

CONGRÈS DU CENTENAIRE DE LA CROIX-ROUGE INTERNATIONALE

Genève, 28 août - 10 septembre 1963

CONSEIL DES DÉLÉGUÉS

**La responsabilité de la Croix-Rouge
dans le domaine des soins infirmiers**

(point 5 de l'ordre du jour provisoire
de la Commission de la Santé et des Affaires sociales)

**Rapport présenté
par le Comité International de la Croix-Rouge**



Genève
Mai 1963

LA RESPONSABILITE DE LA CROIX-ROUGE DANS

LE DOMAINE DES SOINS INFIRMIERS

Introduction

A maintes reprises déjà, notamment lors des deux dernières Conférences internationales de la Croix-Rouge, le CICR a attiré l'attention des Sociétés nationales sur leur responsabilité dans le domaine des soins infirmiers et sur le rôle qu'elles devaient jouer dans le recrutement et la formation du personnel appelé à donner ces soins. En particulier, le CICR rappelait que c'était précisément pour renforcer les Services de santé des forces armées, en mettant à leur disposition, en temps de conflit, du personnel sanitaire formé dès le temps de paix, que la Croix-Rouge avait été créée il y a un siècle, et il soulignait que cette tâche, si elle avait, avec le temps, perdu dans certains pays de son urgence, n'en restait pas moins, dans les autres, un objectif aujourd'hui toujours valable et important.

Certaines hésitations, toutefois, semblent subsister encore sur ce point au sein de plusieurs Sociétés nationales, qui restent dans l'incertitude quant à la nature exacte et l'étendue des responsabilités qu'elles peuvent ou doivent assumer dans ce domaine. Aussi le CICR juge-t-il à propos de reprendre ici l'ensemble du problème et d'en présenter à nouveau les données.

L'évolution du rôle de la Croix-Rouge

Nées pour secourir les victimes militaires des conflits, dans le cadre des Services de santé des armées, les Sociétés nationales devaient presque nécessairement, pour acquérir de l'expérience et se développer, ou simplement rester vivantes, confier en temps de paix déjà des tâches sanitaires à leur personnel infirmier. Ainsi, les Sociétés des premiers temps ont peu à peu débordé le cadre étroit qui leur était tracé - et cela avec une ampleur d'autant plus grande que leur pays bénéficiait d'une plus longue période de paix - et ont assumé des activités de caractère sanitaire en faveur de catégories toujours plus étendues de civils victimes d'évènement de toutes sortes, échappant ainsi au risque de périr par inaction.

D'un autre côté, les Services de santé militaires eux-mêmes ont fait l'objet, depuis la fin du siècle dernier et dans un grand nombre de pays, notamment chez les grandes Puissances, d'une amélioration croissante en personnel, en matériel et aussi en efficacité. Cette évolution, due essentiellement aux progrès des sciences médicales et de la technique, a eu pour conséquence que les Sociétés nationales de la Croix-Rouge de ces pays se sont senties moins indispensables, et plus libres de se vouer davantage à des

oeuvres d'assistance civile. Devant les besoins constants de la population, qui s'amplifiaient même en raison de l'accroissement démographique - alors que les besoins militaires perdaient de leur acuité et ne se manifestaient plus que rarement - ces Sociétés ont eu naturellement tendance à devenir essentiellement des auxiliaires des pouvoirs publics civils en temps de paix, perdant ainsi de vue l'objectif premier de l'institution.

La responsabilité des jeunes Sociétés nationales

Quant aux Sociétés nationales récemment formées, la plupart ont pris pour modèle les Sociétés plus anciennes et se sont inspirées de leur programme d'action. Dans certains cas même, ce programme leur a été en quelque sorte laissé en héritage, lorsque, leur pays accédant à l'indépendance, les jeunes Sociétés ont repris les tâches assumées par la branche locale de la Société nationale de l'Etat qui détenait la souveraineté. Ces tâches n'englobaient naturellement pas l'assistance au Service de santé de l'armée, qui était du ressort de la métropole, et consistaient uniquement en des actions de secours diverses au bénéfice de la population. Il en résulte aujourd'hui que ces jeunes Sociétés restent le plus souvent à l'écart des problèmes difficiles que posent à l'Etat l'organisation et le développement des Services de santé des nouvelles armées, et principalement le recrutement et la formation d'un personnel sanitaire qualifié.

