

Sénateur CIRAILO,

président du Comité exécutif de l'Union internationale de secours.

Union internationale de secours¹.

Je suis heureux de me prévaloir du privilège que les organisateurs de cette Conférence d'experts ont bien voulu m'accorder, et qui me permet d'attirer son attention sur l'Union internationale de secours.

1) Conçue par son promoteur alors que celui-ci venait d'assumer les responsabilités de président de la Société italienne de la Croix-Rouge, sa première définition de l'Union acquit les sympathies et la coopération de la X^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Genève aux mois d'avril et de mai 1921. Depuis lors, seize ans se sont écoulés, dont la plus grande partie a été employée à faire mûrir les études suscitées par la Société des Nations autour de l'idée première du promoteur, et à réunir les ratifications et les adhésions des Etats à la Convention de l'Union internationale de secours, créée par la Conférence diplomatique de Genève en juillet 1927. Cette Convention est entrée en vigueur au mois de décembre 1932.

L'Union procéda à son travail d'organisation dès juillet 1933. A cette époque, le Comité exécutif de l'Union représentait déjà un consortium de trente Etats, qui ont ratifié jusqu'ici la Convention, ou qui y ont adhéré. Elle se prévaut depuis lors de la collaboration généreuse de la Croix-Rouge internationale, laquelle, aux termes de l'article 14 des Statuts, en assure le secrétariat par le Service central et permanent.

¹ Rapport présenté le 26 janvier à la Conférence d'experts tenue à Paris du 25 au 29 janvier (Cf. *Revue internationale*, février 1937, p. 105).

Sénateur Ciraolo.

2) L'idée première de l'Union dérive de la constatation presque élémentaire qu'un expert avait eu l'occasion de faire sur le théâtre même d'une catastrophe qui avait frappé son pays à la fin de 1909. Il y constata que la nature, impitoyable dans ses colères, continue à porter, depuis des milliers d'années, les mêmes coups sur les populations des mêmes régions. L'homme ayant constaté son impuissance à s'y soustraire, a, pendant très longtemps, ou renoncé à faire face aux nécessités de les prévoir en temps utile et de pourvoir aux défenses indispensables ; ou cherché à organiser sur place des défenses fragmentaires, dans les limites des possibilités des différents groupes nationaux menacés, sans se rendre compte de la disproportion qui existe entre les résistances séparées de ses groupements et les forces concentrées des éléments déchainés. L'homme n'avait pas réfléchi que contre les fureurs de la terre, de l'eau et de l'air, il serait à peine suffisant d'opposer une coalition de tous les groupements humains. Qu'une préparation est à faire dans ce but, que cette même préparation ne peut être ni improvisée, ni limitée par les frontières des Etats que la nature ne reconnaît pas, et auxquelles ses dévastations ne s'arrêtent pas. Que cette même préparation doit réunir une coalition de pays intéressés à résister méthodiquement aux assauts d'ennemis communs.

Une élite formée de personnes qui, résistant aux attraites des intérêts et des passions qui divisent les peuples, se sont mises au service de la science et de la charité, devait enfin s'entendre pour travailler à cette préparation.

3) Nous avons préconisé la formation de cette élite. Nous avons demandé à des hommes de science et de charité de se réunir dans les différentes régions du monde, afin de délimiter les zones géographiques où la nature a l'habitude de sévir le plus durement contre les populations, et de prévoir toutes les défenses possibles contre

Union internationale de secours.

les assauts déclenchés par la ruée des éléments. Des hommes de science ont répondu à cet appel, et, à l'heure actuelle, des études méthodiques ont été commencées : en France, sur les inondations dans le Midi et sur les invasions de sauterelles en Algérie, en Tunisie et au Maroc ; en Italie sur les séismes, les éboulements et les épidémies ; en Suisse, sur la préparation générale de ces études qui ont trouvé, à Genève, un animateur, M. Montandon, et un organe, notre revue « Matériaux pour l'étude des calamités », etc. Enfin, la carte géographique des calamités est envisagée comme un but à atteindre.

A l'heure actuelle, dix commissions d'études fonctionnent dans dix pays différents, chacune visant à préciser les menaces de la nature contre leurs pays respectifs.

Ce mouvement scientifique est donc d'ores et déjà acquis ; il est comme le premier rejeton de l'idée féconde surgie à l'origine de l'Union.

