	45 190	16 320	1 995
1988	0	0	0	106 120	0	0	39 320	15 720	3 275
1989	0	2 121	1 000	116 500	0	0	33 936	16 968	3 535

	Roumanie	Grande-Br. Royaume-Uni	Russe anc.	Rwanda	Salvador	San Marino	Sao Tomé	Sénégal	Sierra Leone
1921	0	25 000		0					
1922	360	0		456					
1923	0	0							
1924	0	0							
1925	0	0			0				
1926	440	0			0				
1927	618	2 526			0				
1928	635	0			200				
1929	769	2 016			0				
1930	769	0			100				
1931	772	4 741			100				
1932	750	1 738			0				
1933	759	1 778			0				
1934	760	1 593			0				
1935	757	1 580			0				
1936	759	0			0				
1937	779	4 511			0				
1938	153	4 400			0				
1939	766	3 644			0				
1940	609	0			1 016				
1941	0	0			0				
1942	0	0			0				
1943	0	0			0				
1944	673	0			0				
1945	0	0			0				
1946	0	1 989 500			390				
1947	5 625	0			360				
1948	0	0			120				
1949	0	0			132				
1950	0	0			152	0			

	Roumanie	Grande-Br. Royaume-Uni	Russe anc.	Rwanda	Salvador	San Marino	Sao Tomé	Sénégal	Sierra Leone
1951	0	24 460			132	0			
1952	0	24 460			132	0			
1953	0	24 394			132	0			
1954	0	24 380			132	0			
1955	0	24 450			132	0			
1956	0	36 720			132	0			
1957	5 000	24 473			132	0			
1958	5 000	24 410			393	0			
1959	5 000	24 350			395	300			
1960	4 000	24 380			395	300			
1961	4 000	24 160			396	500			
1962	4 000	24 340			395	500			0
1963	4 000	36 341			386	1 875		0	0
1964	5 000	30 200			386	2 000		0	0
1965	5 000	30 244			386	2 000		0	0
1966	6 000	36 408			386	2 000		2 002	0
1967	6 000	36 244			386	2 000		0	0
1968	7 000	30 742			384	2 500		2 017	0
1969	10 000	30 885			0	2 500		4 001	0
1970	10 000	31 035			2 720	2 720		2 000	0
1971	10 286	29 835			2 580	2 720		2 000	0
1972	13 265	30 080			2 215	2 720		2 000	0
1973	14 620	39 325			1 995	0		2 000	0
1974	12 900	36 000			1 625	5 440		3 710	0
1975	20 425	30 150			1 625	2 790		0	0
1976	23 340	23 250			3 580	2 760		0	0
1977	26 470	31 125			0	2 760		0	0
1978	24 685	35 595			0	0		1 000	0
1979	24 395	53 100			0	0		1 000	0
1980	26 035	74 800			0	0		1 000	0
1981	26 035	86 520			0	0		0	0
1982	20 800	111 000		0	0	0		1 000	0
1983	23 950	151 260		0	4 730	0		1 000	0
1984	0	168 170		1 560	0	0		0	0
1985	34 000	222 775		1 995	2 510	0	0	0	0
1986	6 485	222 775		0	0	0	0	0	0
1987	0	216 240		0	0	0	0	6 460	0
1988	0	229 270		1 965	0	0	0	0	0
1989	0	247 452		2 121	0	0	0	0	0

	Singapour	Somalie	Soudan	Ceylan Sri Lanka	Suède	Suisse	Surinam	Swaziland	Syrie
1921					10 000	0			
1922					10 000	0			
1923					0	0			
1924					0	0			
1925					0	0			
1926					4 000	2 000			
1927					4 000	2 000			
1928					4 000	0			
1929					4 000	3 000			
1930					4 000	3 000			
1931					2 778	3 000			
1932					1 989	3 000			
1933					1 879	2 000			
1934					1 660	1 000			
1935					1 504	1 000			
1936					1 566	1 000			
1937					2 200	800			
1938					2 229	800			
1939					2 127	800			
1940					2 120	1 000			
1941					2 050	1 000			
1942					2 052	1 000			
1943					2 052	1 000			
1944					2 050	1 000			
1945					2 049	1 000			
1946					4 100	1 000			0
1947					0	1 000			0
1948					0	0			0
1949					0	0			0
1950					0	0			0

	Singapour	Somalie	Soudan	Ceylan Sri Lanka	Suède	Suisse	Surinam	Swaziland	Syrie
1951					0	0			0
1952				0	0	0			1 560
1953				0	0	0			0
1954				0	0	0			1 560
1955				0	0	0			0
1956				0	0	0			0
1957			0	0	0	0			0
1958			0	0	0	0			0
1959			0	0	0	0			0
1960			0	0	0	0			0
1961			0	0	0	0			0
1962			0	0	0	0			0
1963			0	0	0	0			500
1964			0	0	0	0			0
1965			0	0	0	0			2 000
1966			0	0	10 000	0			2 000
1967			0	0	10 000	0			2 000
1968			0	0	10 000	0			2 500
1969		0	0	0	10 000	0			2 500
1970		0	0	0	20	0			2 795
1971		0	0	0	10 000	0			2 325
1972		0	0	0	10 000	0			2 225
1973	0	0	0	0	10 000	0			2 260
1974	0	0	0	0	10 000	0			2 225
1975	1 090	0	0	0	10 000	0			4 640
1976	1 500	0	0	0	10 000	0			5 560
1977	1 500	0	0	0	10 000	0			6 300
1978	1 500	0	0	0	9 450	0			6 070
1979	1 500	0	0	0	11 340	0		0	6 535
1980	3 720	0	0	0	19 900	0		0	6 975
1981	2 000	0	945	0	0	0		0	7 620
1982	2 710	0	3 835	0	86 740	0		0	5 000
1983	3 310	0	1 710	0	149 545	0		1 420	7 095
1984	3 310	0	0	0	17 280	0		500	7 530
1985	3 310	0	890	0	17 440	79 135		1 995	9 975
1986	3 040	0	0	0	15 510	79 135		0	9 975
1987	2 630	0	0	0	128 200	76 810	650	0	0
1988	2 979	0	6 348	0	271 709	77 950	649	0	17 185
1989	0	0	2 730	0	132 210	84 134	696	0	10 868

Tanzanie	Tchécosl.	Siam Thaïlande	Togo	Tonga	Trinité&Tob.	Tunisie	Ottomane Turquie	U.R.S.S.
1921	1 500	0					10 000	
1922	5 280	5 000					0	7 811
1923	0	0					10 000	13 333
1924	9 712	0					0	13 333
1925	4 598	2 000					18 000	13 300
1926	4 605	2 150					8 000	13 187
1927	3 838	2 150					8 000	13 287
1928	3 846	4 299					8 000	13 340
1929	3 825	2 150					7 283	0
1930	0	0					7 245	13 321
1931	3 750	2 100					7 215	0
1932	1 535	0					7 275	13 150
1933	1 540	1 590					0	13 073
1934	0	0					14 560	13 123
1935	2 559	2 225					7 268	7 079
1936	1 531	0					0	7 007
1937	1 516	3 112					10 260	0
1938	0	1 536					10 476	7 219
1939	1 059	0					10 264	0
1940	0	1 272					9 758	8 917
1941	0	1 234					0	3 525
1942	0	0					9 771	3 525
1943	0	0					9 780	0
1944	0	794					9 780	3 516
1945	0	0					9 770	0
1946	0	0					9 780	0
1947	59 600	6 376					115 043	0
1948	0	852					9 780	0
1949	0	852					9 780	0
1950	0	676					9 780	0

	Tanzanie	Tchécoslo- vaquie	Siam Thaïlande	Togo	Tonga	Trinité et Tobago	Tunisie	Ottomane Turquie	U.R.S.S.
1951		0	0					19 050	0
1952		0	2 736					11 880	0
1953		0	1 354					11 880	0
1954		0	1 372					11 880	0
1955			1 354					11 880	0
1956		0	821					11 880	16 063
1957		2 000	1 649				0	11 880	16 070
1958		2 000	1 633				0	11 880	16 066
1959		2 000	1 622				1 030	11 800	16 066
1960		3 000	2 449				1 500	11 800	16 175
1961		3 000	2 454	0			1 500	11 800	16 268
1962		3 000	2 750	0			1 500	0	16 268
1963	0	3 000	3 438	0		0	1 900	19 125	16 306
1964	0	3 000	3 000	0		0	0	0	16 300
1965	0	3 000	3 000	2 156		0	1 500	11 000	16 300
1966	1 010	3 000	3 000	0		0	2 000	11 000	16 300
1967	0	3 000	4 500	2 000		0	2 000	11 000	16 300
1968	0	3 000	4 500	1 986		0	2 000	11 000	16 300
1969	0	3 000	6 000	0		0	3 000	15 540	16 200
1970	0	3 000	6 000	0		0	3 000	21 150	16 200
1971	0	3 000	6 000	0		0	3 000	16 300	16 250
1972	0	3 000	6 000	0		0	3 200	16 300	16 250
1973	0	3 000	6 000	0		1 000	3 800	16 300	16 250
1974	0	3 000	18 760	1 170		1 000	4 140	16 300	21 250
1975	0	3 000	16 000	0		1 000	4 640	0	16 000
1976	0	3 000	21 490	0		1 000	5 555	0	16 000
1977	0	8 000	24 365	0		1 000	6 300	0	16 000
1978	0	8 000	29 095	0		1 000	6 615	0	16 000
1979	0	8 000	28 750	0		1 000	6 535	0	16 000
1980	0	8 000	33 475	0		1 000	6 975	40 000	91 510
1981	0	8 000	36 570	645	0	6 430	0	25 000	116 000
1982	0	12 000	30 185	0	1 160	4 500	0	0	166 000
1983	0	8 000	36 895	0	0	4 735	5 805	0	16 000
1984	0	48 380	34 140	0	0	3 785	14 625	42 570	16 000
1985	0	21 000	45 220	0	0	5 329	0	25 000	16 000
1986	0	29 000	45 229	0	0	5 320	0	0	16 000
1987	0	8 000	50 000	0	0	5 160	0	0	16 000
1988	600	36 000	36 685	0	0	2 620	0	0	195 000
1989	0	8 000	39 592	475	0	0	2 000	0	50 000

Uruguay	Venezuela	Républ. Vietnam	Rép.démo. Vietnam	Rép.arabe Yemen	Serbie Yougoslavie	Congo Kin. Zaïre	Zambie	Zimbabwe
1921	0	0			5 000			
1922	0	0			0			
1923	0	0			1 563			
1924	0	0			0			
1925	0	0			1 214			
1926	0	0			912			
1927	0	0			1 368			
1928	0	0			1 816			
1929	0	300			2 278			
1930	0	300			2 279			
1931	0	300			2 276			
1932	0	0			2 262			
1933	0	300			1 477			
1934	0	300			1 750			
1935	0	300			1 750			
1936	0	300			1 763			
1937	0	0			2 000			
1938	0	0			2 000			
1939	0	0			2 000			
1940	0	0			2 500			
1941	0	0			0			
1942	0	0			0			
1943	0	0			0			
1944	0	0			0			
1945	0	0			0			
1946	0	0			0			
1947	0	0			0			
1948	0	0			0			
1949	0	0			0			
1950	0	4 350			0			

	Uruguay	Venezuela	Républ. Vietnam	Rép.démo. Vietnam	Rép.arabe Yemen	Serbie Yougoslavie	Congo Kin. Zaire	Zambie	Zimbabwe
1951	0	0				0			
1952	0	4 350				0			
1953	0	0				0			
1954	0	4 350				0			
1955	0	4 350				0			
1956	0	0				0			
1957	0	0	0			0			
1958	0	0	0			0			
1959	0	0	0			0			
1960	0	0	1 754	2 250		0			
1961	0	0	1 743	1 750		2 000			
1962	0	0	1 997	1 750		2 000			
1963	500	0	2 000	1 750		2 500	0		
1964	500	0	2 000	2 000		2 000	0		
1965	0	0	2 000	2 000		2 000	0		
1966	0	0		0		3 000	0	0	
1967	(500)	0		0		3 000	2 000	0	
1968	0	0		0		3 000	0	0	
1969	0	0		0		3 000	0	0	
1970	0	0		0		3 000	0	0	
1971	0	0		2 205		3 000	0	0	
1972	0	0		2 205		3 000	0	0	
1973	0	0		2 435		3 000	0	0	
1974	0	0		2 760		3 000	0	0	
1975	0	0		3 095		2 280	0	0	
1976	0	0		3 700		2 280	0	0	
1977	0	0		3 700		0	0	0	
1978	0	0		4 410		6 000	0	0	
1979	0	0		5 735		3 000	0	0	
1980	2 000	0		6 900		5 000	2 100	0	
1981	1 500	0		6 095		5 000	1 170	0	
1982	2 500	0		4 645	0	8 565	0	0	
1983	2 000	0		5 675	0	1 435	0	0	
1984	1 000	0		6 020	1 500	5 000	0	0	
1985	1 000	0		7 980	0	5 000	0	0	
1986	2 000	0		7 980	0	9 500	0	1 500	0
1987	2 000	2 830		7 980	0	5 000	0	0	0
1988	1 000	3 200		7 980	0	0	0	0	0
1989	1 000	0		4 242	0	5 000	0	2 121	0

Contributions des Sociétés nationales aux Budgets
extraordinaires du C.I.C.R. (en espèces)

Nb. de S.N.	TOTAL	Afghanistan	Afrique Sud	R. F. A.	Australie	Autriche	Bahrein	Belgique
1967	26	3 742 016		45 256	543 899	32 826		
1968	34	3 639 557		7 288	64 536	335 789		
1969	23	3 058 657		3 958	274 061	81 707		271
1970	28	2 151 446		8 376	292 970	31 196		1 150
1971		329 354						
1972	19	2 696 883		8 164	157 655	4 567		67 700
1973	26	6 009 796		11 257	701 600	95 122		80 100
1974	26	3 036 088			222 875	52 702	1 460 000	27 480
1975	28	11 804 065		377	1 148 975	130 500	6 822	135 446
1976	27	1 950 482			251 100	92 861	5 000	35 500
1977	31	1 441 320	7 200		177 419	13 398		11 680
1978	23	5 342 521			422 602	144 184		22 620
1979	24	8 399 639			995 510	679 056	12 564	98 880
1980	26	19 230 238		37 646	1 555 666	1 965 053	101 660	5 790
1981	25	8 101 211		2 783	502 647	163 148		15 175
1982	23	10 325 331			83 200	136 557		41 750
1983	18	5 594 734		29	67 235	88 325	316 125	
1984	21	8 848 353				67 176	100 000	8 131
1985	24	42 402 329			2 991 895	1 825 074	150 000	304 243
1986	19	11 243 129			2 044 633	409 958	190 000	
1987	23	8 061 118			325 522	139 223	190 000	
1988	22	9 061 333			344 389	130 508	220 000	
1989	20	8 232 040			624 897	62 316	250 000	40 800

Remarque: pour les années 1973, 1974 et 1975, les contributions
GOI-INDSEC sont incluses.

