

MSF ET LA PROTECTION : UNE QUESTION RÉGLÉE ?

Judith Soussan



**MEDECINS
SANS FRONTIERES**

MSF ET LA PROTECTION : UNE QUESTION RÉGLÉE?

Discours et pratiques autour
de la « *protection des civils* »

Judith Soussan

**DANS LA COLLECTION
DES CAHIERS DU CRASH**

- L'aide alimentaire et la politique des chiffres en Éthiopie (2002-2004)
François Enten
Disponible en Français, mai 2008 - Disponible en Anglais, juin 2008
- Revue critique des opérations MSF-France au Darfour (Soudan)
Dr. Corinne Danet (MSF), Sophie Delaunay (MSF),
Dr. Evelyn Depoortere (Epicentre), Fabrice Weissman
Français/Anglais dans un même volume, janvier 2007
- De l'Éthiopie à la Tchécénie
Recueil des travaux de François Jean
Disponible en Français, mars 2004 - Disponible en Anglais, avril 2008
- L'action humanitaire en situation d'occupation
Xavier Crombé
Français/Anglais dans un même volume, janvier 2007
- Le manuel des acteurs de l'aide
Disponible en Français, avril 2007
Disponible en Anglais, novembre 2007
- Témoignage humanitaire et témoignage judiciaire :
historique des interactions entre MSF et les
procédures d'enquêtes et de poursuites judiciaires
Françoise Bouchet Saulnier, Fabien Dubuet
Français/Anglais dans un même volume, avril 2007

**DANS LA COLLECTION
PRISES DE PAROLES PUBLIQUES DE MSF
(CONSEIL INTERNATIONAL DE MSF/CRASH)**

- Camps de réfugiés salvadoriens au Honduras (1988)
Laurence Binet
Disponible en Français et en Anglais, oct. 2003 - avril 2004
- Génocide des Rwandais Tutsis (1994)
Laurence Binet,
Disponible en Français et en Anglais, oct. 2003-avril 2004
- Camps de réfugiés rwandais au Zaïre et en Tanzanie (1994-1995)
Laurence Binet
Disponible en Français et en Anglais, oct. 2003 - avril 2004
- Violences du nouveau régime rwandais
Laurence Binet
Disponible en Français et en Anglais, oct. 2003 - avril 2004
- Traque et massacres des réfugiés rwandais au Zaïre-Congo (1996-1997)
Laurence Binet
Disponible en Français et en Anglais, août 2004
- Famine et transferts forcés de populations en Éthiopie (1984-1986)
Laurence Binet
Disponible en Français et en Anglais, janvier 2005
- Violences contre les Kosovars albanais, intervention de l'Otan (1998-1999)
Laurence Binet
Disponible en Français et en Anglais, septembre 2006
- MSF et la Corée du Nord (1995-1998)
Laurence Binet
Disponible en Français et en Anglais, janvier 2008

**FONDATION MÉDECINS SANS FRONTIÈRES
CRASH**

(Centre de Réflexion sur l'Action et les Savoirs Humanitaires)
8, rue Saint-Sabin 75011 PARIS - FRANCE
tél. : 00 33 01 40 21 29 29 - fax : 00 33 01 40 21 29 62
email : office@paris.msf.org

Précision en vue de la lecture

La présente étude est constituée d'une synthèse générale suivie de quatre annexes, dont trois études de cas.

Bien que se faisant mutuellement écho, ces documents sont distincts et autonomes. Ils peuvent en conséquence être lus séparément, dans le désordre : il n'est par exemple pas nécessaire d'avoir lu la synthèse générale pour aborder une ou plusieurs études de cas. Libre au lecteur de choisir ce qui, dans cette étude, attire plus particulièrement son attention.

Ne vous laissez donc pas impressionner par le nombre de pages imposant de ce Cahier du Crash !

Bonne lecture

Remerciements

Je tiens à remercier Marc Le Pape et Claudine Vidal pour leur accompagnement méthodologique aussi bienveillant qu'exigeant.

Les discussions et échanges avec Laurence Binet, Françoise Bouchet-Saulnier, Rony Brauman, Xavier Crombé, Michal Givoni, Fabrice Weissman, m'ont été immensément précieux.

Un grand merci à toutes les personnes du siège (opérations, direction, présidence) et de retour du terrain (chefs de mission et responsables de terrain) qui, en m'accordant un ou des entretiens, en me donnant accès à leurs réunions ou à leurs archives, ont nourri cette étude et permis qu'elle existe.

Les études de cas n'auraient pu être réalisées sans les documents *Traque et massacre des réfugiés rwandais* (Laurence Binet) et *Revue critique des opérations au Darfour* (C. Danet, S. Delaunay, E. Depoortere, F. Weissman).

Merci aux membres du Crash pour leur relecture attentive et leurs conseils.

Merci enfin à Bérengère Cescau pour son appui fidèle.

SOMMAIRE

DOCUMENT DE SYNTHÈSE

I - L'ÈRE DU TÉMOIN - SENTINELLE DES DROITS DE L'HOMME ET SOUTIEN AUX OPPRIMÉS	13
«Nous protégeons les hommes»	13
«L'aide était utilisée à la confection d'un piège»	15
 II - L'ÈRE DE L'INTERPELLATION - MSF DÉFENSEUR DES POPULATIONS EN DANGER, ENTRE DÉNONCIATION ET IMPUISSANCE	 19
«Les Etats réinvestissent le champ humanitaire»: constitution et défense du champ	19
«MSF demande aux gouvernements de prendre leurs responsabilités»	21
L'appel à intervention	23
Bonnes et mauvaises victimes	24
«On ne se fait plus trop d'illusions...»	25
Face à la «logique d'extermination»: l'impuissance encore	27
«Ne pas être les médecins dociles d'un centre de détention»: dilemmes familiaux	29
 III - À L'ÈRE DE LA DESILLUSION, L'ÉMERGENCE DE LA FIGURE DU SECOURISTE	 31
«Notre rôle réside dans la production de secours de qualité»	31
La violence comme enjeu médical	32
Retour de l'interventionnisme et défense du champ	33
MSF et la «responsabilité de protéger»	34
Du 'témoignage' aux 'prises de position publiques'	35
 IV - PRÉSENCE ET PRATIQUES, OU LA CONSTANCE D'UN 'NE PAS NUIRE'	 39
Être présent	39
Obtenir l'accès	40
Sécuriser le soin	41
Ne pas exposer	43
Soustraire à des violences	45
Parler	47

ANNEXES

ANNEXE 1 :	53
Etude de cas - Traque des réfugiés rwandais, 1996-97	
ANNEXE 2 :	83
Etude de cas - Darfour, 2003-2006	
ANNEXE 3 :	109
Etude de cas - Kivu, 2003-mi 2007, prise en charge des victimes de violences	
ANNEXE 4 :	135
Occurrences de mots-clés dans les comptes-rendus de CA et rapports moraux, 1978-mi 2007	

« On sait que la meilleure manière à MSF d'enterrer un sujet, ce n'est pas comme en politique d'en faire une commission—parce que la commission, elle, fonctionne—c'est d'en faire un rapport. Si vous voulez enterrer un sujet, faites un rapport de 30 pages, vous êtes absolument certain qu'il sera délibérément ignoré pour les 10 années qui viennent »
(Rapport moral 1991-92)

Voici donc un rapport sur la protection.

S'engager dans une étude sur ce thème, c'est investir un terrain chargé de représentations contradictoires qui touchent à la question sensible des limites de notre responsabilité, source de désaccords et de débats sans fin sur ce que serait notre « *identité* » et sur l'existence ou pas d'un rôle pour MSF « *au-delà du soin* ». C'est aussi être confronté aux réactions tantôt ironiques ou sceptiques des uns affirmant que l'on « *ne fait pas de protection* », tantôt étonnées des autres qui ne voient pas qu'il y ait matière à débattre ou qui déplorent qu'aujourd'hui MSF ne « *témoigne plus* ». Il est certain en tout les cas qu'aujourd'hui émerge une nécessité d'explorer ce champ ; il n'est pas anodin qu'elle le fasse précisément au moment où la notion de protection devient omniprésente dans les discours environnant notre action, qu'il s'agisse des appels à la « *protection des civils* » au Darfour ou du nombre croissant d'organisations humanitaires revendiquant « *faire de la protection* ». Dans la discussion interne à MSF comme dans l'arène externe, les références aux « *échecs de la protection* » en Bosnie ou au Rwanda ou à la « *responsabilité de protéger* » comme objet de désir ou de rejet sont également vivaces.

De quoi et de qui est-il alors question ? L'exploration de ce sujet nous enjoint d'en passer par une 'dédramatisation'¹ visant à l'abstraire de l'intense pression et de la confusion qui l'entourent en particulier à MSF. Or, il nous est apparu que poser frontalement la question des responsabilités de MSF en matière de protection ne permettrait précisément pas d'échapper à cette confusion. En effet, le mot charrie une multiplicité de significations et renvoie à une variété de registres qui permettent qu'il soit constamment mobilisé, sans que jamais nous ne soyons sûrs de ce dont nous parlons vraiment.

1. Dans ce document, les « *guillemets* » renverront à des citations ou des expressions usitées au sein de MSF, tandis que l'utilisation de 'guillemets' simples est le fait de l'auteur.

