

E. BONDY,

directeur du service de secours de la Croix-Rouge américaine.

Organisation générale des secours en cas de calamités¹.

L'organisation efficace des secours en cas de guerre et de calamités exige une connaissance préalable des problèmes et des risques qui peuvent se présenter. Pendant ces calamités publiques, l'activité de la Croix-Rouge de tous les pays — et ceci a été le but principal de la Croix-Rouge américaine — s'est concentrée sur le bien-être de la population. La Croix-Rouge a cherché à faire face aux besoins humains et à rétablir dans la mesure du possible les conditions de la vie au niveau existant avant le désastre. La Croix-Rouge n'a pas voulu assumer les fonctions du gouvernement en veillant au maintien de la loi et de l'ordre, en s'occupant de la restauration des rues, des routes, des ponts, des services de voirie et des bâtiments publics. Son rôle s'est limité à venir au secours de la population. C'est ce qui explique l'importance pour la Croix-Rouge des problèmes relatifs aux êtres humains en cas de calamité et aux risques auxquels ils sont exposés.

La situation à laquelle la population doit faire face en cas de guerre et de calamité se rapporte aux moyens de se procurer les nécessités de la vie, tels que la nourriture, le logement, les vêtements et les soins médicaux. Quelle que soit la nature du désastre, ces quatre éléments représentent le nécessaire indispensable à toute vie humaine. Lorsque les familles ne peuvent se procurer le nécessaire

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). — Cf. ci-dessous, pp. 259-262.

Organisation des secours en cas de calamités.

à la suite de guerre ou de calamité, la Croix-Rouge intervient pour organiser les secours. Chaque Société de la Croix-Rouge appelée à se trouver en présence d'une telle situation devrait fixer d'avance son plan d'action et être prête à agir en cas de besoin. Cette préparation n'implique nullement que la Croix-Rouge se pose en avocat de la guerre et des calamités, pas plus que le médecin ne prend la défense de la maladie et l'homme de loi de la controverse légale. Ce serait une anomalie pour la Croix-Rouge de ne pas se préparer à faire face à ses devoirs éventuels. Dans ce but, il est indispensable d'établir un plan d'organisation des secours pour procurer à la population, en cas de besoin, la nourriture, le logement, les vêtements et les soins médicaux nécessaires. Ce que je vais exposer dans ce rapport s'applique principalement au secours en cas de calamités, mais les mêmes principes d'organisation et d'action peuvent être appliqués au secours de la population civile en temps de guerre. Je parlerai du point de vue de ma propre expérience auprès de la Croix-Rouge américaine.

La section de secours de la Croix-Rouge américaine fonctionne avec un directeur général et un personnel peu nombreux qui s'occupe de l'élaboration d'un plan d'action, de l'organisation et de la préparation des méthodes de secours, de la direction et de la surveillance des secours organisés en cas de calamité. Ce personnel est au courant, non seulement des méthodes de secours, mais aussi de l'organisation générale et du programme de la Croix-Rouge. Il agit au nom du Comité directeur qui a la responsabilité générale de l'organisation des secours. La Charte légale de la Croix-Rouge américaine rend cette société responsable pour l'organisation des secours ; en outre, grâce à son activité à travers les années, l'opinion publique s'attend à ce que la Croix-Rouge agisse pour la communauté, l'Etat ou la nation en cas de calamité publique. L'organisation des secours

E. Bondy.

est considérée comme une activité d'une importance telle que les membres du personnel des autres sections peuvent être appelés pour aider le personnel de la section de secours. Il existe en outre une réserve de plusieurs centaines de personnes expérimentées auprès des Comités locaux et des œuvres publiques et privées qui peuvent être mises à la disposition de la Section de secours.

La centralisation de la direction est utile pour plusieurs raisons : elle donne au pays un front commun pour faire face aux calamités, ce qui a pour résultat d'introduire une grande uniformité dans l'organisation et de baser l'action sur des méthodes éprouvées. Elle permet, tout en utilisant les ressources locales disponibles, d'y suppléer en faisant appel aux ressources nationales. Elle facilite la collaboration avec le Gouvernement. Elle attire la sympathie et l'aide du public. Elle est indispensable à une action locale efficace. Elle constitue le premier élément indispensable dans l'organisation des secours en cas de calamité.

L'organisation locale n'est pas moins importante que l'organisation centrale et complète son action dans la préparation des secours.

