Zeitschrift: La Croix-Rouge suisse
Herausgeber: La Croix-Rouge suisse
Band: 80 (1971)
Heft: 1

Artikel: Le renforcement de l'aide suisse en cas de catastrophe à l'étranger
Autor: Haug, Hans
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-682752

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: 20.08.2025

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

Le renforcement de l'aide suisse en cas de catastrophe à l'étranger

Prof. Hans Haug, président de la Croix-Rouge suisse

En janvier, puis en octobre 1970, le Conseil fédéral a pris connaissance de deux rapports intermédiaires du Département politique fédéral relatifs à la question que pose le développement de l'aide suisse en cas de catastrophe à l'étranger. Ces deux rapports ont été établis à la suite d'une motion présentée par le Conseiller national Furgler en 1967. Cette motion, adoptée par les Chambres, invitait le Conseil fédéral à «étudier le problème de la mise sur pied d'une troupe non armée, mais organisée militairement dont le rôle consisterait à apporter une aide en vue de reconstruire des régions sinistrées de guerre ou de prêter son concours en cas de catastrophe de tout genre, survenant en Suisse et à l'étranger» et à présenter aux Chambres un rapport à ce sujet.

Après la séance du Conseil fédéral du 28 octobre 1970, il fut annoncé que le *projet,* décrit dans ces deux rapports intermédiaires, prévoit la création d'un Central pour opérations de secours à l'étranger (qui pourrait être rattaché à la Croix-Rouge suisse), la création d'un Contingent de volontaires et la constitution d'un Conseil de direction. Le *Central* aurait pour tâche de dresser l'inventaire des moyens personnels et matériels d'ores et déjà disponibles, de recruter les spécialistes qui seraient incorporés dans le Contingent et préparés à des interventions à l'étranger, d'assumer la collaboration avec les autorités (notamment avec le Département politique, le Département militaire et l'Office fédéral de la protection civile, les institutions Croix-Rouge et d'autres institutions d'entraide), et enfin d'exécuter les propres interventions de secours de la Confédération. Le Contingent formé de spécialistes incorporés par catégories (sauvetage, service sanitaire, génie, logistique, transport, transmission) ne constituerait pas une troupe mobilisée en permanence pour l'aide en cas de catastrophe et appelée à intervenir «en bloc» comme «bataillon humanitaire», mais formerait un *réservoir* qui fournirait en tout temps, à titre individuel ou par équipes, les spécialistes requis pour telle ou telle intervention de secours et équipés du matériel nécessaire. Les membres du contingent interviendraient soit en cas de conflits armés, soit en cas de catastrophes naturelles ou techniques. Selon la situation, ils seraient mis à la disposition du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), de la Croix-Rouge suisse (CRS) ou d'autres institutions d'entraide; dans des cas particuiers, ils seraient requis dans le cadre d'interventions propres de la Confédération. Le *Conseil de direction* grouperait des représentants des autorités fédérales, de la Croix-Rouge et d'autres institutions d'entraide; il aurait à établir les directives régissant l'activité du Central et à contrôler son travail.

Le Conseil fédéral a chargé le Département politique de poursuivre plus à fond l'examen des questions suivantes et de présenter un rapport à ce sujet: délimitation des compétences de la Confédération et de la CRS concernant la formation et l'utilisation du contingent; équivalence des «prestations de secours en cas de catastrophe» avec le service militaire; protection de l'emploi professionnel civil des volontaires participant à l'aide en cas de catastrophe; coordination entre l'aide en cas de catastrophe à l'étranger et à l'intérieur du pays. Lorsque ces questions auront été étudiées, le Conseil fédéral se propose d'adresser aux Chambres fédérales un message contenant des propositions concrètes.

