Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 50 (1970-1971)
Heft: 8

Artikel: Actualité du Comité international de la Croix-Rouge
Autor: Petitpierre, Max
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-162505

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Actualité du Comité international de la Croix-Rouge

MAX PETITPIERRE

Principes de la Croix-Rouge

La Croix-Rouge internationale est une collectivité formée de trois éléments. Le plus ancien est le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), fondé en 1863 par cinq personnalités genevoises à la suite de la publication du livre d'Henry Dunant: Un souvenir de Solferino. Le second élément est constitué par les Sociétés nationales de la Croix-Rouge, du Croissant Rouge dans les pays musulmans, du Lion et Soleil rouge en Iran. Ces sociétés sont au nombre de 112. Il ne peut y en avoir qu'une par pays. (Il existe en Israël une société de secours analogue à une société de la Croix-Rouge. Mais elle n'a pu encore être accueillie au sein de la Croix-Rouge internationale, car elle utilise un emblème particulier – l'étoile juive – que les Conférences internationales n'ont pas admis.) Enfin il y a la Ligue des sociétés nationales de la Croix-Rouge, créée en 1919, qui groupe l'ensemble des Sociétés nationales. Elle a aussi son siège à Genève. Ses tâches sont différentes de celles du CICR, mais les deux institutions sont liées par un accord et collaborent étroitement dans certains cas. Le CICR coopère aussi fréquemment avec les Sociétés nationales, qui entretiennent des relations directes avec lui.

Le CICR est, depuis ses débuts, une institution privée, à laquelle on a attribué des fonctions publiques, ce qui est quelque chose d'exceptionnel dans la vie des peuples et ce qu'on peut considérer «comme la conséquence heureuse du consentement général, qui place l'idée humanitaire au-dessus des contingences politiques et l'accepte pour marque suprême de la civilisation». Le CICR n'est international que par son action, non par sa composition: il est en effet formé exclusivement de personnalités suisses se recrutant par cooptation, vingt-cinq au maximum. Il n'a pas été créé par une Convention internationale, mais il est fortement ancré dans le droit des gens. Les Conventions de Genève ont largement reconnu son rôle. Il arrête lui-même son organisation et ses méthodes de travail. Il est lié par les principes de la Croix-Rouge, dont il est le gardien et parmi lesquels on peut relever en particulier:

a) L'impartialité, qui exige que la Croix-Rouge n'ait aucune prévention et ne fasse aucune discrimination à l'égard de quiconque en tenant compte de sa race, de sa nationalité, de sa religion, de sa condition sociale, de ses

opinions, même de ses responsabilités dans les souffrances qu'il inflige ou subit.

b) La neutralité, qui présente des analogies avec la neutralité de la Suisse, mais va plus loin. La Croix-Rouge doit se tenir à l'écart, et cela en tout temps, des controverses d'ordre politique, racial, religieux, idéologique. Les organes de la Croix-Rouge, comme ses agents dans l'exercice de leurs fonctions, doivent renoncer, quoiqu'il leur en coûte, à toute prise de position qui pourrait compromettre le succès de leur action ou de leurs interventions. Cette conception rigoureuse suscite parfois des critiques. Certains voudraient que le CICR, dans certaines circonstances, proteste publiquement contre des actes contraires au droit des gens commis par un gouvernement. C'est méconnaître le rôle qu'il doit jouer. Il n'est pas un justicier. En revanche, il a le devoir d'intervenir auprès du gouvernement responsable en faveur de victimes qui ont droit à la protection des Conventions de Genève. De même, il peut protester contre des mesures inhumaines, mais cette protestation ne doit qu'exceptionnellement avoir un caractère public. Il peut et doit aussi, s'il y a lieu, rappeler aux gouvernements, par un appel public ou d'une autre manière, les principes qu'ils se sont engagés à respecter en signant les Conventions de Genève.

c) L'indépendance, qui veut que le CICR ne soit lié à aucun pouvoir constitué, que ce soit une organisation internationale ou un gouvernement national. Comme sa neutralité lui interdit de s'immiscer dans la politique, l'indépendance dont il se réclame lui fait un devoir de repousser toute incursion dans le domaine qui est le sien.

d) L'universalité, qui signifie que son action doit s'étendre à tous les hommes, dans tous les pays. Le mérite de la Croix-Rouge est d'avoir donné une forme concrète, dans sa sphère propre, à cette universalité que les civilisations les plus hautes et les religions avaient conçue, mais qu'elles n'ont pas été en mesure de réaliser.

Les activités du CICR

Le CICR n'est pas toute la Croix-Rouge, dont nombre de tâches n'ont actuellement plus aucun rapport avec la guerre, sont d'ordre social et civil et sont assumées par les Sociétés nationales, devenues de véritables services publics. On connaît les multiples activités qu'exerce par exemple la Croix-Rouge suisse.

Les tâches propres du CICR étaient primitivement liées à la guerre de caractère international. C'est encore celle-ci que visent les Conventions de Genève de 1949, avec une seule disposition, l'article 3 de chaque Convention, qui s'applique aux conflits armés n'ayant pas ce caractère, c'est-à-dire en particulier à la guerre civile.

Les activités du CICR sont assez mal connues, parce qu'elles se prêtent peu à la sensation et s'exercent en général d'une manière discrète. Elles sont de nature très diverse et, depuis la fin de la dernière guerre mondiale, le CICR a été presque constamment présent dans toutes les régions du monde où des troubles se produisaient. Voici quelques exemples de ces activités:

Dans le Proche-Orient, lors du premier conflit de Palestine en 1948, le CICR envoya sur place des équipes de médecins et d'infirmières, qui assurèrent le fonctionnement des hôpitaux, relevèrent les blessés sur le champ de bataille et créèrent à Jérusalem une zone de sécurité. Mais surtout, aussitôt après le conflit, le CICR prit, pendant plus d'une année, la charge complète: alimentation, logement et soins médicaux, de 500000 réfugiés arabes. Il put le faire grâce à des secours, d'une valeur de 144 millions de francs suisses, que lui fournirent les Nations unies. Ainsi parfois le CICR est-il l'agent de premiers secours des Nations unies, en raison du fait qu'il est en mesure de «mobiliser» très rapidement.