	Brésil	Cameroun	Canada	Chili	Chine	Rép de Corée	Côte-d'Ivoire	Danemark	Egypte
1967			358 760					249 219	
1968		1 000	349 496			648	1 729	40 222	
1969			137 079	1 925					
1970			124 819			866		576 228	
1971									
1972			5 000		998			549 186	
1973			243 397					1 819 339	
1974			59 617					190 695	
1975			329 603					93 000	
1976			87 077						
1977			52 713		1 198			199 067	
1978			108 971		982			353 473	
1979			222 681	1 500				1 062 309	
1980			836 921		22 978			1 012 239	
1981			82 962					335 947	27 260
1982			33 167					139 487	27 903
1983			59 729					139 234	
1984			2 548 960			12 125			210 962
1985			2 224 684					1 382 274	
1986			585 629					425 236	88 648
1987			1 117 791					463 317	51 974
1988	384 871		398 032			7 080		340 461	
1989			558 047						

	Equateur	Espagne	Etats-Unis	Ethiopie	Finlande	France	Grèce	Guatemala	Guyane
1967		4 000	525 647	12 900		4 400		14 050	
1968		1 541	282 290	63 125	163 973				
1969		43 720	280 900						
1970		10 000	216 000	10 000	25 800	20 000			724
1971									
1972						154 430			
1973			73 000			30 000	36 500		
1974		16 114				7 000			
1975		31 593	275 000		134 448	62 000	10 000		
1976		17 003	7 900		23 685	8 700			
1977	500	6 328					5 000	1 200	
1978		23 238			32 300		10 500		
1979	14 250	30 000	726 250		439 439		6 000		
1980			2 188 000		1 296 500	96 875			
1981		5 000	381 000		1 430 325	86 400			
1982			158 625		1 280 200				
1983			383 735		1 073 361	13 675			
1984			217 750		706 180				
1985			20 150 000		1 018 750	16 895			
1986		61 656	991 303		1 711 500				
1987			3 997		641 850	23 650			
1988		25 200	550 123		1 119 607	395 100			
1989			712 028		1 401 750				

	Haïti	Honduras	Hong-Kong	Indonésie	Irak	Iran	Irlande	Islande	Israël
1967					60 375		68 061		
1968							290 688		
1969							154 556		
1970							20 600	2 500	
1971									
1972							60 231		
1973	1 575	450					34 027		
1974							28 985	1 700	
1975				25 000			199 536		5 918
1976							6 846	3 332	
1977		125					15 681		
1978		96				10 000	9 546		
1979							103 345		
1980							36 942		
1981						3 000	66 631		
1982							45 925		
1983							50 196		
1984						50 618	63 000	5 000	
1985								2 500	
1986									
1987							6 577	10 000	
1988							3 325	10 000	
1989			47 210						

	Italie	Jamaïque	Japon	Jordanie	Kenya	Koweït	Liban	Liberia	Libye
1967	4 820		8 630						
1968	10 397	2 180	43 158		468		400		
1969	513 463				896			43 200	
1970	124 591		8 640						
1971									
1972			79 802						
1973	176 000		28 000						
1974	13 000		118 343					6 250	
1975			9 003						
1976	20 000		8 295						65 092
1977	1 408		8 820	15 291					123 000
1978			57 239						
1979	19 900		55 000						
1980	58 100		469 091						
1981	34 185		22 903						6 165
1982	157 474		65 450						
1983	60 152		597 193						
1984			693 889						
1985			3 596 349			63 625			
1986	290 887		2 637 786						
1987	57 500		698 486						
1988	44 916		769 938						
1989	18 000		1 358 100						

	Liechtenstein	Luxembourg	Macao	Malaisie	Mauritanie	Mexique	Monaco	Népal	Nigeria
1967	21 472	20 418		2 804			4 395		
1968	3 000	20 385		42			19 283		
1969		10 536		70					
1970	5 000	8 813					1 580		
1971									
1972									
1973	7 800	13 000					7 120		
1974	9 000	11 000			15 894		3 099	1 572	
1975	21 000	64 000					5 900		
1976	3 000	1 000					1 731		
1977		7 000					1 920		1 549
1978	100	16 000					4 210		
1979	5 000	52 500							
1980	25 000	96 282					8 548		
1981		13 286					13 370		
1982		23 100		15 971	4 180		6 020		
1983		4 000					11 081		
1984		3 920					1 092		
1985	250 000	5 764	2 345	1 045 628			40 875		
1986		194 871		187 161					
1987	23 533	10 000		4 444			18 960		
1988	65 560						6 075		
1989	40 000	18 090					20 000		

	Norvège	Nouvelle-Zéland.	Papouasie...	Pays-Bas	Pérou	Philippines	Pologne	Portugal	Qatar
1967	30 148	9 195		450 000				3 000	
1968		13 639		325 179		1 080		162	
1969		61 983		501 184	2 160	1 073		671	
1970	60 400	24 480		310 247		1 080			
1971									
1972	145 899	68 520		1 117 400		1 950		1 000	
1973	60 000	56 090		801 575		5 475		12 306	
1974		41 662		100 000			10 000		
1975	4 934 100	175 950		406 520					
1976	170 806	20 595		114 188		1 250			
1977	422 650	18 285	500	50 000					
1978	1 067 980	19 002		106 000					
1979	553 000	418 470		702 015					
1980	1 490 750	420 854		2 911 742					
1981	1 087 711	100 515		733 984					
1982	3 169 212	107 966		268 157					107 000
1983	418 479	72 433		72 085					
1984	502 175	59 991		383 623					
1985	366 601	311 835		1 405 089				3 431	
1986	137 950	120 846		18 812					
1987	20 777	85 302		100 000					
1988	264 490	6 370		1 151 865					
1989	143 163	1 924		265 726					310 000

	Royaume-Uni	Sierra-Leone	Singapour	Suède	Suisse	Syrie	Swaziland	Tanzanie	Thaïlande
1967	760 125			376 446	130 000				2 070
1968	646 260			287 234	585 000	1 023		65 358	
1969	340 596	318			600 000				
1970	124 494			124 465		15 600			1 647
1971									
1972					250 000		933		1 835
1973	126 000			981 100	250 000				763
1974	84 100			500 000	35 000				
1975	2 336 530		1 065	777 284	375 170				4 025
1976	141 113		1 000	587 978	146 000				1 250
1977	10 479		1 000	70 925	100 000				1 225
1978	236 585			2 496 490	200 000				403
1979	474 870			1 666 100	10 000				
1980	1 792 713		386	2 127 400	672 500				498
1981	983 830			1 598 470	404 033				481
1982	2 092 355			1 982 227	65 280				
1983	1 317 401			1 166 391					
1984	803 751		966	2 309 044	100 000				
1985	2 816 810		20 529	2 407 133					
1986	497 485			640 584	8 184				
1987	1 150 178		2 124	2 915 913					
1988	487 983			2 335 380					
1989	918 585			1 241 406	200 000				

	Togo	Suriname	U.R.S.S.	Uruguay	Zaire	Zambia	Rhodesie Zimbabwe
1967							
1968	864	8 640				1 480	
1969						2 330	
1970							
1971							
1972							1 613
1973		32 000					
1974			10 000				
1975			105 300				
1976			129 080				
1977			115 278		490		
1978							
1979				1 000			
1980						214	
1981							
1982							
1983							
1984							
1985							
1986							
1987							
1988							
1989							

Contributions des Gouvernements au Budget ordinaire du C.I.C.R.

	Mb.de Gvts.								
	TOTAL	contribut.:	Afghanist.	Afrique Sud	Albanie	Algérie	R.D.A.	R.F.A.	Angola
1948	25 819	2							
1949	786 301	4							
1950	324 944	6							
1951	980 929	20							
1952	1 202 287	27		48 760					
1953	1 135 238	31	1 200	48 798					
1954	1 059 551	30		48 760					0
1955	1 128 806	31		0					0
1956	1 176 438	37	0	48 900			0		0
1957	1 688 741	40	3 000	49 040	0		0		0
1958	1 381 806	45	3 000	73 260	0		0		0
1959	1 377 672	52	3 000	36 240	0		0		0
1960	1 328 314	52	3 000	36 240	0	0	0		0
1961	1 443 367	58	0	36 300	0	0	0		0
1962	1 402 979	53	3 000	36 360	0	0	0	53 891	
1963	1 969 736	55	0	36 180	0	0	0	54 180	
1964	2 090 638	59	3 000	36 120	0	0	0	108 548	
1965	2 229 896	62	3 000	36 120	0	0	0	161 299	
1966	2 578 872	69	4 000	36 150	0	0	5 000	162 145	
1967	2 630 335	71	4 000	48 280	0	5 013	5 000	162 136	
1968	4 418 567	72	4 000	48 480	0	15 000	5 000	187 469	
1969	4 285 571	67	0	48 320	0	0	9 000	215 300	
1970	4 643 278	74	4 000	48 320	0	0	0	237 000	
1971	12 673 402	78	0	46 000	0	0	5 000	235 900	
1972	14 606 352	68	0	26 880	0	0	5 000	355 725	
1973	15 026 387	72	0	36 045	0	0	5 000	374 700	
1974	15 219 370	75	0	24 000	0	0	5 000	340 800	
1975	16 094 690	67	0	38 460	0	0	5 000	311 760	
1976	16 790 924	77	0	34 000	0	15 000	5 000	290 360	
1977	18 506 319	79	0	27 360	0	0	5 000	505 382	
1978	17 950 735	83	16 500	38 460	0	0	5 000	334 000	
1979	21 215 908	83	16 950	26 675	0	0	5 000	362 800	
1980	24 391 437	88	0	22 675	0	130 500	5 000	539 400	
1981	33 251 114	86	16 360	172 180	0	0	5 000	507 690	
1982	39 666 817	92	0	47 883	0	0	5 000	644 250	
1983	40 600 591	86	0	95 600	0	0	5 000	609 225	
1984	44 194 813	92	0	67 500	0	0	5 000	618 000	0
1985	38 835 245	92	0	57 865	0	229 275	5 000	614 250	0
1986	62 631 860	80	82 175	21 915	0	0	5 000	915 200	0
1987	63 431 555	81	0	37 420	0	0	5 000	903 100	15 325
1988	75 011 111	93	0	32 170	0	0	5 000	1 166 950	29 131
1989	76 991 061	73	0	29 960	0	0	5 000	975 700	32 100

	Arabie S.	Argentine	Australie	Autriche	Bahamas	Bahrein	Bangla Oesh	Barbade	Belgique
1948									
1949									
1950	21 000								30 000
1951	8 720		19 510						30 000
1952	8 000		9 715	8 450					0
1953	8 580		9 784	8 383					20 000
1954	8 580		48 822	8 375					0
1955			48 822	8 375					20 000
1956		0	48 694	10 080					10 000
1957		0	48 853	10 080					10 000
1958		0	48 694	13 200					10 000
1959	64 913	0	48 136	18 315					10 000
1960	12 934	0	48 176	16 650					10 000
1961		0	72 682	16 700					10 000
1962		0	72 263	16 700					10 000
1963	38 824	0	72 144	16 700					10 000
1964	12 941	0	71 904	16 670					10 000
1965	0	0	72 203	20 040					10 000
1966	13 000	0	72 045	20 040					10 792
1967	13 000	0	72 750	20 064					10 000
1968	13 000	0	71 578	19 944				0	10 865
1969	13 000	0	71 731	25 035				0	10 830
1970	0	0	72 015	191 930				0	10 800
1971	0	0	72 000	24 600		0		4 080	10 800
1972	0	0	86 735	24 600		0	0	0	10 935
1973	0	0	94 600	24 930		0	0	0	21 105
1974	810 000	0	95 400	22 500		94 500	0	0	37 865
1975	0	0	140 450	21 370	0	26 500	0	0	33 000
1976	0	0	163 105	16 300	0	24 500	0	0	33 970
1977	584 250	0	261 250	22 155	0	20 500	11 890	0	30 500
1978	82 500	0	193 500	65 300	0	16 500	0	0	78 700
1979	484 000	0	184 230	124 240	0	15 500	0	0	62 200
1980	313 000	97 350	298 125	232 450	8 150	461 500	36 140	900	347 681
1981	504 000	114 170	530 000	349 740	10 425	90 000	19 450	2 075	159 700
1982	390 000	117 030	537 950	152 720	10 525	99 250	13 050	1 945	132 315
1983	380 000	0	622 595	227 130	10 565	98 250	62 340	2 115	121 450
1984	2 104 000	65 255	656 975	190 895	0	170 000	48 200	2 310	247 000
1985	648 000	59 500	423 635	293 685	24 465	115 500	49 500	2 285	169 750
1986	498 750	2 200	321 115	334 610	8 380	83 870	0	1 500	200 920
1987	500 000	75 205	367 335	230 770	7 540	0	33 660	1 460	150 000
1988	1 640 000	48 400	592 176	217 685	7 000	145 000	0	1 600	644 731
1989	0	0	633 096	197 625	0	83 000	0	0	474 104

		Oahomey						Heute-Volta	
	Belize	Siélorussie	Bénin	Siélorussie	Sirmanfe	Botswana	Brésil	Suigarie	Burkina F.
1948									
1949									
1950									
1951							16 769		
1952							3 308		
1953							3 300		
1954		0			12 800		3 300	0	
1955		0			6 400		4 550	0	
1956		0			0		6 584	0	
1957		0			6 400		6 589	0	
1958		0			12 800		6 593	0	
1959		0			6 400		6 669	0	
1960		0			6 400		9 952	0	
1961		0	440		6 400		9 929	0	1 754
1962		0	0		6 400		9 920	0	0
1963		0	0		6 400		9 909	1 000	1 762
1964		0	0		6 400		0	1 000	1 760
1965		0	0		6 400		17 405	1 000	0
1966		0	0		6 400		12 960	1 000	879
1967		0	0		6 400		12 960	3 000	0
1968		0	0		6 400	0	15 800	3 000	871
1969		0	0		6 400	0	12 960	0	0
1970		0	0		6 400	0	15 000	6 000	390
1971		0	0		6 400	0	11 700	6 000	370
1972		0	0		6 400	0	11 700	6 000	380
1973		0	0		12 800	0	9 750	6 000	0
1974		0	0		6 400	0	10 595	6 000	290
1975		0	0		6 400	0	19 500	6 000	0
1976		0	0		19 200	0	15 060	6 000	240
1977		0	0		6 400	0	15 300	6 000	0
1978		0	0		12 800	0	11 610	8 000	0
1979		0	0		12 800	0	15 190	8 000	0
1980		0	0		25 600	10 225	16 355	8 000	0
1981		0	2 570		0	0	16 000	10 000	0
1982		0	0		25 600	8 265	16 000	10 000	0
1983		0	0		29 300	0	16 000	10 000	0
1984		0	0		25 125	0	16 000	10 000	0
1985		0	0		0	0	16 000	10 000	0
1986		0	0		35 325	0	1 125	10 000	0
1987		0	0		13 000	890	40 875	10 000	0
1988		4 000	0	4 000	15 000	791	52 280	0	0
1989	8 492	4 000	0	17 000	0	0	0	0	0

