

X^{me} CONFÉRENCE INTERNATIONALE DE LA CROIX-ROUGE

GENÈVE, 30 mars 1921

RAPPORT

PRÉSENTÉ A LA

X^{me} CONFÉRENCE INTERNATIONALE DE LA CROIX-ROUGE

SUR LE THÈME :

**Les Rapports de la Croix-Rouge
avec les autres Organisations philanthropiques:
a) nationales ; b) internationales**

Par le Sénateur Giovanni CIRAOLO

Président de la Croix-Rouge italienne



GENÈVE

IMPRIMERIE DU „JOURNAL DE GENÈVE”, RUE GÉNÉRAL-DUFOUR, 5-7

1921

27 bis

X^{me} CONFÉRENCE INTERNATIONALE DE LA CROIX-ROUGE

Genève, 30 mars 1921.

CROIX-ROUGE ITALIENNE

Les rapports de la Croix-Rouge avec les autres organisations philanthropiques :

a) Nationales. — b) Internationales.

Rapport de la Croix-Rouge avec les organisations nationales d'assistance

Dans tous les pays, il existe des institutions qui ont pour but la défense de la santé et du bien-être, le secours aux malheureux qui tombent victimes de la maladie et de la misère, le soulagement des souffrances humaines, l'éducation hygiénique du peuple, etc.

Mais cette activité bienfaisante — d'assistance, de prévoyance, de secours, — est exercée partout sans coordination ; d'une façon confuse pendant les périodes de calme, d'une façon tumultueuse au cours des périodes agitées de la vie nationale.

Il y a un grand nombre de bonnes institutions, — dues le plus souvent à l'initiative privée — mais chacune d'elles exerce sa propre activité sans se soucier de ce que font les autres, de sorte qu'elles n'arrivent pas à suffire aux besoins de secours des populations, tandis qu'elles pourraient y pourvoir, — sans augmentation de frais ou de force de travail, — si leur activité était coordonnée, si elles obéissaient à une autorité commune, si elles recevaient de cette autorité supérieure, volontairement reconnue, une division rationnelle du travail, suivant un plan d'assistance soigneusement étudié dans tous ses détails, par des personnes compétentes formant la dite autorité supérieure.

A côté des institutions philanthropiques et d'assistance qui existaient déjà, la guerre a donné origine à un très grand nombre d'institutions nouvelles qui ont pourvu à secourir les femmes,

les enfants, les veuves, les orphelins des combattants, au moyen d'initiatives différentes, pour la plupart très efficaces.

La guerre a réveillé partout de grandes énergies sentimentales. Mais le sentiment ne suffit pas ; une bonne organisation est nécessaire. Malheureusement aucun pays n'avait la grande expérience nécessaire pour cette organisation ; ils manquaient surtout de *centres de coordination*.

C'est pour cela que, dans son ensemble, l'œuvre gigantesque de secours, accomplie dans chaque pays, a exigé des moyens encore plus gigantesques, a donné lieu à du gaspillage, à des multiplications inutiles des coûteuses activités pour le bien. Et cette consommation d'énergies, devenue dissipation, a eu vite fait d'épuiser les sources de la bienfaisance. C'est pourquoi un grand nombre d'institutions nées au cours de la guerre sont rapidement disparues, tandis qu'elles auraient pu continuer à fonctionner utilement, même après la fin des hostilités.

Maintenant, dans de nombreux pays, on est *fatigué de donner*. La fin de la guerre a fourni le prétexte pour arrêter ou diminuer de beaucoup les dons privés, tandis que, dans cette période de paix, encore trouble, on souffre toujours, et il y a des misères si grandes que, dans certains cas, elles sont même plus cruelles que pendant la guerre.