La guerre de Suez en 1956 fut la première où les nouvelles Conventions de 1949 étaient en vigueur. Le CICR put y exercer une activité à peu près normale et s'occupa en outre longtemps de ses séquelles, en se chargeant notamment de l'émigration des apatrides amenés à quitter l'Egypte.

Dans la «guerre des Six jours» de 1967, qui opposait une nouvelle fois Israël aux pays arabes, le CICR a pu déployer une action en tous points normale, qui se poursuit aujourd'hui, puisque les hostilités n'ont pas encore définitivement cessé. Les Conventions de Genève ont été, dans l'ensemble, appliquées par les belligérants, de sorte que les délégués du CICR ont pu exercer partout leur rôle traditionnel. Comme c'est en quelque sorte une action-type, il n'est pas inutile de s'y arrêter un instant. Cette guerre n'a pas pris le CICR au dépourvu. Il avait en effet délégué sur place ses représentants une douzaine de jours avant le début des hostilités. Pendant les premiers six mois, il a disposé de trente délégués et des services d'un avion, qui effectuait quotidiennement la seule liaison existant entre Israël et ses adversaires. Au départ, il y avait une action d'urgence à entreprendre en faveur des blessés de guerre. Elle s'est traduite par d'importants envois de matériel sanitaire, qui ont contribué à sauver de nombreuses vies. Puis le CICR a négocié et effectué le rapatriement des grands blessés. Tous les camps de prisonniers de guerre ont été visités régulièrement. L'Agence centrale de recherches a reçu les listes de captifs. Son avion a permis au CICR d'assurer la circulation du courrier entre les prisonniers et leurs familles et le transport des colis de secours. Il a obtenu assez vite le rapatriement d'une partie des prisonniers. L'échange du dernier groupe, entre la République arabe unie et Israël, a eu lieu au début de 1968. Le CICR a participé aussi au sauvetage des militaires égyptiens, qui se sont trouvés en détresse dans la presqu'île du Sinaï immédiatement après le cessez-le-feu.

Les opérations militaires ont entraîné l'exode de quelque 300000 personnes en Jordanie et en Syrie. Pour venir en aide à ces malheureux, le CICR a adressé un appel aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge et il a lui-même acheminé des secours pour une valeur de 4 millions de francs suisses. La Ligue des Sociétés nationales de la Croix-Rouge a ensuite repris à son compte l'action en Jordanie. Le CICR s'est occupé du retour des réfugiés dans leurs foyers. A la suite de tractations très ardues, il a finalement obtenu le rapatriement de 15000 personnes. Enfin dans les pays arabes, où les communautés israélites se trouvaient menacées, les délégués du CICR ont cherché à exercer une influence modératrice. Dans les territoires occupés par Israël, le CICR est la seule institution en mesure de vérifier l'application de la IVe Convention de Genève, qui doit permettre à la population de reprendre progressivement une vie normale sur le plan économique et social. Contrôler ainsi les conditions de vie (ravitaillement, hygiène, poursuites judiciaires, etc.) de toute une population est une tâche très lourde, qui normalement doit incomber à une Puissance protectrice. Mais dans ce conflit il n'y a eu aucune Puissance protectrice, les pays arabes ne reconnaissant pas de jure l'Etat d'Israël. Devant cette grave lacune, le CICR s'est efforcé d'étendre ses tâches humanitaires habituelles, sans pouvoir cependant se substituer à une Puissance protectrice. Il a reçu des autorités responsables, sur beaucoup de points, les facilités nécessaires, bien qu'elles aient «laissé ouverte» la question de l'application juridique de la IVe Convention. Dans d'autres domaines, il n'a pas pu intervenir efficacement. Ainsi, il n'a pas obtenu qu'il soit mis fin aux destructions de biens et aux expulsions de personnes, qui sont interdites par cette Convention. En revanche, il a assuré l'échange de nouvelles entre membres des familles séparées par une frontière et les envois d'argent à titre d'entraide familiale.

Au Yémen, où a sévi depuis la fin de 1962 une guerre civile acharnée, on se trouvait dans un des rares pays du monde où ni la Croix-Rouge ni les principes humanitaires n'avaient encore pénétré. Il n'existait pas un seul médecin yéménite et, selon une coutume ancestrale, on achevait des blessés et l'on exécutait des prisonniers de guerre. Le CICR est arrivé à faire renoncer à ces pratiques. Il a par ailleurs dressé en plein désert les tentes d'un hôpital de campagne de 100 lits, avec un bloc opératoire, où l'on a hospitalisé 1700 personnes et donné des soins à plus de 60000.

Le traité de paix conclu par les Etats-Unis et le Japon en 1951 a confié au CICR la tâche de répartir aux anciens prisonniers, qui étaient en mains japonaises, les sommes versées par le Japon à titre de réparation. Il a fallu des années pour accomplir cette tâche, portant sur 65 millions de francs suisses et aujourd'hui achevée.

Au Japon encore, le CICR à joué un rôle pour lui nouveau. A la demande du gouvernement japonais, il a contrôlé les conditions de rapatriement des

Coréens qui se trouvaient encore dans ce pays et désiraient rentrer chez eux. Il s'assurait que la liberté de choix de chaque intéressé fût respectée. Ainsi plus de 80000 personnes ont été rapatriées en Corée du Nord.

Dans le «subcontinent» indien, le CICR a pu assurer à différentes reprises et d'une manière générale l'application des Conventions de Genève; ainsi à l'occasion des conflits entre l'Inde et le Pakistan et de l'affaire de Goa. Dans le conflit entre la Chine et l'Inde, à la fin de 1962, il ne put exercer son activité que sur le territoire d'un des belligérants, l'Inde.