Comme il est question d'attribuer à la Croix-Rouge suisse un rôle important dans la constitution du Central et la formation et l'utilisation du Contingent de secours et comme la CRS exécute depuis des décennies des opérations de secours à l'étranger, en liaison généralement avec le CICR et la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, il paraît indiqué qu'un représentant de cette Institution prenne également parti à l'égard du projet présenté. Il peut d'autant mieux le faire que les organes de la CRS se sont occupés de manière intensive des questions soulevées par la motion Furgler et qu'ils sont arrivés à des conclusions formelles. L'on peut affirmer du projet du Département politique qu'il correspond à des *besoins effectifs* dans le domaine de l'aide internationale en cas de catastrophe et qu'il tient en outre compte des *conditions suisses.* Le projet est *réaliste* et ses auteurs ont suivi une *voie suisse.*

Une solution réaliste

Le projet est réaliste, car il évite la création d'une organisation colossale qui pourrait, certes, être spectaculaire, mais ne serait pas adaptée aux besoins. En premier lieu, il faut se rappeler que la Suisse — comme tous les autres Etats — ne peut intervenir en cas de désastre à l'étranger qu'*avec l'assentiment du pays intéressé;* ce sont les autorités de ce pays qui décident de l'opportunité, du mode et de l'ampleur de l'aide étrangère. Il peut fort bien arriver qu'une aide extérieure (notamment en personnel) soit refusée ou qu'elle soit limitée, par exemple par égard au prestige national ou par crainte que l'apport d'une aide d'un pays rende inévitable l'apport d'une aide d'un autre pays. En outre, il convient de tenir compte du fait que la Suisse reste de moins en moins la seule à avoir un dispositif d'interventions. En nombre toujours plus grand, des Etats et de nouvelles organisations internationales se préparent en prévision de l'aide en cas de catastrophe et entrent effectivement en action, et non pas toujours pour des raisons humanitaires uniquement, mais pour des motifs politiques. Il en découle parfois une regrettable impression de compétition. L'énorme offre d'aide étrangère, en particulier au cours des premières semaines suivant une catastrophe — ce fut le

cas l'an dernier lors du tremblement de terre de Turquie, des inondations en Roumanie, du séisme au Pérou et plus récemment du cataclysme qui s'est abattu sur le Pakistan oriental — peut représenter un problème difficile à résoudre pour le pays bénéficiaire et, par la suite, pour le pays donateur. Il peut aussi arriver que les équipes étrangères de secours et les secours ne puissent plus être affectés de manière judicieuse en faveur de victimes de la catastrophe. Dans le cas de la Suisse, il convient aussi de relever que les *pays limitrophes* sont, sur le plan interne, plutôt mieux équipés que nous et que — du moins pour la première phase des opérations de sauvetage et d'assistance — ils n'ont guère besoin d'une aide suisse. Ce qui entre en ligne de compte dans ces pays, ce sont des contributions à la réinstallation des sinistrés et à la reconstruction, telles que la Suisse en a accordées par exemple à l'Italie, après les inondations de 1966 et le tremblement de terre de Sicile, en 1968. Il existe en revanche un plus grand besoin d'aide dans des *pays plus éloignés,* ainsi — pour tirer des exemples de la pratique — en Yougoslavie, en Grèce, en Iran, au Maroc ou en Tunisie. Dans ces pays par contre,

Octobre 1969: le tremblement de terre de Banja Luka, en Yougoslavie fait 120 000 sans-abri. Une cuisine mobile de la Croix-Rouge allemande dans la République fédérale permet de préparer des repas chauds pour les sinistrés. *Photo LSCR*