Variété des registres d'abord : premièrement, le mot renvoie à l'expression de « *protection des civils* », qui, en droit humanitaire (DIH), désigne un *cadre juridique précis* établissant des règles destinées à limiter et atténuer les effets des conflits (internationaux ou non) sur certaines personnes, les non-combattants, en fonction de la nature et du degré de leur vulnérabilité. Il s'agit donc d'un droit discriminant qui distingue les combattants blessés, les prisonniers, les civils en général, les malades, les femmes, les enfants, les réfugiés, ou les personnes en territoire occupé. Autant de catégories de « *personnes protégées* », c'est-à-dire à protéger, c'est-à-dire encore faisant l'objet de « *régimes de protection* » spécifiques. Il s'agit en l'occurrence la plupart du temps d'interdictions en direction des parties au conflit : interdiction d'attaquer les civils, d'utiliser la famine comme arme de guerre, de recourir à la torture ou à la prise d'otages, de porter atteinte à la dignité... Quelques dispositions positives sont également envisagées : la mise à l'abri de personnes par la création de zones neutralisées sur le territoire de l'une des parties, ou l'évacuation d'une zone assiégée ; surtout, le droit à obtenir des secours. En conséquence, ceux-ci sont également protégés : interdiction aux parties en conflit d'attaquer les hôpitaux civils, de porter atteinte à l'intégrité du personnel de ces hôpitaux et des organismes de secours, mais aussi obligation d'assurer le libre passage des biens destinés aux populations (médicaments, matériel sanitaire, vivres). Ces quelques éléments soulignent que la protection au sens juridique est un cadre dans lequel les secours s'insèrent comme un droit parmi d'autres². Cependant la pratique altère ce sens d'origine ; ainsi le CICR – seule agence mandatée, c'est-à-dire qui se voit attribuer un rôle précis par le DIH – a dénommé « *protection* » (ou « *prot'* ») le département qui rassemble les activités en direction de certaines catégories spécifiques de personnes protégées (les détenus, les familles séparées, ...). Cette qualification liée à une structuration institutionnelle alimente l'idée d'une séparation nette entre d'un côté la protection, de l'autre, les opérations (qui ont leur département – ce qui autorise néanmoins qu'au sein de ces opérations, les activités hors assistance, comme l'intercession auprès des parties au conflit afin de faire que soient respectés les civils, soient dénommées « *de protection* »).

La *protection des réfugiés* constitue un deuxième registre procédant du DIH (en le précisant, avec la Convention de 1951 spécifiquement consacrée à ces personnes). Si nous le distinguons du premier, c'est qu'il a davantage encore donné lieu à la formalisation d'un couple 'protection-assistance', couple dont les termes recouvrent chacun une série d'aménagements concrets (l'enregistrement, la sécurisation de camps, la défense du principe de non-refoulement pour le premier ; la délivrance de secours pour le deuxième). En ce sens, tant la pratique du HCR que celle du CICR tolèrent une ambiguïté entre la protection comme cadre juridique et la protection comme série d'activités concrètes.

Vient ensuite le registre d'utilisation du mot par les agences humanitaires non spécifiquement mandatées qui, tout en étant une référence au terme juridique, désigne d'abord un *champ professionnel*. Celui-ci couvre des activités allant de la documentation de violences à la dénonciation publique, et donne lieu à la création par les ONG de postes de « *protection officers* » et par l'ONU de « *protection clusters* » chargés de coordonner les « *protection activities* ». A MSF (France), de tels aménagements n'ont pas eu lieu, mais le mot de protection est de fait spontanément associé à la

2. Se reporter, pour plus d'éléments, aux textes fondateurs de ce droit (Conventions de Genève de 1949, en particulier la 4^{ème}, sur la « *protection des civils en temps de guerre* », Protocoles additionnels de 1977), disponibles sur le site du CICR (<http://www.icrc.org/fre>). Les articles résumant et présentant de façon thématique l'ensemble « conventions de Genève / protocoles » sont cependant plus limpides (voir « *Protection des populations civiles et des personnes civiles en temps de guerre* », également disponible sur le site du CICR).

Voir également F. Bouchet-Saulnier, *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, La Découverte, nouvelle édition 2006, en particulier les articles « Population civile », p. 398-403, « Protection » p. 425-429, « Secours », p. 486-490.

notion de « *témoignage* » (indiquant implicitement que le couple soin-témoignage serait comme la version MSFienne du couple assistance-protection, lui correspondant terme à terme).

Enfin, dans le registre politique des *relations internationales*, des discussions entre Etats ou à l'ONU, le thème de la « *protection* » (sous-entendu, des civils) renvoie en particulier depuis quelques années à la responsabilité qu'aurait la « *communauté internationale* » d'intervenir au sein d'Etats afin d'y prévenir ou faire cesser des violations des droits de l'homme, une responsabilité dont l'horizon est l'intervention militaire – ce qu'indique l'ambiguïté de l'expression anglo-saxonne « *humanitarian intervention* » qui signifie 'intervention militaire à but de protection'.

Cette variété de registres est compliquée par la polysémie attachée au mot de protection au sens le plus commun du terme : d'abord, parce qu'il renvoie implicitement en général à la notion de sécurité physique, mais peut aussi dans ses usages sociaux être employé pour désigner de nombreux autres champs (la protection sociale ou juridique) ; ensuite et surtout, parce qu'il peut désigner tout autant une action (le fait de protéger quelqu'un) que l'état qui résulte de cette action (soit la sécurité).

Le terme est donc passablement chargé de sens qui s'entremêlent ou se côtoient parfois dans une même phrase. Cette polysémie laisse penser par exemple que les activités déployées au nom de la protection (lorsque les agences disent « *faire de la protection* ») induisent quasi-mécaniquement le résultat que serait la protection (comme état de sécurité) – quand ce résultat n'est pas au rendez-vous, on se trouvera alors face à un 'paradoxe de la protection qui ne protège pas'. Par ailleurs, puisque l'on se situe sur le terrain de la violence, l'ambiguïté entre protection physique et protection au sens juridique n'est jamais totalement démêlée : la référence à la notion juridique de protection des civils (soit leur droit à être épargnés) parle effectivement dans de nombreux cas de leur sécurité physique ; d'où le caractère délicat de la demande de protection que les ONG peuvent adresser aux acteurs internationaux. Enfin, la séparation entre le registre des agences humanitaires et celui des acteurs politiques internationaux est loin d'être aussi nette que nous l'avons décrite. Car, selon la nouvelle doctrine onusienne de « *l'intégration* », la « *protection des civils* » serait un objectif commun à tous les acteurs engagés sur les terrains de conflits, les activités des ONG n'étant que l'une des modalités de cette « *responsabilité de protéger* » partagée³. Celle-ci ne serait elle-même que l'un des volets de l'objectif global de sécurité au sens le plus large du terme – sécurité économique, culturelle, sociale, physique, etc. – mis en avant par cette doctrine, brouillant définitivement le sens *et* du mot protection, *et* du mot sécurité⁴.

Cette exploration donne la mesure de la complexité de ce mot-valise, malmené, distordu, manipulé dans une variété de fonctions par une multitude d'agents. Néanmoins à lui seul, ce constat ne suffirait pas à justifier le bannissement du mot pour cette étude : on aurait pu tenter un démêlage dont on aurait espéré qu'émerge la 'bonne définition'. Mais c'est bien le statut du mot en interne qui pose problème. En effet, outre qu'elle reflète la complexité des usages externes, l'utilisation du mot à MSF aujourd'hui est globalement aussi parcimonieuse que teintée de connotations

3. La « *responsabilité de protéger* » est une doctrine apparue dans l'arène onusienne à la fin des années 1990 et formalisée en 2001 dans un document du même nom. Elle repose sur l'idée que les Etats ont la responsabilité d'intervenir au sein d'un autre Etat lorsque s'y déroulent des « *violations massives des droits de l'homme* » ou une politique de « *purification ethnique* ».

4. L'essor du terme de « *sécurité humaine* » connaît un succès parallèle à celui du terme de protection : étendant la notion de sécurité jusqu'à l'extrême au sein d'une approche intégrée, globale, extensive, cette « *human security* » postule que l'homme (et non plus la seule sécurité nationale) doit être le centre des préoccupations des Etats. Dans cette perspective, la sécurité humaine englobe tout aussi bien la lutte contre la pauvreté que la pacification manu militari de zones instables... A un certain niveau, tout devient interchangeable. Sur la malléabilité de la notion de sécurité humaine, voir par exemple le dossier « *What is human security ?* », *Security Dialogue* n° 35 (5), 2004, p.345-387.

négligentes, indiquant l'ambivalence de la relation avec ce que charrie la notion⁵. Qu'elle renvoie aux activités des autres agences, aux réalisations des forces armées internationales, ou au rôle de MSF, la protection que l'on voit apparaître dans les documents MSF est souvent marquée du sceau du faux ou de l'impossible.

S'en tenir aux usages du mot, c'est donc régler d'avance la question d'un rôle de MSF « *au-delà du soin* » dans les situations de guerre et/ou de violence, en ne la posant pas. On a donc opté pour une approche qui contourne le mot : on s'est intéressé à ce que MSF se donne comme responsabilités et met en œuvre comme pratiques face à des violences qui touchent des populations. En somme, ne pas définir en positif et par avance ce qui relèverait ou pas de la protection, mais au contraire rechercher les discours et les actes déployés en réponse à ces situations – voir comment se forment dans l'histoire de MSF le rôle, les dilemmes suscités par ces situations et les réponses apportées. En toile de fond se décline une série de questions – comment la formulation de sa responsabilité par MSF s'articule-t-elle avec son environnement de travail ? Comment les expériences traversées ont-elles influé sur cette formulation, sur la conception des limites de ce que l'on peut, doit ou ne devrait pas faire face à des violences ? Comment se déploie concrètement la responsabilité de tenter quelque chose, d'agir : de quelles menaces parle-t-on et envers qui ? Comment se négocie cette définition de la cible et du contenu de l'action mise en œuvre dans ces situations ? Quelle est la part respective de l'impérieux 'moral' et de l'exigence d'efficacité dans les motivations à agir des uns ou des autres (institution, individus à différents niveaux de responsabilité) ? A quelles conditions des violences, de contexte de travail, deviennent-elles phénomène sur lequel on tente d'influer (l'empêcher, le freiner, l'atténuer) ? Ce faisant, on est bien conscient que substituer l'expression 'face aux violences' au mot de 'protection' n'épuise en rien les difficultés, la violence étant elle-même une catégorie mouvante, malléable, et chargée d'idéologie. Cependant, par ce déplacement, le critère d'identification devient le contexte (des violences) plutôt que la nature de l'action : il nous a semblé permettre d'éviter les deux écueils de l'incertitude permanente sur le sens des mots utilisés (de quelle protection s'agit-il ?) et de la décision à l'avance de ce qui serait 'de la protection'. Par ailleurs, chaque fois que le mot de protection est utilisé, on a tenté de préciser dans quel registre et quelle acception il l'est.