Au Vietnam, l'on se trouve devant un conflit armé complexe, en même temps intérieur et international, que le gouvernement de la République démocratique du Vietnam a toujours refusé de reconnaître comme une guerre justifiant l'application des Conventions de Genève et l'intervention du CICR, considérant que son pays était victime d'actes de brigandage de la part des Etats-Unis. Tout en contestant que la IIIe Convention de Genève fût applicable et en déniant la qualité de prisonniers de guerre aux aviateurs américains auteurs de bombardements, estimant qu'ils devaient être assimilés à de simples criminels, le gouvernement de Hanoï a déclaré qu'il traiterait humainement les prisonniers tombés entre ses mains. Le Front de libération du Vietnam du Sud a adopté une attitude analogue. En revanche, la République du Vietnam et les autorités américaines firent savoir qu'elles appliqueraient les Conventions et autorisèrent le CICR à visiter librement les camps de triage et les camps de prisonniers de guerre et à s'entretenir sans témoins avec ceux qui s'y trouvent. Les délégués ont également pu visiter, mais avec certaines restrictions, des prisons, où des civils sont détenus en raison des hostilités. En Indochine, le CICR est encore présent depuis plusieurs années au Laos, où sévit la guerre civile, ainsi qu'au Cambodge, où la situation ne cesse d'être très confuse.

En Afrique le CICR est aussi intervenu à plusieurs reprises. Au Kénya, en 1959, lors de la guerre tribale qui opposait la tribu des Mau-maus au gouvernement, ses délégués ont pu visiter tous les Mau-maus captifs, au nombre de 35000. Ils obtinrent la suppression des châtiments corporels. Depuis lors, il en fut de même au Nyassaland.

Dès le début du conflit d'Algérie, en 1956 et jusqu'à la conclusion des accords d'Evian en 1962, le CICR fut autorisé par le gouvernement français à visiter les camps où de nombreuses personnes étaient incarcérées. Ses délégués ont pu ainsi contribuer à améliorer les conditions de détention. Le CICR avait aussi pu établir des contacts avec l'armée de libération nationale, ce qui lui permit d'obtenir l'élargissement d'un certain nombre de prisonniers en mains de celle-ci.

Au Congo, lors des troubles qui marquèrent l'indépendance, le CICR, à côté de son action traditionnelle de recherche des disparus et de visites des détenus, en a entrepris une nouvelle à la demande des Nations unies et

avec le concours des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et de la Ligue. Il s'agissait de former des équipes médicales pouvant prendre en mains nombre d'hôpitaux du Congo, que les médecins belges avaient été obligés de quitter soudainement. Une centaine de médecins et d'infirmières provenant d'une vingtaine de Sociétés nationales de Croix-Rouge ont assuré cette relève improvisée avec beaucoup de courage. Un délégué du CICR et ses deux adjoints ont trouvé la mort dans cette action.

En Afrique du Sud, où il n'y a ni conflit armé ni guérilla, mais où la politique de ségrégation crée une tension, qui a pour conséquence des arrestations et des emprisonnements, le CICR a pu engager une action sortant du cadre de ses activités traditionnelles. Il a obtenu du gouvernement de Prétoria l'autorisation de visiter des détenus politiques et de s'assurer qu'ils sont bien traités.

Mais, sur le continent africain, l'action la plus importante et la plus spectaculaire exercée par le CICR l'a été au Nigéria, pendant la guerre qui a opposé de 1967 à 1970 le Nigéria à la province sécessionniste du Biafra. Cette action a été spectaculaire en raison de l'émotion causée dans le monde entier par la situation tragique dans laquelle s'est trouvée pendant de longs mois une population coupée du reste du monde, à laquelle il n'a pas été possible de faire parvenir tous les secours dont elle avait besoin et qui affluaient de partout. Cette guerre civile, qui a fait de un à deux millions de morts, a entraîné la plus vaste entreprise humanitaire du CICR depuis la seconde guerre mondiale, la plus ingrate aussi. Aucune autre ne lui a causé de telles difficultés, n'a coûté plus d'efforts et d'argent. Le CICR a commencé son action dès l'ouverture des hostilités. Il a été longtemps seul à la mener. Il a visité des prisonniers de guerre, fait circuler des messages familiaux et soigné des blessés. Dans les hôpitaux, ses équipes médicales ont accompli des prodiges, sauvant tous les jours des vies humaines. En outre, de Genève, le CICR n'a cessé de rappeler aux parties les principes humanitaires qu'elles étaient tenues de respecter. Pour la première fois en Afrique, le gouvernement militaire de Lagos a distribué à toutes ses troupes un «code de conduite» inspiré des Conventions de Genève. Mais c'est dans le domaine des secours matériels que l'action du CICR prit une ampleur sans précédent. La province sécessionniste, le Biafra, fut très vite encerclée et envahie par toute une population qui fuyait devant l'avance de l'ennemi. Il en résulta bientôt une famine, dont les premières victimes furent les enfants, mais qui s'étendit rapidement à l'ensemble de la population. Les principes de la Croix-Rouge s'opposaient à ce que le CICR «choisisse» l'un des deux belligérants, comme ont pu le faire d'autres institutions qui ne sont pas liées par ces principes. Il y avait en effet un nombre important de personnes ayant besoin de secours de part et d'autre du front. Aussi le CICR dut-il mettre sur pied une double organisation, ce qui n'était évidem-