Cette situation peut paraître regrettable. Alors que les organisations secourables compétentes pour venir en aide à la population ne manquent pas, dans chaque pays, seule parmi elles la Société nationale de la Croix-Rouge est habilitée à prêter ses bons offices au Service de santé et concourir avec lui à la formation du personnel infirmier et la préparation du matériel sanitaire. Sans doute, la plupart de ces jeunes Sociétés contribuent à former du personnel infirmier (secouristes, infirmières, etc.), mais elles n'ont en vue que les besoins civils immédiats. Il ne suffirait cependant que d'un effort un peu plus grand pour que ce personnel reçoive une instruction supplémentaire et puisse, en vertu d'accords spéciaux, apporter un concours utile à l'armée, le moment venu.

La Croix-Rouge et les situations d'urgence

Une des tâches essentielles de la Société nationale est de porter assistance aux pouvoirs publics lorsqu'un événement grave et exceptionnel frappe le pays et que ces pouvoirs ne sont plus en mesure d'y faire face avec leurs seuls moyens.

I. En temps de paix

Les situations d'urgence peuvent surgir en tout temps, à l'improviste : catastrophes naturelles, grandes épidémies, afflux soudain de réfugiés, etc. Les besoins en personnel infirmier, professionnel et auxiliaire, naîtront alors subitement, et c'est à la Société nationale, en premier lieu, qu'il appartiendra de prendre toutes initiatives pour couvrir ces besoins. Elle veillera donc, dès le début, en liaison avec les autorités responsables de la santé publique, à ce qu'on forme un personnel aussi nombreux que possible. Dans cette tâche si importante, elle trouvera auprès des organisations internationales de la Croix-Rouge, notamment auprès de la Ligue, tout l'appui et les conseils qui lui seront nécessaires.

II. Les conflits

Les situations d'urgence nées d'un conflit sont celles que les Sociétés nationales de la Croix-Rouge, entre toutes les organisations secourables, ont seules la mission spécifique d'affronter, et en vue desquelles précisément elles ont été créées.

Certes, la Croix-Rouge tout entière est la première à souhaiter que la guerre soit enfin abolie. Mais, pour ne point faillir à sa mission - qui est d'ailleurs déjà un élément pacificateur - la Croix-Rouge doit se tenir prête, en toute hypothèse, à venir en aide aux victimes qu'un conflit pourrait susciter. Ce conflit, d'ailleurs, peut fort bien ne pas frapper le pays même, mais ses voisins. La Société nationale, neutre, impartiale, doit pouvoir prêter le renfort de son personnel infirmier, de son matériel, et venir à l'aide des Sociétés soeurs frappées par la guerre. Cette assistance, en vérité, reste fondamentalement une oeuvre pacificatrice.

Les diverses sortes de conflits qui, par l'afflux considérable de blessés qu'ils provoquent, impliquent l'action de la Croix-Rouge nationale, peuvent être rangés par ordre croissant d'importance, ordre qui sera peut-être aussi, parfois, celui de leur probabilité.

A. - Les conflits entre pays voisins

Mentionnons tout d'abord le conflit évoqué déjà ci-dessus et qui se déroule au-delà des frontières. Qu'il s'agisse d'une guerre civile ou d'une guerre entre Etats, il peut provoquer l'exode des populations et une arrivée massive de blessés, militaires ou civils. La tâche principale de la Société nationale sera ici de mettre rapidement sur pied, aux frontières et dans les zones avoisinantes, des postes sanitaires chargés d'accueillir les victimes, de les soigner, de les trier et de les évacuer vers les hôpitaux de l'arrière, en liaison avec les Autorités civiles et l'armée.