D'autre part, des hommes de charité, que nous avons cherchés dans les organisations de la Croix-Rouge, ont fait place, parmi leurs responsabilités, à l'œuvre de solidarité internationale qui vise à constituer un lien nouveau entre les Etats et les peuples, afin de préparer la grande mobilisation des forces humaines contre la guerre que leur livrent des forces brutales. Le Comité international de la Croix-Rouge et la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge collaborent pour la mise au point de l'œuvre de solidarité internationale qu'est l'Union internationale de secours.

Nous avons acquis à cette lutte la coopération des Etats, en demandant à leurs Gouvernements respectifs d'introduire parmi les principes régulateurs de l'ordre international un minimum de mutualité entre eux, et de coopération avec les grandes institutions humanitaires visant au secours des peuples. Enfin, des Gouvernements désireux de faciliter l'œuvre de ces élites, et acceptant la charité comme une des responsabilités de chaque Etat

Sénateur Ciraolo.

envers tous les autres associés internationaux, se sont organisés dans cette Union, qui va, lentement mais sûrement, fournir sa coopération dans l'organisation de la vie internationale.

4) Mais nous considérons tout cela comme un début, parce que nous demandons à la science une coordination de recherches méthodiques dans tous ses domaines, afin de préparer les différents groupes humains à réunir leurs efforts concrets, sur des données précises, pour empêcher les grands fléaux de nuire dans de trop grandes proportions à la famille humaine.

Nous demandons aux grandes organisations de secours, membres ou non de la Croix-Rouge, de reprendre leur chemin au point où, ayant déjà atteint de nobles sommets, elles devraient en atteindre un autre, afin de doter chaque région d'une organisation complète de moyens de secours contre les grandes calamités : ces moyens étant à l'heure actuelle, et dans la grande majorité des pays, fragmentaires, empiriques et désordonnés.

Nous demandons aux Gouvernements qu'ils adhèrent tous à l'Union, afin de former les remparts de la mutualité des Etats et de la solidarité des peuples, et d'aider efficacement — en tant que co-responsables de leurs efforts — les organisations techniques spécialisées, dans l'accomplissement de leur rôle humanitaire.

5) Vous pourriez me demander : quel est le rôle des Etats-membres dans l'Union ? Quel y est le rôle des sociétés privées, et notamment des sociétés nationales de la Croix-Rouge ?

Je pourrais vous répondre que, à teneur de la déclaration contenue dans le préambule de notre Convention, les 44 Etats qui ont donné vie à l'Union internationale de secours étaient résolus à développer l'entr'aide dans les calamités, à encourager les secours internationaux par l'aménagement méthodique des ressources dispo-

Union internationale de secours.

nibles, à préparer tout progrès du droit international dans ce domaine. Cela fait évidemment partie du mécanisme idéal qui est à l'origine de l'œuvre. Mais tout ceci doit se concrétiser dans un certain nombre d'actes positifs de la part de chaque Etat-membre.

Ces actes se résument, selon nous, dans une préparation de plus en plus efficace et technique que chaque Etat, soit par ses lois, soit par ses administrations, soit par son outillage, soit par la coopération de ses sociétés privées spécialisées, doit s'efforcer d'atteindre pour assurer un maximum de salut à son peuple et aux peuples fédérés, au cas où ils seraient menacés par un grand fléau. Pour accomplir ce programme, chaque Etat doit perfectionner ses administrations compétentes — hygiène, assistance sociale, transports — et il doit en standardiser les méthodes techniques et l'outillage pratique afin qu'il puisse, lui sur son territoire propre, et tous les Etats dans le consortium de l'Union internationale de secours, trouver une constante d'action, possible et solidaire, en cas de catastrophe.

L'Union ayant dans son programme la lutte contre l'empirisme des secours, et la préparation scientifique d'un plan géographique clair et exact des calamités possibles, ainsi que des méthodes et des moyens techniques d'action, peut communiquer les résultats de ses études et de ses enquêtes aux Etats-membres, et les aider à atteindre la standardisation des méthodes et des moyens susdits.

6) Dans un second moment, les Etats-membres doivent se concerter par l'intermédiaire de l'Union, pour se mettre en mesure de pouvoir mobiliser leurs administrations avec un isochronisme de plus en plus parfait et agissant, et de les faire ainsi concourir directement au salut d'un de leurs peuples frappé.