ment possible qu'avec l'accord des deux parties. Eût-il agi au Biafra sans le consentement du gouvernement de Lagos, le CICR se serait fermé les portes du Nigéria fédéral. Il ne pouvait pas ignorer le blocus dont le Biafra était l'objet. La IVe Convention de Genève de 1949 règle le cas du blocus et prévoit certains allègements à celui-ci, mais elle confère à la puissance bloquante le droit de contrôler les transports pour s'assurer qu'ils ne contiennent pas de contrebande de guerre, c'est-à-dire des armes et des munitions. Pendant un certain temps, le gouvernement de Lagos toléra que des avions du CICR apportassent de nuit des secours à la population biafraise encerclée en survolant le territoire nigérian. Mais, en juin 1969, il mit fin à cette tolérance et la chasse nigériane abattit même un avion de la Croix-Rouge suédoise opérant sous la responsabilité du CICR, dont le pilote et les trois autres membres de l'équipage furent tués. Il retira en outre le mandat de coordonnateur qu'il avait reconnu sur son territoire au CICR. Celui-ci engagea immédiatement des négociations avec les deux belligérants en vue de trouver une solution qui lui permettrait de reprendre ses vols. Ces négociations furent longues et laborieuses, mais n'aboutirent à aucun résultat, chacune des parties posant des conditions que l'autre refusait d'accepter. L'action du CICR fut presque complètement paralysée. D'autres organisations continuèrent à envoyer des secours au Biafra, en forçant le blocus. On fit à cette occasion au CICR le reproche de ne pas les imiter, sans se rendre compte que leur position était toute différente. Ces organisations n'agissaient, en effet, qu'en faveur d'une des parties: le Biafra, alors que le CICR était actif également sur le territoire nigérian. Elles n'étaient au surplus pas liées par les Conventions de Genève que le CICR était tenu de respecter. Comment pourrait-il demander aux gouvernements d'appliquer ces Conventions, ce qui est sa tâche quotidienne, s'il ne les observait pas lui-même strictement? L'action du CICR a néanmoins été substantielle, puisqu'il a pu acheminer au Nigéria 120000 tonnes de vivres et de médicaments (91000 tonnes au profit d'un million de personnes en territoire fédéral et 29000 tonnes en faveur d'un million et demi de personnes en zone sécessionniste) fournis très généreusement par plusieurs gouvernements, des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et d'autres organisations charitables. A cette action s'ajoute celle, également de grande envergure, menée au Biafra par les Eglises chrétiennes. Le CICR a fait, en outre, fonctionner 5 hôpitaux, 53 dispensaires et coordonné 45 équipes médicales. Il a fait vacciner deux millions et demi de personnes contre la variole et nombre d'autres contre la rougeole et la tuberculose. La valeur des secours distribués a atteint presque le demi-milliard de francs suisses. Les frais se sont élevés à 50 millions. Ils ont été si élevés parce que le CICR a été contraint de transporter par avion tout ce qui était destiné à la zone sécessionniste. Ce pont aérien a fonctionné à plein pendant neuf mois. Quatorze délégués

et pilotes du CICR ont trouvé la mort en service commandé. A la fin du conflit, le gouvernement de Lagos manifesta la volonté de reprendre à son compte l'opération de secours qui devait continuer malgré la fin des hostilités. Le CICR se retira, en transmettant à la Croix-Rouge nigériane toutes ses installations et quelque 20000 tonnes de denrées. Malgré tous les obstacles auxquels elle s'est heurtée, l'intervention du CICR a été décisive pour la survie de toute une population.

En Amérique latine, où il n'y a actuellement pas de guerre, mais où les tensions politiques sont très fortes et où la guérilla sévit dans plusieurs pays, l'activité du CICR s'est adaptée aux conditions locales. Elle consiste essentiellement à s'occuper des prisonniers politiques, mais elle se heurte à des difficultés parce que certains pays contestent l'existence de tels prisonniers en affirmant que tous les détenus sont des délinquants de droit commun. Cependant lors du conflit intérieur de Saint-Domingue, en 1965, le CICR a obtenu des deux parties une trêve de vingt-quatre heures en vue d'évacuer les blessés. Les Nations unies purent faire admettre une prolongation de cette trêve, d'abord temporaire, puis définitive, ce qui permit le rétablissement de la paix.

Lors de la crise de Cuba, en 1962, le CICR fut l'objet d'une démarche inattendue. D'entente avec les gouvernements américain, soviétique et cubain, le secrétaire général des Nations unies, M. Thant, lui demanda de prêter son concours pour contrôler les navires qui se rendaient à Cuba, soumise à un blocus par les Etats-Unis. Le CICR était sollicité de recruter pour exercer ce contrôle une équipe d'une trentaine d'inspecteurs pour une durée d'un mois. Ainsi le CICR était invité à prêter son concours à la mise en vigueur de mesures qui devaient mettre fin à un conflit aigu et à écarter la menace d'une guerre atomique. Une telle tâche sortait du cadre conventionnel et traditionnel de la mission humanitaire du CICR. Celui-ci estima néanmoins qu'il ne pouvait pas se dérober et répondit positivement, tout en subordonnant son acceptation à quelques conditions, parmi lesquelles celle que le contrôle ne serait pas exercé sous l'emblème de la Croix-Rouge. En définitive, l'affaire n'eut pas de suite, un arrangement étant intervenu. Quelques jours après la démarche de M. Thant, M. André François-Poncet, ancien ministre, alors président de la Croix-Rouge française, écrivait dans le Figaro: «En procédant par élimination, on devait arriver à constater qu'il n'existe au monde, à l'heure actuelle, qu'une autorité qui ne soit suspecte à personne et dont l'impartialité, la neutralité et la loyauté soient reconnues par tous, le Comité international de la Croix-Rouge, le CICR.»

Enfin, en Europe, le CICR a encore des tâches à accomplir, dont les unes sont la conséquence de la deuxième guerre mondiale. Ainsi, depuis 1955, il gère le Service international de recherche, à Arolsen (République fédérale d'Allemagne). Cet organisme, qui occupe 250 personnes, recueille

et groupe les renseignements sur les personnes déportées ou disparues en Allemagne pendant la guerre et sous le régime nazi. Il possède 20 millions de fiches et traite encore des milliers de cas par mois.

Le CICR sert encore actuellement d'intermédiaire pour l'indemnisation des victimes d'expériences pseudo-médicales pratiquées dans les camps de concentration nazis, victimes ressortissantes des pays avec lesquels le gouvernement de Bonn n'entretient pas de relations diplomatiques. Le CICR a dû pour cela désigner une commission d'experts neutres, dont fait partie un de ses membres médecin et qui statue, pour chaque cas, sur le droit à une indemnité.

En Hongrie, lors du soulèvement de 1956, et au cours des mois qui suivirent, le CICR fut la seule institution internationale autorisée à pénétrer dans le pays. Il ne put ni humaniser le conflit, ni agir en faveur des détenus politiques, mais il fut en mesure d'organiser, avec le concours de la Croix-Rouge hongroise, une vaste action de distribution de secours à la population nécessiteuse. Ces secours, d'une valeur de 85 millions de francs suisses, provenaient du vaste élan de générosité qui souleva l'Europe. A Budapest, 66000 enfants recevaient un repas par jour, tandis que chaque nuit on confectionnait 7000 colis pour des adultes.