	Burundi	Cameroun	Canada	Centrafric.	Chili	Chine	Chypre	Colombie	Corée Nord
1948									
1949									
1950					0				
1951					0			30 000	
1952			110 375		0			15 000	
1953			65 250		0			13 590	
1954			66 225		0			14 836	
1955			65 100		8 570			14 840	
1956			65 475		17 139	0		16 055	
1957			65 700		0	0		14 830	0
1958			66 289		8 614	0		14 998	0
1959			67 725		8 615	0		15 120	0
1960			66 599		17 245	0		15 120	0
1961			62 700	2 111	8 628	0		15 120	0
1962			59 244	0	0	0	0	17 330	0
1963		0	59 718	0	0	0	0	17 200	0
1964		0	59 699	0	8 625	0	0	17 244	0
1965		0	59 700	0	25 900	0	0	17 314	0
1966		0	60 167	0	8 620	0	0	17 274	0
1967		4 380	80 500	0	8 600	0	1 206	11 517	0
1968		0	80 352	3 540	0	0	1 538	17 275	0
1969		3 875	80 500	3 150	8 640	0	1 530	14 310	0
1970	2 160	3 895	84 504	3 130	8 640	0	0	17 280	0
1971	4 000	3 750	80 000	3 000	11 700	0	4 470	15 465	0
1972	0	7 530	150 515	0	11 700	0	3 020	13 625	0
1973	0	3 800	97 500	0	11 375	0	3 020	10 090	0
1974	0	2 000	70 950	0	13 525	0	0	9 355	0
1975	0	0	72 600	0	9 200	0	6 740	7 445	0
1976	2 440	0	126 125	0	8 505	0	3 555	6 765	0
1977	2 440	6 775	138 560	0	5 815	0	4 160	4 500	0
1978	4 340	15 735	346 022	0	6 060	0	3 510	2 970	0
1979	1 845	3 940	560 625	0	7 780	100 000	5 830	2 835	0
1980	1 845	20 080	532 315	0	16 150	150 000	7 415	107 855	0
1981	2 200	0	1 117 216	0	23 520	150 000	10 725	88 385	0
1982	2 200	51 160	1 013 565	0	32 250	180 000	15 500	116 615	0
1983	0	0	954 807	0	51 575	200 000	18 000	129 595	0
1984	0	21 960	1 327 500	0	51 295	230 000	20 700	170 055	0
1985	47 550	10 000	1 417 500	0	45 750	260 000	23 000	189 130	0
1986	0	0	987 930	0	32 250	300 000	0	110 870	0
1987	0	0	1 079 675	0	26 000	320 000	51 000	122 575	0
1988	0	0	1 667 412	0	32 750	350 000	27 000	123 313	0
1989	0	0	1 746 497	0	31 600	360 000	27 000	130 958	0

	Corée Sud	Costa Rica	Côte d'Iv.	Cuba	Danemark	Djibouti	Rép.Dominic.	Egypte	Emirats A.U.
1948									
1949									
1950									
1951					0			18 750	
1952					10 000			0	
1953					10 000			0	
1954				0	10 000			30 000	
1955				0	10 000			0	
1956				0	10 000			30 000	
1957				0	10 000			59 764	
1958				0	10 000		0	30 000	
1959	8 747			0	10 000		4 142		
1960	7 500			0	10 000		2 068		
1961	7 536		0	0	10 000		2 072		
1962	7 567		0	0	10 000		0		
1963	7 567		1 600	0	18 759		0		
1964	0		0	0	18 694		0		
1965	14 560		0	0	18 783		0		
1966	10 775		3 200	0	31 336		0		
1967	10 800		0	0	31 295		0		
1968	10 800		3 200	0	34 576		0		
1969	0	0	3 200	0	57 500		0		
1970	23 755	0	3 210	0	57 485		0		
1971	24 000	0	6 460	0	57 260		0	39 000	
1972	24 000	0	0	0	82 735		0	39 000	0
1973	20 560	0	6 320	0	79 050		0	40 785	325 000
1974	15 300	0	6 400	0	95 925		0	41 150	0
1975	31 100	0	6 400	0	84 440		0	36 850	0
1976	19 600	0	6 400	0	85 010		0	40 695	124 000
1977	21 150	0	7 905	0	576 606		0	32 450	102 500
1978	16 725	4 715	6 300	0	482 868	0	0	70 395	77 500
1979	19 710	4 005	6 250	0	147 380	0	0	41 150	78 125
1980	33 200	2 875	16 855	0	147 250	0	0	62 150	78 125
1981	166 350	3 275	16 140	0	331 942	0	26 250	62 150	288 000
1982	182 540	16 545	16 140	0	242 608	0	0	199 455	195 000
1983	183 715	24 620	23 045	0	712 632	0	0	121 125	0
1984	224 775	13 685	25 000	10 895	451 005	44 185	0	145 765	250 000
1985	186 525	35 070	17 055	11 435	588 235	20 000	0	147 315	0
1986	171 415	23 950	1 820	0	693 170	0	0	99 125	0
1987	185 625	21 850	22 950	7 500	772 710	25 275	0	80 000	0
1988	240 000	20 339	0	14 084	1 066 520	15 000	0	115 000	145 000
1989	246 000	47 115	0	0	987 817	0	0	0	0

	Equateur	Espagne	Etats-Unis	Ethiopie	Fidji	Finlande	France	Gabon	Gambie
1948									
1949							751 700		
1950							250 000		
1951						10 000	55 000		
1952	1 085	0				18 000	66 000		
1953	3 572	0				8 000	65 000		
1954	3 575	0					34 500		
1955	2 860	0	0			10 000	34 800		
1956	2 108	0	0			5 000	34 800		
1957	4 241	0	0			5 000	32 950		
1958	2 599	8 000	0			5 000	36 700		
1959	1 795	8 000	0			5 000	52 300		
1960	1 793	8 000	0			5 000	52 300		
1961	7 786	8 000	0			5 000	52 300		
1962	3 565	8 000	0			5 000	52 300		
1963	1 486	0	0			5 000	61 600		
1964	2 966	0	0			8 000	61 600		
1965	892	8 042	0			8 000	61 600	0	
1966	1 861	16 000	216 188			8 000	83 895	0	
1967	1 778	8 000	216 000			13 421	84 660	0	600
1968	0	8 000	216 000			13 420	257 445	0	512
1969	6 350	0	216 000	0		13 380	151 720	0	0
1970	3 750	8 000	216 000	0		20 600	170 685	0	515
1971	1 595	8 000	4 127 187	0	0	30 895	171 515	0	985
1972	2 080	8 000	187 500	0	0	27 185	171 515	0	1 000
1973	1 350	14 500	157 500	0	0	37 595	98 485	0	0
1974	2 695	16 000	762 500	0	0	36 795	228 000	0	0
1975	3 115	16 000	1 285 280	0	0	42 400	194 100	0	0
1976	2 600	8 000	1 037 560	0	0	38 250	177 390	0	0
1977	1 325	8 000	1 265 000	0	5 420	32 400	286 840	0	0
1978	1 080	8 800	943 000	0	3 960	42 450	243 000	0	435
1979	2 125	8 000	1 289 600	0	3 805	51 315	474 480	0	0
1980	145	8 000	1 888 693	0	4 330	46 050	1 010 200	0	0
1981	3 425	8 000	6 088 375	0	11 925	115 275	1 055 375	0	0
1982	1 460	8 000	5 940 000	0	10 940	103 095	1 317 500	18 115	0
1983	1 940	8 000	7 931 250	0	10 200	115 660	1 074 800	0	0
1984	3 160	80 000	9 242 033	24 105	10 595	191 940	1 074 000	20 955	0
1985	0	102 735	4 630 625	26 100	10 000	288 220	1 106 800	0	0
1986	0	198 425	8 302 500	18 790	0	359 500	1 570 800	0	0
1987	0	238 775	6 918 750	15 410	11 850	511 980	1 554 800	0	0
1988	26 608	494 704	6 300 000	0	10 415	678 518	1 660 500	0	0
1989	7 348	760 215	12 312 000	0	0	731 957	1 307 500	0	0

	Hellénique							
	Chane	Grèce	Guatemala	Guinée	Guyane	Haïti	Honduras	Hongrie
1948								
1949								
1950		0						0
1951		10 000						74 880
1952		10 000	0					45 642
1953		15 000	0					45 703
1954		5 003	0			1 800		68 531
1955			0			1 800		68 813
1956		20 000	0			1 800		68 717
1957		20 000	0			0		68 550
1958	0	15 000	0			0	2 000	68 438
1959	5 000	15 000	0	1 400		0		67 725
1960	3 627	15 000	0			0	1 000	68 175
1961	0	15 000	0			0	1 000	67 425
1962	0	15 000	0			0	1 000	67 800
1963	0	18 000	0			0	1 000	67 800
1964	0	18 000	0			0	1 000	67 800
1965	0	18 000	0			0	0	67 425
1966	6 025	18 000	0			0	0	28 350
1967	0	18 000	0			0	4 320	(1 000)
1968	5 145	18 000	0		0	0	4 200	0
1969	5 157	18 000	0		0	0	4 320	3 000
1970	10 610	30 083	0		0	0	4 320	0
1971	5 865	17 025	0		6 165	0	3 900	2 000
1972	5 900	15 735	0		0	0	3 750	2 000
1975	5 900	27 410	0		9 190	0	3 150	2 000
1974	0	25 735	0		3 450	0	2 650	2 000
1975	0	51 240	0		5 050	0	2 650	2 000
1976	0	46 460	0		2 875	0	2 450	2 000
1977	0	50 000	0		2 900	5 100	2 050	2 000
1978	2 445	70 000	0		1 875	8 780	1 390	5 000
1979	0	127 000	0		1 910	3 980	1 760	5 000
1980	2 625	110 000	0		0	0	1 750	5 000
1981	0	130 000	0		57 370	57 450	2 350	5 000
1982	0	213 000	0		18 685	0	1 955	5 000
1983	0	183 400	0		0	0	2 085	5 000
1984	0	183 400	0	0	0	14 450	0	5 000
1985	0	183 400	0	0	0	23 350	0	10 000
1986	0	183 400	0	0	0	16 765	4 000	10 000
1987	0	183 400	0	0	0	0	3 000	15 445
1988	14 000	183 400	0	0	0	0	1 550	10 000
1989	0	183 400	0	0	0	0	0	10 000

	Indes Néerl. Indonésie	Irak	Perse Iran	Irlande	Islande	Israël	Italie	Jamaïque	Japon
1948									
1949									
1950									
1951	15 000					4 000	0		
1952	30 000					0	0		
1953	0			5 500		2 000	0		0
1954	0			0		2 000	0		0
1955	30 000	8 000		11 000		8 000	0		0
1956	15 000	8 000		5 500		0	0		0
1957	15 000	8 000	60 000	5 500		10 000	421 400		0
1958	15 000	8 000	20 000	5 500		5 000	59 681		0
1959	30 000	8 000	20 000	5 500		5 000	60 000		0
1960	15 000	0	20 000	5 500		0	60 000		21 860
1961	15 000	16 000	20 000	5 500		7 500	59 785		21 860
1962	15 000	8 000	20 000	5 500		7 500	59 805		21 863
1963	0	8 000	20 000	5 500		7 500	60 000		21 806
1964	0	8 000	20 000	7 500		0	29 861	0	21 860
1965	45 000	8 000	20 000	7 500	0	7 500	60 000	0	21 860
1966	15 000	8 000	20 000	7 500	2 000	0	154 259	0	21 800
1967	15 000	8 000	20 000	7 500	2 000	7 500	85 659	3 005	43 200
1968	15 000	0	20 000	7 500	2 000	15 000	86 017	2 560	64 800
1969	15 000	0	20 000	7 500	2 500	0	86 440	2 585	64 800
1970	15 000	20 000	20 000	7 500	2 500	30 025	86 500	0	64 800
1971	15 000	0	25 000	10 000	2 500	15 025	84 625	5 045	58 500
1972	15 000	0	30 000	10 000	2 500	15 025	78 125	0	90 400
1973	15 000	0	30 000	10 000	2 500	41 730	62 500	7 055	78 700
1974	29 045	45 150	30 000	10 000	2 500	45 750	45 220	2 820	78 700
1975	29 045	88 835	30 000	10 000	2 500	39 000	126 935	2 210	78 700
1976	18 095	24 500	70 000	15 000	2 500	36 115	67 200	3 055	72 600
1977	0	74 275	100 000	25 000	2 500	34 875	52 060	1 500	90 800
1978	29 000	0	100 000	50 000	2 500	32 780	93 960	3 005	78 500
1979	40 855	113 845	100 000	50 000	3 500	30 970	96 440	930	158 000
1980	60 750	58 690	100 000	50 000	3 500	31 000	235 600	0	240 000
1981	67 500	425 000	100 000	65 000	5 000	57 960	768 955	4 285	366 000
1982	83 525	258 180	100 000	74 500	45 000	48 750	1 434 175	3 960	624 000
1983	95 725	0	0	55 000	31 000	63 265	1 320 695	3 930	868 150
1984	188 215	0	0	99 000	31 000	26 700	1 334 980	2 420	1 030 000
1985	115 275	0	0	112 000	31 000	74 590	1 818 955	1 690	1 037 065
1986	22 915	8 000	0	100 500	40 000	36 410	2 372 620	0	1 100 000
1987	81 275	0	0	120 250	40 000	0	2 832 380	0	1 304 655
1988	87 633	0	0	133 260	40 000	36 000	3 955 000	0	1 593 000
1989	108 531	54 900	0	137 880	45 000	50 100	4 200 000	0	1 463 318

	Cambodge								
	Jordanie	Kampuchea	Koweït	Laos	Liban	Liberia	Libye	Liechtenst.	Luxembourg
1948									
1949									
1950	3 675							0	
1951	3 675				0			2 500	
1952	0				2 992			2 500	2 000
1953	0				0			0	2 000
1954	0				3 290	0		5 000	2 000
1955	0				0	0		2 500	2 000
1956	3 654			0	0	0	0	2 500	2 000
1957	3 660			0	4 948	0	0	2 500	2 000
1958	3 666	0		0	0	0	0	2 500	2 000
1959	3 630	0		0	0	2 505	0	2 500	2 000
1960	3 627	0		0	0	2 500	0	2 500	2 000
1961	3 624	0		0	4 895	2 500	0	2 500	2 000
1962	3 600	8 567		0	11 772	0	0	2 500	2 000
1963	3 624	0		0	5 859	2 511	0	2 500	2 000
1964	3 600	0		0	5 769	0	0	12 500	2 000
1965	3 631	0		0	4 222	0	0	4 000	2 000
1966	2 705	18 224		8 640	7 013	0	0	7 500	2 000
1967	4 537	0	30 000	0	17 350	0	0	7 500	2 000
1968	4 465	0	30 000	0	17 281	0	0	7 500	2 000
1969	4 520	0	30 000	0	17 300	0	0	0	2 000
1970	12 480	0	0	0	34 305	21 600	0	10 000	3 000
1971	11 935	0	50 000	0	15 985	41 100	0	15 000	4 000
1972	10 980	0	80 000	0	15 470	18 750	0	15 000	4 000
1973	20 100	0	50 000	0	14 600	16 250	0	15 000	4 000
1974	15 300	0	50 000	0	16 240	14 250	0	15 000	3 500
1975	16 160	0	101 200	0	0	26 500	0	15 000	4 200
1976	15 420	0	50 000	0	16 240	25 000	0	20 000	4 600
1977	16 315	0	50 000	0	13 535	25 100	0	20 000	4 630
1978	10 240	0	50 000	0	7 560	16 500	0	20 000	4 710
1979	10 075	0	50 000	0	6 845	15 675	0	30 000	5 705
1980	14 550	0	150 000	0	6 540	17 000	329 000	20 000	5 975
1981	115 560	0	579 998	0	5 255	20 850	420 000	40 000	5 775
1982	33 930	0	282 500	0	5 255	19 250	426 000	45 800	4 180
1983	41 400	0	300 000	0	54 220	20 675	380 000	53 000	4 025
1984	57 750	0	200 000	3 010	26 990	25 000	0	61 000	39 525
1985	64 440	0	200 000	3 010	25 000	0	0	69 000	61 890
1986	55 870	0	100 000	0	26 790	0	0	75 000	60 000
1987	43 875	0	400 000	0	1 445	0	0	85 000	446 1901
1988	63 653	0	200 000	3 920	329	0	155 000	100 000	9 285
1989	59 594	0	100 000	0	253	0	0	100 000	10 570