Pour l'instant, l'Union vise à rapprocher entre eux les Gouvernements et leurs sociétés privées respectives, et

Sénateur Ciraolo.

à obtenir que les Etats aident les sociétés à perfectionner leur préparation à l'action de secours. Mais évidemment cela ne garantirait pas que les forces réunies pourraient suffire à faire front aux nécessités créées par les cataclysmes ; il faut parvenir à mobiliser ensemble, pour assurer les secours internationaux, non seulement les organisations privées, mais aussi les administrations publiques compétentes et spécialisées. C'est ce qui a déjà lieu, lorsque l'on procède à la mobilisation pour des buts nationaux. Grâce à l'Union internationale de secours, elle s'étendra aussi sur le plan international, et dans l'enceinte des zones de calamité.

Le rôle de l'Union est plein de difficultés, et sa réalisation ne peut être accomplie que lentement. Mais le seul fait d'en poursuivre la réalisation honore l'Union, qui pourra, par ce moyen, aider les Etats-membres à mettre à exécution les résolutions inscrites dans leur pacte de charité mutuelle et de solidarité internationale.

7) L'Union vise à déterminer des applications nouvelles des principes d'assurance. Elle a présenté à plusieurs techniciens de la police d'assurance la suggestion qu'ils recherchent l'équation à établir entre les risques et les primes, pour parvenir à couvrir les populations menacées par les séismes, les inondations, les cyclones, les épidémies, les disettes, etc. Cette idée a déjà produit des résultats, limités pour l'instant, que je sache, à des études accomplies en Suisse, aux Etats-Unis et au Japon, et dont vous trouverez quelques exposés dans notre revue : « Matériaux pour l'étude des calamités ». Elle a même déterminé en Suisse des travaux dont le mérite revient à l'Union de réassurance de Berne, qui me communiquait tout récemment ce qui suit :

« Votre proposition concernant la réalisation d'une assurance contre les catastrophes a aussi été déterminante pour nos travaux. Sur la base d'études approfondies

Union internationale de secours.

dans ce sens, la plupart des assureurs immobiliers cantonaux ont introduit en Suisse l'assurance des bâtiments contre tous les risques-forces de la nature, de sorte que, aujourd'hui, les 93 % des valeurs assurées contre l'incendie auprès des établissements cantonaux, et qui s'élèvent à 26,9 milliards de francs suisses, sont couverts contre les dommages-forces de la nature. Vu que depuis le 1^{er} janvier 1936, les assurances privées contre l'incendie, contraintes de suivre l'exemple des établissements cantonaux, se sont aussi décidées à indemniser, dans une large mesure et à titre gracieux, les dommages causés par les forces de la nature, aux bâtiments et aux biens immobiliers assurés auprès d'eux, toutes les valeurs, pour ainsi dire, assurées contre l'incendie, bénéficient aujourd'hui en Suisse d'une assurance contre les dommages-forces de la nature. »

Les deux grands et importants volumes que l'Union de réassurance de Berne vient de publier sous le titre : *Elementarschäden und Versicherung*, contiennent explicitement la chronique des dommages déterminés dans les cantons de la Confédération suisse par les forces de la nature, et du développement progressif de leurs modes de réparation.

Il ne dépendra que du talent des techniciens de l'assurance de donner aux études et aux enquêtes préparatoires de la police d'assurance l'issue souhaitée, et d'acquiescer à leur industrie la gloire éclatante et peut-être le profit incalculable qui résulteraient pour cette noble branche des activités humaines d'une application pratique de notre idée.

8) Les Etats qui, à la Conférence diplomatique, ont établi la Convention, ont bien voulu y accorder un mandat extraordinaire aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge, à leurs organes internationaux, et aux autres organisations publiques ou privées capables d'exercer les mêmes activités en faveur des populations

Sénateur Ciraolo.

sinistrées, si possible en collaboration avec les Sociétés de la Croix-Rouge et avec les institutions ici mentionnées. Ces organisations ont ainsi le privilège, de par la Convention et les Statuts de l'Union, d'accomplir l'œuvre de secours dans leur zone respective pour le compte de l'Union internationale de secours. Ce mandat paraît pour la première fois dans une Convention internationale, et il élève les grandes institutions techniques de secours au rang de missionnaires de la solidarité internationale, chargées d'empêcher les forces de la nature d'accomplir tous leurs ravages. Ce mandat assure aux institutions sus-mentionnées le rôle de collaboratrices et de mandataires des Etats dans un domaine dont les premières limites ont été tracées par les fondateurs de la Croix-Rouge, et dont l'extension procède par cercles concentriques de plus en plus vastes. Les Etats délèguent les fonctions de la charité internationale à des institutions et s'engagent, par une Convention internationale, à patronner la charité même, accomplie au nom de leur fédération, et à accorder sur leur territoire respectif toutes facilités aux organisations qui sont leurs mandataires. Par le fait de cette co-responsabilité, solennellement proclamée dans un pacte international, les Etats et les institutions spécialisés dans le secours assument une fonction commune et s'engagent presque au pair dans l'action de salut.

