

La coopération du Comité international de la Croix-Rouge avec les services de recherches des Sociétés nationales dans les États nouvellement indépendants de l'ex-URSS

par **Violène Dogny**

«La XXV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge,

«(...)

«*demande* à toutes les Sociétés nationales de remplir au mieux le rôle qu'elles sont appelées à jouer en tant que *maillons du réseau international de recherche et de regroupement de familles.*»¹

La dissolution d'un État unique — l'Union soviétique — en 15 États distincts a entraîné, parmi beaucoup d'autres bouleversements, l'indépendance des Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge respectives. Ces Sociétés ont alors découvert les nouveaux domaines d'activités qui leur incombaient. Parmi ceux-ci, la nécessité de disposer d'un service de recherches pour ne pas interrompre une chaîne humanitaire en place depuis des décennies.

Violène Dogny travaille au CICR depuis 1980. Elle est actuellement affectée à la délégation du CICR à Moscou où elle s'occupe, avec les Sociétés nationales de la région, de programmes de coopération, notamment en matière d'organisation des activités de recherches.

¹ Résolution XVI de la XXV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, Genève, 1986, par. 3 (souligné par l'auteur), *RICR*, n° 762, novembre-décembre 1986.

En effet, depuis 1945, le «Service de recherches de la Croix-Rouge soviétique», installé à Moscou, répondait aux requérants du monde entier. Après l'éclatement de l'URSS, il est devenu le «Centre de recherches et d'information de la Société de la Croix-Rouge russe» (ci-après Centre de recherches). De ce fait, il n'allait plus satisfaire d'autres requérants que ceux résidant sur le territoire de la Fédération de Russie. Pour les 14 autres pays de la CEI, comme pour d'autres pays du monde, il devrait désormais passer par les Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge concernées. Par conséquent, le Centre de recherches de Moscou a peu à peu enregistré une diminution de travail, mais sans abandonner brusquement les dossiers en cours d'exploitation.

Dans les États nouvellement indépendants, les Sociétés nationales ont vécu le processus inverse: elles ont dû créer un service de recherches et faire de gros efforts pour se hisser au niveau international et acquérir l'expertise permettant de répondre à l'attente non seulement de leurs concitoyens, mais encore de tous les services de recherches du réseau au sein du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (ci-après le Mouvement).

Ces tâches s'avéraient entièrement nouvelles pour ces Sociétés nationales, car le service de recherches de la Croix-Rouge soviétique ne les y avait pas associées, ceci, contrairement aux Sociétés nationales occidentales qui travaillent en réseau avec leurs branches régionales. C'était, en effet, Moscou qui contactait directement archives ou administrations locales pour récolter de quoi satisfaire une recherche de personne ou de documents. Chaque individu, étranger ou national, figurait alors impérament dans les registres officiels.

Par l'étendue du territoire couvert, par la nature des activités et des prestations qu'il était en mesure d'offrir, par le réseau des interlocuteurs directs (jusqu'en ex-Allemagne de l'Est), sans oublier les archives d'État dont il avait hérité, le service de recherches de la Croix-Rouge soviétique était à lui seul un mini-réseau au sein du grand réseau du Mouvement. Aujourd'hui encore, le Centre de recherches de la Croix-Rouge russe reste la plaque tournante pour de nombreux échanges d'informations relatifs à des citoyens soviétiques. De nombreux dossiers, du reste, sont résolus sans sortir du périmètre de l'ex-URSS.

Typologie principale et prioritaire des dossiers traités

Le public occidental réalise peu que la majeure partie des prestations fournies par les quinze services de recherches de l'ex-URSS, et par ceux

d'Europe centrale, a trait à des victimes de la Seconde Guerre mondiale et de ses séquelles. Le mot «séquelle» prend ici une dimension plus étendue qu'ailleurs en Europe si l'on se souvient qu'une vague de répression a frappé, dès 1945, des civils et des soldats de retour du front ou de la déportation, ou que l'existence d'un parent à l'étranger pouvait entraîner l'exclusion du parti, la perte de l'emploi et du logement, la déportation, pour ne citer que les sanctions les plus visibles.

En outre, les régions les plus affectées par la Seconde Guerre mondiale sont aussi celles dont les services de recherches sont le plus sollicités par des victimes aujourd'hui très âgées. Ceci demande d'agir avec la plus grande diligence.

Éclaircissement du sort des disparus. Le sort de tous les disparus de la Seconde Guerre mondiale n'a pas été éclairci. Aujourd'hui, l'accès à des archives déclassées (provenant notamment de l'ex-KGB) et la possibilité de révéler l'existence d'un parent à l'étranger provoquent le réveil d'espoirs trop longtemps refoulés.