Ainsi que l'indiquent ces questions, c'est d'abord par une description qu'il faut en passer. Parce que cette description doit porter non seulement sur des discours, mais aussi sur des pratiques concrètes de terrain (qu'elles soient systématisées ou pas, qu'elles s'adressent à des individus ou des groupes), le choix a été fait de s'intéresser dans le détail à quelques situations qui feraient l'objet d'études de cas spécifiques. On a souhaité que l'une d'elles appartienne au passé, afin de pouvoir permettre des mises en perspective dans le temps ; c'est la traque des réfugiés rwandais au Zaïre en 1996-97, crise particulièrement tragique et porteuse de nombreux dilemmes, qui est le sujet de cette première étude. Deux situations contemporaines ont ensuite été détaillées : le Darfour (Soudan), du fait de la gravité de cette crise et de son inscription dans des débats internationaux qui ont la « *protection* » comme objet ; le Nord Kivu (RDC), parce que le programme y est emblématique de l'essor de la prise en charge de « *victimes directes de violences* » à MSF, faisant émerger des questions nouvelles à côté de celles suscitées par les situations traditionnelles de prise en charge des conséquences indirectes de la violence (déplacements massifs de populations, effondrement des soins, ...).

5. Voir en annexe 4 les occurrences du mot « *protection* » dans les CA et rapports moraux consultés, depuis 1978 (non exhaustive, puisque basée sur les notes prises sur ces documents, cette liste des occurrences indique néanmoins des tendances).

Ces trois études, livrées ici dans leur intégralité (en annexes), ont servi de socle à une tentative plus générale d'identification des évolutions des discours et des pratiques de MSF face à la violence, à partir d'une revue de documents-cadres internes (rapports moraux, comptes-rendus de conseils d'administration⁶) et de certaines autres sources (communiqués de presse, rapports, entretiens). Certainement l'expression 'MSF face à la violence' mérite-t-elle d'être précisée. Comme pour les études de cas, on s'est intéressé aux situations de violence liées à un contexte de belligérance, qu'elles en soient le cœur ou la queue de comète. On a fait le choix de ne pas étudier spécifiquement de situation de violence dite « sociale », d'une part parce que les projets « *Exclusion et violence sociale* » ont récemment fait l'objet d'une étude, d'autre part parce que les questions spécifiques qu'ils posent auraient fortement complexifié le propos. On a en somme fait le choix du cadre de référence du DIH (civils, réfugiés) plutôt que de celui des droits de l'homme ou de la protection de l'enfant. Ceci dit, les frontières du réel étant moins rigides que celles des mots, nous nous approchons à plusieurs reprises de ces situations au cours de l'étude. Par ailleurs, en parlant de violences, on entend principalement les violences physiques, sans exclure les autres formes de violences que mentionne le DIH (atteinte aux biens des personnes par exemple, c'est-à-dire pillages, etc.).

Parler de MSF, ce n'est pas se référer à une entité qui aurait une identité unique se présentant comme un roc solide. C'est parler d'une institution qui est à la fois un agglomérat d'individus avec leurs expériences et opinions, et le lieu d'une condensation d'expériences collectives passées, d'évolution des conceptions de l'humanitaire, du rapport aux autres acteurs, forgeant un espace des possibles qui n'est pas le même aujourd'hui qu'il y a vingt ans. On s'est donc intéressé aux différentes voix que recouvre le terme MSF – celle destinée à l'extérieur, qui se présente comme relativement unifiée ; celle à la fois réflexive et programmatique des discours de cadrage de l'action portés par des personnes-clés, souvent le président ; celle contradictoire des débats internes ; celle enfin qui nous parle des pratiques concrètes conduites par les personnes sur le terrain. Chaque section MSF peut ainsi être lue comme une partition polyphonique. On a cependant fait le choix de n'étudier que les documents émanant de la section française, estimant un travail comparatif passionnant mais hors d'atteinte du fait du décuplement de la matière à étudier qu'il impliquerait. Parler de MSF sera donc implicitement ici parler de MSF-France, un raccourci qui ne doit pas laisser penser que cette section soit représentative des évolutions du mouvement dans son entier.

Alors que d'étonnants échos entre pratiques du passé et pratiques d'aujourd'hui ont été mis au jour par les études de cas (en s'intéressant au détail des pratiques de terrain et des processus d'élaboration de message ou de décision), les discours, eux, donnent l'impression d'une évolution significative. L'étude s'intéresse d'abord à la façon dont évolue la formulation par MSF de son rôle face aux violences, en étudiant les théorisations générales de ce rôle, les prises de parole saillantes, les discours-cadres ; dans un parcours nécessairement chronologique, nous suivrons en trois temps les mutations de ce rôle qui s'incarne en des figures changeantes, de celle de la 'sentinelle' à celle du 'secouriste'. Ce parcours est suivi d'une exploration des pratiques contemporaines, pour tenter d'en identifier les logiques, en les confrontant aux discours auxquels elles s'arriment et aux pratiques du passé.

6. Ci-après désignés par les abréviations RM pour rapport moral et CA pour conseil d'administration.

I – L'ÈRE DU TÉMOIN – SENTINELLE DES DROITS DE L'HOMME ET SOUTIEN AUX OPPRIMÉS

Dès sa naissance dans les suites du Biafra – événement fondateur, raconté mythiquement comme soutien à un peuple résistant, opprimé, comme geste de rupture d'avec la tradition de silence de la Croix-Rouge – MSF s'inscrit dans un champ de références multiples liées aux enjeux de son temps⁷. Ce temps, c'est celui de la décolonisation et des guerres de libération nationale des années 1960-70, de la guerre froide et des exactions des régimes totalitaires : ces réalités, et les représentations qui les enserrent, balisent le monde dans lequel MSF se projette. Dans le monde d'où sont originaires les fondateurs de l'association, c'est aussi un temps où se craquelle le pouvoir de séduction des idéologies 'progressistes', du communisme au maoïsme, et où par ailleurs une nouvelle mémoire de la *Shoah* se fait jour. C'est à la fois en réaction aux maux des mondes lointains⁸ et en cohérence avec certains mouvements de pensée en Occident que MSF définit son rôle de sa naissance jusqu'aux années 1980 : la présence de médecins-témoins, exprimant leur soutien aux peuples opprimés et se faisant leur voix.

« NOUS PROTÉGEONS LES HOMMES »

Cœur de l'engagement des médecins MSF, la *présence* est davantage qu'un fait neutre : dans un monde qui « *se ferme* », elle est un acte – un acte considéré comme protecteur (au sens commun d'empêchement de violences) du fait de sa double visée d'être « *auprès de* » et d'être témoin :

« ... Une poignée de camarades a décidé de fonder une organisation médicale désirant apporter secours et consolation dans les situations de guerre et de catastrophes, là où les autres organisations ne pouvaient aller, prisonnières de leur statut et de leur conformisme » ; « nous qui sommes médecins, nous protégeons les hommes » (Rapport Moral 1980) ; « ... Les habitants d'Afghanistan commençaient à oublier le sens du mot : SOLIDARITE de la part des occidentaux » (RM 1981) ; au Nigéria, il faut mettre en avant « la nature de notre intervention, dérisoire peut-être, et pourtant chargée de sens : celui d'une certaine fraternité envers ces hommes plongés dans la misère et l'humiliation », en Irak, « derrière cette muraille édifée en commun par le fanatisme des uns et la raison d'Etat des autres, un peuple étouffe. Nous cherchons, nous trouverons comment forcer les remparts » « Ceux qui ont envahi l'Afghanistan ne supportent pas, en effet, notre présence, à la fois parce qu'elle apporte un soutien matériel et moral à la population, et parce que nous sommes des témoins gênants » (RM 1983) Honduras : « La sécurité de ces réfugiés, considérés en masse comme des suspects aux yeux des militaires, continuera d'exiger une présence internationale permanente » (RM 1986) Réfugiés : « au-delà de notre action médicale, notre présence physique dans les camps est aussi un acte militant, une affirmation sans cesse renouvelée de ce principe humanitaire fondamental » (RM 1988)

7. Pour une analyse rétrospective critique de ces premiers moments de l'histoire de MSF, voir R. Brauman, « Les relations dangereuses du témoignage humanitaire et des propagandes politiques », in M. Le Pape, J. Siméant, C. Vidal (dir), *Crises extrêmes*, La Découverte, 2006, p.188-204.

8. Des « *maux* », et non des violences, parce qu'à l'époque ce mot – dont l'usage généralisé est récent – est peu employé.