Nous ne croyons pas qu'il ait jamais été conféré à des organisations privées un pouvoir plus grand ni un honneur plus digne.

9) Comment pourront-elles accomplir ces devoirs ? Evidemment, pour commencer, en perfectionnant l'action que les traditions respectives leur ont tracée jusqu'ici. Mais l'accord avec l'Union internationale de secours serait inutile, et il justifierait même le scepticisme des ennemis de toutes responsabilités nouvelles, si l'intervention de l'Union ne réussissait pas à élever le niveau

Union internationale de secours.

de préparation des secours, et à accroître, en les perfectionnant, les méthodes et l'outillage au service des généreux mandataires des Etats. Il faut donc que les organisations coopérantes, acceptant l'invitation de la Convention de l'Union internationale de secours, étudient avec les organes dirigeants de cette dernière, des types d'accord et de collaboration, permettant de valoriser de plus en plus la Croix-Rouge et les autres organisations similaires. Notre vœu est qu'elles soient toutes en condition d'accomplir leur travail dans les zones respectives avec le maximum de compétence, d'outillage et de ressources, au service d'un programme d'autant plus à perfectionner sur le plan national qu'il doit pouvoir largement servir désormais sur le plan international.

Pour obtenir ces résultats, ni l'Union internationale de secours, ni les organisations mentionnées ci-dessus n'ont encore mis au point tous les problèmes à résoudre et toutes les solutions à adopter. Quatre-vingts ans de travail et de mérites ont consacré les traditions des Sociétés nationales de la Croix-Rouge, lesquelles par ce fait ne voient pas sans une certaine réserve la grandeur du rôle auquel la Convention de l'Union les invite. Elles réfléchissent sur l'appel qui leur est fait par une élite de leurs amis et zélateurs qui tâchent d'établir les premiers essais d'une vie internationale mieux organisée.

Mais qu'à cela ne tienne : il arrive toujours, à toute institution, de s'arrêter au seuil d'une phase nouvelle de sa vie, avant de prendre un élan plus audacieux.

Les Sociétés de la Croix-Rouge universelle sauront mesurer la grandeur de la nouvelle mission : et elles auront à cœur de devenir les centres de toutes les grandes institutions similaires existant dans le monde, grâce auxquelles une armée de secours sera mise à la disposition de la fédération d'Etats ayant élevé le drapeau du salut des peuples. Elles comprendront que le faite de leur histoire est pour l'instant la Convention de l'Union

Sénateur Ciraolo.

internationale de secours, et que jamais une fonction plus haute ne leur a été dévolue, que celle d'être les agents d'exécution garantissant l'accomplissement d'un pacte de solidarité internationale stipulé par une universalité d'Etats.

10) Les infirmières seront l'équipe nécessaire à cette nouvelle action. Filles, sœurs, épouses et mères, elles représentent pour nous tous l'image de la pitié humaine agissante. Toutes les formes d'assistance pour le salut des peuples peuvent être révolutionnées par des changements radicaux : mais aucune réforme ne permettra jamais à l'organisation de la charité de se passer de la collaboration de femmes, préparées par la Croix-Rouge dans la technique des secours à des grandes masses de victimes. Les grands fléaux comportent la nécessité de distribuer des vivres, des médicaments, des vêtements, de construire des abris pour des familles souvent anéanties par la terreur et le désespoir devant les ruines du foyer détruit. Il s'agit d'improviser de nouveaux foyers et d'y rallumer, par la charité et les secours, la confiance dans la vie. Tous ces apports matériels et moraux exigent à la fois des compétences pratiques dans le traitement des différentes souffrances produites par les différents fléaux. Ils exigent également une souplesse d'action et une chaleur de sentiments dont seule la femme, toute dévouée à une aussi noble cause, est capable. La technique particulière qu'il faut acquérir, afin d'assurer le soulagement le plus complet possible aux souffrances d'une grande masse d'individus, les femmes sont mieux préparées par la nature à l'apprendre, car elles sont mieux adaptées à percevoir et à apaiser la souffrance humaine. Or, une population entière, devenue une épave à la suite d'une grande catastrophe ayant frappé toute sa collectivité, a une sensibilité et une réceptivité particulières qui exigent des interventions exceptionnelles et spécialisées.