La Croix-Rouge américaine a un système de sections locales, dont chacune est responsable pour un territoire géographique, correspondant à la division en comtés et couvrant le pays tout entier. Ces sections sont constituées par le Comité central de la Croix-Rouge américaine et dérivent toute leur autorité de cette source. Ce sont les branches locales d'un organisme national. Le personnel est bénévole et comprend des hommes et des femmes d'affaires ou de professions libérales, choisis dans la région par les membres de la Croix-Rouge. Ces sections ont des comités pour l'organisation des secours, composés également de personnalités de la région. C'est par ce Comité et avec l'appui de toute la section que la Croix-Rouge prépare son action et intervient en cas de

Organisation des secours en cas de calamités.

calamité sous la direction et la surveillance des membres et du personnel du Comité central.

L'organisation locale a l'avantage d'intéresser le public de la région à l'œuvre de secours.

Les ressources locales en personnel et en matériel sont employées de cette façon. Par l'intermédiaire du Comité, les risques locaux de calamités sont étudiés et des projets sont formulés pour faire face à chaque risque comme en Amérique, les calamités publiques proviennent de sources variées : inondations, cyclônes, ouragans, incendies, explosions, tremblements de terre, épidémies et sécheresses ; chacune pose des problèmes différents, bien que les besoins humains de nourriture, de logement, de vêtements et de soins médicaux soient communs à tous. Quels que soient les risques particuliers à chaque région, la section locale de la Croix-Rouge en étudie les possibilités et y adapte son plan d'action.

La section locale facilite l'organisation rapide et immédiate des secours en cas de calamité, sans qu'il soit nécessaire d'attendre l'arrivée de représentants du siège central. La section répond immédiatement aux besoins de la population. Elle a mandat pour agir au nom de la Croix-Rouge et de la nation. Elle agit, confiante de l'appui de l'organisation nationale dont elle fait partie, dans un esprit de solidarité organisée, esprit partagé par la communauté entière dans l'aide accordée à ceux de ses membres qui sont dans le besoin à la suite des ravages causés par la nature. L'action commune de la section locale et de la Croix-Rouge avec l'étroite collaboration du personnel du siège central et de la section locale permet d'unifier les méthodes d'organisation des secours. En cas de calamité, la section locale s'occupe des besoins les plus urgents, avise le siège central, qui envoie des représentants sur les lieux du désastre pour diriger les secours : on pourvoit aux besoins de personnel et de matériel ; on réunit les fonds nécessaires pour faire

E. Bondy.

face au budget par une souscription publique, et on aide les familles qui manquent de ressources nécessaires pour se réadapter à la vie.

L'administration financière des secours en cas de calamité se présente sous un double aspect : d'abord, il est important que la Croix-Rouge dispose de ressources ou de crédits suffisants lui permettant de faire des dépenses immédiates afin de pouvoir répondre aux besoins urgents de secours sans attendre les fonds venant de souscriptions publiques ou d'autres sources. La Croix-Rouge américaine dispose d'un fonds spécial pour les secours en cas de calamité, pris sur son budget annuel. Une partie de ce fonds est employée pour les besoins immédiats et pour compléter les ressources locales et les fonds souscrits par la suite. En outre, le siège central a créé un fonds de roulement pour les secours, sur lequel on peut faire des prélèvements pour faire face aux frais qui ne sont pas couverts par une souscription publique, lorsque les dépenses dépassent la somme autorisée par le budget annuel. Le fonds de roulement est renouvelé par des reliquats des sommes allouées aux secours et qui n'ont pas été entièrement dépensées. D'après l'expérience de la Croix-Rouge américaine depuis un grand nombre d'années, les fonds nationaux couvrent environ un tiers des dépenses totales de la Croix-Rouge en matière de secours, les deux autres tiers étant couverts par des souscriptions publiques faites au moment du désastre.

Le deuxième aspect de l'administration financière se rapporte à l'obtention de fonds pour couvrir la plus grande partie des frais occasionnés par chaque désastre nouveau, ce qui représente les deux tiers de la somme nécessaire. Ces fonds, réunis au moment du désastre, ont toujours été obtenus par des souscriptions publiques. La Croix-Rouge américaine n'a jamais reçu de subvention du Gouvernement, bien qu'elle ait bénéficié, comme on le verra par la suite, de certains services et matériaux du

Organisation des secours en cas de calamités.

gouvernement. Aussitôt que le budget de secours a été estimé et que le siège central de la Croix-Rouge a fixé sa contribution au budget, dans chaque cas particulier, on fait un appel au public. Lorsque les dommages sont limités, les frais sont généralement couverts par les contributions locales. La mesure des besoins détermine l'étendue de l'appel financier qui s'adresse parfois à un Etat ou à une région, et quelquefois au pays tout entier.