	Madagascar	Malaisie	Mali	Malte	Maroc	Maurice	Nauritanie	Mexique	Monaco
1948									
1949								14 963	
1950								15 075	0
1951									0
1952								25 000	0
1953								24 800	1 000
1954								17 150	0
1955								17 150	0
1956					0			17 150	0
1957					0			17 130	0
1958					5 171			17 135	0
1959					5 170			17 230	0
1960					1 840			17 320	0
1961	880				0		1 320	17 250	0
1962	880	0			0		0	17 298	0
1963	1 600	4 800			1 800		0	17 200	0
1964	1 600	4 800			3 000		0	17 250	4 763
1965	1 591	4 800	0		3 000		0	17 280	3 500
1966	1 600	4 800	0		3 000		0	17 280	3 961
1967	2 186	5 500	0		15 037		0	17 280	4 000
1968	1 768	5 500	0	0	15 000		0	17 280	4 401
1969	1 935	0	0	0	15 080		0	17 280	4 400
1970	0	11 000	0	1 535	15 020	0	0	17 280	3 890
1971	7 595	11 000	0	0	14 280	0	0	17 280	5 045
1972	1 875	11 000	0	1 535	15 070	0	0	15 000	5 045
1973	1 740	11 000	0	5 155	15 000	0	0	13 000	4 780
1974	0	11 000	0	1 800	12 705	0	0	11 800	3 455
1975	0	0	0	3 225	15 000	0	0	10 000	4 000
1976	1 750	0	0	2 525	15 000	0	0	10 000	3 635
1977	0	14 545	0	3 000	17 500	0	0	9 600	3 000
1978	0	11 510	0	3 000	17 500	2 780	1 895	8 570	3 235
1979	0	11 160	0	1 895	18 000	2 780	0	8 320	4 000
1980	0	28 530	0	2 755	17 500	0	0	16 225	5 000
1981	0	27 945	0	3 080	18 100	0	0	40 310	6 250
1982	0	17 700	0	2 955	0	0	0	42 330	7 815
1983	0	30 260	0	2 850	34 820	0	11 445	40 600	8 600
1984	0	42 500	0	3 065	0	0	0	45 600	10 000
1985	0	27 400	0	3 105	21 535	2 285	0	46 000	18 000
1986	0	33 885	0	2 940	50 280	0	0	25 185	20 000
1987	535	32 585	0	2 650	25 600	0	0	80 105	25 000
1988	0	28 752	0	2 521	15 237	16 000	14 000	29 036	26 000
1989	0	31 953	952	2 760	24 101	0	0	160 683	27 500

	Mongolie	Népal	Nicaragua	Niger	Nigeria	Norvège	N.-Zélande	Oman	Ouganda
1948							17 350		
1949							12 250		
1950							0		
1951						0	36 710		
1952						10 000	0		
1953			0			0	48 855		
1954			0			20 000	0		
1955			0			10 000	24 400		
1956			0			10 000	48 800		
1957			0			10 000	24 439		
1958	0		0			10 000	24 400		
1959	0		431			10 000	24 200		
1960	0		0			10 000	24 180		
1961	0		0		5 000	10 000	24 420		
1962	0		0		5 000	10 000	24 250		
1963	0		0		0	12 000	24 120		
1964	0	0	2 372	0	4 836	12 000	36 143		0
1965	1 086	0	216	0	4 848	16 000	36 240		0
1966	0	0	216	0	4 844	16 000	36 300		0
1967	0	0	216	0	0	16 000	29 229		0
1968	1 615	0	196	0	5 985	20 000	28 587		0
1969	0	4 000	4 520	0	6 000	20 000	28 600		2 980
1970	1 075	840	2 160	0	12 000	20 000	28 610		2 975
1971	2 000	3 020	4 980	0	6 000	23 020	27 315		2 900
1972	0	1 525	0	0	6 000	28 725	32 365		(170)
1973	0	2 000	0	0	0	32 760	37 715		4 170
1974	0	1 020	0	0	0	35 555	66 560	18 300	3 920
1975	1 020	3 745	0	0	0	33 050	67 360	15 570	3 705
1976	1 000	2 000	0	0	6 000	67 940	58 620	14 700	2 965
1977	1 000	3 000	0	0	0	165 625	57 170	12 300	3 700
1978	1 000	3 000	0	0	0	683 575	46 605	9 000	1 955
1979	1 000	3 000	0	0	0	145 000	85 630	9 300	0
1980	1 000	3 000	0	0	16 070	151 200	39 275	10 000	2 505
1981	1 000	3 000	0	0	0	781 233	80 035	10 800	0
1982	1 000	3 000	0	0	15 770	763 013	77 770	10 000	0
1983	1 000	3 000	0	0	0	350 000	77 560	15 000	0
1984	1 000	3 000	0	0	13 410	400 000	83 520	10 000	0
1985	1 000	4 000	20 000	0	0	454 000	69 610	10 000	0
1986	1 000	4 000	(14 120)	0	5 815	537 100	153 990	0	0
1987	0	4 000	0	0	1 310	439 405	161 440	0	0
1988	2 000	0	0	0	0	456 663	165 375	0	0
1989	0	3 000	0	0	30 500	467 061	177 625	0	0

	Pakistân	Panama	Paraguay	Pays Bas	Pérou	Philippines	Pologne	Portugal	Qatar
1948									
1949									
1950									
1951	0								
1952	0			115 000		0		10 000	
1953	25 000					0		10 000	
1954	12 900			0		0	0	10 000	
1955	0			0		0	0	10 000	
1956	9 925	0		10 000	0	6 420	20 000	8 000	
1957	0	0		10 000	0	2 140	15 000	8 000	
1958	0	0		88 000	0	2 140	15 000	8 000	
1959	0	0		10 000	0	2 153	15 000	10 000	
1960	3 000	0		10 000	0	2 150	15 000	10 000	
1961	3 000	0	0	10 000	0	4 315	15 000	10 000	
1962	3 000	0	0	0	0	6 480	15 000	10 000	
1963	0	0	0	77 000	0	11 160	15 000	10 000	
1964	0	0	0	13 000	0	11 160	15 000	13 000	
1965	0	0	0	15 000	0	15 000	15 000	13 000	
1966	0	0	0	15 000	0	14 965	15 000	13 000	
1967	2 700	0	0	15 000	0	15 026	15 000	15 000	
1968	0	0	0	15 000	0	15 065	15 000	14 993	
1969	0	0	0	25 000	0	15 000	15 000	15 000	
1970	0	0	0	25 000	0	15 065	30 000	15 000	
1971	0	0	0	60 000	0	30 695	30 000	15 000	
1972	0	0	0	50 000	0	30 695	30 000	15 000	
1973	0	0	0	50 000	0	30 000	30 000	15 000	
1974	13 250	0	0	50 000	0	30 000	30 000	15 000	
1975	13 250	0	0	50 000	0	0	30 000	15 000	0
1976	(1 000)	0	0	502 500	0	0	30 000	15 000	0
1977	0	0	0	212 800	0	0	30 000	60 000	20 500
1978	0	0	0	165 570	0	23 710	40 000	30 000	16 500
1979	0	0	0	172 930	0	19 860	40 000	30 000	15 500
1980	0	0	16 335	199 355	0	28 015	60 000	30 000	32 700
1981	0	18 880	0	189 220	0	31 145	60 000	47 500	100 000
1982	0	31 200	0	197 210	0	161 520	60 000	45 800	150 000
1983	0	21 465	0	587 107	0	54 615	60 000	45 800	100 000
1984	17 775	15 015	0	210 505	0	22 175	60 000	60 200	200 000
1985	13 165	16 590	0	208 460	0	32 760	60 000	60 000	150 000
1986	0	12 200	0	207 050	0	6 625	60 000	60 000	0
1987	24 050	9 685	0	509 045	0	48 580	60 000	85 200	0
1988	15 729	0	6 763	705 713	0	0	60 000	145 000	75 000
1989	0	0	0	716 295	0	70 367	60 000	145 000	0

	R.A.U.	Roumanie	Royaume-U.	Rwanda	St-Siège	St-Vincent	Salvador	San Marino	Sao Tomé
1948			8 469						
1949			7 389						
1950			5 194						
1951			103 038		0				
1952			54 096		0				
1953			52 676		42 850		0	0	
1954		0	53 983		0		0	0	
1955		0	51 859		0		0	0	
1956		0	55 831		0		0	0	
1957		0	54 001		0		0	0	
1958		0	54 001		0		0	0	
1959	30 000	0	51 825		0		0	700	
1960	30 000	0	51 425		0		3 052	700	
1961	60 000	0	51 528		43 250		3 053	1 000	
1962	30 000	0	51 743		0		3 060	1 000	
1963	0	0	60 475		0		3 053	1 000	
1964	60 000	0	120 750	0	0		3 057	2 000	
1965	39 876	0	121 500	0	0		3 059	2 000	
1966	30 000	0	120 462	0	0		3 000	2 000	
1967	49 837	0	120 600	0	0		(3 000)	6 955	
1968	39 823	0	104 175	0	0		0	4 500	
1969	39 900	3 000	103 715	0	0		0	2 500	
1970	39 680	0	103 475	0	0		0	2 720	
1971		0	152 880	0	0		0	2 720	
1972		0	150 635	0	0		0	2 720	
1973		0	120 975	0	0		0	0	
1974		0	142 750	0	0		0	5 440	
1975		0	121 300	0	0		0	2 760	
1976		0	91 175	5 225	0		0	2 760	0
1977		0	103 706	5 395	0		12 130	2 760	0
1978		0	210 650	10 000	0		0	0	0
1979		0	365 625	7 120	0		0	(1 075)	0
1980		0	429 825	7 585	0		0	0	0
1981		0	465 415	20 200	0	0	0	56 125	0
1982		0	840 674	19 575	0	0	0	20 100	0
1983		0	929 690	21 600	0	0	0	19 000	0
1984		0	620 800	27 585	0	10 740	37 500	26 950	2 140
1985		0	684 455	27 255	0	22 815	30 000	22 500	0
1986		0	557 325	19 290	0	8 330	(12 610)	17 350	0
1987		0	585 960	15 460	0	6 540	21 255	14 425	0
1988		0	1 155 375	17 250	0	7 250	46 500	14 000	0
1989		0	680 492	0	0	7 992	0	15 800	1 600

	Sénégal	Seychelles	Sierra Leone	Singapour	Soudan	Ceylan Sri Lanka	Suède	Suisse	Syrie
1948									
1949									
1950								0	
1951						3 058	25 320	500 000	
1952						3 055	25 320	500 000	
1953						3 041	25 168	500 000	0
1954						3 046	25 170	500 000	0
1955						3 054	25 335	500 000	0
1956						3 049	0	500 000	0
1957					0	3 058	50 527	500 000	0
1958					0	3 062	25 316	500 000	4 762
1959					0	3 055	25 105	500 000	
1960					0	3 018	24 990	500 000	
1961					0	3 020	25 035	500 000	
1962					0	3 025	24 990	500 000	
1963	2 000		2 057		0	3 025	41 511	1 000 000	
1964	2 112		2 045		0	3 018	42 034	1 000 000	
1965	2 114		2 000		0	3 020	41 667	1 000 000	
1966	2 000		2 414		0	3 033	83 647	1 000 000	
1967	107		4 038		0	3 020	83 000	1 000 000	
1968	0		0		0	2 500	83 963	2 500 000	
1969	0		11 969		0	0	83 570	2 500 000	
1970	0		6 850		0	2 560	83 090	2 500 000	
1971	7 000		6 595		0	2 450	158 920	6 000 000	4 650
1972	3 400		5 880		0	2 315	158 920	12 288 282	0
1973	3 195		4 900	0	0	3 630	139 245	12 499 332	11 000
1974	2 000		4 900	0	0	3 100	117 200	11 351 775	13 250
1975	15 000		0	0	0	2 725	119 000	12 500 000	(13 250)
1976	11 805		0	2 560	0	2 325	793 800	12 103 969	0
1977	15 000		(2 100)	2 500	0	2 000	623 700	12 500 000	0
1978	0		0	0	0	1 650	225 000	12 500 000	0
1979	15 000		0	0	7 965	2 590	270 900	14 500 000	0
1980	0		0	0	0	2 860	320 000	14 701 003	0
1981	0		0	0	0	0	326 260	15 352 495	0
1982	72 385		0	10 575	0	7 300	1 110 759	20 000 000	0
1983	26 600		0	10 000	0	4 300	407 720	20 000 000	46 690
1984	0		0	0	0	4 690	495 750	20 000 000	0
1985	0		0	46 495	0	4 990	655 320	20 000 000	0
1986	0		0	8 255	0	4 590	976 680	40 000 000	0
1987	0		0	0	0	0	946 800	40 450 000	0
1988	0	800	0	14 000	0	3 956	1 689 198	45 600 000	0
1989	0	16 992	0	8 492	0	0	1 256 913	45 000 000	7 900