Enfin en Grèce, après la guerre civile qui ravagea ce pays en 1945 et 1946, le gouvernement hellénique, bien qu'il n'y fût tenu par aucune obligation juridique, autorisa le CICR à visiter les détenus politiques et à leur remettre des secours, à eux-mêmes et à leurs familles. Cette activité put se poursuivre et même s'intensifier puisque le CICR entretient à Athènes depuis novembre 1969 une délégation permanente, qui obtint l'évacuation de certains camps et la libération de nombreux détenus. A cette date, il put même conclure avec le gouvernement un accord autorisant ses délégués à visiter tous les lieux, où se trouvent des détenus politiques, y compris – ce qui ne s'était jamais vu nulle part – les commissariats de police.

Limites de l'action du CICR

Ce bilan, qui est d'ailleurs très incomplet, montre la diversité des tâches que doit accomplir le CICR. Il permet aussi de se rendre compte que celui-ci est au service d'une multitude de personnes de toutes les races, de toutes les confessions, de toutes les nationalités, victimes de la guerre ou d'événements politiques et dont il est la plupart du temps le seul protecteur.

Son champ d'action, limité primitivement aux soins à donner aux blessés et aux malades et à la protection des prisonniers de guerre, s'est constamment élargi. Ses possibilités découlent de trois sources: l'une est les quatre Conventions de Genève de 1949, actuellement ratifiées par 128 Etats et bui ont pour objet, la première l'amélioration du sort des blessés et des

malades dans les forces armées en campagne, la seconde l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer, la troisième le traitement des prisonniers de guerre et la quatrième la protection des personnes civiles en temps de guerre. La deuxième source c'est les mandats qui peuvent être confiés au CICR, d'entente entre les parties intéressées, pendant ou après un conflit armé. La troisième est l'initiative que le CICR peut prendre lui-même d'assumer des tâches qui ne sont pas prévues par les Conventions, mais pour l'accomplissement desquelles il doit solliciter l'agrément des gouvernements intéressés. Cette initiative, il l'a prise notamment en faveur des détenus politiques, sans que ceux-ci aient nécessairement participé à des actions armées.

Le CICR a toujours eu une conception très large de sa mission et n'a jamais craint de se charger de responsabilités nouvelles, quand l'intérêt de l'humanité le lui commandait.

Mais les possibilités d'action du CICR dépendent aussi, dans une large mesure, de la confiance qui lui est accordée par les gouvernements auxquels il doit s'adresser et dont le consentement est nécessaire pour que ses délégués puissent agir sur le terrain. Les cas dans lesquels son intervention n'a pas été admise sont très exceptionnels et en général motivés par des considérations d'ordre politique, c'est-à-dire étrangères au CICR.

Matériellement et financièrement, le CICR trouve presque toujours les moyens nécessaires à l'accomplissement de ses tâches. Il y est aidé par des Sociétés nationales de Croix-Rouge avec la plupart desquelles il est constamment en relation, par des gouvernements, à l'occasion par d'autres institutions qui lui fournissent non seulement des fonds et des moyens matériels (médicaments, denrées alimentaires, moyens de transports, vivres, etc.), mais encore du personnel (médecins, infirmières, etc.). Quand il s'agit de fournir des secours matériels, ce qui n'est pas une des tâches essentielles du CICR, une collaboration est prévue avec la Ligue des Sociétés de Croix-Rouge, les cas où s'impose l'intervention exclusive de l'organe neutre qu'est le CICR étant réservés.

Les limites apportées aux activités du CICR, ou plus exactement les difficultés auxquelles il se heurte, sont d'une autre nature.

La plus importante tient au fait que le droit humanitaire, tel qu'il est réglementé par les Conventions de Genève, est encore, comme d'ailleurs la plus grande partie du droit des gens, un droit presque complètement dépourvu de sanction. Cela signifie que son application dépend largement de la bonne volonté des gouvernements et des commandements militaires impliqués dans un conflit. Le CICR ne peut intervenir que dans la mesure où ceux-ci le lui permettent et sont décidés à respecter les engagements qu'ils ont pris en signant les Conventions de Genève. Or il arrive que des gouvernements contestent que, dans un cas déterminé, les Conventions,

dans leur ensemble ou dans une partie de leurs dispositions, soient applicables. Le CICR ne peut alors accomplir ses tâches que d'une manière imparfaite et incomplète. Comme la réciprocité n'est pas une condition de l'application du droit humanitaire, le CICR peut être amené à ne s'occuper que des prisonniers nationaux de la partie belligérante qui refuse son intervention sur son territoire.

Il arrive aussi que dans un pays où l'applicabilité des Conventions de Genève n'est pas contestée, au lieu de faciliter l'action du CICR, on cherche par des refus, des atermoiements, des dissimulations, à éluder certaines obligations découlant des Conventions, ainsi en ce qui concerne les visites dans les prisons et les entretiens avec les prisonniers, qui doivent avoir lieu sans témoins. Il se peut aussi que les arrangements pris avec les autorités à un niveau supérieur ne soient pas exécutés comme ils le devraient par les organes subalternes.

Le travail des délégués du CICR sur le terrain est une longue patience. Il exige de l'opiniâtreté et de l'obstination, d'incessantes démarches. Cela s'explique par le fait que ces délégués sont toujours les défenseurs et les protecteurs de l'ennemi. C'est en faveur de l'ennemi qu'ils interviennent, qu'il s'agisse d'une guerre, internationale ou civile, ou de détenus politiques hostiles au régime au pouvoir. Or les sentiments qu'on éprouve à l'égard d'un ennemi sont rarement de bons sentiments. Les moyens de lutte modernes peuvent encore exacerber la haine, la soif de vengeance, notamment les bombardements, qui font des ravages dans la population civile, incendient les villages, détruisent les récoltes, transforment en déserts des régions fertiles. Les délégués sont exposés à être considérés comme des importuns ou comme des témoins gênants.

Néanmoins il faut reconnaître que, d'une manière générale, l'intervention du CICR ne se heurte que très rarement à une opposition de principe, même là où on ne met pas beaucoup d'empressement à faciliter son activité. Un gouvernement qui refuse cette intervention précise en général qu'il traitera humainement les ennemis tombés entre ses mains. Si le droit humanitaire n'est pas encore entré dans les mœurs et appliqué comme il devrait l'être, tout au moins n'est-il plus guère violé ouvertement et cyniquement que par de petits groupes de fanatiques, qui, pour atteindre leurs buts, n'hésitent pas à commettre des crimes, comme des enlèvements de personnes innocentes, des prises d'otages, voire des assassinats.