Durant les dix dernières années il n'y a eu que six cas pour lesquels on a demandé la contribution de toute la nation à un fonds national de secours. C'était à l'occasion des cyclones de la Floride et des Indes occidentales en 1926 et 1928, du tremblement de terre au Japon, des inondations du Mississippi en 1927, de la sécheresse de 1930-31, des inondations du printemps et des cyclones de 1936. Dans chaque cas, les souscriptions ont dépassé les sommes demandées.

La section locale se charge de réunir l'argent dans la région dont elle s'occupe. Les activités de la Croix-Rouge américaine durant la guerre mondiale ont été subventionnées de la même manière, par un appel à la nation entière pour une souscription publique. Dans les pays où les Sociétés de la Croix-Rouge sont subventionnées par le gouvernement, les activités de secours en cas de calamités, seraient sans doute subventionnées soit entièrement par le gouvernement soit par combinaison du gouvernement et d'une souscription publique. Dans tous les cas, il est important de fixer la somme nécessaire pour chaque calamité et de suivre un plan déterminé pour l'obtention des fonds nécessaires.

Dans les appels que la Croix-Rouge américaine adresse au public pour des contributions en cas de calamité, on utilise toutes les méthodes connues de publicité et de propagande. Des articles sur les besoins de secours et le plan de secours de la Croix-Rouge sont publiés dans les journaux. Des exposés sont transmis par T.S.F. et les

E. Bondy.

meilleurs speakers de T.S.F. font des appels au public. On s'adresse aux réunions et aux groupements organisés. Des lettres sont envoyées aux contributeurs éventuels. Un film de la situation est parmi les actualités dans les cinémas. Le public est prié d'adresser ses contributions au siège de la section locale de la Croix-Rouge. A côté des mesures de propagande employées pour attirer les souscriptions, on sollicite directement les contributions individuelles. Le Comité local de la Croix-Rouge fait une liste des personnes capables de faire des dons. Des quêteurs bénévoles sont recrutés parmi les hommes et les femmes de la localité qui sont dans les affaires ou les professions libérales. Ils se rendent chez les donateurs probables, afin de leur demander une contribution au fonds de secours de la Croix-Rouge. Les méthodes décrites ci-dessus pour l'obtention de fonds de secours ont eu beaucoup de succès, même dans les périodes de dépression, et ont permis à la Croix-Rouge de continuer son œuvre de secours sans baisser le niveau des services et des secours accordés.

La Croix-Rouge américaine n'occupe pas seulement la position d'une organisation démocratique populaire, composée de millions de membres de tous âges, et subventionnés par des contributions individuelles pour les secours en cas de calamité, mais elle occupe aussi une position semi-gouvernementale du fait de la charte qui lui a été donnée par le Congrès des Etats-Unis. Le Président des Etats-Unis est le Président de la Croix-Rouge américaine. Un tiers du Comité directeur de la Croix-Rouge américaine est nommé par le Président, les deux autres tiers par les sections locales et le Conseil d'administration. Par conséquent, il est naturel que la Croix-Rouge ait toujours obtenu la collaboration cordiale du gouvernement fédéral et des autorités régionales et locales dans ses œuvres de secours. Le gouvernement n'a jamais mis des fonds à la disposition de la Croix-

Organisation des secours en cas de calamités.

Rouge américaine mais il a contribué par des dons importants de matériel à l'œuvre de secours de la Croix-Rouge en cas de calamité. Les services du bureau météorologique des Etats-Unis permettent à la Croix-Rouge de prévoir les cyclones et les inondations éventuels et de prendre les mesures préliminaires en vue de ces calamités. Les officiers du génie mettent à la disposition de la Croix-Rouge leurs connaissances sur l'aménagement des rivières, le niveau de l'eau et le contrôle des inondations. La T.S.F. et autres moyens de communication de l'armée, de la marine et du service des côtes peuvent être utilisés par la Croix-Rouge en cas de besoin.

Les services d'experts sur les questions agricoles, industrielles et de crédit sont fournis à la Croix-Rouge par l'intermédiaire des bureaux compétents. Il existe un accord entre la Croix-Rouge et le service des côtes, l'armée et la marine pour que cette société puisse utiliser le personnel et les disponibilités de ces organismes pour le sauvetage, l'évacuation des réfugiés ou le transport du personnel de la Croix-Rouge. La Croix-Rouge peut emprunter à l'armée et à la marine le matériel dont elle a besoin, tels que tentes, lits, couvertures, ustensiles de cuisine. Les ressources du gouvernement en matière de crédit, d'assistance au travail, et d'assurance sociale sont connues de la Croix-Rouge qui peut les utiliser pour les victimes des calamités. Ainsi la collaboration du gouvernement est un facteur important dans l'organisation des secours.