	Tanganyika	Siam						Ottomane	
	Tanzanie	Tchad	Tchécosl.	Thellande	Togo	Tonga	Trinité& Tob.	tunisie	turquie
1948									
1949									
1950			0						
1951			0						
1952			0						46 389
1953			0	12 000					46 389
1954			0	12 000					0
1955			0	0					92 779
1956			0	12 000					15 463
1957			0	24 000				0	15 463
1958			0	12 000				0	30 926
1959			0	12 000				1 500	31 484
1960			0	15 000				0	31 484
1961			0	15 000				3 000	33 842
1962	0		0	15 000	0			1 500	14 504
1963	6 010		0	0	0		0	1 500	0
1964	6 000		0	30 000	1 600		0	1 800	4 816
1965	6 020		0	18 000	1 700		0	1 800	4 334
1966	2 000		0	18 000	1 745		0	1 800	9 632
1967	2 010		0	18 000	1 759		0	2 000	9 650
1968	1 946		0	18 000	1 728		2 160	2 000	24 070
1969	1 700		0	18 000	1 550		2 160	2 000	9 650
1970	1 705		0	18 000	0		2 160	2 000	9 650
1971	3 115		0	18 000	0		2 185	2 000	0
1972	3 115		0	18 000	0		0	2 000	0
1973	1 770		0	18 000	0		1 570	12 000	1 615
1974	1 840		0	18 000	0		1 600	4 000	0
1975	0		0	18 000	0		1 220	4 000	0
1976	7 300		0	18 000	0		1 000	8 350	50 000
1977	4 200		0	18 000	940		1 060	5 400	0
1978	3 770		0	18 000	0	0	3 220	5 000	100 000
1979	0		0	14 445	780	0	2 750	5 000	0
1980	0		0	14 385	780	0	3 000	5 000	0
1981	0		0	17 730	710	0	3 175	4 840	0
1982	0		0	27 770	580	19 575	3 510	5 230	39 205
1983	0		15 000	31 690	0	19 000	3 500	17 655	40 000
1984	0		90 000	31 810	450	22 300	4 000	23 885	39 160
1985	0		100 000	34 225	1 615	0	3 500	21 260	44 560
1986	0		132 100	28 655	1 020	27 340	1 850	15 750	440
1987	0		100 000	22 230	4 685	13 790	0	11 855	119 850
1988	0		100 000	20 911	0	9 482	1 336	14 400	68 331
1989	0	2 578	100 000	24 803	5 247	11 487	1 536	15 950	0

	Ukraine	U.R.S.S.	Uruguay	Venezuela	Républ. Vietnam	Rép.démo. Vietnam	Rép.arabe Yemen	Yemen dém.	Serbie Yougoslavie
1948									
1949									
1950									0
1951									14 000
1952									21 000
1953									7 000
1954	0	0		20 815					7 000
1955	0	0		20 800					7 000
1956	0	0		20 795					7 000
1957	0	0		0	0				7 000
1958	0	0		38 362	0				7 000
1959	0	0		19 442	0				7 000
1960	0	0		19 385	2 007				4 000
1961	0	0		19 408	0				4 000
1962	0	0		38 804	3 997				2 000
1963	0	0		14 457	3 950				10 000
1964	0	0		19 420	3 995				6 000
1965	0	0		19 400	0				4 450
1966	0	0		19 431	0				4 000
1967	0	0		19 430	4 000				2 000
1968	0	0		19 430	4 004				2 000
1969	0	0	0	19 450	0				2 500
1970	0	0	0	19 450	4 000		0		2 500
1971	0	0	0	0	0		0		2 500
1972	0	0	0	(1 910)	0		0		2 500
1973	0	0	0	14 620	0		0		2 500
1974	0	0	0	26 540	0		0		2 500
1975	0	0	0	23 435	0		0		2 500
1976	0	0	0	135 000		0	0		2 500
1977	0	0	0	0		0	0	0	7 500
1978	0	0	0	15 975		0	0	0	5 000
1979	0	0	15 500	11 470		1 580	0	0	5 000
1980	0	0	24 525	11 470		1 625	0	0	10 000
1981	0	0	26 890	168 000		1 955	0	0	10 000
1982	0	0	29 640	214 105		1 985	0	10 290	10 000
1983	0	0	29 260	152 000		1 900	0	9 500	10 000
1984	0	0	58 535	258 800		2 750	0	0	10 000
1985	0	0	34 660	(2 315)		0	8 275	4 840	10 000
1986	0	0	33 450	0		3 050	0	0	10 000
1987	0	0	26 300	133 345		1 500	0	0	10 000
1988	16 000	130 000	30 000	73 367		1 604	7 750	2 900	15 670
1989	16 000	130 000	0	65 873		0	0	0	0

Congo Kin.

Zaire

Zambia

Zimbabwe

1948			
1949			
1950			
1951			
1952			
1953			
1954			
1955			
1956			
1957			
1958			
1959			
1960			
1961	0		
1962	0		
1963	0		
1964	0		
1965	0		
1966	0	0	
1967	0	0	
1968	8 585	0	
1969	8 660	0	
1970	10 825	0	
1971	9 750	0	
1972	9 750	0	
1973	9 750	0	
1974	9 785	0	
1975	0	0	
1976	0	0	
1977	0	0	
1978	18 000	0	
1979	0	0	
1980	26 400	0	
1981	0	0	
1982	0	0	
1983	0	17 700	0
1984	7 935	0	0
1985	106 650	0	19 210
1986	0	0	13 110
1987	0	0	15 530
1988	0	0	7 781
1989	0	0	17 092

Contributions des gouvernements et de la CEE aux
Budgets extraordinaires du C.I.C.R. (en espèces)

	Nb. de gvts.	TOTAL	Afrique Sud	Algérie	R. F. A.	Arabie Saoud.	Argentine	Australie
1967	1	550 000						
1968	15	28 579 350			5 423 824			
1969	13	84 692 464	60 500		5 376 100			324 844
1970	11	20 701 406						
1971	2	500 000						
1972	18	11 686 244			121 300	37 500		91 912
1973	16	39 961 643			37 950			1 220 825
1974	32	28 159 127			822 140			488 500
1975	27	42 519 083		10 000	2 669 110			2 259 490
1976	34	31 825 496		30 000	815 229	994 000	10 000	
1977	16	8 279 288						
1978	15	24 101 125		30 000	1 001 053			
1979	20	63 712 341		30 000	3 224 697	1 043 450		4 195 225
1980	27	73 369 279			4 710 182			2 671 271
1981	22	87 179 709			5 388 185	188 000		3 027 200
1982	22	98 799 739			4 070 150			3 780 219
1983	23	124 640 038			6 255 290	439 750		3 309 660
1984	24	167 218 488			8 549 900	1 000 000		8 669 962
1985	21	231 409 960			17 681 024			2 051 065
1986	19	173 863 438			10 989 140			2 021 398
1987	17	121 104 409			9 341 400			1 448 999
1988	21	169 097 758			13 080 918			1 206 674
1989	20	236 656 749			17 255 828			3 713 154

Remarque: pour les années 1973, 1974, 1975 et 1976,
les contributions GOI-INDSEC sont incluses

	Autriche	Belgique	Birmanie	Botswana	Canada	Chili	Chypre	C.E.E.
1967								
1968	43 200			8 342	239 700			
1969		690 162			160 200			
1970		1 150			1 215 469			
1971								
1972	14 634	901 474			1 020 925		881	
1973				943	3 428 513			
1974	236 393	86 269			1 039 953			
1975	163 890	835 220			6 550 884			
1976	155 745	471 328			2 735 075			
1977		136 977			1 107 032		1 499	1 215 000
1978		344 258			4 090 195			675 225
1979					5 378 813			9 585 319
1980	183 825	623 345	8 750		6 903 178	12 386	796	14 619 739
1981		326 491			7 304 155			15 200 754
1982	60 750	159 800			8 503 795			7 010 661
1983	57 350	679 607			10 842 128			10 557 605
1984	58 400	240 078			11 595 960		1 140	10 262 903
1985	593 750	102 000			15 284 665			46 008 975
1986	116 700	361 652			12 034 862			22 854 580
1987					7 659 904			4 664 391
1988	215 946	78 246			14 272 656			12 902 226
1989	117 143	341 726			6 744 517			34 155 632

	Cuba	Danemark	Egypte	Emirats A.U.	Espagne	Etats-Unis	Ethiopie	Finlande
1967								
1968		57 264				15 552 000	172 500	153 909
1969		1 721 434				57 456 000		
1970						9 072 000		118 478
1971								
1972						3 750 000		
1973		342 377		315 000		7 180 000		408 000
1974		165 450	3 000			10 505 000		250 000
1975		2 824 154			5 000	5 483 000		210 000
1976		246 275			5 000	20 059 880		64 600
1977		742 365				1 499 267		
1978		1 213 061				7 307 098		84 900
1979		235 042				15 869 217		129 300
1980		596 744				17 528 097		285 218
1981		1 263 873			101 500	29 298 040		273 616
1982		3 604 595				38 266 850		696 082
1983		3 096 405			14 234	42 696 480		691 707
1984	1 117	3 332 505				62 069 333		923 268
1985		4 405 506			136 250	72 570 976		691 870
1986		4 799 598				57 214 299		233 800
1987		4 983 324				38 116 599		3 870 077
1988		6 444 613				35 016 053		2 322 733
1989		8 827 100				45 918 171		7 615 959

	France	Ghana	Grèce	Inde	Irak	Iran	Irlande	Islande
1967								
1968								
1969								
1970								
1971								
1972			4 000					
1973								10 000
1974	18 000	1 310	115 931	12 750	8 411	305 000	125 302	
1975	60 300		38 000				138 053	25 000
1976	20 000	10 800		12 250		74 371	64 087	3 332
1977							51 225	
1978	162 000						115 105	4 100
1979	505 340						233 250	2 500
1980	826		3 988		1 632 500		99 533	
1981								
1982	609 700						100 550	
1983	663 750				253 568		25 950	
1984	1 082 900		6 458		76 300		64 775	
1985	1 099 750				179 600		167 305	
1986	1 570 800				61 000		127 325	
1987	1 563 900						151 215	
1988	1 660 500						43 460	35 246
1989	3 771 750						69 300	5 122

	Israël	Italie	Indonésie	Jamaïque	Japon	Jordanie	Koweït	Liban
1967								
1968		1 380 291		102 500				
1969					368 800			
1970		47 276	22 800					
1971								
1972	2 000				87 076			2 000
1973					14 694 000			
1974	4 102	165 779			6 516 018			
1975					8 649 000			
1976		17 570			38 000			
1977		26 638						
1978								
1979					3 682 701			
1980		228 201			1 444 816			
1981		27 332			5 516 165			
1982					5 070 000	514 375	524 375	
1983		594 310			4 216 850		50 000	
1984		1 994 048			3 531 075			
1985		4 579 776			4 110 620			
1986		1 837 965			4 259 752			
1987		2 265 903			3 328 299			
1988		5 572 130			4 106 400			
1989		6 500 000			21 361 750			

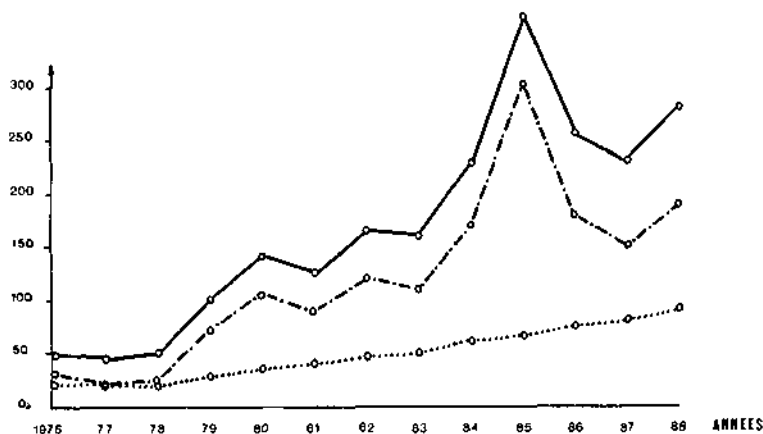
	Libéria	Liechtenstein	Luxembourg	Madagascar	Malaisie	Malte	Moroc	Mexique
1967								
1968	108 000		6 436					
1969			47 001					
1970								
1971								
1972								
1973								
1974		10 000	12 600				2 669	2 320
1975		10 000	10 000				15 000	
1976		5 000	6 090	2 438			136 369	1 984
1977			33 300					
1978								
1979		7 900	63 030					
1980			275 615					
1981					70 875	257		
1982					82 900			
1983								
1984								
1985								
1986								
1987								
1988			41 754					
1989			1 472 927					

	Népal	Niger	Nigeria	Norvège	Nouvelle-Zél.	Pakistan	Pays-Bas	Philippines
1967								
1968							2 382 500	
1969					96 400		1 588 750	
1970				421 939			120 000	
1971								
1972				950 000			168 300	
1973				4 055 000	1 100 000	225 900	174 135	
1974				156 250	994 520	3 510	3 305 200	
1975				4 690 470	143 000		2 741 635	9 000
1976			4 116	1 710 100			1 468 950	13 000
1977				646 280			1 797 700	8 062
1978				2 532 044			2 311 716	
1979				1 552 792	82 805		3 819 733	
1980	8 750	4 281		2 307 390	278 343		4 604 975	25 100
1981				3 099 307	40 035		3 573 196	6 333
1982				4 595 227	155 440		2 802 600	3 179
1983				6 812 418	157 346	21 925	4 353 200	
1984				10 329 285	174 332		7 065 917	
1985				6 905 349	579 851		4 647 867	
1986				6 835 784	88 250		6 455 541	
1987				2 408 909	110 987		4 101 719	
1988				4 455 720	247 145		5 968 308	
1989				4 642 644			7 075 757	

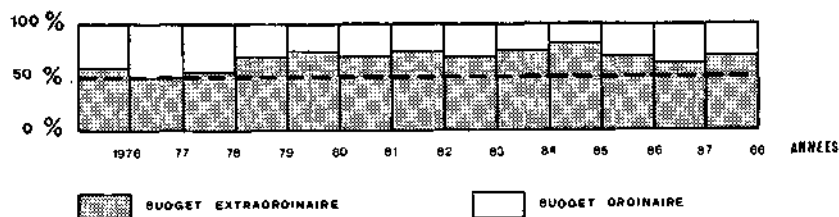
	Portugal	Qatar	Royaume-Uni	Sénégal	Singapour	Suède	Suisse	Syrie
1967							550 000	
1968			511 500				2 437 384	
1969			9 782 273				7 000 000	
1970			1 557 829			124 465	8 000 000	
1971							500 000	
1972	2 000		1 853 119			459 123	2 220 000	
1973			1 994 000			4 775 000		
1974			543 418			693 315	1 475 000	87 015
1975			1 756 222			1 005 000	2 200 000	13 250
1976		150 000	1 272 057			720 550	500 000	
1977		421 094	29 820	4 904		358 125	200 000	
1978			2 513 566			500 894	1 150 000	
1979			4 692 242			5 556 985	3 820 000	
1980			7 362 004			4 319 200	2 630 226	
1981	10 800		5 205 375		19 000	5 139 220	2 100 000	
1982		2 140 000	3 512 000			6 236 491	6 300 000	
1983			7 305 700			8 544 805	13 000 000	
1984			11 363 875			9 717 863	15 100 000	
1985			19 955 394			17 518 236	12 140 000	
1986			13 053 883			17 492 100	12 255 000	
1987	68 001		13 439 699			11 807 083	11 774 000	
1988	77 890		22 300 649			22 679 469	16 360 022	
1989	20 000		11 733 200			28 244 680	27 070 389	

	thailande	Trinité&Tob.	Turquie	Vatican	Venezuela	Vietnam	Zimbabwe
1967							
1968							
1969							
1970							
1971							
1972							
1973							
1974						2 000	
1975					4 405		
1976	2 500			5 000			
1977							
1978							
1979							
1980							
1981							
1982							
1983							
1984							1 274
1985		131					
1986							
1987							
1988							
1989							