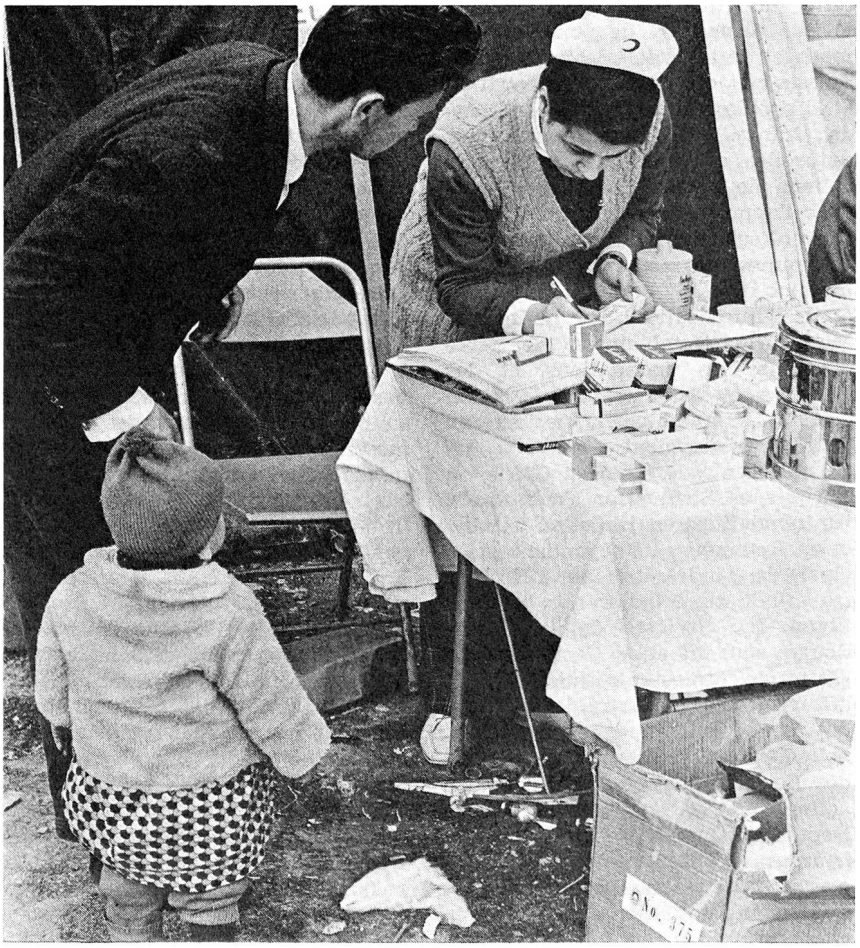
l'aide suisse ne pourrait guère, pour des motifs de temps, entrer en considération à titre d'aide de toute première urgence, mais comme aide à la deuxième, voire à la troisième phase des opérations; ainsi, par exemple, sous forme d'assistance aux sans-abri et aux réfugiés, ou sous forme d'une participation réfléchie à la réinstallation et à la reconstruction.

Par ailleurs, il faut considérer que, pour l'aide en cas de catastrophe et tout particulièrement en cas de conflit armé, l'on a besoin de *spécialistes* et non pas simplement d'une main d'œuvre animée de bons sentiments ou mue peut-être par un désir d'aventure. Du personnel pouvant prêter main forte est disponible en grand nombre dans les pays qui sont toujours et encore victimes de catastrophes; ce qui manque, en revanche, ce sont des personnes bénéficiant de connaissances spéciales et d'une expérience professionnelle: médecins, infirmières, ingénieurs, techniciens, personnel administratif. Il vaut beaucoup mieux déléguer à l'étranger des équipes relativement petites mais parfaitement qualifiées que des groupes nombreux qui ne peuvent guère être utilisés à bon escient.

Ces réflexions militent en faveur de la création d'un instrument pouvant être utilisé de manière différenciée et flexible, au vu des conditions et situations particulières. Dans un cas donné, l'intervention d'une seule personne ou d'une petite équipe pourra suffire, dans un autre, une grande équipe sera nécessaire. Lors de conflits armés, le soutien de l'activité d'entraide du CICR et de la CRS devrait avoir la priorité, car la Croix-Rouge est — à cause de sa neutralité et de son impartialité strictes — appelée à aider les victimes de la guerre. Enfin, l'on peut s'imaginer des cas où une intervention propre de la Confédération serait souhaitable, soit à cause du caractère plutôt technique de l'opération, soit parce qu'une collaboration directe de la Confédération avec d'autres Etats, resp. avec des organisations internationales, serait désirée.

Une solution suisse

Le projet du Département politique fédéral a, dans le meilleur sens du terme, un *caractère suisse*, car il est conçu au vu de ce qui existe et de ce qui a fait ses preuves et qu'il vise à



Mars 1970: le tremblement de terre qui sévit en Anatolie occidentale fait 150 000 sans-abri. Des volontaires du Croissant-Rouge turc donnent des soins médicaux aux victimes.
Photo LSCR

renforcer l'activité d'entraide privée, tout en élargissant dans une certaine mesure l'activité gouvernementale.