Il existe pareillement un accord entre la Croix-Rouge, les organisations privées et les groupes professionnels. Grâce au service d'enrôlement des infirmières, la Croix-Rouge recrute les infirmières nécessaires en cas de calamité. Toutes les infirmières peuvent s'enrôler et celles qui sont appelées par la Croix-Rouge pour servir en cas de calamité reçoivent un traitement fixe et le paiement de leurs frais. Les médecins et les dentistes sont organisés

E. Bondy.

par leurs associations professionnelles et par représentation sur les comités locaux, en particulier par un sous-comité sur l'assistance médicale dont le président est généralement un médecin. Il est le plus souvent admis que les médecins donnent leurs services gratuitement aux personnes atteintes par une calamité et à la Croix-Rouge. Sur ce point, la Croix-Rouge cherche à maintenir des relations normales entre le médecin et le patient. La Croix-Rouge a son médecin-chef attitré et fait appel aux médecins pour la surveillance des services de médecine et d'hygiène, lorsque la nature du désastre le rend nécessaire. La Croix-Rouge ne cherche nullement à supplanter les fonctionnaires du gouvernement dans les services d'hygiène, mais les complète dans les cas nécessaires.

A côté de ces groupes professionnels, un grand nombre d'organisations nationales et locales travaillent en collaboration avec la Croix-Rouge en cas de calamité, tels que les œuvres d'hygiène sociale, les hôpitaux, les églises, etc.

Grâce à son organisation, à sa situation nationale et locale, à ses rapports avec le gouvernement et les différentes œuvres, la Croix-Rouge est l'organisme universellement reconnu pour les secours en cas de calamité. Son comité sur la préparation des secours comprend neuf sous-comités, prêts à agir en cas de calamité, et qui se rapportent aux services suivants : surveillance, sauvetage, assistance médicale, logement, nourriture, vêtements, transport et communication, enregistrement et information, collecte de fonds et propagande. Ces comités se chargent des différents services de secours. Après avoir fait face aux besoins les plus urgents, l'œuvre de secours se concentre uniquement sur la réadaptation des familles. Chaque comité doit se procurer le matériel et le personnel nécessaires pour son travail. Il existe un service centralisé pour certains achats et une centralisation de certains services, tels que les transports et communications, les

Organisation des secours en cas de calamités.

collectes de fonds et le service d'information. Les secours et les services rendus aux familles sont décrits plus en détail dans un autre rapport, mais le plan d'organisation que nous venons de poser a donné pendant des années d'expérience des preuves de son efficacité pour l'organisation des secours en cas de calamité.

Présentation du rapport de M. Bondy.

M. Bondy résume tout d'abord son rapport, dont le texte, distribué aux experts, est publié ci-dessus. Il illustre ensuite l'activité de secours de la Croix-Rouge américaine par des exemples tirés de l'année 1936¹. Enfin, se référant au mémoire sur les secours en cas de calamité, il rappelle les principes qui doivent diriger l'action des médecins et des infirmières.

- 1) Le devoir de s'occuper des malades et des blessés incombe en premier lieu aux médecins des localités sinistrées (qui, en général, donnent leurs soins gratuitement) ; la Croix-Rouge ne leur enlève pas cette responsabilité.
- 2) La Croix-Rouge s'efforce de rétablir aussi rapidement que possible entre médecins et malades la relation qui existait entre eux avant la calamité ; elle fait de même pour les rapports entre infirmières et malades.
- 3) La Croix-Rouge trouve la plupart du temps les médecins disposés à traiter gratuitement les gens qui ne peuvent les payer.
- 4) La Croix-Rouge s'entend avec les hôpitaux locaux pour leur confier des malades ; la Société paie les soins qu'ils y reçoivent s'ils ne peuvent pas le faire eux-mêmes.
- 5) Des infirmières pour le service des calamités ont été enrôlées comme infirmières de la Croix-Rouge et leurs services ont été procurés par les comités locaux de Croix-Rouge.
- 6) La surveillance de la santé publique incombe au département d'hygiène publique (contrôle des épidémies, etc.) ; quand la Croix-Rouge peut agir comme son auxiliaire, elle offre son aide au département en fournissant des vaccins, en établissant des hôpitaux, en envoyant des officiers de la Santé publique, etc.

¹ Cf. *Revue internationale*, février 1937, pp. 161-174.