Expression de cette vision engagée, la référence aux droits violés – droits de l'homme, mais aussi droits des peuples, droits des réfugiés (mais pas le droit humanitaire) – est indissociable de l'identité de médecin-témoin jusqu'au début des années 1980, et pleinement assumée jusqu'à la fin de la décennie :

« Les MSF rentrant de mission rendront compte au bureau des violations des Droits de l'Homme et des faits inacceptables dont ils auraient été témoins » (RM 1978). « Parce que nous sommes médecins et infirmières, parce que nous appliquons la sublime phrase de Pasteur, 'je ne te demande pas quelle est ta race ou ta religion, je te demande quelle est ta douleur' nous sommes investis d'un poids de responsabilité considérable, en étant des témoins » (RM 1980). « Tous se joignent à moi pour que l'on puisse concrétiser un rêve (...) ce rêve fou de donner sa technique mais aussi son cœur et son enthousiasme pour que l'oubli n'existe pas (...) parfois pour témoigner aussi de ces atteintes aux droits des peuples que sont famine, déportation, massacres... » (RM 1981) ; « il faut dénoncer les atteintes au droit des peuples dont nous sommes les seuls témoins » (RM 1982). MSF décide de créer un « centre de recherche sur les questions de développement, des droits de l'homme et des droits des peuples » (RM 1984) ; MSF « en tant que praticien des droits de l'homme », pense participer à la rédaction d'une nouvelle déclaration universelle (CA mai 1988).

La dénonciation de violences se présente alors comme l'acte qui concrétise cette image du témoin leur faisant obstacle, par opposition au silence « *complice* » du monde lors des génocides passés. En particulier, ainsi que l'on sait, la référence à l'attitude de la Croix-Rouge face à l'extermination des Juifs pendant la Seconde guerre mondiale est fondatrice à cet égard – et ce de façon explicite :

« Mes chers amis, n'oubliez pas ! du temps des camps de concentration nazis, il s'est trouvé des organisations pour visiter ces camps... (...) nous ne tolérerons pas les verrous, les génocides... et nous pèserons de tout notre poids (...) pour alerter l'opinion et dire que là où l'on nous présente des statistiques lénifiantes, des peuples sont assassinés » (RM 1980).

Comme la naissance du sans-frontiérisme au Biafra dix ans plus tôt, le positionnement de MSF en faveur d'une « *marche pour la survie du Cambodge* » en 1980 relève de cette logique et de ces références⁹. Organisée en vue de « *faire tomber les barrières qui nous empêchent de secourir ces êtres en danger de mort* »¹⁰, cette initiative est vécue comme le refus d'une complicité de génocide : « *nous avons été responsables – et devant l'holocauste nous avons parlé – nous quasiment seuls* » (RM 1980). Référence historique et ressort de la dénonciation qui sont également à l'œuvre dans l'affaire dite du « *petit Hitler* » du Soudan, huit ans plus tard. En mars 1988, l'équipe de MSF-Hollande rapporte que des atrocités seraient perpétrées sous la responsabilité d'Abdu Gurun, leader sudiste surnommé le petit Hitler du fait de sa brutalité, et écrit un rapport confidentiel. Mue par le caractère impérieux de la dénonciation des exactions commises par le dirigeant sudiste (probablement perçues comme l'indice visible d'un génocide en cours), MSF-F décide d'« *alerter la presse* » (CA mai 1988), et ce contre l'avis de MSF-H qui est à l'origine des informations alarmantes (et de seconde main). Alerter non seulement pour informer le monde mais avec un objectif précis : « *L'objectif ? inciter le gouvernement français à entamer une démarche internationale pour envoyer une force neutre d'interposition au centre du Soudan* » (RM 1988) – une force pour « *protéger les civils* », dirait-on aujourd'hui...

9. Présente dans les camps de réfugiés thaïlandais, MSF y assiste à l'afflux de réfugiés exsangues qui, non sans raison, laisse penser que sévit une famine au Cambodge ; sans en avoir confirmé l'existence, elle l'interprète comme 'famine-génocide' organisée, le manque d'accès confortant l'idée de l'intentionnalité. C'est alors qu'est décidée l'initiative d'une « *marche pour la survie du Cambodge* ».

10. Extrait de l'appel publié par MSF dans divers journaux. Cité par R. Brauman, article cité, p. 200. Bien sûr, il ne s'agit pas ici de faire le procès d'erreurs passées, mais de souligner comment les références implicites structurent, modèlent le regard posé sur le réel et la promptitude à vouloir agir.

Il n'est pourtant pas certain que cette ère du témoin soit l'ère du témoignage. En premier lieu, la définition de soi-même comme témoin ne doit pas masquer la réalité d'une action déployée la plupart du temps à la marge des conflits. Les premiers médecins sans frontières se pensent davantage en observateurs engagés des conséquences désastreuses du totalitarisme (en particulier dans sa version soviétique) qu'en témoins oculaires. Par leur présence même dans les camps de réfugiés aux frontières des pays communistes et des conflits bipolaires (ou plus rarement auprès de combattants, en Afghanistan, au Tchad), ils attestent les exactions subies par les populations ou les effets des politiques qu'elles ont dû fuir. En second lieu, ni les fondateurs – qui n'ont pas inscrit le témoignage dans la charte – ni les dirigeants de l'association dans les années 1980 ne prônent une pratique systématique du témoignage sur les violences :

« Le bureau décidera alors souverainement d'en informer l'opinion *dans le cas* où MSF aura été le seul témoin d'exactions intolérables et *dans les cas* où le silence rendrait tous les membres de MSF individuellement complices. En aucun cas, ce témoignage ne devra être systématique » (RM 1978) « *parfois* pour témoigner aussi de ces atteintes... » (RM 1981) « nous souhaitons avoir les moyens de faire entendre notre voix *lorsqu'il* faut dénoncer les atteintes au droit des peuples dont nous sommes les seuls témoins » (RM 1982) (c'est moi qui souligne).

Les théorisations de la dénonciation disparaissent progressivement des documents-cadres à partir de la présidence de R. Brauman, qui mettra davantage l'accent sur le rôle des médecins MSF comme « *témoins gênants* » (RM 1983). Lancer « *comme un défi à l'arbitraire et à la violence* » (RM 1984), tenir le « *rôle de trublions, d'empêcheurs de massacrer en rond* » (RM 1987), jouer un rôle « *dans le domaine de la protection contre les agressions extérieures* » (RM 1988), voilà la « *substance de [l']engagement* » (RM 1984) de MSF. Si la mention du témoin dénonciateur n'est plus aussi prégnante dans la définition du rôle, en revanche l'idée d'une présence aux vertus protectrices, comme obstacle, empêchement ou atténuation des violences, demeure de mise. Face à la guerre et à l'oppression, MSF continue d'être « *sentinelle des droits de l'homme* »¹¹.

« L'AIDE ÉTAIT UTILISÉE À LA CONFECTION D'UN PIÈGE »

La deuxième moitié des années 1980 voit cependant apparaître l'idée d'une certaine complexité de ce rôle protecteur, avec notamment les expériences vécues en Ethiopie en 1984-85 et dans les camps de réfugiés salvadoriens au Honduras jusqu'à 1988, deux contextes où MSF se retrouve directement aux prises avec des politiques violentes¹².

Entamée début 1984, la mission MSF en Ethiopie dure jusqu'à fin 1985, date de son expulsion par les autorités. Quelques mois plus tard, R. Brauman résume l'histoire de cette crise en une formulation qui a fait date : « *en d'autres termes, l'aide internationale était utilisée à la confection d'un piège destiné à capturer plus d'un million de personnes ; les organisations faisaient à leur insu fonction d'appât dans ce dispositif mortel* » ; MSF a été expulsé « *pour avoir refusé de fermer les yeux sur l'inacceptable* » (RM 1986). Devenu, à côté du Biafra, l'autre grand moment fondateur de

11. Un rôle qui ne doit pas occulter le fait que par ailleurs, MSF développe pendant ces années des missions d'assistance technique, purement médicales, où ni les motifs de la présence ni le contenu de l'action ne renvoient à ces références de la guerre et de l'oppression. Nous ne les considérons pas ici, mais il est important de ne pas laisser penser que MSF, pendant ces années, aurait été exclusivement sentinelle.

12. On se reportera, pour ces deux moments, à L. Binet, *Famine et transferts forcés de populations en Ethiopie, 1984-1986*, et *Camps de réfugiés salvadoriens au Honduras 1988*, Crash/MSF, coll. « Prises de parole publiques de MSF », respectivement 2005 et 2004.

MSF, ce retournement de l'aide servant un e politique criminelle se constitue comme un « *intolérable* »¹³ – il inscrit durablement le « *dilemme* » dans la vision du monde de MSF.

Cette problématique peut apparaître comme dénuée de lien avec celle qui nous occupe en cela qu'elle renvoie avant tout à des enjeux liés aux secours. De fait, l'intervention de MSF se présente comme celle d'un acteur médical répondant à la demande des autorités face à une situation de famine. En somme, si MSF n'a aucune sympathie pour le régime de Mengistu, son intervention n'a cependant pas pour visée le soutien à des populations opprimées ou la défense contre des violations de droits de l'homme – un rôle qui justifierait une vigilance quant aux exactions et une attention particulière au contexte, c'est-à-dire qui contiendrait d'emblée les deux rôles du témoin et du médecin. En Ethiopie, plus d'une année s'écoule avant que la réalité du retournement de l'aide n'apparaisse à MSF. L'attention au contexte, qui n'est au début qu'un « *théâtre d'ombres* »¹⁴ pour les volontaires affairés, ne naît que progressivement. Ce sont les entraves à porter assistance qui la suscitent, en (r)établissant le lien entre action et contexte violent¹⁵. L'entrave se présente en effet pour MSF comme la marque classique de l'oppression. Dans ces conditions, c'est non seulement sur cette violence que s'ouvrent alors les yeux des MSF, mais bientôt sur le rôle qu'y joue leur présence. A côté de la figure de complicité du témoin silencieux face aux violences, voici que se présente celle, plus troublante encore, du médecin-participant aveugle de l'exécution de crimes. En ce sens, le dilemme éthiopien réaménage l'articulation, auparavant lâche, entre assistance et attention aux violences. Il s'agit de reconnaître que l'action mise en œuvre est insérée dans le champ dynamique des rapports de force politiques, dont elle est un ingrédient parmi de nombreux autres ; dans ce cadre, son effet positif sur les personnes qu'elle vise n'est plus donné d'avance. Autrement dit, assistance et protection (ou témoignage, ou attention aux violences) ne sauraient être les deux volets déconnectés de la présence, une leçon qui irrigue dès lors l'histoire de MSF.