B. - Les conflits internes

Il faut envisager ensuite les conflits internes qui peuvent déchirer le pays lui-même.

A notre époque, qui voit le bouleversement de maintes anciennes structures politiques, raciales, sociales, où nombreux sont les Etats nouveaux qui n'ont point encore trouvé leur équilibre, où les passions sont vives et facilement déchaînées, il est du devoir des Sociétés nationales de prendre sans tarder, dans le domaine du personnel infirmier notamment, toutes les mesures qui lui permettront de faire face à n'importe quelle situation d'urgence, et particulièrement à celle-ci. Ces Sociétés seront probablement les seules, en raison de leur neutralité, de leur indépendance, de leur caractère strictement humanitaire, à se tenir, sans être suspectées, en dehors de la lutte fratricide et à apporter indistinctement leur assistance à toutes les victimes. Si, dès leurs débuts, elles ont su gagner la confiance de toutes les couches de la population et convaincre les pouvoirs de leur impartialité, elles pourront sans doute, comme certains exemples récents l'ont montré, contribuer à sauver maintes vies humaines.

Bien entendu, des plans d'action précis ne sauraient être tracés ici à l'avance. Il s'agira sans doute d'improviser, selon les besoins et le moment.

C. - La guerre limitée

L'on doit ensuite envisager le cas du conflit armé limité, qui met aux prises deux ou plusieurs Etats, dont le pays en cause, et qui sera mené au moyen d'armes dites conventionnelles.

C'est là sans doute une des situations les plus graves qu'aura à affronter la Société nationale, et qui exigera d'elle des efforts soutenus, principalement dans le domaine du personnel infirmier. Auxiliaire statutaire des Services de santé, la Société faillirait à sa mission si elle n'était pas en mesure de contribuer aux charges accrues de ces Services.

Cette contribution joue un rôle important en temps de guerre. Certes, ces Services ont été considérablement améliorés et renforcés, mais la science médicale et la technique ont également progressé, et exigent un nombre toujours croissant de personnel médical et para-médical, à tous les échelons. Ce personnel, cependant, manque presque partout, dans les pays en voie de développement surtout, et cette carence pose de sérieux problèmes, déjà en temps de paix. Ainsi, dans quelques rares régions privilégiées, on trouve un médecin et deux infirmières pour 400 habitants, alors que d'autres n'ont qu'un médecin pour 140.000 et une infirmière pour 100.000 habitants. Ces différences apparaissent également au sein des armées. Pour certaines grandes Puissances, l'effectif du Service de santé atteint le 10 % approximativement de l'effectif total des forces armées; dans les autres pays, qui sont la majorité, cette proportion peut descendre jusqu'à 2 % seulement. L'on peut,

dans ces derniers cas, affirmer que, sur le plan sanitaire, les armées de ces pays sont dans une situation proche de celle qui prévalait en Europe il y a un siècle, et que, si elles devaient être engagées sur une grande échelle, on courrait le risque de voir se répéter le désastre de Solférino.

Il est donc de première importance que, dans ces pays tout au moins, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge fassent revivre l'esprit qui animait les pionniers du mouvement, les premiers Comités d'aide aux militaires blessés, et consacrent ce qu'elles peuvent de leurs forces et de leurs ressources à soutenir leur Service de santé, pour assurer au mieux la survie des soldats de leur pays engagés dans un conflit. Elles seules peuvent jouer ce rôle, et plusieurs voies leur sont ouvertes.

1. - La Société peut créer, dès le temps de paix, des écoles d'infirmières et d'infirmiers, ou d'aides-infirmières. Ces écoles dispenseront un enseignement professionnel complet, auquel viendront s'ajouter des cours théoriques sur les méthodes les plus récentes employées dans les soins d'urgence, et des exercices pratiques visant à développer l'esprit d'initiative et l'ingéniosité des élèves par l'improvisation d'appareils de fortune.