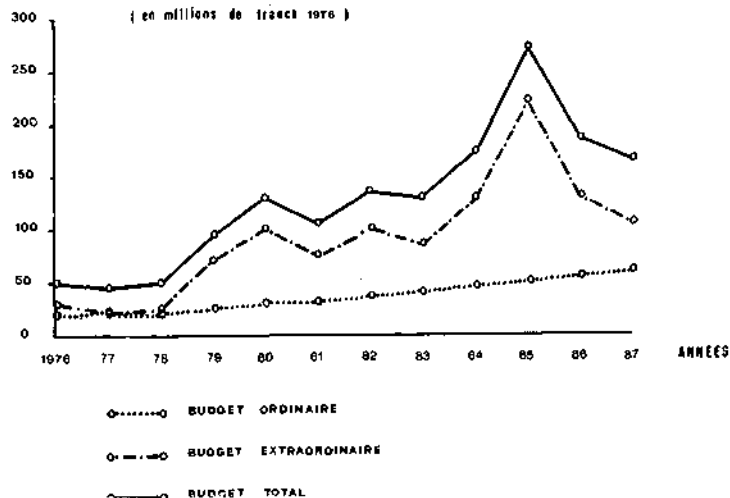
EVOLUTION DES DEPENSES DES BUDGETS ORDINAIRE ET EXTRAORDINAIRE (en millions de francs, valeurs nominales)



EVOLUTION RELATIVE DES BUDGETS



EVOLUTION DES BUDGETS EN VALEURS REELLES (en millions de francs 1976)



COUVERTURE DES DEPENSES DU BUDGET ORDINAIRE

(EN VALEUR RELATIVE REELLE)

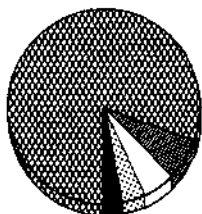
1957



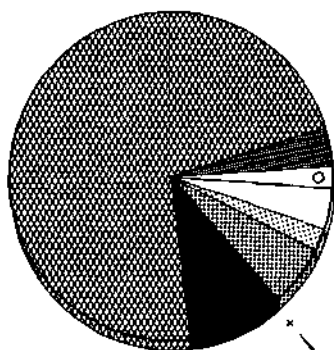
1967



1967



1987



RECEETES GOUVERNEMENTS

RECEETES SOCIETES NATIONALS

DONS DIVERS

1987 : VILLE ET CANTON DE GENÈVE

REVENUS DE PLACEMENTS

1957: RECUPERATIONS ET DIVERS

1967: PARTICIPATION ACTIONS SECOURS

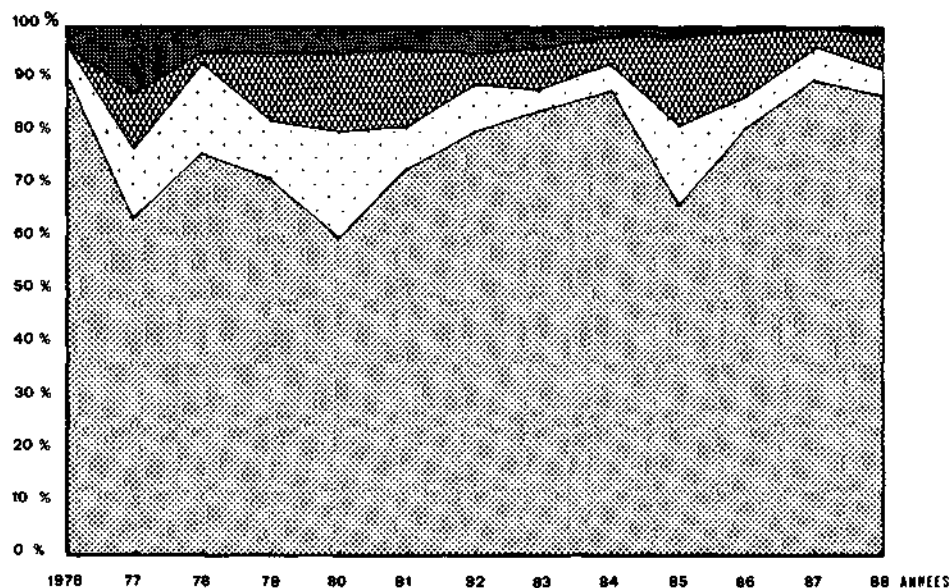
1987: PARTICIPATION DES BUDGETS EXTRAORDINAIRES

* EXCEDENT DE RECETTES →

DEFICIT

AUTRES

COMPOSITION DES RECETTES EN ESPECES DU BUDGET EXTRAORDINAIRE



GOUVERNEMENTS



SOCIÉTÉS NATIONALES

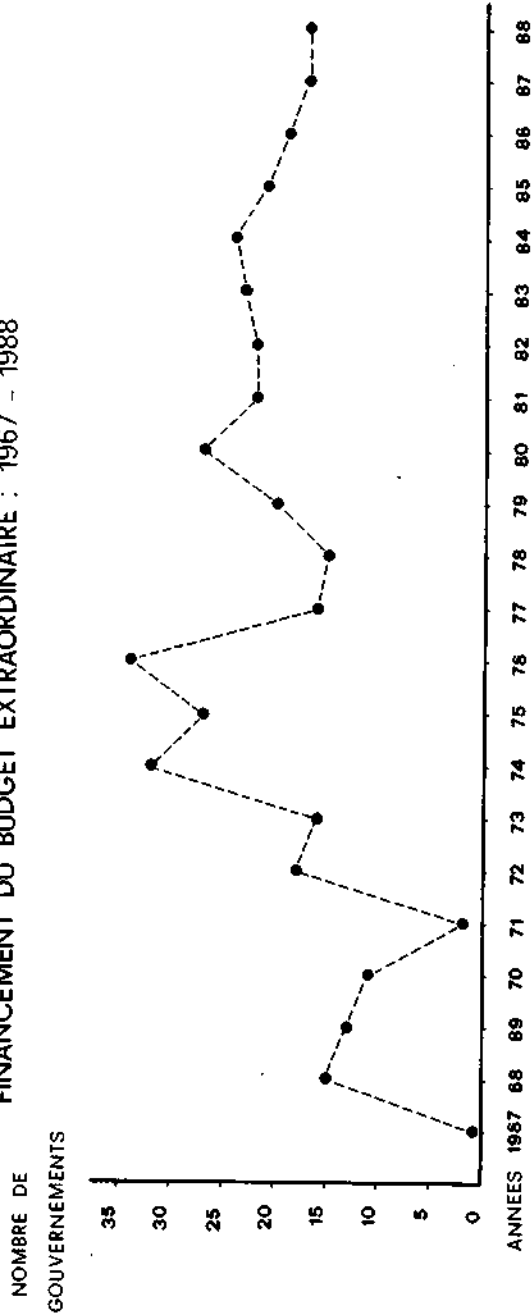


CEE



AUTRES (Fondation Ford ; MCR ; autres contributions effectées)

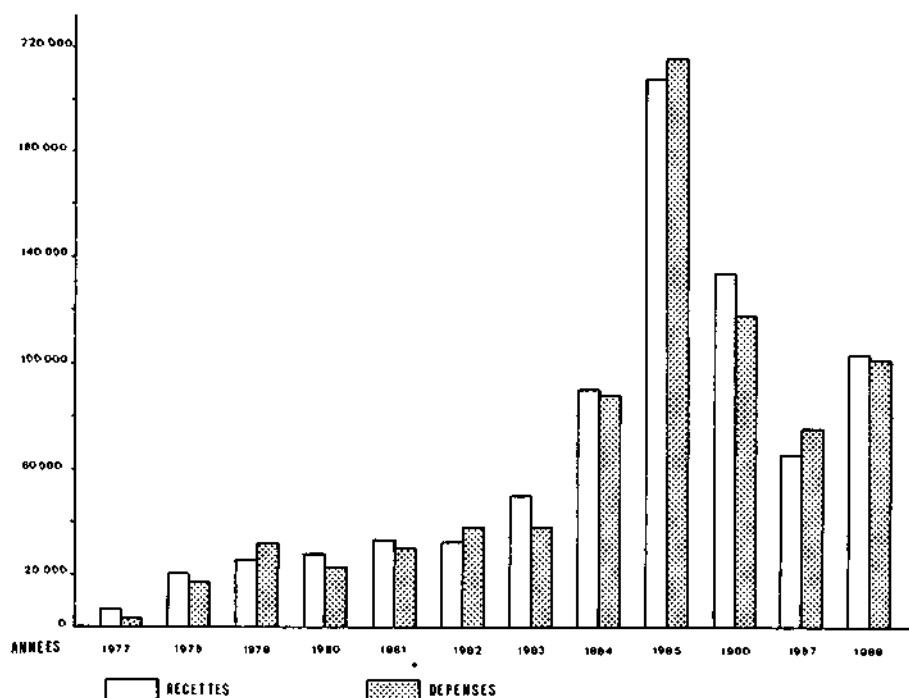
EVOLUTION DU NOMBRE DE GOUVERNEMENTS CONTRIBUANT AU FINANCEMENT DU BUDGET EXTRAORDINAIRE : 1967 - 1988



RECETTES ET DEPENSES DE L'ACTION

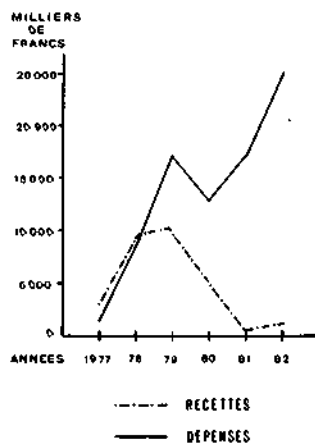
MILLIERS
DE FRANCS

AFRIQUE (GENERAL)