Cette perte d'innocence fondatrice se retrouve dans le ton du rapport moral quelques mois plus tard : « *à quel aune mesurer l'intérêt des hommes et des femmes que nous allons secourir ?* ». Si la « *finalité* » de l'action de MSF demeure « *l'homme (...) atteint dans son intégrité ou dans sa liberté* », il s'agit désormais d'avoir une « *réflexion sur notre action et sa portée* » (RM 1986). A côté du rôle choisi du défenseur de droits, la responsabilité face aux violences inclut désormais celle d'examiner les conséquences de sa propre action. Une idée qui est creusée, prolongée dans les années qui suivent : « *il est essentiel pour mieux insérer notre action de faire l'effort de comprendre la nature des problèmes sur lesquels nous intervenons, d'examiner les solutions proposées en fonction des résultats qu'elles ont amenés. Trop souvent en effet la pureté des intentions sert de paravent commode à la dureté des faits* » (RM 1987).

13. On utilise ce terme sans jugement moral, en référence directe à la notion telle qu'elle est développée dans D. Fassin et P. Bourdelaï (dir), *Les constructions de l'intolérable*, La Découverte, 2005 : « *il s'agit toujours d'une norme et d'une limite historiquement constituées* ». La démarche des auteurs n'a pas pour objet « *de défendre des valeurs (...), mais bien de tenter de reconnaître l'existence d'une ligne de partage dans notre univers moral – ligne constituée dans des temps et dans des lieux donnés* » (p. 8).

14. « *Occupés que nous étions à travailler jour et nuit, les exactions, les rafles étaient pour nous un théâtre d'ombres auquel nous ne comprenions rien* » (Rony Brauman, « L'humanitarisme contre la politique ? », entretien, *Le Banquet*, n°2, revue du CERAP, avril 1993).

15. Tout au long du développement de la crise, c'est la permanence des entraves à la présence et au travail des organisations humanitaires, à l'origine d'un fort sentiment d'impuissance, qui préoccupe MSF ; la brutalité de la mise en œuvre du processus de « *réinstallation* » donne lieu à des scènes très éprouvantes dont les équipes sont parfois témoins, mais elle n'est pas le centre de gravité des enjeux perçus. S'il est fait mention d'un « *seuil du tolérable largement dépassé* » (CA mai 1985), c'est d'abord en référence à ces entraves à l'action, dont la levée est l'objet des efforts de MSF. Fin 1985, le découragement est total : « *depuis quatre mois, l'équipe médicale de Kelala assiste, les mains liées, à la mort de centaines d'enfants qu'un centre de nutrition aurait permis de sauver dans leur immense majorité* » (CA octobre 1985). C'est dans ce contexte que ces différents éléments se mettent en lien pour constituer un tableau cohérent où l'aide joue un rôle d'appât : cette fois, le « *seuil d'intolérabilité (...) dépassé* » justifie « *d'aller jusqu'au bout, au risque de se faire expulser* » (CA novembre 1985).

Dureté des faits du côté des réfugiés également : à l'automne 1988, MSF prend la difficile décision de se retirer des camps de réfugiés salvadoriens du Honduras, à l'issue d'un long conflit avec les comités censés représenter ces derniers. D'une part, ces comités ont constamment utilisé les réfugiés dans leur guérilla contre la dictature salvadorienne, recourant à des pratiques extrêmement violentes pour assurer leur emprise sur eux. D'autre part, ils ont tenté d'enrôler l'aide dans l'effort de guerre, avec des exigences croissantes envers MSF. Ces deux constats ont petit à petit convaincu les cadres de l'association de la nature autoritaire, « à l'albanaise », de ces comités (alors que les équipes sur place, plutôt séduites dans leur majorité par la cause défendue par la guérilla, tendraient à en tolérer les pratiques). Conformément à leur aversion pour le totalitarisme et l'autoritarisme, ils concluent à la nécessité de résister à ces exigences – attitude qui a pour résultat une détérioration drastique des relations avec les comités et aboutit au retrait des camps fin 1988. Si MSF savait depuis longtemps que les camps de réfugiés sont en général loin d'être de purs « sanctuaires »¹⁶, cette expérience vient complexifier sa perception de la situation des réfugiés et du rôle qu'elle peut jouer face aux abus dont ils font l'objet :

« La pérennisation des camps de réfugiés dans le tiers-monde est source de multiples tensions pouvant elles-mêmes susciter de graves problèmes de protection (...) Pas plus que quiconque, nous n'avons de solution toute faite à apporter à ce problème, qui ne se résume pas à un face-à-face idéal 'droits de l'homme / raison d'Etat' ou 'bons réfugiés / méchant gouvernement'. Reste que (...) notre vocation humanitaire nous met sans équivoque du côté des réfugiés, dont les droits, théoriquement garantis par les conventions internationales, doivent être défendus pied à pied (...) Nous avons, je l'ai dit, un rôle important à jouer dans le domaine de la protection contre les agressions extérieures. Nous l'avons fait tout au long de ces huit années de présence ininterrompue au Honduras (...) Contre les menaces extérieures, nous pouvons quelque chose. Mais nous sommes impuissants devant un système oppressif issu de l'intérieur... » « là où le droit se brise contre la force » (RM 1988, novembre, peu avant le retrait)

Ces quelques phrases nous indiquent le rôle de protection que s'attribue MSF dans les camps de réfugiés en général – rôle qui n'est pas nécessairement lié à des actions précises, mais d'abord à la présence auprès des réfugiés, à nouveau comme œil extérieur. Quelques mois plus tôt, lors de violents incidents dans ces mêmes camps, il était noté que « le HCR, qui a pour mandat la protection des réfugiés, a une position très difficile. Il tente de protéger les réfugiés contre les comités et contre l'armée hondurienne » (CA juillet 1988). Deux régimes de responsabilité de protection, l'un choisi, l'autre mandataire, qui font co-exister sur un même terrain la petite organisation française et l'agence onusienne, dans une convergence surprenante pour l'observateur d'aujourd'hui ; elle sera en effet remise en cause quelques années plus tard.

A la veille de la chute du mur de Berlin, MSF n'est plus le petit acteur marginal qui déploie des actions symboliques aux marges des conflits bipolaires. C'est une association qui s'est professionnalisée tout au long de la décennie 1980 et qui a fait l'expérience de l'Ethiopie. Si elle se conçoit bien un rôle face aux violences, « au-delà de [son] action médicale... » (RM 1988), celui-ci s'inscrit désormais dans une complexité certaine. C'est dans une autre complexité que la décennie 1990 fait entrer MSF – celle de l'articulation de sa responsabilité à celle des autres acteurs sur le terrain des conflits post-guerre froide.

16. Voir par exemple la parution dès 1986 du *Piège humanitaire*, de J.-C. Rufin.

II - L'ÈRE DE L'INTERPELLATION

MSF DÉFENSEUR DES POPULATIONS EN DANGER, ENTRE DÉNONCIATION ET IMPUISSANCE

La césure classiquement citée qu'est la fin de la guerre froide constitue de fait un tournant pour MSF dans la mesure où cet événement ouvre l'ère de la « *communauté internationale* », de la généralisation du discours de la démocratie et des droits de l'homme, mais aussi de l'émergence de l'humanitaire comme champ, avec l'ouverture d'un grand nombre de nouveaux terrains auparavant inaccessibles, où MSF peut devenir acteur dans la guerre et non plus à sa marge. Autant de changements de l'environnement de référence qui obligent MSF à des repositionnements, des ajustements, des démarquages ; son discours sur sa responsabilité s'y reconfigure d'abord – en se brouillant – en une critique du rôle de la communauté internationale face aux violences. C'est ensuite dans la confrontation avec une suite de crises particulièrement aiguës, de la Bosnie aux Grands Lacs, que MSF retrouve son rôle dans la guerre, au plus près, cette fois, des violences. Parce que ces événements sont demeurés comme des moments-clés dans l'histoire de MSF, parce qu'ils sont sans cesse mobilisés dans l'explication de ce que nous sommes aujourd'hui, parce qu'ils sont restés en mémoire sous des formes souvent simplifiées (ou des formules), nous nous arrêterons longuement sur chacune de ces crises où l'ensemble des enjeux liés à la protection sont successivement posés.

« LES ÉTATS RÉINVESTISSENT LE CHAMP HUMANITAIRE » : CONSTITUTION ET DÉFENSE DU CHAMP

Si le discours des droits de l'homme a pris son essor dans les relations internationales dès les années 1970 comme moyen de pression des Occidentaux sur le camp soviétique, la nouvelle donne d'après-guerre froide est l'investissement par les États du « *champ humanitaire* » avec le développement d'un humanitaire gouvernemental. De façon significative, le mot de « *champ* » fait son apparition dans les documents de MSF quelques semaines seulement après la chute du Mur, au moment même où une intrusion commence à être ressentie – l'existence du champ étant en quelque sorte produite par cette intrusion : « *il s'agit d'un problème général. C'est la rançon de l'impact droits de l'homme de l'action humanitaire. Les États réinvestissent le champ humanitaire* »¹⁷ ; « *nous devons retrouver notre identité* » (débat lors du CA de décembre 1989). C'est le début de la perception d'une « *confusion* » dont on ne sait pas bien encore si elle n'est que « *passagère* » (RM 1989-90). Avant que la crise du Kurdistan ne vienne en quelque sorte répondre à cette question en 1991, MSF va s'employer à interpeller cette nouvelle « *communauté internationale* » incarnée par une ONU ayant retrouvé sa capacité à agir.