A ce stade, le personnel infirmier ainsi formé sera apte à intervenir dans les situations urgentes les plus courantes. Mais, pour second utilement les services sanitaires militaires en temps de guerre et pouvoir s'y incorporer, ce personnel devra recevoir un enseignement supplémentaire. En particulier, il devra se familiariser avec la discipline et les règlements militaires, connaître les méthodes de "nursing" en usage dans les établissements sanitaires de l'armée, et aussi être dûment instruit des principes et des règles du droit de la guerre, notamment des Conventions de Genève.

En vertu d'accords conclus entre l'Armée et la Société nationale, le personnel ainsi instruit sera mis à la disposition du Service de santé, dès l'ouverture d'un conflit et selon les besoins.

2. - Dans de nombreux pays, la Société nationale n'est pas en mesure de créer ni de gérer elle-même une école de formation du personnel infirmier, faute de ressources financières ou d'enseignants. Seul l'Etat, le plus souvent, parfois certaines grandes institutions privées, peuvent assumer cette tâche. En revanche, la Société est compétente pour offrir de prendre elle-même en charge une partie de l'enseignement dispensé dans ces écoles - ou de veiller à ce que cet enseignement soit donné - notamment pour ce qui a trait aux soins d'urgence, aux principes de la Croix-Rouge et aux Conventions de Genève.

3. - Les Sociétés nationales assumeront également, dans la mesure du possible, la responsabilité de former des auxiliaires-volontaires, aides précieuses, indispensables en cas de conflit. Leur formation comporte essentiellement un enseignement théorique et pratique des soins aux malades

sous la surveillance de l'infirmière, outre les soins au foyer, si utiles en temps de paix; les volontaires masculins suivront surtout des cours pour brancardiers.

4. - Notons encore que les Sociétés nationales peuvent jouer un rôle important en donnant une formation de brancardiers à certains corps de troupe qui pourraient éventuellement servir d'infirmiers, si le nombre de blessés l'exigeait. En outre, elles pourront utilement offrir à l'armée de contribuer aux cours de premiers soins qui sont de plus en plus fréquemment donnés aux soldats combattants eux-mêmes.

D. La guerre totale

Nous avons jusqu'ici considéré la responsabilité de la Croix-Rouge, sur le plan des soins infirmiers, dans les cas de catastrophes naturelles, de conflits internes, de conflits hors des frontières, et enfin dans les cas de conflits localisés menés avec des armes conventionnelles. Il faut maintenant, en dernière éventualité, aborder la situation d'urgence extrême, la plus tragique, celle du conflit où seraient employées les armes les plus modernes de destruction massive et qui, par là même, prendrait sans doute un caractère général.

Ce n'est pas sans quelque hésitation que le CICR aborde ici cet important sujet. L'hypothèse de la guerre généralisée et nucléaire suscite, en effet, une profonde angoisse. Le CICR, la Croix-Rouge tout entière ne sauraient accepter l'idée de la guerre indiscriminée, qui détruirait toute vie, et ils sont les premiers à souhaiter qu'elle n'ait jamais lieu.

Mais cette hypothèse, néanmoins, doit être envisagée. Elle doit l'être parce que certains Etats, qui ont les moyens de mener une telle guerre, ne la tiennent pas pour impossible, et parce que la Croix-Rouge failirait à sa mission si elle ne demeurait pas prête, en toutes circonstances, à sauver ce qui peut l'être encore.

Dans le domaine du personnel infirmier, la guerre généralisée pose des problèmes immenses, non seulement aux Sociétés nationales, mais aux Etats eux-mêmes. Les pays dits "avancés", qui sont bien conscients de ces problèmes et qui ont des services sanitaires militaires et civils largement développés, savent déjà que pour couvrir vraiment, sur le plan sanitaire, les besoins d'une guerre nucléaire totale, il faudrait encourager une préparation en personnel et en matériel qui paraît excéder les moyens actuels.