Même les gouvernements obéissent maintenant à la nécessité de faire des économies ; et eux aussi semblent fatigués de l'œuvre de reconstruction, après avoir prodigué, sous l'empire d'une nécessité de fer, des énergies incalculables pour l'effort de destruction du bien-être civil. La raison de cette résistance des gouvernements est la même que pour les privés : l'argent a été employé avec peu de coordination dans l'œuvre d'assistance, avec des plans insuffisants, avec des institutions dues à une improvisation tumultueuse, par des lois non suffisamment réfléchies, excessivement onéreuses et très peu bienfaisantes.

Etant donné tout cela, il est évident que, dans chaque pays, on éprouve le besoin d'une meilleure organisation de l'œuvre d'assistance qui, sans faire de nouvelles demandes excessives d'argent et de travail, puisse enfin, par la coordination, régler l'activité des différentes institutions.

Par conséquent, le Comité international a bien fait d'inscrire

parmi les thèmes soumis à la discussion de la X^{me} Conférence, celui des rapports entre la Croix-Rouge et les différentes institutions philanthropiques coexistantes.

Le Comité international a voulu certainement indiquer, à toutes les Sociétés internationales de la Croix-Rouge la voie de la coordination et de l'intégration de ces institutions philanthropiques nationales.

* * *

La solution du problème n'est pas facile. Il y a beaucoup de difficultés à surmonter. Première entre toutes, celle mise en relief par une observation très subtile de M. Lederrey, dans un article qu'il a fait paraître dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge*: « *Tout contradictoire que cela paraisse, il est peu de domaines où l'ambition, la jalousie et l'aveuglement jouent un rôle aussi considérable que celui de la charité.* »

A cause de cet obstacle qu'il faut démolir, ou mieux encore, éviter, l'œuvre de coordination qu'on demande aux sociétés nationales de Croix-Rouge ne peut être que lente et prudente.

Elle pourrait être certainement beaucoup plus rapide si les Sociétés nationales de Croix-Rouge jouissaient des pouvoirs de l'Etat, c'est-à-dire si les gouvernements les autorisaient à agir en leur nom. Mais cela transformerait les Sociétés de Croix-Rouge en autant d'institutions presque gouvernementales, avec tous les désavantages des organisations de l'Etat.

Les Sociétés de Croix-Rouge, ainsi que les institutions dont elles règlent le fonctionnement, perdraient ainsi leur indépendance au lieu de l'augmenter, comme cela est désiré aujourd'hui par tout le monde, parce qu'elle représente une nécessité de choses et de temps.

Il ne faut donc pas même songer à ce moyen, qui pourtant serait certainement plus rapide. De sorte que les Sociétés nationales de Croix-Rouge, pour accomplir leur œuvre de coordination et d'intégration des institutions philanthropiques et d'assistance, n'ont d'autre moyen que les *libres accords*, avec ces mêmes institutions, par une œuvre cordiale de persuasion réciproque.

La chose n'est pas impossible, mais elle est certainement difficile et délicate, et demande beaucoup de tact, une propagande intense, assidue, avisée ; un esprit très répandu de tolérance, une vision nette de l'intérêt commun pour le plus grand rendement de l'activité de bienfaisance ; mais surtout il faut que la Croix-Rouge, considérée comme force d'organisation, jouisse d'une grande autorité, que sa faculté d'organisation lui dérive d'un *pouvoir moral*, reconnu par tous, supérieur aux Etats, aux partis, aux classes, aux religions.

Ce pouvoir ne peut être que celui qui est constitué, dans chaque pays, par *tout le peuple*, qui reconnaît dans l'institution de la Croix-Rouge la plus haute autorité dans le domaine de l'assistance publique, parce qu'elle est l'organisation, écoutée et bénie, qui affirme le plus grand des droits humains : celui de l'existence même au milieu de la fureur aveugle de la guerre, celui de la santé dans la tranquillité laborieuse de la vie universelle.

La Croix-Rouge est certainement sur la voie de ce consentement général, qu'elle a la conscience de mériter.