Il faut relever en premier lieu *qu'une aide suisse en cas de catastrophe* se manifeste depuis longtemps et qu'elle s'est développée successivement ces dernières années. Il s'agit en l'occurrence de l'aide apportée aux victimes de conflits armés: en Hongrie, en Algérie, au Congo, au Yémen, au Vietnam, au Nigéria et au Proche-Orient. Les répondants principaux de l'aide étaient le CICR et la CRS; dans le cas du Nigéria, également des œuvres confessionnelles et autres. La Confédération a généreusement soutenu cette activité d'entraide, par la mise à disposition de personnel, de fonds et de matériel, des milliers de Suisses ont offert leur collaboration et la population a donné des millions de francs. Lors de catastrophes naturelles et techniques aussi, des actions de secours ont été menées avec l'appui de la Confédération, et souvent également des cantons et des communes, de même que de larges milieux de la population. Ainsi, après l'intoxication des huiles, au Maroc, le tremblement de terre d'Agadir, les inondations et les cyclones en Inde et au Pakistan oriental, le tremblement de terre au Chili et récemment au Pérou, les tremblements de terre en Grèce, en Turquie, en Sicile et en Yougoslavie, les inondations en Italie, en Tunisie et en Roumanie. Le répondant principal de l'aide était la CRS qui travaillait en collaboration avec la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge; souvent aussi Caritas suisse, l'Entraide protestante suisse (EPS), l'Œuvre suisse d'entraide ouvrière ont mené des campagnes. Occasionnellement, des œuvres plus petites ou des Comités ad hoc sont entrés en action.

Depuis une année, il s'est établi une heureuse *collaboration entre les œuvres précitées.* Des appels de fonds à la population sont lancés en commun et surtout, l'on s'efforce d'utiliser les dons recueillis à la réalisation de projets conjoints. C'est ainsi qu'en Turquie, des centres communautaires sont en voie de construction dans la région sinistrée, en Roumanie et au Pérou, des hôpitaux ont été ou seront reconstruits, installés et équipés dans les zones touchées. Pour l'aide à apporter à ces trois pays uniquement, les œuvres d'entraide disposent ensemble de quelque 7 millions de francs provenant de contributions des pouvoirs publics ou de dons de particuliers.

L'exposé des prestations fournies jusqu'ici ne doit pas faire oublier qu'il existe des *lacunes* et des *faiblesses* qui doivent être comblées et corrigées dans l'intérêt de l'activité d'entraide, des organisations qui l'accomplissent et de notre pays tenu à faire acte de solidarité. L'on pense notamment à la difficulté de plus en plus grande de recruter sans retard le personnel spécialisé nécessaire, en cas d'état d'urgence à l'étranger. Le CICR dispose bien, depuis 1963, d'un «Groupe pour les missions internationales» dont font partie quelque 120 spécialistes qui dans bien des cas ont rendu d'excellents services. Certes, la CRS détient quelques centaines de dossiers concernant des personnes ayant accompli des missions humanitaires à l'étranger. Mais ce qui manque, c'est un *réservoir suffisant de spécialistes de différentes branches,* qui se seraient engagés contractuellement à servir au besoin à l'étranger pendant des périodes pouvant s'étendre jusqu'à 3, voire 6 mois. Ces spécialistes devraient être préparés à leurs tâches dans le cadre de rapports et d'exercices; ils devraient à tout égard être toujours prêts. Ce qui manque en outre aujourd'hui, c'est un *dispositif de préparation matérielle suffisant* pouvant permettre d'équiper rapidement même de grandes équipes et assurer leur transport immédiat dans les régions sinistrées.