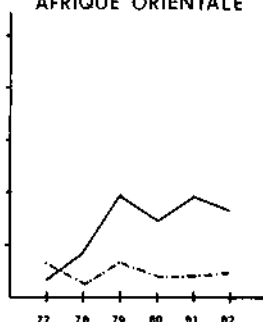
EVOLUTION DES RECETTES ET DEPENSES EN AFRIQUE SELON LES REGIONS DE 1977 A 1982

AFRIQUE AUSTRALE

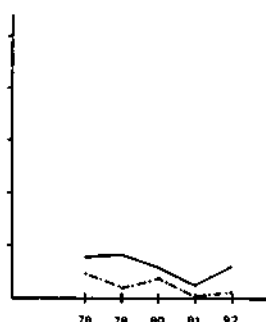


CORNE DE L'AFRIQUE

AFRIQUE ORIENTALE



TCHAD

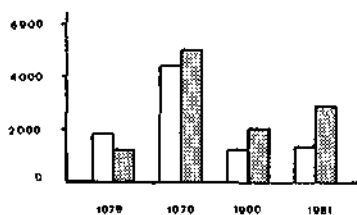


RECETTES ET DEPENSES DE L'ACTION AMERIQUE CENTRALE

MILLEIERS
DE FRANCS

NICARAGUA

AMERIQUE CENTRALE



SALVADOR

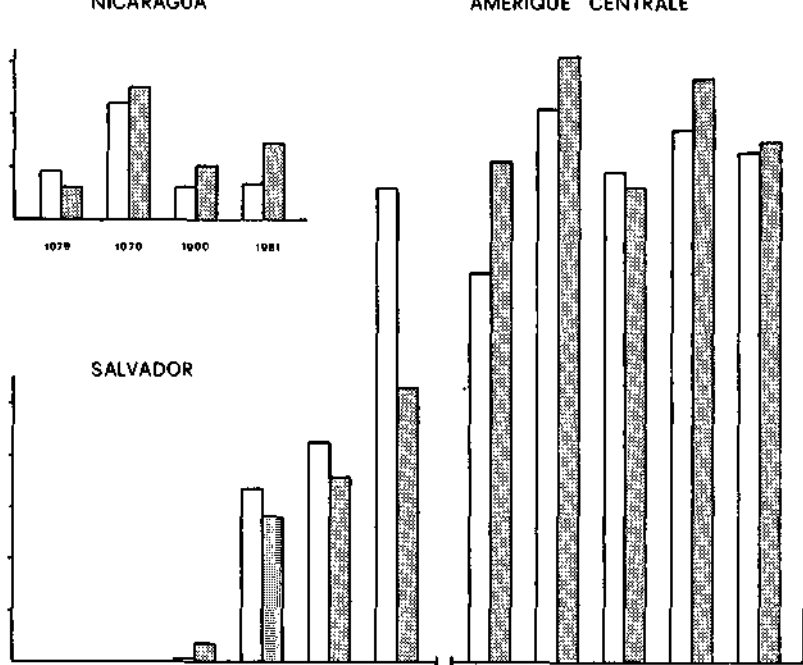
ANNEES

1980 1981 1982 1983

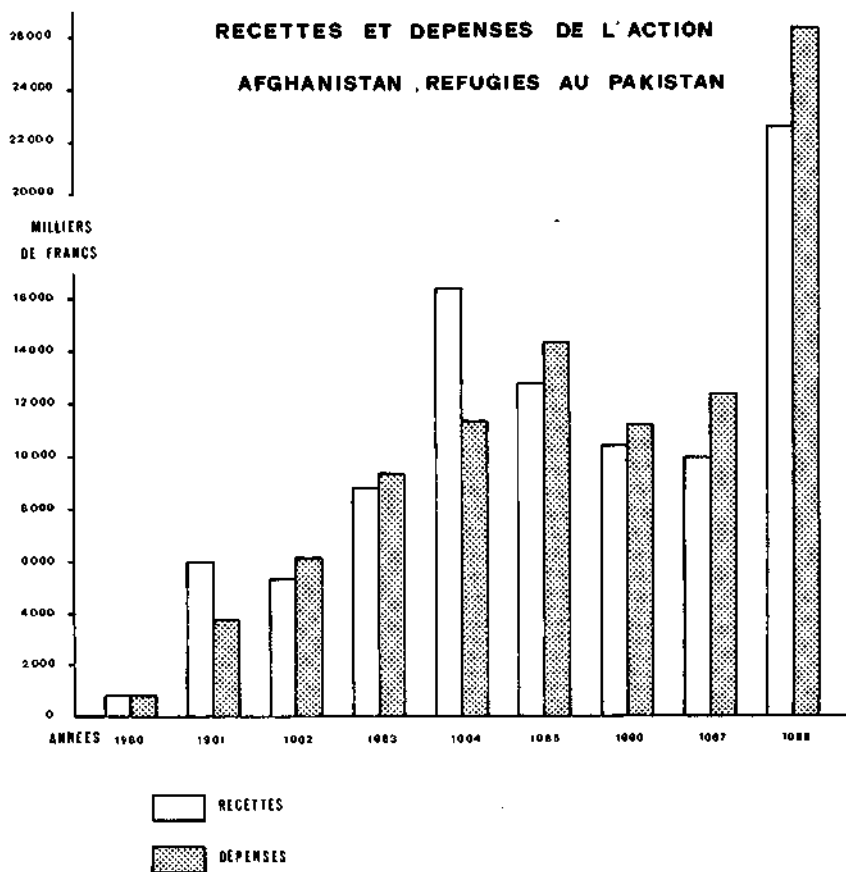
1984 1985 1986 1987 1988

RECETTES
DEPENSES

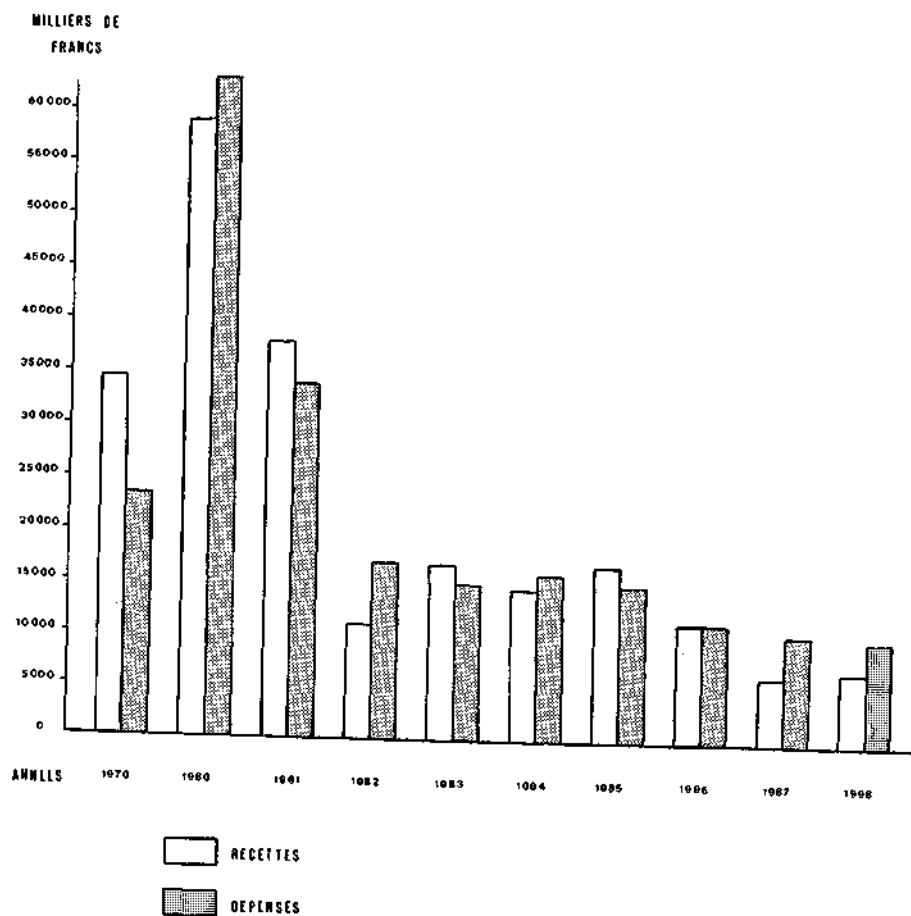
24000
22000
20000
18000
16000
14000
12000
10000
8000
6000
4000
2000
0

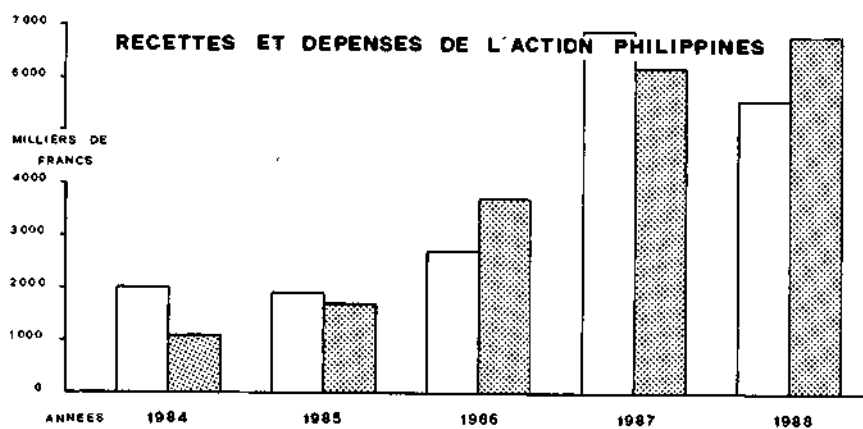


RECETTES ET DEPENSES DE L'ACTION **AFGHANISTAN , REFUGIES AU PAKISTAN**



RECETTES ET DEPENSES DE L'ACTION KAMPUCHEA - THAILANDE

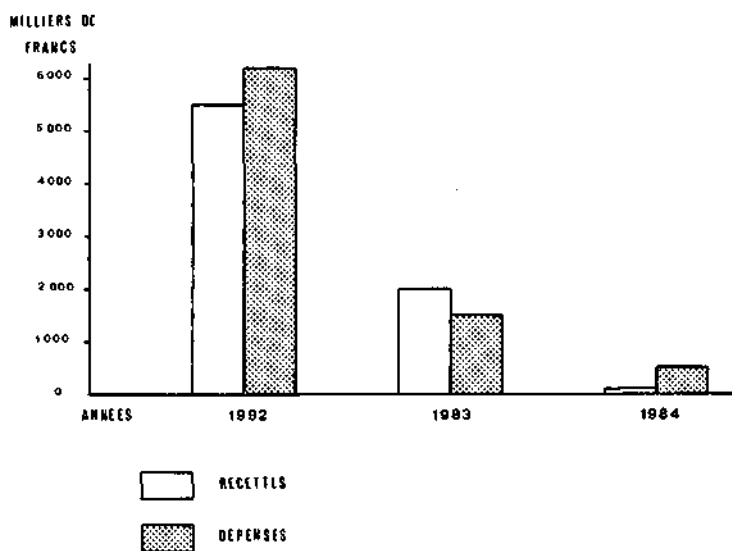




RECETTES

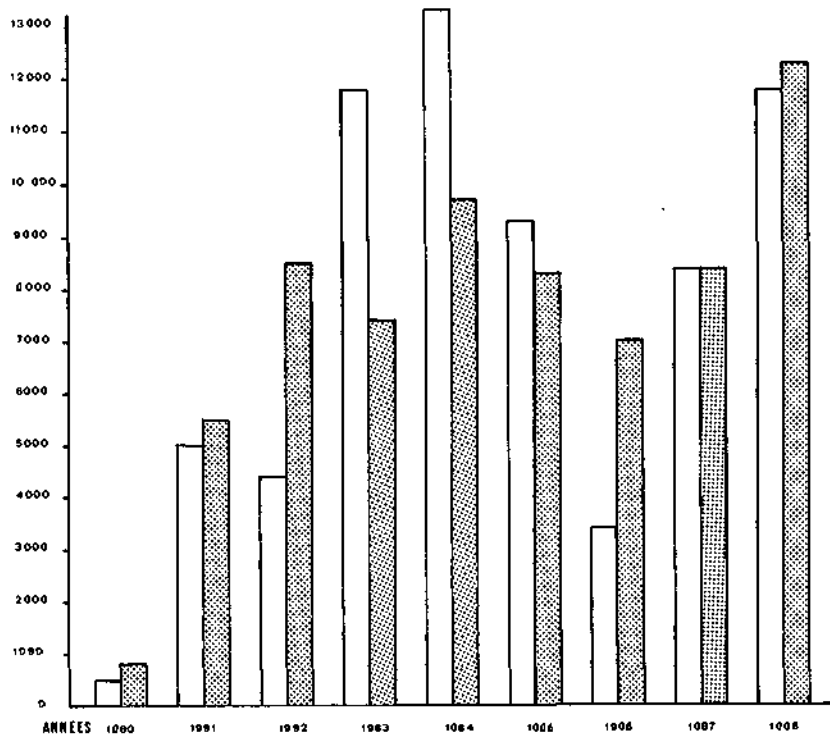
DEPENSES

RECETTES ET DEPENSES DE L'ACTION POLOGNE



RECETTES ET DEPENSES DE L'ACTION IRAN - IRAK

MILLIERS DE
FRANCS

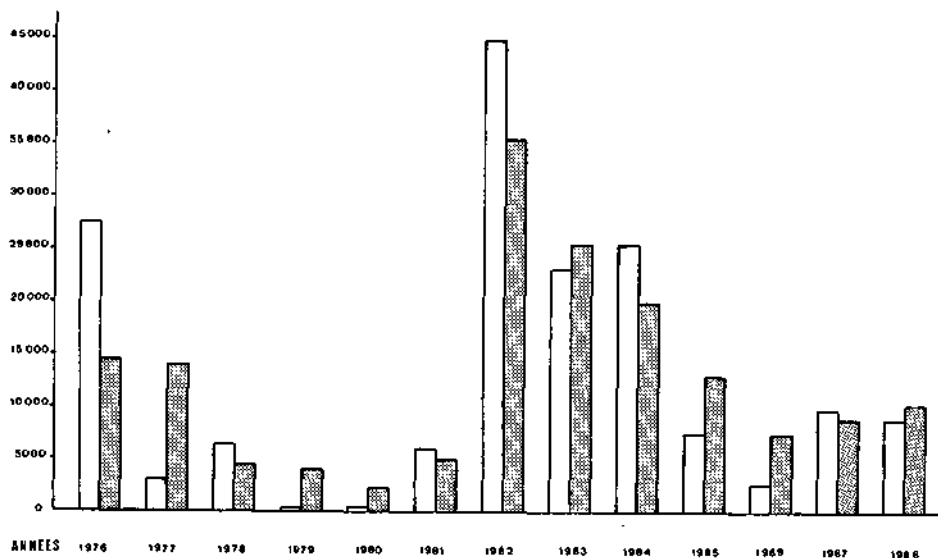


 RECETTES

 DEPENSES

RECETTES ET DEPENSES DE L'ACTION LIBAN

MILLIERS
DE FRANCS



 RECETTES
 DEPENSES

BIBLIOGRAPHIE

American Association of Fund-Raising, "Giving USA - Annual Report 1985" (Facts and trends on American Philanthropy for the year 1984), Algonquin Press Inc. 1985

Annuaire Suisse-Tiers Monde, IUED, Genève 1985

ATLASECO, années 1984 à 1988, éd. SGB, Paris.

S. BAGOTZKY, "La réorganisation de la Croix-Rouge Internationale", Berne 1924

Banque Mondiale, "Rapport sur le développement dans le monde", années 1985 à 1988, Oxford University Press.

Banque Nationale Suisse, "Manuel statistique du marché financier suisse", Schulthess & Co., Zürich 1944

Louis BERIOT, "Le bazar de la solidarité", JC Lattès. Paris 1985

Philippe BERNIER, "Des médecins sans frontières", Albin Michel, Paris 1980 {icrc 362.1/135}

Pierre BOISSIER, "Histoire du Comité International de la CR, de Solférino à Tshushima", Paris 1963

Jacques BOURRINET, Maurice FLORY (sous la direction de.), "L'ordre alimentaire mondial". (préface d'Edgar Pisani), Centre d'Etudes et de Recherches Internationales, Université d'Aix-Marseille III, Economica, Paris 1982

Gaston BOUTHOU et R. CARRERE, "Le défi de la guerre, 1740-1974", P.U.F., Paris 1976

Bernard BOUVIER, "Gustave Moynier", imprimerie du Journal de Genève, Genève 1918 {icrc 92/16}

Rony BRAUMANN (président de Médecins Sans Frontières, sous la direction de .). "Le tiers-mondisme en question", éd. Olivier Orban, Paris 1986, {icrc 361/73}

Pascal BRUCKNER, "Le sanglot de l'homme blanc", [coll. L'histoire immédiate], Seuil, Paris 1983

COURSIER, "La Croix-Rouge internationale", Presses Universitaires de France, 1959.

Council on Religion and International Affairs (CRIA), Thomas E. BOUDREAU, "Enhancing the Humanitarian Role of the U.N. in

Natural Disaster Situations", Nex-York 1983 {icrc 341.12/201}

Jean-Jacques de DARDEL, "La coopération suisse au développement, certitudes et interrogations", IUED, Genève 1981

Ann DARNBROUGH & Derek KINRADE, "Fund-Raising and Grant-Aid - A practical and legal guide for charities and voluntary organisations", Woodhead-Faulkner, Cambridge 1980

Jean-Pierre DICK, "Le CICR, étude comptable et financière", Université de Genève 1973 (ronéo.)

René DUMONT, "Pour l'Afrique, j'accuse", [coll. Terre Humaine], Plon, Paris 1986

Henry DUNANT, "Un souvenir de Solferino", 1862, réédité par la Croix-Rouge Suisse, Berne 1962

Henry DUNANT, "Mémoires", L'Age d'Homme, Lausanne 1971

H.W. DUNNING, "Eléments pour l'histoire de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge", LSCR, Genève 1969

André DURAND, "Histoire du Comité International de la Croix-Rouge, de Sarajevo à Hiroshima", Institut Henry-Dunant, Genève 1978

FMI, "Statistiques financières internationales" (mensuel / annuel)

Alexis FRANCOIS, "Aspects d'Henri Dunant - Le Bonapartiste, l'affairiste, le Sioniste", Georg & Cie S.A., Genève 1948 {icrc 362.191/88}

Jacques FREYMOND, "Guerres, Révolutions, CR. Réflexions sur le rôle du Comité International de la Croix-Rouge", IUHEI, Genève 1976

Jacques FREYMOND (sous la direction de .), avec la collaboration de Georges WILLEMIN et Roger Heacock, "Le Comité International de la Croix-Rouge", IUHEI Genève et Società Italiana per la Organizzazione Internazionale, Roma, Genève 1984

Louis Germond, "Dunant parmi nous", éd. par la Croix-Rouge Suisse, Berne 1964

Bernard GAGNEBIN et Marc GAZAY, "A la rencontre de Henry Dunant", Librairie de l'Université Georg & Cie S.A., Genève 1963 {icrc 362.191/662}

Bob GELDOLF, "Is that it ?", Ed. Sidgwick & Jackson, London 1986 {icrc 361/17}

Fernand GIGON, "Henry Dunant. L'épopée de la Croix-Rouge", Gallimard, Paris 1943 {icrc 362.191/17}

André GLUCKSMANN et Thierry WOLTON, "Silence on tue", Grasset, Paris 1986

Thierry HENTSCH, "Face au blocus", IUHEI, Genève 1973 {icrc 361.5}

Max HUBER, "Croix-Rouge: quelques idées, quelques problèmes", Payot, Lausanne 1941 {icrc 362.191/21}

Max HUBER, "Le bon Samaritain", éd. de la Baconnière, Neuchâtel 1943 {icrc 362.191/23}

Max HUBER, "La pensée et l'action de la CR", éd. CICR, Genève 1954 {icrc 362.191/608}

Catherine HUGUEL, "L'aide alimentaire, analyse comparative", P.U.F., Paris 1977

Institut Universitaire d'Etudes du Développement (IUED), "répertoire d'institutions", Suisse - Tiers Monde, Ed. René Barbey, 3e édition, 1986 {icrc 800.33/51}

Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationales (IUHEI), "Les O.N.G. en Suisse", Colloques des 8 et 9 juin 1972, [études et travaux de l'IUHEI], Genève 1973 {icrc 341.215/9}

Institute of Economic Affairs, "The Economics of Charity", [IEA Readings 12], IEA, London 1973

Institute for Food and Development Policy (IFDP), "Aid as Obstacle", IFDP, San Francisco 1980

International Council for Voluntary Agencies (ICVA), "Assistance to African Refugees by Voluntary Organizations", Genève 1984 {icrc 325.3/159}

ICVA, "Compendium on Voluntary Agency Assistance to Indochinese Refugees", Genève 1980 {icrc 325.3/145}

Eric JEANNET et collaborateurs, "Catastrophes et Médecine", Préf. de Haroun Tazieff, Payot, Lausanne 1985 {icrc 361/72}

M. JUNOD, "Le 3ème combattant", Payot, Lausanne 1947

Charles P. KINDLEBERGER, "Histoire financière de l'Europe Occidentale", Economica, Paris 1986

Charles P. KINDLEBERGER, "International Economics", Homewood, Illinois, 6ème édition, 1978

Bernard KOUCHNER, "Charité business", Le Pré aux Clercs, Paris 1986

Bernard KOUCHNER, "L'île de lumière", Ramsay éd., Paris 1980 {icrc 361/16}

Hertha KRAUS, "International Relief in Action 1914 - 1943", Herald Press, Scottsdale, Pennsylvania 1944 {icrc 361/29}

Yves LACOSTE, "Contre les anti-tiers-mondistes et contre certains tiers-mondistes", Ed. de La Découverte, Paris 1985

Egon LARSEN, "Une flamme derrière les barbelés, Ed. Albin Michel, Paris 1979, trad. (original: A Flame in Barbed Wires - The Story of Amnesty International", 1978) {icrc 323.2/151}

Yves LAURENT, "Médecins Sans Frontières - Là où les autres ne vont pas", Robert Laffont, Paris 1980 {icrc 362.1/131}

René LENOIR, "Le Tiers Monde peut se nourrir", Fayard, Paris 1984

Claude LEVI-STRAUSS, "Tristes tropiques", Plon, Paris 1965

Ligue des Sociétés Croix-Rouge (LSCR), "Sécheresse en Afrique", Genève 1984 {icrc 361/54}

Richard B. LILLICH (edited by .), "Humanitarian Intervention and the U.N.", University Press of Virginia, Charlottesville 1973 {icrc 341.12/200}

Jorgen LISSNER, "La politique de l'altruisme", Fédération Luthérienne Mondiale, Genève 1977

Peter MACALISTER-SMITH, "International Humanitarian Assistance", Martinus Nijhoff Publishers - Institut Henry-Dunant, 1985 {icrc 361/59}

Linda MASON and Roger BROWN, "Rice, Rivalry, and Politics", University of Notre Dame Press, Notre Dame - London 1983 {icrc 361/47}

Daniel MILLWOOD, "Les organisations d'entraide et la politique de l'altruisme", PUBLICETIM, Centre Europe - 13M, Genève 1978 (Notes et documents sur les problèmes actuels du développement) {icrc 361/51}

Jean MONNIER, "Les principes et les règles constitutionnels de la politique étrangère suisse", Helbing & Lichtenhahn, Basel 1986

Gustave MOYNIER, "Rapport succinct de l'activité déployée par le Comité International de la Croix-Rouge à Genève pendant

les quarante premières années de son existence (1863 à 1904)", Genève 1905

Gustave Moynier, "Les dix premières années de la Croix-Rouge", CICR, Genève 1873

Gustave MOYNIER, "Mes heures de travail", Société Générale d'Imprimerie, Genève 1907 (icrc 362.191/42)

Redmond MULLIN, "The Fund-Raising Handbook", Mowbrays, London & Oxford 1976

Richard A. & Peggy B. MUSGRAVE, "Public Finance in Theory and Practice", second edition, McGraw-Hill Kogakusha Ltd., Tokyo 1976

Organisation pour la Coopération et le Développement Economique (OCDE), "Ressources pour le tiers monde - Les moyens financiers mis à la disposition des pays moins développés 1962 - 1968", OCDE, Paris 1970

OCDE, "Coopération pour le développement - Examen 1984" (Efforts et politiques poursuivis par les membres du Comité d'Aide au Développement), OCDE Paris 1984

OCDE, "Principaux indicateurs économiques" (mensuel), Paris, "Perspectives économique" (semestriel), Paris

Organisation des Nations Unies (ONU), "Disaster Preparedness and the U.N. - Advanced Planning for Disaster Relief-", [Pergamon Policy Studies - 34], Pergamon Press - UNITAR, 1979 (icrc 361.9/22)

Richard PERRUCHOUD, "Les résolutions des Conférences Internationales de la CR", Institut Henry-Dunant, Genève 1979

E. Hereward PHILLIPS, "Fund-Raising Techniques - and cases histories", Business Books Limited, London 1969

Jean PICTET, "Une institution unique en son genre: Le Comité International de la Croix-Rouge", Préface de A. HAY, Institut Henry-Dunant, Genève 1986, Ed. A. Pedone, Paris 1985 (icrc 362.191/306)

Jean PICTET, "Les Principes de la Croix-Rouge", CICR, Genève 1955

Gilbert PILLOT, "Maîtrise du contrôle de gestion", Institut Français de Gestion

A Report for the Independent Commission on International Humanitarian Issues, "Famine - A Man-Made Disaster?", Pan World Affairs, London 1985 (icrc 361/65)

Jean-Christophe RUFIN, "Le Piège - Quand l'aide humanitaire remplace la guerre", JC Lattès, Paris 1986

Hartmut SCHNEIDER, "Food Aid for Development", OECD Development Center, Paris 1978

Hartmut SCHNEIDER, "La satisfaction des besoins alimentaires dans un monde en évolution", Centre de développement de l'OCDE, Paris 1984

William SHAWCROSS, "Le poids de la pitié", trad. (original: The Quality of Mercy), Balland, Paris 1985

Société Henry-Dunant - Fondation du Musée International de la Croix-Rouge, "Aux sources de l'idée Croix-Rouge", Genève 1983 {icrc 362.191/1518}

Lynn H. STEPHENS & Stephens J. GREEN (edited by .), (A UNA - USA Book), "Disaster Assistance - Appraisal, Reform & New Approaches", New-York University Press, New-York, 1979 {icrc 361/12}

Donald TANSLEY, "Rapport final: un ordre du jour pour la Croix-Rouge - Réévaluation du rôle de la Croix-Rouge", Genève 1975

UNHCR, "Protection et assistance en faveur des réfugiés", (20ème anniversaire du HCR 1951- 1971), Genève 1971 {icrc 325.3/75}

UNITAR (Mohamed El Baradei with ...), "Model Rules for Disaster Relief Operations", (Policy and Efficacy Studies Nr.8), UNITAR, New-York 1982 {icrc 361/42}

UNRWA, "L'aide aux réfugiés arabes de Palestine". Beyrouth, {icrc 341.12/71}

UNRWA, "UNRWA 1982" (Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient), 1982 {icrc 325.1/131}

Isabelle VICHNIAC, "Croix-Rouge. Les stratégies de la Bonne Conscience", éd. Alain Moreau [coll. Enquête], Paris 1988

Sources CICR

A. Publications du CICR

- "Secours aux Blessés - Communication du Comité International suite au compte rendu de la Conférence internationale de Genève", Genève 1864
- "Le Comité International de la Croix-Rouge de 1863 à 1884", CICR, Genève 1884
- "Le Comité International de la Croix-Rouge de 1884 à 1892", CICR, Genève 1892
- Rapport général du CICR sur son activité de 1925 à 1928, CICR, Genève 1928
- Rapport général du CICR sur son activité de 1930 à 1934, CICR, Genève 1934
- Rapport général du CICR sur son activité d'août 1934 à mars 1938, CICR, Genève 1938
- Rapport du CICR sur son activité pendant la seconde guerre mondiale (présenté à la XVIIème Conférence internationale de la Croix-Rouge, Stockholm août 1948):
 - Vol. I: Activités de caractère général
 - Vol. II: L'Agence centrale des prisonniers de guerre
 - Vol. III: Actions de secours
- Rapport résumé sur l'activité du CICR (1er juillet 1947 - 31 décembre 1951), CICR, Genève 1951
- Série des Rapports annuels d'activité du CICR, de 1948 à 1988, CICR Genève
- Règlement intérieur du Comité international de la Croix-Rouge, CICR, Genève 1974
- Manuel de la Croix-Rouge internationale, Douzième édition, Genève 1978
- Statuts du CICR, juin 1984

B. Conférences internationales de la Croix-Rouge

- Compte rendu de la VIIIème Conférence internationale de la Croix-Rouge, Londres 1907
- Compte rendu de la IXème Conférence internationale de la Croix-Rouge, Washington 1912
- Compte rendu de la Xème Conférence internationale de la Croix-Rouge, Genève 1921
- Compte rendu de la XVIème Conférence internationale de la Croix-Rouge, Londres 1938
- Compte rendu de la XVIIème Conférence internationale de la Croix-Rouge, Stockholm 1948
- Compte rendu de la XVIIIème Conférence internationale de la Croix-Rouge, Toronto 1952
- Compte rendu de la XXème Conférence internationale de la Croix-Rouge, Vienne 1965

C. Autres

- Actes de la Conférence diplomatique de Genève de 1949
- Les Conventions de Genève du 12.8.1949, CICR, Genève 1949
- Les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949, CICR, Genève 1977

D. Archives du CICR

L'essentiel des sources non publiées qui ont servi de support à cette étude provient des archives du CICR. Pour éviter une fastidieuse énumération des différents dossiers consultés, nous nous contentons d'indiquer les cotes directement concernées par le financement du CICR:

- de 1863 à 1914: les archives intitulées "ancien fonds"
- de la fin de la première guerre mondiale à 1950, les dossiers "CR", et spécialement
 - CR.40 : "Questions financières" et
 - CR.252 : "Financement du CICR"
- dans les années cinquante: les dossiers "G", avec
 - G.58 : "Information",
 - G.84 : "Contributions au CICR" et
 - G.86 : "Après-guerre"
- dès 1950, les dossiers suivants:
 - 161 : "Fonds Augusta",
 - 280 : "Secours matériels",
 - 310 : "Financement et budget",
 - 311 : "Financement par les Croix-Rouges",
 - 312 : "Financement par les Gouvernements",
 - 313 : "Financement par le peuple suisse",
 - 314 : "Dons et legs",
 - 315 : "Financement des budgets extraordinaires",
 - 319 : "Recherche de fonds".

Publications officielles suisses

Message du Conseil fédéral (CF) à l'Assemblée fédérale (AF) concernant l'allocation d'un subside de 500'000 francs au comité international de la Croix-Rouge, 6 juin 1930

Message du CF à l'AF concernant l'octroi d'une avance de la Confédération au comité international de la Croix-Rouge, 20 novembre 1945

Message du CF à l'AF concernant l'augmentation de l'avance octroyée au comité international de la Croix-Rouge par l'arrêté fédéral du 19 décembre 1945, 25 mars 1946

Message du CF à l'AF concernant une contribution annuelle au comité international de la Croix-Rouge, l'activité de la Croix-Rouge suisse et la diffusion des conventions de Genève du 12 août 1949, 27 février 1951, FF 1951, I, 723

Message du CF à l'AF concernant l'allocation de subventions pour la construction de bâtiments destinés à abriter les archives de l'agence centrale des prisonniers de guerre et le bureau international de l'Union postale universelle, 9 août 1951, FF 1951, II, 630

Message du CF à l'AF concernant la poursuite des oeuvres d'entraide internationale, 16 novembre 1951, FF 1951, III, 601

Message du CF à l'AF concernant l'assistance technique fournie par la Suisse aux pays dont l'économie est insuffisamment développée, 28 mars 1952, FF 1952, I, 617

Message concernant la poursuite des oeuvres d'entraide internationale, 12 juillet 1960, FF 1960, II, 413

Message concernant la coopération de la Suisse avec les pays en voie de développement, 5 mai 1961, FF 1961, I, 1013

Message du CF à l'AF concernant l'augmentation de la contribution annuelle de la Confédération au comité international de la Croix-Rouge, 29 mai 1962, FF 1962, I, 1193

Message concernant la poursuite des oeuvres d'entraide internationale, 31 mai 1963, FF 1963, I, 1279

Message du CF à l'AF concernant un don en faveur de la Croix-Rouge internationale à l'occasion du centenaire de l'institution, 16 septembre 1963, FF 1963, II, 442

Message concernant la prolongation de la coopération technique de la Confédération en faveur des pays en voie de développement, 29 mai 1964, FF 1964, I, 1083

Message concernant le renouvellement du crédit pour la poursuite des oeuvres d'entraide internationale, 12 juillet 1966, FF 1966, II, 1

Message concernant l'appui financier de la Confédération au Comité international de la Croix-Rouge, 28 novembre 1967, FF 1968, I, 45

Message concernant la continuation de la coopération technique de la Confédération avec les pays en développement, 27 décembre 1966, FF 1967, I, 9

Message concernant la continuation de la coopération technique de la Suisse avec les pays en développement, 21 mai 1969, FF 1969, I, 1337

Message concernant la poursuite des oeuvres d'entraide internationale (Crédit pour les années 1970 à 1972), 28 mai 1969, FF 1969, I, 1407

Rapport concernant la création d'un corps de volontaires pour l'aide en cas de catastrophe à l'étranger, 11 août 1971, FF 1971, II, 489

Message concernant les contributions allouées par la Confédération au Comité international de la Croix-Rouge, 8 septembre 1971

Message concernant la continuation de la coopération technique de la Suisse avec les pays en développement, 10 novembre 1971, FF 1971, II, 1657

Message concernant la poursuite des oeuvres d'entraide internationale (Crédit pour les années 1973 à 1975), 2 mai 1972, FF 1972, I, 1677

Message à l'appui d'un projet de loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale, 19 mars 1973, FF 1973, I, 835

Message concernant la continuation de la coopération technique de la Suisse avec les pays en développement, 5 février 1975, FF 1975, I, 421

Message concernant la poursuite des oeuvres d'entraide internationale, 14 mai 1975, FF 1975, II, 241

Loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale, 19 mars 1976, FF 1976, I, 1067

Message concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement, 27 septembre 1976, FF 1976, III, 757

Message concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement, 23 novembre 1977, FF 1978, I, 45

Message concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération, 6 septembre 1978, FF 1978, II, 789

Ordonnance concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales, 12 décembre 1977, RO 1978, I, 25

Message concernant la contribution ordinaire de la Confédération au Comité international de la Croix-Rouge, 27 mai 1981, FF 1981, II, 981

Message concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération, 27 mai 1981, FF 1981, II, 689

Message concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement, 19 mars 1984, FF 1984, II, 1

Message concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération, 21 novembre 1984, FF 1985, I, 149

Message concernant la contribution ordinaire de la Confédération au Comité international de la Croix-Rouge, 27 février 1985, FF 1985, I, 873

Message concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement, 2 mars 1987, FF 1987, II, 1