Or, si la X^{me} Conférence des Sociétés de Croix-Rouge, de cette Croix-Rouge, désormais *une, indépendante, universelle*, telle que nous la voulons, devait partir une exhortation solennelle pour demander aux institutions philanthropiques d'accepter la discipline de la Croix-Rouge et pour demander aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge de se charger dans chaque pays représenté à la Conférence, de la coordination et de l'intégration de toutes les institutions philanthropiques et d'assistance, privées et publiques, il est probable que cette exhortation serait entendue, de même que les gouvernements favoriseraient cette œuvre, que l'opinion publique la solliciterait par son précieux consentement, et qu'enfin la coordination se produirait.

Et alors, après ce résultat, — et pour l'obtenir il vaut la peine de faire le plus grand effort, — chaque Croix-Rouge nationale représenterait, à juste titre, comme le pivot autour duquel tournerait tout le mouvement de l'assistance et de la bienfaisance publiques et, en partie, aussi celui de la prévoyance sociale.

Les mêmes considérations, à peu près, peuvent être faites pour ce qui concerne les rapports entre la Croix-Rouge et les institutions philanthropiques internationales.

*Rapports de la Croix-Rouge
avec les institutions philanthropiques internationales*

On peut remarquer que les difficultés rencontrées par l'œuvre d'assistance dans le domaine international sont les mêmes, et qu'elles dérivent surtout, en ce qui concerne les victimes de la guerre, du fait que cette assistance a été improvisée et, en ce qui concerne les victimes de la maladie, de l'accident, de la misère, du manque de coordination.

La guerre a donné origine à de nombreuses institutions de caractère international, mais un grand nombre existait déjà avant la conflagration. Ces dernières avaient principalement pour but de lutter contre la mortalité excessive et inévitable des enfants, contre les maladies populaires, contre certaines conséquences du vice et de l'ignorance, contre la misère de certaines populations tourmentées par la disette, les persécutions politiques et religieuses, etc.

Toutes ces institutions de paix ou de guerre agissent sans ordre, sans continuité, et bien souvent elles sont peu efficaces, par rapport à l'effort qu'elles demandent.

Ces institutions, qui ont presque toujours pour but le secours et la protection des peuples plus faibles et plus pauvres par les peuples plus forts et plus riches, en outre les difficultés communes à la bienfaisance en général, dont on a déjà parlé dans la première partie de ce rapport, doivent surmonter aussi des difficultés spéciales d'une très grande importance politique. Il s'agit des difficultés représentées par le sentiment, très respectable, de la dignité nationale, qui empêche aux peuples les plus pauvres, — s'ils ne sont pas complètement ruinés, s'ils ne sont pas tombés jusqu'au fond de la misère et de la douleur, — de demander et d'accepter le secours dont cependant ils auraient besoin.

On ne doit pas oublier ces éléments psychologiques de la question ; bien plus : ils doivent être mis en lumière et considérés en toute première ligne.

Pour vaincre les difficultés qu'ils font surgir, il n'y a que *l'internationalisation véritable* des secours, de sorte que ceux-ci ne soient pas donnés par une ou plusieurs nations à une ou plu-

sieurs autres, mais par *toutes les nations associées*, par le moyen d'un *organe central*. Je me suis déjà occupé de ce côté de la question, lorsque j'ai parlé de la nécessité d'un fond commun, international, pour les calamités publiques. Ce qui est vrai pour ce cas est vrai pour tous les autres du même genre, lorsqu'il s'agit de bienfaits à faire ou à recevoir, de peuple à peuple, de nation à nation.