Par exemple, si la majorité des soldats ou des déportés qui ne sont pas rentrés en 1945 peuvent être considérés comme décédés, quand bien même aucune sépulture n'a pu être retrouvée, certains ont réussi cependant à passer entre les mailles du filet au moment de leur rapatriement. Une réalité qui, même si elle ne concerne qu'un nombre infime de personnes, alimente le mythe du père «qui a gagné l'Amérique où il a sûrement fait fortune...» Ce cas de figure, parfois déguisé sous une forme bien plus subtile, constitue aussi une bonne partie des requêtes.

Attestations donnant droit à des compensations. Les services de recherches établissent des attestations diverses en faveur des victimes rescapées de la Seconde Guerre mondiale. Ces documents permettent aux intéressés de constituer le dossier permettant d'obtenir des compensations en espèces ou en nature. Maigres privilèges, mais qui prennent une dimension tout autre ici, vu la situation économique de la région.

Attestations de conservation de tombes. Les requérants sont en général extrêmement âgés, et il faut donc faire vite si on veut leur donner satisfaction. Il s'agit des familles qui désirent aller se recueillir sur la tombe d'un parent au-delà d'une frontière. Les attestations de la Croix-Rouge qui en confirment la conservation donnent droit à des visas de séjour prioritaires et/ou gratuits. Il s'agit principalement des sépultures de soldats décédés durant la Seconde Guerre mondiale sur un territoire étranger, ou de celles de civils emmenés pour travaux forcés en Allemagne ou dans des territoires alors sous contrôle nazi. Rendre les nouveaux services de

recherches de l'ex-URSS attentifs à l'urgence impliquait de la part du CICR une disponibilité appropriée.

Échange de messages Croix-Rouge. Les conflits plus récents, et surtout, la libre circulation des individus dans les États nouvellement indépendants amènent aujourd'hui une nouvelle vague de migrants. Civils fuyant des conflits divers, orphelins de l'ex-URSS ou réfugiés de pays lointains en guerre, ces déplacés non seulement pâtissent du vide juridique inhérent aux États en phase de structuration, mais deviennent eux aussi des requérants qui sollicitent les services de recherches de la région. Leurs familles sont dispersées et ils ont besoin de rétablir le lien familial. Le réseau de recherches du Mouvement se trouve donc confronté à une augmentation des demandes, notamment en ce qui concerne l'échange de messages Croix-Rouge.

Prestations annexes attendues des services de recherches. Les purges stalinienne ont, à l'instar du conflit mondial, provoqué des disparitions sur lesquelles on tente aujourd'hui de faire la lumière. Des victimes encore en vie, ayant droit à des compensations ou à une simple réhabilitation, sollicitent la Croix-Rouge, dont l'écoute est plus bienveillante que celle des administrations. Les services de recherches doivent, dans ce cas, être capables de conseiller et de diriger les requérants.

Les services de recherches sont actuellement sollicités pour délivrer des attestations de sépultures relatives à des personnes civiles décédées après la Seconde Guerre mondiale. Ce nouveau type d'attestations donne droit à des visas de faveur. Cela permet donc à des personnes de visiter, à moindre frais, les sépultures familiales se trouvant dans un État indépendant depuis peu et avec lequel aucun accord intergouvernemental n'a encore été signé à ce sujet.

Certes, ce service revêt un aspect humanitaire: il est admis aujourd'hui que les familles séparées de leurs morts par des frontières devenues récemment plus rigides ne sont pas responsables de cet état de fait; de même, le coût élevé des visas ne s'inscrit pas dans la réalité économique actuelle. Néanmoins, cette activité ne relève pas d'un mandat typiquement Croix-Rouge. Engorgés par un nombre croissant de requêtes, certains services de recherches ont rapidement pris des mesures, en accord avec le ministère des Affaires étrangères de leur pays, pour se retirer. D'autres sont encore à la recherche de solutions satisfaisantes pour toutes les parties, tant il est vrai qu'il n'est pas possible de se délester unilatéralement de telles tâches s'il n'existe pas de substitut au sein des consulats.

La coopération du CICR avec les services de recherches des Sociétés nationales de l'ex-URSS

Lors de la XXIV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge (Manille, 1981), le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a réalisé qu'il devait pouvoir s'appuyer sur un réseau solide, constitué de tous les services de recherches des Sociétés nationales. Il a alors confié à l'Agence centrale de recherches (ACR) du CICR un mandat de coordonnateur et de conseiller technique, œuvrant pour l'harmonisation des principes d'action et des méthodes de travail, ainsi que pour la formation des responsables.