Union internationale de secours.

Je vous demande donc de bien vouloir insérer dans le programme de vos écoles d'infirmières, si elle n'y figure pas encore, la connaissance de l'action et des buts de l'Union internationale de secours, et la prévision de l'œuvre que les infirmières seraient appelées à accomplir pour les populations frappées par un grand fléau. Ainsi ces apôtres actifs de la charité, chevilles ouvrières de l'action de secours et consolatrices soit des victimes de la guerre engendrée par les hommes, soit des victimes de la guerre engendrée par les éléments, seront de plus en plus les réorganisatrices des foyers et de la vie sacrée de la famille, là où les fléaux dévastateurs se seront abattus sur la société des hommes.

11) L'Union internationale de secours, pendant ses trois premières années d'existence, n'a pas eu l'occasion de fournir des interventions très signalées. Mais elle a pu recueillir des sommes importantes demandées par les secoureurs des victimes du séisme du Bélouchistan aux Indes. Et à la requête du Gouvernement britannique, au mois de décembre 1936, elle s'est reconnue compétente et a accepté de coopérer à l'organisation en Espagne d'une large action de secours aux populations non combattantes, victimes de la guerre civile, au cas où les Gouvernements intéressés agréeraient son intervention, et au cas où les Gouvernements-membres seraient disposés à lui fournir les moyens extraordinaires, nécessaires pour une mission aussi vaste et aussi coûteuse. En exprimant le vœu que les vies humaines soient de plus en plus épargnées par le déclenchement des forces brutales, l'Union internationale de secours continuera à élever les mêmes appels pour que les organisations préventives des secours soient intensifiées partout ; elle continuera à diriger et à encourager les études contre les calamités ; elle s'efforcera de propager le mot d'ordre, qu'elle a l'honneur de détenir, de la solidarité internationale ; elle persévéra dans la recherche d'une

Sénateur Ciraolo.

assurance contre les grandes calamités ; elle réagira vigoureusement contre l'égoïsme, le provincialisme et le particularisme, qui s'opposent à la conception large et agissante de notre devoir à tous, qui est de travailler à la reconstitution de l'unité de la famille humaine ; et elle demandera sans se lasser, qu'on lui assure des moyens proportionnés à la hauteur et à la grandeur de la mission qui lui a été conférée.

Nous vous demandons, à vous tous qui portez le beau titre d'experts de la souffrance des hommes, de nous aider dans ces multiples efforts.

Discussion du rapport de M. le sénateur Ciraolo.

M. Matter, conseiller juridique de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, souligne le fait que l'Union internationale de secours est une union de Gouvernements qui sont engagés à aider la Croix-Rouge par deux textes : l'art. 25 du Pacte de la Société des Nations et la Convention de 1927. Cependant les Etats qui composent l'Union internationale de secours ont comme auxiliaires principaux et presque exclusifs les Sociétés nationales de la Croix-Rouge. Celles-ci sont réunies pour perfectionner leur organisation de secours, mais elles ne doivent pas oublier qu'une de leurs tâches essentielles serait d'étudier les réflexes des foules et prévoir ceux que les catastrophes font naître spontanément, car ils nuisent grandement à la bonne exécution des œuvres de secours. Il faudrait étudier la psychologie des foules en cas de calamités ; les Croix-Rouges pourraient réunir à ce sujet des observations très utiles.

Le Dr G. Patry, vice-président du Comité international de la Croix-Rouge, est heureux que M. Matter ait souligné l'importance de l'étude de la psychologie collective. Il croit que chaque Croix-Rouge devrait l'entreprendre et s'appliquer à éduquer la foule en lui apprenant à discipliner et à diriger ses réflexes. Un tel effort devrait se constituer sur le plan national. En effet, les réflexes varient considérablement d'une population à l'autre. Les infirmières pourraient apporter à cette étude une contribution de grande valeur.