Ils faut faire une autre considération importante de valeur pratique : de nombreux faits de domaine public démontrent que la coordination des œuvres d'assistance internationale est encore plus désirable que celle des institutions nationales, parce que, — à cause de la connaissance incomplète des pays où il faut porter le secours, — il arrive assez fréquemment que : 1) il y ait de graves lacunes ou des disproportions importantes dans l'œuvre d'assistance en général et 2) on pourvoie d'une façon excessive à certaines assistances spéciales par une accumulation insciente des initiatives, tandis que, pour d'autres, on pourvoit d'une façon insuffisante et non conforme aux besoins. Ils est donc évident qu'il y a nécessité d'un organe central, qui puisse disposer, avant tout, des moyens nécessaires pour les enquêtes sur les besoins de chaque pays. A cet organe serait confiée la tâche de délimitation régulière et de la distribution par zones de l'activité de secours, de la coordination indispensable entre les différentes institutions philanthropiques et d'assistance internationales, ainsi que de l'intégration de cette œuvre d'assistance, par les moyens dont il dispose, partout où se fait sentir un besoin véritable ou un désir légitime.

Une parfaite indépendance des gouvernements est nécessaire aussi pour cette coordination dans son activité internationale, et il faut déployer, auprès de chaque institution, une active propagande pour la convaincre de la grande utilité d'une coopération disciplinée.

Pour les institutions internationales, la solution du problème se présente plus simple et plus facile, étant donné le nombre restreint de ces institutions et leur plus grande importance.

Malheureusement il peut arriver que les accords nécessaires soient empêchés et rendus difficiles par des raisons d'ordre politique ou par toutes sortes d'influences étrangères.

Pour vaincre cette difficulté, qui, quelquefois, pourrait être très grave, rien ne saurait être plus utile qu'un *vœu solennel de la Conférence*, où tous les peuples se réclamant de l'esprit de la Croix-Rouge se sentent fils de la même mère et, oubliant les haines stériles, les ambitions insolentes, les souffrances infligées ou souffertes, se rappellent seulement la fraternité et la solidarité universelles.

Cependant, même et surtout pour ce qui concerne les rapports de la Croix-Rouge avec les institutions philanthropiques internationales, il n'est pas possible de songer à des actions coercitives, ni à des obligations absolues de discipline dans l'exercice des différentes branches de l'assistance sociale.

Pour ceux-ci, de même que pour les rapports des Sociétés de Croix-Rouge avec les institutions nationales, il faut s'en remettre uniquement à des accords librement consentis, aussi par le fait que la Société des Nations, — la seule institution supérieure qui pourrait exercer une action impérative sur la Croix-Rouge d'un côté et sur les institutions philanthropiques de l'autre, — n'a pas encore conquis le caractère d'universalité nécessaire.

* * *

De ce qu'on a dit jusqu'à maintenant, au sujet des rapports de la Croix-Rouge avec les institutions philanthropiques d'assistance (a) nationales et b) internationales), on ne peut arriver qu'aux

CONCLUSIONS

suivantes :

1) En ce qui concerne les rapports des Sociétés nationales de la Croix-Rouge avec les institutions philanthropiques nationales, il est nécessaire que celles-là provoquent la coordination de celles-ci. Cependant cette coordination doit être obtenue à l'exclusion de toute espèce d'action légale ou de caractère même légèrement coercitif de la part des gouvernements. Cela pour deux raisons fondamentales : a) parce que la Croix-Rouge *devant être indépendante de l'Etat* (pour tout ce qui ne concerne pas sa coopération avec la Santé militaire en temps de guerre), ne peut

organiser *légalement* l'assistance dans son propre pays, c'est-à-dire qu'elle ne peut pas, par des pouvoirs qui lui sont délégués par l'Etat, coordonner l'action des institutions privées et publiques de bienfaisance et d'assistance : b) parce que ces institutions, ainsi coordonnées et placées sous la discipline de la Croix-Rouge, non volontairement acceptées, perdraient toutes leurs capacités individuelles de développement et prétendraient inévitablement d'être financées et alimentées en grande partie par l'institution qui les aura organisées ; par là, tant la Croix-Rouge que les institutions organisées, perdraient leurs qualités les plus fécondes, et à la place d'une nouvelle organisation libre et active, on aurait une organisation bureaucratique de plus, encombrante et onéreuse.