C'est dans cette optique que l'ACR a lancé, en 1993, un plan d'action destiné aux 14 services de recherches des États nouvellement indépendants, qui n'étaient plus couverts par le service de recherches de Moscou. Grâce à ce plan, ces services ont pu continuer d'assurer les prestations, en faveur, d'une part, des ex-citoyens soviétiques et, d'autre part, de tous les autres services de recherches du Mouvement.

Un premier volet d'action, commencé en 1993, comprenait les étapes suivantes :

- évaluation du potentiel et des besoins du Centre de recherches de la Croix-Rouge russe, pilier du réseau en URSS depuis 1945 ;
- évaluation du potentiel et des besoins des services de recherches en cours de création ou à créer dans les 14 autres États nouvellement indépendants ;
- organisation de séminaires de formation.

Compte tenu de l'immensité du territoire couvert et de la nécessité d'un suivi plus étroit en faveur des services de recherches à volume de travail élevé, le CICR a pu achever cette première phase fin 1995. La formation de base est intervenue graduellement. En raison de démissions ou du changement de personnel déjà formé dans certaines Sociétés nationales, elle a duré jusqu'en 1997.

a) Évaluation du Centre de recherches et d'information de la Croix-Rouge russe

Le Centre de recherches et d'information de la Croix-Rouge russe doit être considéré comme le service de référence pour les États nouvellement indépendants. Il bénéficie de plus de cinquante ans d'expérience et détient :

- un fichier nominal, alphabétique et centralisé de tous les individus ex-soviétiques qui ont fait l'objet d'un dossier de travail depuis 1945 (3 millions de cartes individuelles);
- un fichier nominal d'enfants accueillis dans les « Maisons d'enfants » de toute l'ex-URSS (orphelins, fugueurs ou enfants de parents victimes de répression, soit 4 millions de cartes individuelles);
- un fichier nominal des personnes évacuées en 1941, lors de l'avancée de la *Wehrmacht*, essentiellement vers les républiques de l'Asie centrale et la Sibérie (4,5 millions de cartes individuelles);
- un fichier de citoyens soviétiques déportés en Allemagne pour travaux forcés (700 000 cartes individuelles).

Aucun individu n'ayant jamais été enregistré sur la base de son origine, nationale ou ethnique, il n'est donc pas possible de scinder ces fichiers pour en transmettre une partie aux services de recherches des États nouvellement indépendants. En outre, vu les frais entraînés — et, encore une fois, vu l'âge avancé des victimes de la Seconde Guerre mondiale —, une transcription sur système informatique risquerait d'arriver trop tard pour les bénéficiaires de ces prestations. Pour avoir accès aux archives précitées, les services de recherches doivent donc impérativement s'adresser au Centre de recherches de la Croix-Rouge.

Les archives d'État soviétiques ont été systématiquement centralisées par Moscou durant la période stalinienne, mais l'ont moins été à partir des années 60. À la dissolution de l'URSS, les partenaires de la Communauté des États indépendants ont décidé que toutes les archives soviétiques resteraient sur le territoire où elles se trouvaient, et qu'elles seraient accessibles à toutes les ex-républiques. Les services de recherches de la CEI ont donc un accès direct à ces archives.

Par ailleurs, pour que le Centre de recherches de la Croix-Rouge russe puisse continuer à jouer le rôle-clé central qui lui est dévolu, alors que la Société nationale était en proie à des difficultés économiques sans précédent, il s'est avéré indispensable que le CICR le soutienne financièrement. Un financement d'urgence a même été trouvé pour éviter sa disparition et la démission de ses experts, dont les salaires, en 1994, n'atteignaient pas le minimum vital.

b) Évaluation des services de recherches des autres Sociétés nationales

De 1993 à 1995, des missions d'évaluation ont eu lieu dans les 14 Sociétés nationales de la CEI, pour connaître les besoins, le potentiel et

l'environnement de travail. Les particularismes régionaux ont également été étudiés pour définir le contenu des futurs séminaires de formation.

C'est ainsi que quatre cours d'une semaine ont été organisés. Ils ont réuni les représentants des Sociétés nationales sur une base régionale et ont eu lieu à Tachkent (1993), Kyiv (1994), Moscou (1994) et Tbilissi (1995). Les thèmes choisis couvraient un large éventail, allant de l'étude des structures administratives et des partenaires intérieurs et extérieurs aux moyens à disposition. Les techniques de gestion (identiques à celles enseignées à tous les services de recherches du réseau au sein du Mouvement) et l'étude de cas particuliers propres à la région formaient le noyau dur de l'enseignement dispensé.