17. On voit ici comment droits de l'homme et droit humanitaire sont encore utilisés de façon mêlée. Par la suite, le « *champ* » se structure avec la prolifération d'ONG humanitaires distinctes des ONG de droits de l'homme (elles aussi en grand essor), l'attribution de financements, l'organisation d'opérations, mais aussi la création d'organes gouvernementaux, de coordination, etc.

Pendant cette période, MSF prend des positionnements en continuité avec le rôle d'alerte et d'obstacle qu'elle se donnait dans un monde où ses appels n'avaient que peu de portée. Ainsi de « *l'opération Cambodge* », qu'elle décide de lancer « *pour dénoncer la captation de l'aide internationale sur les camps de la frontière khméro-thaïlandaise, la représentation khmère à l'ONU et demander la création d'un camp neutre* ». L'aversion pour les Khmers rouges, incarnation de l'horreur totalitaire, et la peur de nouvelles violences sont à l'origine de cette initiative perçue comme utopique à l'instar des appels à la communauté internationale pendant les années 1980 : « *on demande aux Nations unies la création d'un camp neutre, en sachant que c'est une idée utopique. Ni les Thaïlandais ni les factions khmères ne le toléreront mais c'est un bon combat à mener* » (CA décembre 1989). Un mois plus tôt, quelques jours avant la chute du mur de Berlin, une autre position « *utopiste* » était évoquée : « *la constitution d'un corps international appelé 'casques blancs', dont la mission serait de créer des couloirs d'accès aux zones sinistrées et des périmètres protégés, permettant l'arrivée sur place des équipes de secours et des marchandises* » (RM 1989). Cette « *utopie* » ne fait en somme qu'énoncer la possibilité que l'ONU puisse mettre en œuvre concrètement les dispositions prévues dans les conventions de Genève en vue de la protection des civils, en particulier le libre passage des secours ou la création de zones protégées. Les années qui suivent font de cette utopie une réalité dont la complexité ne tarde pas à assaillir MSF. Alors que le rôle de MSF dans la guerre est réaffirmé comme constitutif de son 'identité', et la guerre comme son terrain de légitimité par excellence¹⁸, ce champ devient le lieu d'une cohabitation, d'une confrontation avec les actes et les discours des nouveaux acteurs l'ayant investi.

Les crises majeures des années 1991 à 1993, à savoir le Kurdistan, la Somalie, et l'ex-Yougoslavie, théâtres d'interventions militaires mobilisant l'argument humanitaire avec des objectifs variés, vont chacune à leur manière susciter le repositionnement de MSF sur le terrain de la critique de ces interventions comme masque ou comme démission du politique – une critique du politique qui se fait à chaque fois dans les termes de la « *protection* ».

Au Kurdistan et en Somalie, il semble que l'utilisation de l'argument de la protection par MSF relève d'abord d'un enjeu de défense du champ, une façon de décrédibiliser les interventions en pointant publiquement la duplicité, la partialité des Etats qui les mettent en œuvre. Ainsi, dans son analyse rétrospective du « *droit d'ingérence* » célébré au Kurdistan, MSF avance qu'il « *serait faux en théorie et imprudent en pratique d'imaginer que la mobilisation de la communauté internationale en faveur des Kurdes puisse déboucher sur un mécanisme international visant à protéger les populations dans leur propre pays* » et que l'intervention n'est qu'une opération « *somme toute traditionnelle* » visant à éviter une déstabilisation régionale en cantonnant les Kurdes à l'intérieur des frontières de l'Irak¹⁹. Ce faisant, MSF conteste la motivation humanitaire du droit d'ingérence. Elle opère un déplacement de la sphère des secours – massifs – vers celle de la « *protection* » – absente, et objet de ses interpellations dans le présent de la crise²⁰. L'intervention américano-onusienne en Somalie va encore davantage faire l'objet de critiques sur le terrain de la protection, ou plutôt du paradoxe de la protection des secours comme mise en danger de la population, notamment après la répression violente d'émeutes par des casques bleus au printemps 1993. « *Quelle logique a présidé au fait que des soldats venus à*

18. « *La question de la poursuite des missions de guerre a été posée – c'était nécessaire – et la réponse a été positive, chacun considérant qu'il s'agit là d'un trait constitutif et fondamental de MSF* » (RM 1989-90)

19. MSF, *Populations en danger*, Editions Pluriel, 1992, p.84.

20. Au début du mois d'avril 1991, MSF formule des demandes de mesures de protection : « *la création dans les zones frontalières de Turquie et d'Iran de zones de sécurité pour un asile provisoire* » ; face au plan d'installation de nouveaux sites présenté par les Etats-Unis, elle demande que la communauté internationale s'engage « *pour que ces personnes soient à l'abri de représailles et puissent retourner chez elles* » (RA 1990-91). Fin avril, à propos des opérations déployées, il est noté : « *le problème n'est pas celui de l'assistance mais celui de la protection à apporter à des gens qui sont menacés* » (CA avril 91).

l'origine pour aider les Somaliens en fassent maintenant des victimes ? » (CA juin 1993), se demande-t-on en interne. A l'externe, le réquisitoire est sans appel et souligne que « *pour la première fois, en Somalie, on a tué sous la bannière de l'humanitaire* »²¹. Que des civils soient tués au nom de l'humanitaire est un retournement aberrant, inacceptable : « *on a vu sous l'étendard de la solidarité, des droits de l'homme, de l'aide humanitaire, des hélicoptères de combat attaquer des manifestations (...) Les forces de maintien de la paix, les forces militaro-humanitaires sont-elles, oui ou non, tenues de respecter les principes du droit humanitaire ?* » (RM 1993-94). Cette mention des « *principes du droit humanitaire* » est l'une des premières occurrences de la notion juridique de « *protection des civils* ». De façon significative, elle intervient précisément à propos d'une intervention conduite par des Occidentaux ; c'est souvent dans de telles configurations qu'elle sera mobilisée par la suite.

En somme, ces deux moments de défense du champ de l'humanitaire impartial par MSF se déploient en une critique de l'humanitaire-secours oublieux de l'exigence de la protection (comprise ici comme souci de la sécurité des gens, de leur vulnérabilité) et en une requalification des forces « *militaro-humanitaires* » comme belligérants (tenus de respecter le DIH). Ce faisant, ils suscitent de fait une (ré)affirmation de la référence juridique de la « *protection des civils* », du droit humanitaire, au moment où la confusion règne et où la clarification s'impose : « *faut-il faire des distinctions entre ce qui est de l'ordre de l'humanitaire, de l'intérêt général, de l'utilité sociale, de la défense des droits de l'homme ? Je crois que c'est nécessaire (...) dans un souci de cohérence, de clarification minimum* ». Contrairement aux Etats qui défendent des intérêts particuliers, « *la base de notre démarche, c'est l'éthique* » (RM 1990-91).

« MSF DEMANDE AUX GOUVERNEMENTS DE PRENDRE LEURS RESPONSABILITÉS »

Si cet enjeu de défense du champ identifié à propos du Kurdistan et de la Somalie n'est pas absent dans la critique de « *l'humanitaire-alibi* » déployé par la communauté internationale en Bosnie, il n'est pourtant pas moteur ; il s'agit avant tout de dénoncer la démission du politique. Confrontée à une guerre de « *purification ethnique* » sur le sol européen, MSF va mettre en œuvre des actions de secours auprès des déplacés et des internés civils bosniaques. De nombreux questionnements retardent d'abord cette décision d'intervention, notamment la répugnance à être le « *service après-vente de la purification ethnique* » en distribuant des secours en aval des déplacements (choix pourtant préférable à une assistance sur les lieux de violence en amont), ou encore à être partie prenante de l'internement de civils en travaillant dans les camps où pour commencer ils n'auraient jamais dû se trouver – en somme, la difficulté classique à intervenir en aval de violences que d'autres auraient pu empêcher. Mais c'est encore la captation de l'humanitaire par les Etats qui suscite les plus grandes réticences à s'engager²². Une fois la présence établie (et assumée : MSF remplit son rôle, ce sont les Etats qui ne le font pas), ces deux séries de réticences se muent en indignation. D'où des interpellations répétées des autorités politiques et des dénonciations multiples de l'utilisation de l'« *humanitaire-alibi* », qui se posent comme les deux facettes d'une même responsabilité de MSF face à la situation faite aux Musulmans de Bosnie.

Le discours externe de MSF est ouvertement un appel à la protection comme appel aux politiques : plusieurs communiqués de MSF « *demande[nt] aux gouvernements de prendre leurs*

21. R. Brauman, *Le crime humanitaire*, Paris, Arléa, 1993 (également disponible sur le site www.msf.fr ; la citation se trouve p.13 du document pdf)

22. « *Tout au long de l'année, nous avons tergiversé sur notre engagement en Bosnie* » du fait du « *malaise que nous éprouvions devant l'utilisation de l'humanitaire* » (RM 1992-93).

responsabilités » (CA octobre 1992) ; un rapport établi à partir de témoignages de déportés est publié fin 1992 : il dénonce la « *purification ethnique* » et avance à son propos la notion de « *crime contre l'humanité* ». Des articles publiés dans des revues permettent d'aller plus loin en fustigeant « *l'inaction* », le « *manque de volonté* », « *l'impuissance* » qui caractérisent la politique de la communauté internationale²³, ou en requalifiant la « *force 'dite de protection'* » : « *si les mots avaient un sens, la 'force de protection des Nations unies' devrait être rebaptisée 'force d'observation de la purification ethnique'* »²⁴ – où l'« *humanitaire-spectacle* » deviendrait la nouvelle façon de laisser faire les crimes à l'ère de la communauté internationale. Lors des débats internes, c'est l'hypocrisie de cette politique de l'humanitaire-alibi et l'absurde auquel elle mène qui font l'objet des plus vives critiques : la situation des civils internés ne pouvant être libérés faute de pays d'accueil est « *inacceptable et absurde* » (CA octobre 1992), « *l'humanitaire d'Etat ne fait que travestir l'épuration ethnique et se substitue à une prise de responsabilité politique* » et l'absence de MSF-F en Bosnie est à lire comme une « *critique de l'aide humanitaire à des populations en danger de mort* » (débat au CA de janvier 1993). Cette perception d'un non-sens, d'un caractère dérisoire de l'action nous semble ici à mettre en lien avec l'intentionnalité perçue du processus violent²⁵. De façon significative, le mot de « *limites* » fait son apparition dans plusieurs débats, soit que l'on affirme que l'humanitaire a « *atteint ses limites* », perdu son sens, n'étant pas une vraie réponse à ce que demande la situation, soit pour souligner à l'inverse – ce que fait R. Brauman alors président – que cette question de l'humanitaire « *confronté à ses limites* » n'est pas spécifique à la Bosnie (CA août, décembre 1992). Par la suite, le maniement de la notion de limite (à se donner, à accepter, à repousser) ne cessera d'irriguer la réflexion des dirigeants MSF sur le cadre et le sens de l'action.