2) On ne peut faire face à la nécessité de la coordination qu'au moyen d'un travail assidu de persuasion adressé, d'un côté au public, pour former une opinion publique favorable à l'action organisatrice de la Croix-Rouge et, d'un autre côté, aux institutions philanthropiques et d'assistance que la Croix-Rouge devrait discipliner dans chaque pays.

3) Le travail de coordination de la Croix-Rouge devrait favoriser les différentes institutions d'assistance dans leur mouvement naturel de groupement sur la base de la similitude de l'assistance et l'on devrait constituer autant de centres fédératifs nationaux qu'il y a d'espèces d'assistance : enfantine, maternelle, scolaire, hospitalière, etc. ; aux orphelins, aux invalides, aux vieillards, aux chômeurs, etc., etc. ;

4) Pour donner à toutes les Sociétés nationales de la Croix-Rouge cette autorité plus grande dont elles ont besoin pour effectuer la libre coordination de l'assistance dans le pays respectif, la X^{me} Conférence (à laquelle participent aussi les représentants des différents gouvernements nationaux), devrait émettre une résolution solennelle par laquelle on donne aux Sociétés de la Croix-Rouge, la tâche d'accomplir cette coordination seulement dans l'intérêt véritable des populations, suivant les principes d'ordre général établis par les conclusions 1, 2 et 3.

5) Une *organisation internationale* doit correspondre à l'organisation de l'assistance dans chaque nation, faite sur la base des principes généraux établis par les conclusions 1, 2 et 3. L'organisation internationale doit être basée sur les mêmes principes, et avoir les mêmes buts. On arrivera ainsi, par le système fédératif des institutions similaires, au développement international de l'assistance, sous la discipline de la Croix-Rouge, librement et volontairement acceptée ; on aura autant d'institutions internationales d'assistance spécialisées, avec tous les avantages de la coopération internationale. Toutes ces institutions qui, aujourd'hui, n'ont pas de liens communs, qui sont presque entièrement sans rapports avec les institutions spécialisées nationales de la même nature, seraient bien plus efficaces et dépenseraient beaucoup moins si elles unissaient leurs forces en se partageant rationnellement le travail sous la direction d'une institution organisatrice (la Croix-Rouge). Celle-ci, pourvue des moyens d'enquête indispensables, pourra pourvoir d'une façon impartiale, avec l'aide de toutes les institutions, aux besoins de tous les pays, même des plus éloignés de la civilisation, et qui ne sont pas encore représentées dans la Croix-Rouge.

6) Pour ces raisons, il serait très utile que dans sa X^{me} Conférence la Croix-Rouge décide de prendre des accords avec toutes les institutions philanthropiques internationales et qu'elle demande de se charger d'une fonction directive et disciplinaire, sans préjudice pour leur autonomie et l'importance des institutions coordonnées, parce que l'action de la Croix-Rouge doit être exercée avec leur consentement, avec leur conseil, avec leur active participation.

7) Dans le but de réaliser ces accords, chaque Société nationale de la Croix-Rouge, ainsi que le Comité international, devra prendre l'engagement : les premières de convoquer un Congrès des œuvres d'assistance et de bienfaisance dans chaque pays, avec le but déterminé de prendre les accords susdits, et le second de convoquer lui aussi, dans un court délai, un Congrès des œuvres internationales d'assistance, de bienfaisance et de secours

(pour les pays les plus éprouvés par la guerre), avec les mêmes buts d'arriver à des accords profitables pour l'intérêt universel.

Ces accords, tant nationaux qu'internationaux, devront avoir le caractère de véritables *conventions* reconnues par les gouvernements, qui devront se borner à en prendre acte, comme témoins du pacte, renonçant par là à s'occuper eux-mêmes de l'organisation de l'assistance, sans naturellement renoncer à leur droit et devoir de surveillance technique et administrative.