Les autres pays, notamment les pays en voie de développement, ont aujourd'hui pour principale préoccupation de s'équiper, afin de faire face, tant bien que mal, aux besoins du temps de paix, nés de situations d'urgence "normales". Les besoins que suscitent une guerre moderne générale leur posent des problèmes d'un ordre de grandeur qui les dépasse totalement. Il

est à craindre que les Sociétés nationales de ces pays - Sociétés auxquelles le présent rapport s'adresse particulièrement - ne soient d'emblée rebutées par le caractère inaccessible du but proposé.

Le CICR estime cependant que tous efforts doivent être tentés pour que chaque pays soit, dans la mesure de ses moyens, aussi bien équipé que faire se peut pour affronter les situations extrêmes. Ce n'est pas parce qu'il apparaîtrait impossible de leur faire face adéquatement, avec tous les moyens appropriés en hommes et en matériel, qu'il faudrait renoncer à les envisager.

En se préparant aussi bien que possible à l'éventualité d'une guerre générale, les Sociétés nationales n'assumeraient d'ailleurs pas une responsabilité nouvelle, distincte de celles qu'elles assument déjà dans la perspective de situations d'urgence plus "normales". Ces responsabilités sont les mêmes, et seule les sépare l'ampleur des préparatifs. Si une Société s'est tenue prête à satisfaire aux nécessités d'un conflit localisé, elle disposera déjà de moyens non négligeables pour aider à résoudre certains des problèmes posés par la guerre nucléaire.

Dans l'état actuel des connaissances, l'assistance aux victimes en cas de guerre nucléaire pose des problèmes de trois ordres (1) :

- 1) Disposer du plus grand nombre possible de personnel infirmier qualifié.
- 2) Mettre au point le dispositif de secours (postes sanitaires à la périphérie des grandes agglomérations, triage, évacuation, etc.).
- 3) Lutter contre la radio-activité.

La première de ces tâches n'est pas nouvelle; elle n'est que l'extension, le développement à son maximum du rôle propre des Sociétés nationales : mettre du personnel sanitaire à la disposition des pouvoirs publics.

La seconde présente des aspects nouveaux. Le caractère des armes modernes exige une autre localisation des établissements sanitaires et des postes de premier secours et une autre articulation entre eux. Un tel bouleversement ne saurait être apporté en temps de paix, et bien rares sont les pays qui pourraient déjà mettre définitivement en place les structures nouvelles, en sus des établissements normaux du temps de paix.

(1) Nous n'aborderons pas ici le rôle des Sociétés nationales dans le domaine de la protection civile proprement dite, problème qui est traité ailleurs.

Mais ces structures doivent être étudiées et planifiées sans plus attendre et leur réalisation poussée aussi loin que le permettent les moyens et les circonstances. Bien entendu, les Sociétés nationales ne sauraient ici oeuvrer seules. De tels plans ne peuvent être établis qu'à l'échelle gouvernementale et la responsabilité en incombe aux Autorités militaires et civiles.

La troisième de ces tâches est nouvelle. Le personnel infirmier doit aujourd'hui être dûment instruit des méthodes protectrices et thérapeutiques permettant de lutter contre les effets des radiations. Davantage même, c'est toute la population du pays qui devrait être informée des dangers nouveaux qui la menacent et des moyens élémentaires d'y parer. Il faut en effet considérer que ce danger n'est pas lié à la seule guerre atomique, mais qu'il peut se présenter en tout temps, en raison non seulement des essais d'armes effectués de part et d'autre, mais aussi de l'usage pacifique de l'énergie nucléaire, qui va s'accroître rapidement.

Conclusions

Dans le domaine des soins infirmiers, la responsabilité des Sociétés nationales s'appuie entièrement sur leur caractère d'organismes auxiliaires des pouvoirs publics et de l'armée.

En temps de paix, elles contribuent à améliorer, en nombre et en qualité, les services de la Santé publique. Dans cette activité, elles trouvent aide et appui auprès de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, qui les conseille et coordonne leur activité.