Il importe donc aujourd'hui de créer ce réservoir de spécialistes et ce dispositif de préparation matérielle, compte tenu de ce qui existe déjà. Il est absolument objectif de mettre en premier lieu à la disposition du CICR et de la CRS, dans des cas particuliers à celle d'autres institutions d'entraide, le dispositif d'intervention à créer nouvellement, de façon à renforcer et à encourager l'activité privée d'entraide. La *priorité* doit être accordée ici au Comité international de la Croix-Rouge, car — en sa qualité d'institution suisse — il remplit une tâche internationale basée sur les *Conventions de Genève concernant la protection des victimes de la guerre* et assume à cet égard une grande responsabilité.

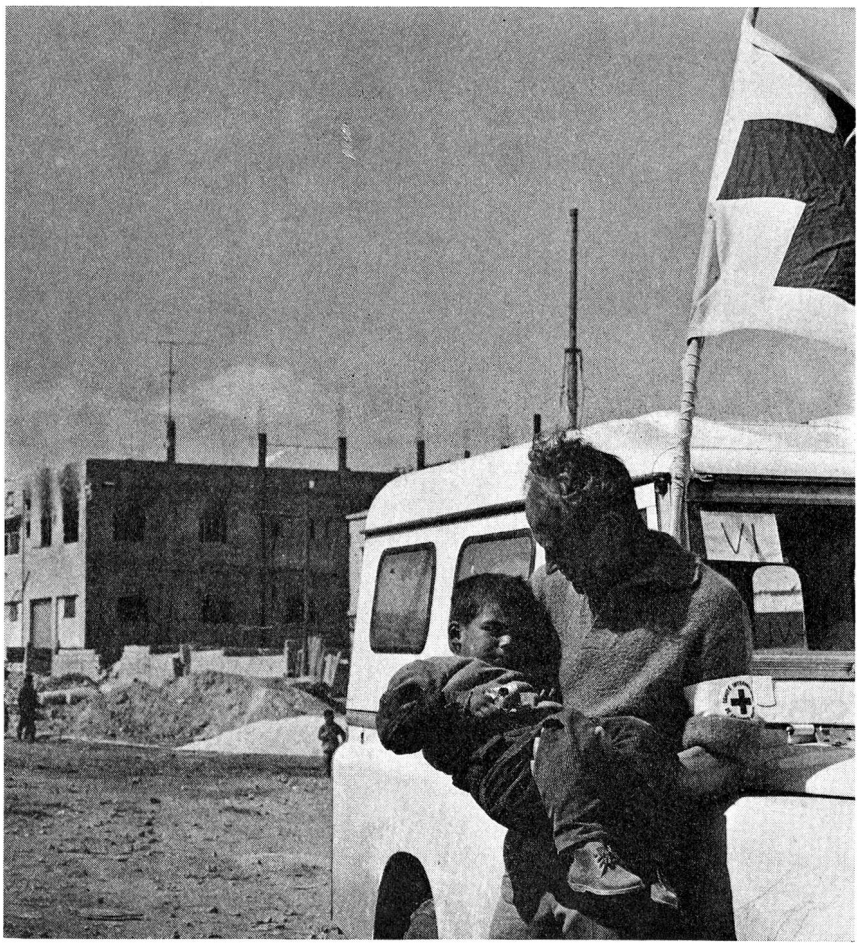
L'idée que la *Confédération* participe à l'activité d'entraide à l'étranger dans une plus large mesure encore que par le passé, et qu'elle mène elle-même, le cas échéant, des opérations, correspond au développement des relations internationales et à la position et à la responsabilité qu'occupe et assume notre Etat dans la communauté des peuples. Il faut saluer avec satisfaction cet élargissement de l'action directe de l'Etat; dans le sens de la conception du Département politique, elle doit compléter l'intense activité privée d'entraide qui existe, mais non pas la supplanter ni l'étouffer.

Le rôle de la Croix-Rouge

La proposition du Département politique de rattacher le *Central pour opérations de secours en cas de catastrophe* à la Croix-Rouge suisse, «pour des raisons morales et pratiques» a suscité ici et là des réactions négatives. L'on a relevé qu'une «organisation privée» ne pourrait résoudre de manière satisfaisante une tâche aussi importante et que l'Etat doit assumer la responsabilité directe et entrer en action, en tant que «secouriste» bien plus fréquemment et plus massivement que ce ne fut le cas jusqu'ici.