Ainsi, quelques années après la chute du Mur et peu avant 1994 et le génocide au Rwanda, le discours de MSF sur le rôle de la communauté internationale face aux violences adopte déjà le ton de la désillusion, ou du moins du scepticisme : « *ces interventions paradoxales qui se donnent des moyens militaires pour atteindre des objectifs humanitaires n'annoncent pas l'avènement d'un nouvel ordre mondial où la communauté internationale se mobiliserait pour mettre fin aux exactions et secourir les victimes...* » « *Le temps n'est plus où l'intervention en faveur des Kurdes était célébrée comme la promesse que les exactions (...) ne seraient plus tolérées...* ». Ce discours critique s'appuie sur le constat que par ailleurs, la plupart des pays où intervient MSF demeurent « *abandonnés à des conflits meurtriers et leurs populations sont victimes d'exactions massives dans l'indifférence générale* »²⁶. Le rôle de témoin assurant présence et regard dans les conflits est donc loin d'avoir disparu – il s'est démultiplié avec l'investissement de terrains de plus en plus nombreux, du Soudan à l'Afghanistan et du Libéria à l'Angola. Le « *maintien du cadre d'intervention et des priorités, c'est-à-dire l'accent mis sur les crises et les urgences* » (RM 1992-93) situe MSF plus que jamais au cœur des enjeux d'accès de l'aide et de « *témoignage* » face aux violences : à côté du « *point fort de l'année* » que constituent « *les témoignages de dénonciation* » (sur la Bosnie par exemple), la « *campagne contre les exactions* » au Soudan ou encore le « *témoignage à huis-clos* » sur les Royingas en Birmanie sont quelques uns des exemples de ce rôle de sensibilisation que continue de se donner MSF face à des violences le plus souvent négligées.

23. Voir *Populations en danger* 1993, op.cit., p 129-132.

24. R. Brauman, « Un général au balcon », *Le Monde*, 3 avril 1993.

25. Il nous semble que du fait de cette perception, le sentiment d'intolérable y est beaucoup plus intense que dans des crises pourtant plus meurtrières. L'usage généralisé de l'expression de « *purification ethnique* » n'est probablement pas étranger à cette perception. Ainsi que le montre A. Krieg-Planque, la mise en avant et le 'succès' mêmes de l'expression sont à mettre en lien avec la charge d'intentionnalité qu'elle porte en elle. Voir A. Krieg-Planque, « L'intentionnalité de l'action mise en discours », in *Crises extrêmes*, op.cit., p.88-102.

26. *Populations en danger* 1993, op.cit., p 29, 35 et 36.

La singulière alliance entre critique de l'indifférence et critique de l'intervention serait probablement lue aujourd'hui comme une incohérence, où le scepticisme n'empêcherait pas la croyance en la possibilité d'une action 'pure' de la part de la communauté internationale. On peut cependant y voir une même logique, celle d'une interaction tendue avec les instances politiques – les Etats, l'ONU – comme tentative d'influer sur leur agenda : tentative d'y inscrire des crises ignorées, ou d'infléchir des politiques dans le sens d'une plus grande prise en compte de la situation de certaines populations, celles que MSF identifie comme « *en danger* ». En somme, une sorte de « *politique non gouvernementale* »²⁷ que l'on a aussi à l'époque assumée comme « *diplomatie* » humanitaire (RM 1993-94).

De 1994 à 1997 s'ouvre une période marquée par des crises d'une gravité exceptionnelle (le génocide au Rwanda et la traque des réfugiés rwandais au Zaïre en particulier), par des événements demeurés dans la mémoire de beaucoup et souvent présentés comme « *traumatismes* » (Kibeho, Srebrenica), expériences au sortir desquelles la définition par MSF de sa responsabilité face aux violences est durablement imprégnée des notions d'impuissance et d'illusion-désillusion.

L'APPEL À INTERVENTION

« Il est habituel de dire que MSF n'a pas été créée pour arrêter les guerres mais pour en atténuer les souffrances. Au Rwanda, devant le génocide, nous nous sommes sentis une responsabilité pour tenter d'infléchir le cours du sort » (P. Biberson, RM 1994-95). C'est ainsi que le président de MSF explique l'appel à une intervention armée formulé en juin 1994 et connu sous son titre : « *on n'arrête pas un génocide avec des médecins* ». Ce geste « *pour le moins inhabituel en provenance d'une organisation humanitaire* » (RM 1994-95) et demeuré comme un moment-clé de l'histoire institutionnelle de MSF, procède de la bascule opérée en interne par la situation de génocide. Il faut cependant noter que la qualification de cette situation est (relativement) tardive et que la bascule n'est pas immédiate. Dans les jours qui suivent le 6 avril, face à ce qui apparaît alors à MSF comme des massacres généralisés, c'est le choix de la présence qui est fait ; après une courte évacuation, une équipe chirurgicale s'installe dans l'hôpital de Kigali sous égide CICR (et y restera jusqu'à la fin) : « *on a décidé de rester : pour les malades, pour le staff rwandais que l'on ne peut abandonner et laisser massacrer, et parce qu'on ne peut pas laisser le pays sans présence étrangère* » (CA mai 1994). Plusieurs éléments se conjuguent qui suscitent la décision du passage à « *l'offensive médiatique* » : la continuation et l'ampleur des massacres, leur caractère systématique et organisé, mais surtout le fait qu'ils n'épargnent le personnel MSF dans aucune des missions évacuées par les différentes sections ; le silence de la France, et la quasi-absence de la communauté internationale (l'ONU n'a maintenu qu'un nombre très réduit de casques bleus). L'enjeu principal de ces interventions dans les media est de re-politiser une situation alors fréquemment décrite comme une « *crise humanitaire* »²⁸. MSF appelle la communauté internationale et en particulier la France à « *prendre ses responsabilités politiques et imposer sans délai l'arrêt des massacres,*

27. Référence à la revue *Vacarme* n°34, hiver 2006, intitulée *Politique non gouvernementale*. Sur cette notion, voir en particulier l'article de M. Feher, « Les gouvernés en politique », p 1-3, et l'entretien avec Rony Brauman, « L'école des dilemmes », où est notamment évoquée la position de MSF au moment de la Bosnie.

28. La qualification de génocide n'est pas centrale à ce moment. Si le terme est prononcé (par le journaliste) lors de l'interview télévisée de J.-H. Bradol le 16 mai, il n'est en revanche mentionné ni dans la lettre ouverte au Président de la république, ni dans l'interview de J.-H. Bradol dans *Libération* le 18 mai. Pour une revue du traitement médiatique du génocide au Rwanda, voir J. Siméant, « Qu'a-t-on vu quand 'on ne voyait rien' ? », in *Crises extrêmes*, op.cit., p. 36-56.

la protection des populations civiles et la poursuite des criminels de guerre » (lettre ouverte au Président de la république, *Le Monde*, 18 mai 1994). Début juin, la qualification de « génocide » est entérinée en interne, sur la base d'un document qui conclut qu'« il n'est pas possible de fonctionner sur le mode 'business as usual' »²⁹. La décision d'appeler à une intervention internationale l'emporte quelques jours plus tard. L'appel proprement dit, freiné « dans un premier temps par la crainte de mettre en danger l'équipe MSF sur place et de désigner l'hôpital » a finalement lieu le 18 juin (CA juin 1994).

On voit donc comment différents régimes de responsabilité sont mobilisés tour à tour, à mesure qu'évoluent la situation et les perceptions qui l'entourent. Maintenir une présence, ne pas mettre en danger l'hôpital, dénoncer la démission des Etats face à des violences massives nous sont des registres connus ; une hiérarchie des responsabilités s'y exprime, allant de celle qui lie de façon serrée MSF à son « staff », puis à ses patients, jusqu'à celle plus générale d'appeler publiquement à la « protection des populations ». C'est l'appel explicite à une intervention armée qui est une première. Le caractère exceptionnel, l'idée d'un 'saut qualitatif' sont dans tous les esprits : face à cette « rupture symbolique fondamentale », il faut faire ressortir dans les media l'« urgence absolue de faire le nécessaire pour que cela cesse » (R. Brauman, CA juin 1994). « Tous pensent qu'il n'y avait pas d'alternative à l'intervention armée pour faire cesser les massacres » (CA juin 1994). La décision de le faire savoir publiquement procède de la logique déjà évoquée plus haut : re-politiser la façon de parler d'une crise, en finir avec l'« humanitaire-alibi » comme réponse des Etats à une politique d'élimination.