Publicité

Une des questions les plus délicates qui se posent au CICR est celle de la publicité qu'il doit ou peut donner à son action. Cette question est plus

actuelle aujourd'hui qu'elle ne l'était hier, étant donné le développement de l'information audio-visuelle (radio et surtout télévision) qui permet à chacun, sauf dans les pays où elle est contrôlée, de suivre les événements, où qu'ils se produisent. Il en est résulté une curiosité qui n'existait pas au même degré naguère et qui est attisée encore par le spectacle quotidien des souffrances causées par la guerre transmis par la télévision. Si certaines activités du CICR non seulement s'accommodent, mais profitent de ces nouveaux moyens d'information, d'autres doivent demeurer discrètes pour être efficaces.

La discrétion du CICR est le fruit d'une longue expérience. On la lui reproche parfois. Ainsi, il y a quelques mois un homme politique français déclarait, à l'occasion de la libération d'un communiste grec «qu'il s'efforcerait de faire mieux que la Croix-Rouge, dont la grande faiblesse à ses yeux est qu'elle ne rend pas publics les faits qu'elle connaît». Or à ma connaissance, il n'a obtenu par sa méthode publicitaire – et probablement malgré cette méthode – la libération que d'un homme. Alors que le CICR, avec moins d'éclat, mais par une action discrète et obstinée, a obtenu du gouvernement grec des avantages pour une multitude de prisonniers et a même pu conclure avec lui un accord allant bien au-delà des obligations imposées à un gouvernement par les Conventions de Genève.

Sans doute pourrait-on imaginer qu'en faisant connaître tous les faits regrettables constatés par ses délégués, le CICR mobiliserait l'opinion publique contre un gouvernement ou un régime et l'amènerait à composition. C'est une illusion. Le résultat le plus clair de cette condamnation serait en général un durcissement des positions du gouvernement concerné, pouvant aller jusqu'au refus de continuer à traiter avec le CICR et à la remise en cause des résultats qu'il a déjà obtenus. Ce mode de procéder publicitaire ne pourrait être envisagé que s'il y avait une morale internationale, à laquelle les Etats subordonneraient leurs intérêts politiques et qui leur ferait prendre des sanctions contre les gouvernements qui ne respectent pas les Conventions de Genève.

La seule arme du CICR est la persuasion. Aussi doit-il avant tout multiplier ses démarches pour obtenir qu'il soit mis fin à des situations incompatibles avec les exigences de l'humanité. C'est seulement à titre exceptionnel, et s'il n'y a plus d'espoir d'arriver à un résultat, qu'il peut donner à des faits précis une publicité qui a le caractère d'une condamnation.

Développement du droit humanitaire

Mais, à côté de ses activités pratiques, de son action sur le terrain, partout où il y a des victimes à secourir, le CICR a une autre tâche, extrêmement

importante à accomplir, celle d'assurer le développement du droit humanitaire. Cette tâche, qu'il a toujours assumée de son propre chef, lui a aussi été confiée par les Conférences internationales de la Croix-Rouge, qui se tiennent en principe tous les quatre ans et réunissent à côté du CICR et de la Ligue, des représentants des gouvernements et des Sociétés nationales de Croix-Rouge. Les Conventions de Genève de 1949, comme celles qu'elles ont remplacées, ont été élaborées sur des projets établis par le CICR, avec le concours de juristes de nombreux pays. Aujourd'hui, ce droit humanitaire doit être complété pour tenir compte des expériences faites depuis qu'elles ont été adoptées et des domaines nouveaux, auxquels il est désirable qu'il s'étende.

Si le droit humanitaire a été adapté par les Conventions de 1949 aux nécessités de l'heure, le droit de la guerre est aujourd'hui à l'abandon. Ses règles datent pour la plupart de 1907, année où les Conventions de La Haye les ont énoncées, à une époque où l'aviation de bombardement n'existait pas et avant que deux conflits mondiaux aient fait faire des pas de géant à la technique de la guerre. Or le droit de la guerre et le droit humanitaire ne peuvent être dissociés. La guerre elle-même et non seulement ses effets doivent être humanisés, puisque malheureusement la contradiction qu'il y a entre guerre et humanité n'a pas encore pu être surmontée par la suppression de la guerre.

Ainsi aucune règle du droit écrit n'empêche un aviateur de lâcher sur une ville des bombes qui tueront des dizaines ou des centaines sinon des milliers de femmes et d'enfants. Descendant en parachute, si son avion est abattu, cet aviateur peut réclamer l'application de la Convention de Genève sur le traitement des prisonniers de guerre, alors que ses victimes ne sont protégées par aucune convention.

Le CICR est l'artisan des Conventions de Genève et non de celles de La Haye. Mais, devant la carence des Etats et des institutions internationales, il s'est avancé sur le terrain du droit de la guerre dès la fin de la première guerre mondiale lorsqu'il s'est préoccupé de protéger les populations civiles contre les effets de la guerre moderne.

Le CICR a pris en 1957 une autre initiative en vue de sauvegarder la population civile. Il a énoncé le principe général que, quelles que soient les armes employées dans un conflit, la population civile doit être respectée ou du moins ne doit pas être exposée à des risques hors de proportion avec l'objectif militaire visé. S'inspirant de cette idée, il a élaboré avec le concours d'experts un «projet de règles» qui a été approuvé en principe par la Conférence internationale de la Croix-Rouge de 1957. Voici les grandes lignes de ce projet: la guerre aérienne doit connaître certaines limites que lui imposent les exigences de l'humanité. Les belligérants doivent borner leurs opérations à la destruction de la puissance militaire ennemie et laisser

la population civile hors de l'atteinte des armes. Sont donc interdites des attaques dirigées contre la population civile comme telle et contre les centres d'habitations. Seuls sont licites les bombardements visant les objectifs militaires définis et énumérés par le projet, même si des civils se trouvent à proximité immédiate de ces objectifs militaires. Dans toute attaque d'objectif militaire, toute précaution doit être prise pour épargner la population civile. Enfin il est interdit d'employer des armes dont l'action nocive pourrait s'étendre d'une manière imprévue dans l'espace ou dans le temps et échapper au contrôle de ceux qui en usent, mettant par là en péril la population. Cette initiative du CICR en vue de chercher à éliminer l'usage des armes de destruction massive n'a pas abouti jusqu'à maintenant à des résultats concrets. Elle se recouvre d'ailleurs en partie avec les efforts de la Commission du désarmement des Nations unies.