Elles se préparent en outre, et c'est là une responsabilité qui leur est spécifique, à aider les autorités à faire face, sur le plan sanitaire, à des situations d'urgence. Ces situations sont caractérisées par un afflux soudain et considérable de victimes, qu'elles soient le fait de catastrophes naturelles ou de conflits, dans le pays même ou dans d'autres pays, à l'aide desquels il faut aller. Dans les situations de conflit, c'est le Comité international de la Croix-Rouge qui est compétent pour appuyer les Sociétés nationales, les conseiller et s'entremettre, le cas échéant, pour la mise en oeuvre de leur action secourable.

Cette responsabilité générale des Sociétés nationales exige d'elles qu'elles assurent, directement ou indirectement, la formation d'un personnel infirmier suffisant. On peut, à cet égard, envisager les mesures suivantes :

- 1) Une collaboration étroite s'établira, en premier lieu, entre la Société et les Services de santé militaires et civils, qui participeront à l'élaboration des plans d'action et pourront contribuer à leur exécution.

2) La Société collaborera également avec le corps médical et les associations nationales groupant les membres des diverses professions médicales, les infirmières, les infirmiers, et aussi les assistantes sociales.

3) Le statut du personnel infirmier que la Société mettra à disposition du Service de santé de l'armée sera fixé avec précision par des textes officiels (1).

4) Les plans d'action doivent prévoir au minimum les mesures propres à assurer

- a) le recrutement du personnel,
- b) sa formation,
- c) son emploi.

Le recrutement, tâche de grande envergure, ne peut se faire qu'à l'échelon national, et exige donc une collaboration étroite entre toutes les autorités intéressées.

La formation comprend non seulement la formation professionnelle ordinaire, mais aussi une formation spéciale pour les situations d'urgence, le "nursing" militaire, la lutte contre la radioactivité et la connaissance des principes de la Croix-Rouge et des Conventions de Genève.

Par "emploi de personnel", il faut entendre, d'une part, sa mise à disposition de l'armée, des Services de la Santé publique et de la Protection civile, son activité dans les établissements hospitaliers ordinaires du pays, mais aussi, d'autre part, la constitution d'équipes ou de postes sanitaires, fixes ou mobiles, aptes à remplir leur rôle dans n'importe quelle situation d'urgence.

5) Les plans d'action de la Société prévoiront également la possibilité d'une assistance internationale, c'est-à-dire l'envoi, dans un ou plusieurs pays frappés par un cataclysme ou un conflit, d'équipes sanitaires composées de médecins, d'infirmières ou d'infirmiers et accompagnées ou non ce matériel sanitaire.

Ces équipes peuvent être mises à la disposition, soit de l'armée du pays en question (cas prévu par l'article 27 de la première Convention de Genève de 1949), soit de sa Société nationale, soit encore des organismes internationaux de la Croix-Rouge, CICR ou Ligue, pour les assister dans leur action humanitaire.

(1) Voir sur ce sujet le rapport présenté par le CICR à la XVIIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge (Toronto, 1952) - Document No 20.

6) La Société nationale proposera qu'un enseignement portant sur les premiers soins soit donné, par elle ou par d'autres, et, autant que faire se peut, à tous les membres combattants des forces armées, aux membres de la police, de la gendarmerie et des services du feu.

7) La Société nationale enfin, établira un plan d'enseignement des premiers soins, étendu à toute la population, tel qu'après un certain délai il y ait une personne au moins par foyer qui possède le minimum des connaissances nécessaires dans ce domaine.

*

Le CICR souhaite que les Sociétés nationales, en particulier les jeunes Sociétés en voie de développement, accordent au problème de la formation du personnel infirmier leur plus sérieuse attention et l'inscrivent en tête de leurs programmes, Institutions secourables neutres, impartiales et indépendantes, membres d'un mouvement universel puissant et respecté, elles seules, le plus souvent, sont en mesure de jouer, dans ce domaine, un rôle vraiment efficace, et cela surtout lorsque la haine et les passions partisans ensanglantent le pays. L'accroissement des besoins immédiats, les dangers de toutes sortes qui menacent les populations demandent impérieusement qu'elles assument cette responsabilité. En le faisant, elles joueront un rôle pleinement conforme à leur mission propre.