Les cinquante années d'expertise du Centre de recherches de la Croix-Rouge russe n'ont pas été oubliées. En effet, c'est grâce à la collaboration intense avec le Centre qu'un cours sur mesure a pu être élaboré. Car, si le CICR a pu pleinement exercer son mandat en matière de formation, il faut reconnaître que, présent depuis peu dans cette partie du monde, il appréhendait encore difficilement la réalité des structures locales. En outre il manquait de dossiers de démonstration intéressants à analyser dans le contexte spécifique de l'ex-URSS. Quant à la traduction du matériel didactique en langue russe, par des gens du métier, habitués à manier le vocabulaire professionnel, elle a gagné en qualité.

Simultanément aux premiers efforts, la seconde phase de formation a commencé. Elle a ainsi permis la poursuite de la coopération entre les services de recherches déjà opérationnels. Cette phase comprenait :

- le suivi du développement des services de recherches nouvellement créés ;
- le soutien financier ;
- l'organisation de réunions en plénières (tables rondes).

c) Suivi du développement des services de recherches nouvellement créés

Le champ d'activité et les particularismes de cette région sont trop importants pour être tous traités et assimilés au cours d'un seul séminaire d'une semaine. C'est en fait après la formation de base qu'apparaissent l'intérêt du travail, le besoin de flexibilité et la nécessité d'avoir les conseils d'un consultant. On s'aperçoit alors que le traitement des dossiers est plus complexe qu'il n'y paraissait, notamment quand on réalise que derrière chaque papier peut se cacher une tragédie humaine. En outre, l'échantillonnage de dossiers à disposition est peut-être insuffisant pour

permettre d'assimiler des procédures jusque-là théoriques. La coopération impliquait donc aussi des missions de soutien pédagogique pour analyser et réorienter des cas réels, ainsi que pour vérifier le suivi des objectifs. Jusqu'en 1997, chaque service de recherches a été visité sur une base annuelle pour dynamiser son développement.

Faire connaître le nouveau service de recherches a également été une préoccupation : il fallait informer la population et la presse sur le fait que la Société nationale avait pris la relève de Moscou, et décrire les activités. Un accent particulier a aussi été mis sur l'apprentissage du *reporting* (information écrite), ainsi que sur l'utilisation de ce matériel pour la rédaction de rapports annuels, de statistiques, etc.

Enfin, pour consolider et fixer les connaissances de base indispensables, un guide rédigé en russe et très spécifique au contexte régional, a été élaboré par le CICR pour les services de recherches. Il présente les principales procédures utilisées pour traiter les dossiers à disposition.

En 1995, le CICR a analysé le développement des services de recherches et a souhaité y associer les présidents et présidentes des Sociétés nationales concernées. Dans une lettre, le CICR a énuméré les points forts et les points faibles et fait des recommandations. Des mesures ont ainsi pu être prises pour améliorer les prestations de certains services et aider leurs responsables dans leur tâche.

d) Soutien financier

Vu l'urgente nécessité d'assurer la survie des services de recherches, le CICR, en plus de son mandat traditionnel de formation et de coordination, a fourni une assistance financière. À cet égard, des accords de coopération sur trois ans, assortis de programmes annuels, ont été signés dès 1995. Ces documents définissent les bases de travail, les objectifs annuels, les moyens mis à disposition et les engagements respectifs des partenaires (CICR et Sociétés nationales).

Une assistance, modulée selon les besoins de chaque service de recherches, a permis de fixer les priorités pour les besoins en matériel et équipement, les frais de fonctionnement et les dépenses. Par exemple, tous les services de recherches sont équipés d'ordinateurs et de photocopieuses, dont la quasi-totalité ont été fournis par le CICR. Ces procédures ont en outre permis d'obtenir une transparence comptable vis-à-vis des donateurs du CICR.

Cependant, pour certains services de recherches, la période de coopération, fixée initialement à trois ans, arrive à son terme en 1998. Cette

coopération doit être poursuivie. Le coût d'un service de recherches ne peut être supporté par la Société nationale que si elle-même dispose d'une autonomie financière. Le CICR devra donc continuer de financer les services de recherches de l'ex-URSS, jusqu'à ce que d'autres solutions soient trouvées.