Le CICR a maintenant assumé les travaux préparatoires qui doivent permettre de développer le droit humanitaire dans ce domaine. La XXIe conférence internationale de la Croix-Rouge réunie à Istanbul en 1969, sur la base d'un rapport qu'il lui avait soumis, lui a donné un mandat formel dans ce sens. Il s'agira donc d'élaborer de nouvelles règles qui compléteront les Conventions actuelles et seront soumises à une Conférence diplomatique, comme celle de 1949, qui aura pour tâche de faire de ces règles des dispositions conventionnelles liant les Etats.

Cet effort est encouragé et appuyé par les Nations unies, qui s'y intéressent activement. Des résolutions ont été votées dans le même sens par la Conférence internationale des droits de l'homme, à Téhéran en mai 1968 et par l'Assemblée générale des Nations unies en décembre 1968 et en décembre 1969. Une collaboration s'est établie entre le CICR et le Secrétariat général des Nations unies et sa Division des droits de l'homme.

Le nouveau droit conventionnel devrait porter notamment sur la protection des populations civiles contre la guerre indiscriminée et sur l'interdiction de certaines armes, sur la sauvegarde des victimes de conflits et de troubles intérieurs, ainsi que de la guérilla. Celle-ci soulève des questions très délicates. Il faudra s'efforcer de définir qui peut légitimement accomplir des actes d'hostilité et contre qui ou contre quoi. Il y aura encore les règles que les belligérants doivent observer entre eux dans les hostilités mêmes: sauvegarde de l'ennemi qui se rend; sort du parachutiste; pillage, le blocus (pour tenir compte des expériences faites au Nigéria). Enfin un chapitre capital sera celui du contrôle, des représailles et de la sanction.

Organisation du CICR

Le CICR est devenu de plus en plus une grande entreprise, mais, contrairement aux entreprises industrielles et commerciales, le développement de

son activité ne dépend pas de lui mais de circonstances qui lui sont imposées de l'extérieur et sur lesquelles il n'a aucune influence: guerre internationale ou civile, luttes et tensions politiques. Par ailleurs le succès de son action dépend souvent de la rapidité avec laquelle celle-ci est engagée. Il doit donc être prêt en tout temps à faire face en tout lieu à une situation imprévue ou imprévisible.

Ses tâches deviennent toujours plus complexes en raison des formes nouvelles que prennent les conflits armés et du peu de souci qu'ont certains belligérants des règles du droit international. Ainsi la piraterie est devenue un moyen d'atteindre des buts politiques. Tolérée sinon encouragée par certains gouvernements, elle crée de nouvelles catégories de victimes innocentes. Il va de soi que le CICR condamne sans réserve des actes qui sont des crimes et des délits tombant sous le coup du droit pénal et qui ne peuvent se justifier par aucun motif valable. En principe il refuse de prêter son concours aux chantages qui accompagnent ces actes de piraterie et ne peut prendre aucune responsabilité dans les accords qui seraient conclus sous la pression de ces chantages. C'est l'affaire des gouvernements concernés. En revanche, le CICR ne peut se désintéresser du sort des victimes des actes de piraterie retenues comme otages ou dont la vie est menacée de quelque manière que ce soit. Il doit donc intervenir en leur faveur, surtout lorsqu'il est seul à pouvoir le faire. On l'a vu récemment lors du détournement de plusieurs avions par une organisation palestinienne, avec laquelle aucun des gouvernements intéressés n'avait de relations ni diplomatiques ni de fait. Le CICR a pu rapidement prêter son assistance aux passagers des trois avions contraints d'atterrir en Jordanie, puis servir d'intermédiaire entre l'organisation palestinienne et les gouvernements en cause en vue de leur libération. Le CICR a précisé que son intervention s'exercerait en faveur de tous les passagers détenus, sans distinction de nationalité. En revanche, ce sont les gouvernements qui avaient à prendre seuls les décisions nécessaires sur les conditions posées pour cette libération. Il est souvent difficile de faire une distinction nette entre l'aspect politique et l'aspect humanitaire d'une affaire. Aussi le CICR doit-il dans chaque cas apprécier si et dans quelle mesure des raisons humanitaires justifient son intervention.

Mais des hostilités sanglantes ayant éclaté entre l'armée royale jordanienne et les troupes palestiniennes, le CICR eut à faire face d'un instant à l'autre à une nouvelle tâche en Jordanie, celle d'apporter des secours aux victimes de ces combats: blessés, malades, prisonniers. C'est sous sa direction et sous sa responsabilité qu'une vaste action de secours fut organisée avec le concours de plusieurs gouvernements, de la Ligue et des Sociétés nationales de Croix-Rouge, action qui se poursuit encore au moment où ces lignes sont écrites.

Tout cela ne se fait pas tout seul. Les événements actuels du Proche-

Orient démontrent une fois de plus et de manière éclatante que pour accomplir ses tâches multiples le CICR a besoin de deux choses:

A Genève même, d'une organisation qui soit en tout temps prête à engager immédiatement les opérations de secours, disposant des collaborateurs permanents ou occasionnels qui seront envoyés sur place. Et comme le travail sur le terrain est souvent lié à des démarches à faire auprès des gouvernements impliqués dans un conflit, il doit être accompagné d'une action diplomatique dirigée de Genève.

Sur les lieux où la guerre est déchaînée, il faut assurer l'arrivée des secours, leur utilisation judicieuse, ce qui n'est pas toujours facile dans la confusion qui règne là où les combats se déroulent. Il faut encore organiser l'assistance aux blessés et aux malades. C'est la tâche avant tout de médecins, d'infirmiers et d'infirmières, qui d'une heure à l'autre partent pour des régions que souvent ils ne connaissent pas. On ne saurait assez rendre hommage au dévouement et au courage physique et moral de tous ceux qui soit comme délégués attachés au CICR soit comme collaborateurs occasionnels, se mettent au service de la Croix-Rouge dans des conditions souvent périlleuses.