Par contre, le *Département politique* a, dans un communiqué adressé à la presse après la séance du Conseil fédéral du 28 octobre, précisé que *«l'aide humanitaire reste avant tout l'affaire de l'initiative privée»*, la tâche de l'Etat consiste à la soutenir le plus efficacement possible avec les moyens dont il dispose: *«Il importe», a stipulé le Département, «que les charges résultant de l'entraide internationale ne soient pas tout entières assumées par l'Etat au détriment de l'initiative privée.»*
D'autre part, le Département politique et avec lui le Conseil fédéral demandent que les compétences et les responsabilités de la Confédération, d'une part, et celles de la Croix-Rouge, de l'autre, soient clairement fixées. Ceci se ferait par la conclusion d'une *convention.*

Pour ce qui concerne plus particulièrement la Croix-Rouge suisse, il ne faut pas oublier qu'elle a, en sa qualité de *Société nationale de Croix-Rouge,* des obligations qui sont précisées dans l'*arrêté fédéral* concernant la Croix-Rouge suisse du 13 juin 1951, dans des *ordonnances* du Conseil fédéral et dans les statuts approuvés par ce dernier. La CRS est par exemple tenue de soutenir le service sanitaire de l'armée par le Service de la Croix-Rouge organisé par ses soins (formations Croix-Rouge), elle doit exploiter le service de la transfusion de sang à des fins civiles et militaires, et promouvoir et contrôler la formation donnée dans les écoles d'infirmières qu'elle reconnaît. Actuellement, une étroite collaboration s'engage avec la protection civile. L'arrêté fédéral de 1951 stipule expressément que d'autres tâches humanitaires de la Croix-Rouge suisse *«peuvent lui être confiées par la Confédération»*. La CRS est ainsi obligée et habituée depuis longtemps à travailler en collaboration avec les autorités fédérales, ce qui toutefois n'empêche pas et n'a jamais empêché qu'elle conserve son autonomie.



Septembre 1970: la guerre civile en Jordanie fait des milliers de morts et de blessés. Des équipes médicales de plusieurs Sociétés nationales de Croix-Rouge leur apportent l'assistance nécessaire, dans le cadre de l'opération de secours du CICR.

Dans sa proposition de rattacher le Central pour opérations de secours à la CRS, le Département politique fait également valoir des *raisons pratiques:* les liens établis entre la Croix-Rouge suisse d'une part et le CICR et la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, de l'autre, les relations étroites que la CRS entretient avec ses sept «Institutions auxiliaires» (par exemple Alliance suisse des Samaritains, Association suisse des infirmières et infirmiers diplômés, Garde aérienne suisse de sauvetage) et l'existence d'une Centrale de matériel moderne et efficace. L'on peut admettre que les diverses relations existantes pourraient faciliter la solution du problème central que pose le recrutement de volontaires.

Les organes de la CRS sont unanimement d'avis que la CRS doit se mettre à la disposition des autorités fédérales et participer dans la mesure de ses possibilités au développement de l'aide en cas de catastrophe, dans le sens du projet du Département politique. Ils sont convaincus que le projet du Département donne à la motion adoptée par les Chambres, la suite qui correspond le mieux aux besoins et qui sert le mieux la cause de l'entraide suisse à l'étranger.

Cet article a été rédigé alors qu'une nouvelle catastrophe naturelle venait de s'abattre sur le monde: celle du Pakistan oriental dont il est parlé aux pages suivantes. Une fois de plus, l'intervention de la Croix-Rouge suisse, bien que concertée et réfléchie, fut extrêmement rapide. L'envoi quasi immédiat sur les lieux de 3 délégués et de matériel de secours de toute première urgence se révéla extrêmement utile. Une fois de plus aussi, cette forme d'aide se confirma être la plus valable dans la phase des premiers secours. Tenant compte des déclarations de ses délégués et de ceux de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, la Croix-Rouge suisse n'a pas dû envoyer une grande équipe de secours. *La Rédaction*