C'est le cas aujourd'hui, par exemple, des services de recherches de Lituanie et de Lettonie, qui sont financés par la Croix-Rouge britannique, tandis que le CICR garde la responsabilité de gérer les accords et programmes de coopération. La Croix-Rouge allemande a également assumé certains frais d'équipement des services de recherches de l'Ukraine et de la Fédération de Russie.

e) Organisation de rencontres

Comme on l'a vu plus haut, les services de recherches ont rencontré, dans la phase de formation, des partenaires Croix-Rouge ou externes. Pour enrichir ce partenariat, le CICR a instauré, depuis 1996, une table ronde annuelle. Elle permet à tous les responsables des services de recherches des pays de l'ex-URSS de se retrouver pour confronter leurs expériences et débattre de problèmes communs spécifiques. Certes, la première rencontre ressemblait davantage à un cours de deuxième cycle, donné par des spécialistes venus du siège du CICR à Genève, ainsi que par les Sociétés nationales allemande, américaine et polonaise. En revanche, la table ronde de 1997 a davantage revêtu l'aspect d'un forum, avec débats et résolutions prises en séance plénière. Les participants étaient des professionnels qui pouvaient intervenir activement dans les discussions.

Les fruits de la coopération

Au-delà de la formation de spécialistes — responsabilité pour laquelle le CICR est mandaté —, cette coopération a permis d'éviter que les services de recherches de la région ne soient condamnés à cause de problèmes essentiellement financiers. Leur existence a indéniablement aussi contribué à rehausser l'image des Sociétés nationales qui, faute de moyens, se voyaient dans l'obligation de diminuer leurs activités, alors que la réalité justifiait au contraire de les augmenter. Pendant cinquante ans, la Croix-Rouge de l'URSS avait répondu aux demandes de recherches. Il était donc impensable d'abandonner ces activités. D'ailleurs, les quelques retards intervenus en 1992 et 1993, en raison du transfert de responsabilités, avaient été mal supportés par les requérants. En effet, les compensations perçues grâce aux attestations de la Croix-Rouge, si

maigres qu'elles puissent paraître aux yeux de l'Occident, contribuent à améliorer ici un niveau de vie misérable.

L'appui financier du CICR a permis aussi de fidéliser des employés qualifiés, à un moment où, dans les Sociétés nationales plus qu'ailleurs, les salaires subissaient des baisses drastiques. Il a également permis d'équiper en matériel de base les bureaux qui en manquaient. Beaucoup de responsables soulignent donc la satisfaction morale et professionnelle qu'il y a à pouvoir offrir ces prestations.

Tant en Russie que dans les autres pays de l'ex-URSS, les besoins étaient énormes. La création ou le développement des services de recherches et la formation de spécialistes n'avaient de sens que dans la continuité, et avec un appui financier permanent. Aujourd'hui, les 15 services de recherches sont en activité et jouissent presque tous d'une assise solide. En 1998, l'assistance financière va se poursuivre, tandis que le soutien pédagogique pourra être diminué.

Encore en pleine période d'apprentissage, les services de recherches ont réussi, presque sans difficultés, à faire face à une forte augmentation du volume de travail. En effet, les cérémonies de commémoration de la fin de la Seconde Guerre mondiale (appelée ici « Grande guerre patriotique », avec une connotation toute particulière à l'égard de ses héros et victimes) ont ravivé la mémoire des familles à l'égard des parents dont elles n'avaient plus de traces, et les ont incitées à reprendre les recherches. Durant la même période, la mise en application d'accords soviéto-allemands débouchait sur de nouvelles compensations, en faveur des victimes du nazisme. Une fois encore, les services de recherches ont eu à jouer leur rôle de conseiller ou pour acheminer des attestations aux ayants droit.

Par ailleurs, et sans appui pédagogique du CICR, les responsables des services de recherches ont commencé à former les branches locales de leur Société de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge à ces tâches. Peu à peu un véritable réseau interne se dessine. Certaines branches sont désormais habilitées à délivrer diverses attestations, déchargeant ainsi considérablement le siège central de leur Société.

Il y a aussi des bénéficiaires indirects : les services de recherches d'autres pays apprécient déjà les performances des services de recherches de la région, qui leur fournissent des informations de qualité. Par ailleurs, les Sociétés nationales participantes ont pu suivre le développement de ces services de recherches, grâce aux informations fournies par le CICR.

Dès le début du programme de coopération, le CICR a dû apprendre aux services de recherches à travailler à un rythme différent, avec des technologies nouvelles, et à tenir compte des réalités d'un monde inconnu pour eux jusqu'alors. Toutefois, il n'a jamais essayé de les bousculer dans leur adaptation. Le CICR a lui aussi dû s'adapter à une réalité contraignante, dans une région jusqu'alors mal connue. Les obstacles ont été surmontés de part et d'autre et ont abouti à un enrichissement mutuel, qui restera un privilège pour tous. Et dont les bénéficiaires seront tirés à long terme.