Aussi les problèmes les plus difficiles que le CICR ait à résoudre en dehors de ceux qui se posent au cours de ses activités sur le terrain, sont ceux relatifs à son organisation, à ses méthodes de travail, au recrutement de ses délégués. Il doit constamment s'adapter pour rester à la hauteur des circonstances dans lesquelles il peut soudainement être placé.

Le CICR et la Suisse

Il est assez singulier qu'alors que la position du CICR dans le monde n'est, d'une manière générale, pas discutée, qu'au contraire de nouvelles tâches lui sont confiées, en Suisse même il est périodiquement l'objet de critiques, parfois d'ailleurs assez mesquines. On s'en prend surtout à sa composition, à la manière dont il se renouvelle. Le système de la cooptation est en effet assez exceptionnel, aussi bien dans les institutions nationales qu'internationales. Un organe exécutif est, en général, désigné par une autorité à laquelle il est subordonné et qui peut être une assemblée ou un gouvernement auxquels il doit rendre compte de son activité, vis-à-vis desquels il est responsable. Le CICR échappe à cette règle. Il n'a de responsabilité qu'à l'égard des victimes en faveur desquelles les Etats qui ont signé les Conventions de Genève lui ont donné mandat d'intervenir. Il ne doit donc dépendre de personne que de lui-même.

A diverses reprises des voix se sont élevées pour ouvrir le CICR à des personnes d'autres nationalités que la nationalité suisse et en faire un

organisme international quant à sa composition. A la réflexion, on a renoncé à cette internationalisation, parce qu'on s'est rendu compte que son autorité en aurait été amoindrie et surtout ses possibilités d'action réduites ou compromises, notamment si certains de ses membres avaient eu la nationalité d'un des pays belligérants dans un conflit déterminé. Même les Nations unies peuvent être engagées dans un conflit, on l'a vu en Corée et au Congo. Internationaliser le CICR conduirait inévitablement à le politiser. Il en serait de même si ses membres étaient désignés par une autorité suisse, Assemblée fédérale ou Conseil fédéral.

Il est en effet très important que l'indépendance du CICR soit assurée aussi vis-à-vis de la Suisse et des autorités suisses. Celles-ci ont d'ailleurs respecté cette indépendance d'une manière absolue et n'ont jamais songé à la mettre en cause.

En revanche, l'existence et les activités du CICR ne sauraient être indifférentes à notre pays. Bien plus, elles impliquent pour lui des responsabilités non pas à son égard, mais vis-à-vis de la communauté internationale et en particulier des victimes, dont celle-ci lui a confié la protection. Les activités du CICR sont étroitement liées à la neutralité de la Suisse et à la réserve qu'à cause d'elle nous nous imposons dans la politique internationale. Elles nous ont permis de jouer un rôle primordial dans le développement du droit humanitaire, rôle qui n'est pas terminé, et aussi de contribuer, grâce au CICR, à ce qu'il soit appliqué en faveur de ceux pour lesquels il a été conçu.

Dans l'appréciation de ses relations avec le monde extérieur, la Suisse – notre opinion publique n'en est pas suffisamment consciente – doit tenir compte des responsabilités particulières qu'elle a vis-à-vis de la Communauté internationale dans le domaine du droit humanitaire, de son développement et de son application. Sans doute le droit humanitaire ne joue qu'un rôle modeste dans la politique internationale, parce qu'il se prête peu à des activités spectaculaires et ne soulève pas de grandes controverses. Ceux qui font les événements se soucient peu en général des victimes. L'intérêt politique du droit humanitaire est donc limité. Mais, sur le plan humain, il est important, puisqu'il permet d'atténuer et de soulager d'innombrables misères, de sauver des vies et de porter secours à des multitudes de personnes et de familles. On se plaint parfois de ce que notre politique étrangère ne soit pas plus active, mais on méconnaît que, grâce au CICR et à ses délégués, la Suisse est présente et active un peu partout dans le monde, en particulier dans les régions où la guerre sévit, dans les pays où des conflits politiques entraînent des arrestations et des emprisonnements. La Suisse n'est pas absente de la vie internationale, même si elle y manifeste sa présence d'une manière différente des autres pays.

Nécessité de l'existence du CICR

Depuis que le CICR a été créé, il y a 107 ans, la société internationale a subi de profonds changements. La Société des Nations, puis plus récemment les Nations unies ont cherché à établir la paix dans le monde en groupant tous les Etats, quels que fussent leurs régimes politiques, dans une organisation universelle. Sous leur égide se sont constituées de nombreuses organisations et institutions ayant les objectifs les plus divers, avec un but commun: améliorer la condition humaine. Malheureusement, cet effort accompli pour réaliser une communauté mondiale pacifique et harmonieuse n'a pas mis fin au règne de la force et de la violence, à la guerre comme moyen de résoudre un conflit. Devant la carence du droit et de la justice dans les relations internationales, le droit humanitaire, tel qu'il est formulé par les Conventions de Genève, et son application toujours plus étendue restent des nécessités. Pour déployer tous ses effets, il doit continuer à être un domaine réservé mais universel, libre de toute hypothèque politique, soustrait aux intérêts particuliers des Etats, consacré exclusivement à la défense des droits élémentaires de ceux dont les événements ont fait des victimes. Aussi tant que le monde restera ce qu'il est aujourd'hui, le CICR gardera-t-il sa raison d'être.

Bedeutung und Funktion der Finanzplanung

VINCENT C. FRANK-STEINER

Mit der Publikation des sogenannten «Jöhr-Berichts» der Eidgenössischen Expertenkommission unter dem Titel «Schätzung der Einnahmen, Ausgaben des Bundes 1966–1967, Grundlagen einer langfristigen Finanzplanung des Bundes» im Juli 1966 wurde das Signal gegeben zu Einführungen von Finanzplanungsinstrumenten in den öffentlichen Haushaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden der Schweiz. Seither haben fast alle Kantone und die überwiegende Mehrzahl der grösseren Gemeinden Finanzpläne und oft auch Regierungsprogramme veröffentlicht; der Bund liefert mit seinem Budget für früher vier, jetzt nur noch zwei weitere Jahre einen Finanzplan und vergleicht in seiner Staatsrechnung deren Ergebnisse mit