Si la situation de génocide est bien reconnue comme une rupture symbolique, la rupture institutionnelle qu'est l'appel aux armes n'en procède donc pas exclusivement : elle est aussi à lire comme une réaction au traitement humanitaire de la situation par la communauté internationale – traitement qui se présente comme le masque cynique d'une inaction voulue, ainsi que MSF en avait déjà fait l'expérience en Bosnie. Pour le dire autrement, il nous semble qu'au Rwanda, comme en Bosnie, c'est une autre figure de la complicité qui est en jeu, celle que constituerait l'acceptation du travestissement de situations politiques en « crises humanitaires », à traiter comme telles. Le refus d'être complice (« auxiliaire », dirait-on aujourd'hui), se manifeste alors dans l'urgence des requalifications. Dans un monde désormais ouvert où ce n'est plus seulement par le huis-clos, mais parfois par le « bruit », que se fait la « censure moderne » (RM 1992-93), cet impératif de faire voir la nature politique des violences compose en quelque sorte une synthèse des deux refus de complicité fondateurs – complicité par le « silence » des années 1970-80, par la manipulation de l'humanitaire depuis l'Ethiopie.

BONNES ET MAUVAISES VICTIMES

Dans les immenses camps de réfugiés hutus qui se forment aux marges du Rwanda dès avant la fin du génocide, la problématique du mélange entre leaders génocidaires et personnes innocentes est d'emblée vue comme centrale : dès le mois de juin 1994, la crainte d'une « prise de contrôle, par les leaders, du camp et de l'aide internationale » est exprimée (CA juin 1994). Le malaise lié à l'intervention dans ces camps est patent. Celle-ci en effet questionne le cœur même du cadre juridique qu'est la protection, comme reconnaissance d'une vulnérabilité particulière,

29. Cité in L. Binet, Génocide des rwandais tutsis 1994, Crash/MSF, coll. « Prises de parole publiques », 2004, p. 43.

renvoyant à des catégories de personnes innocentes, victimes – de ‘bonnes victimes’ en quelque sorte³⁰. Or, dans les faits, le HCR a répondu à l’afflux massif de ce million de personnes en leur attribuant collectivement le statut de réfugiés. Dès lors, un bras de fer s’instaure avec l’agence onusienne, MSF demandant des mesures précises permettant que soit effectuée la distinction entre ‘vrais’ et faux réfugiés (c’est-à-dire que soient exclus les leaders) puis multipliant dénonciations et interpellations. Si cet enjeu est éclipsé en juillet par l’urgence opérationnelle extrême liée au choléra, la priorité étant de sauver des vies, en revanche « *au fur et à mesure que la situation s’améliorait, ressurgissait l’abomination qui était à l’origine des camps* » (RM 1994-95). Le constat est fait d’une situation « *inacceptable* » où l’administration tenue par les leaders du génocide se renforce sur le dos de l’aide. C’est sans doute en inscrivant ce constat dans le cadre d’interprétation puissant que constituent le précédent éthiopien et la référence aux Khmers rouges que MSF-F peut trancher le malaise moral ressenti depuis le début : la décision de retrait est prise fin 1994. Rétrospectivement, la situation est ainsi résumée : « *l’aide se retournait contre les réfugiés en renforçant leurs bourreaux* » (RM 1994-95). Il nous semble qu’il y a ici un usage rhétorique du paradigme de l’Ethiopie visant à rendre évidente une décision dont on peut penser qu’elle n’a pas été facile à prendre, et qu’elle l’aurait été d’autant moins si les autres sections n’avaient choisi, de leur côté, de rester pour continuer d’assister les réfugiés (elles se retireront finalement fin 1995). La différence de poids accordée à l’épisode éthiopien dans les différentes sections (en particulier son caractère fondateur pour MSF-F), peut être convoquée ici pour lire une divergence de positionnement appelée à se creuser lors des crises suivantes – où MSF-France adopte une posture d’analyse et de caractérisation politiques, dont le retrait constitue l’horizon possible, et la dénonciation une conséquence fréquente, tandis qu’elle perçoit MSF-Hollande par exemple comme privilégiant « *la conception très anglo-saxonne du secours individuel à la victime* » (CA novembre 1994).

« ON NE SE FAIT PLUS TROP D’ILLUSIONS... »

Peu avant de se retirer des camps en demandant à la communauté internationale de s’engager en faveur du retour qu’elle considère comme la seule solution pour les réfugiés (CA novembre 1994), MSF-F a pris conscience de la violence qui sévit au Rwanda³¹ même. Exactions et disparitions se multiplient dans un contexte d’après-génocide miné par la question de la justice. En avril 1995, le gouvernement rwandais décide la fermeture des derniers camps de déplacés. Dans le camp de Kibeho, où sont présents une équipe MSF et des troupes de l’ONU, un massacre de plusieurs milliers de réfugiés a lieu. Les équipes, « *qui ont tenté l’impossible pour venir en aide aux réfugiés et limiter le massacre, ont témoigné de ce qu’elles avaient vu et vécu pendant ces journées infernales* » (RM 1994-95). Quelques mois plus tard, l’enclave de Srebrenica tombe aux mains des Serbes ; l’équipe est témoin du tri opéré entre ceux qui seront emmenés pour être exécutés, et les autres : « *on peut dire : il y a eu nettoyage ethnique ; les promesses n’ont pas été tenues* » (CA juillet 1995).

30. La logique qui anime la convention de 1951 sur les droits des réfugiés repose explicitement sur la vulnérabilité mais aussi la ‘qualité politique’ du réfugié : s’il a droit à une protection c’est en tant que personne ayant fui une persécution ; et les textes prévoient explicitement qu’une personne ayant commis des actes criminels ne peut se voir attribuer le statut.

31. Le HCR a cessé ses rapatriements vers le Rwanda dès septembre. A l’époque, sa décision est interprétée comme un signe de plus qu’il a « *perdu sa neutralité* », puisqu’il est complaisant envers les génocidaires, dénonçant seulement les exactions du FPR (CA septembre 1994). Ce n’est qu’un mois plus tard qu’a lieu une discussion où est abordée la difficulté pour MSF à penser et parler des exactions au Rwanda, parce qu’on est « *piégé par la logique du génocide* » (CA octobre 1994).

Ces deux événements uniques, ciblés, sont à chaque fois déjà consommés : il n'y a plus rien à faire d'autre que de réfléchir à une possible communication, pour faire savoir *a posteriori*, empêcher qu'ils deviennent des affaires classées (c'est ce qui sera fait pour chacun d'eux). Ce qui rend ces deux moments particulièrement saillants dans la mémoire institutionnelle, c'est la présence physique des équipes sur les lieux, où elles deviennent des « *témoins impuissants* ». Rétrospectivement, c'est comme illusion des uns et fausses promesses des autres qu'ils sont décrits : « *on ne se fait plus trop d'illusions sur notre présence dissuasive aujourd'hui, on parle davantage de solidarité et de témoignage* » (J.-H. Bradol³², CA juin 1995) ; « *à Srebrenica, ce sont les populations qui ont été trahies par la fiction que représentait le concept de zone de sécurité* » (RM 1995-96). Cette fiction était-elle pour autant une illusion de MSF (qui y aurait cru) ? Le discours institutionnel ne l'indique nullement. En 1993, dans *Populations en danger*, on peut lire à propos de l'enclave : « *le message adressé par les assiégeants à la population est clair : la protection de ces 'zones de sécurité' est un trompe-l'œil, la situation réelle des habitants est celle de condamnés en sursis, que les organisations humanitaires aident à survivre dans leur prison* »³³. La présence de MSF n'est pas remise en cause du fait qu'elle aurait contribué à la construction de ce trompe-l'œil : « *à Srebrenica, l'aide apportée par MSF n'était pas un gadget dans la panoplie humanitaire qui habillait cette guerre* » (RM 1995-96). Nous verrons plus loin comment le discours à distance réaménage cette histoire sous l'angle de l'illusion.

Après les camps, après Srebrenica et Kibeho, MSF entame un repli pour regarder son action, sa responsabilité, en re-préciser les balises. Le rapport de MSF à sa propre puissance (impuissance ou toute-puissance), à la lucidité sur ses capacités, en est le soubassement :

« L'action humanitaire, si belle et indispensable soit-elle, n'est pas en mesure, contrairement à l'idée que peut en avoir le public, d'apporter des solutions aux crises qu'elle aborde (...) L'humanitaire devenant le lieu d'assouvissement d'une 'citoyenneté sans frontière' qui finit par se confondre et supplanter l'objet initial – le secours – doit nous faire réfléchir (...) Choisir la défense des 'causes' humanitaires c'est s'éloigner des personnes en danger et c'est risquer non seulement l'instrumentalisation de la victime mais sa déshumanisation et au bout du compte la mise au second plan des secours (...) » (RM 1995-96).

Dans cette affirmation de la primauté des secours sur l'incantation politique, par la priorité donnée à la proximité avec les personnes sur l'abstraction d'une cause collective, c'est le début d'un déplacement du centre de gravité de MSF que l'on voit poindre. Ce déplacement est en corrélation avec un retour sur la posture critique de MSF face au politique, une posture de virginité dont les facilités sont pointées :

« L'appel systématique au politique, sa diabolisation paradoxale et le constat qu'en 25 ans MSF a donné trois ministres en France (...) me laisse perplexe (...). Acceptons que l'humanitaire marche dans la sphère du politique, mais pour mieux nous en démarquer » « Ne tombons pas dans le syndicalisme humanitaire qui renvoie sans cesse les politiques à leurs responsabilités, en ayant soin de mettre la barre bien haut afin de nous préserver toujours l'espace de gueuler notre dépit jusqu'à la fin des temps... » (ibid.)

Cette 'critique de la critique' est l'occasion d'une relativisation du témoignage comme la marque de fabrique MSF, dont l'usage serait consubstantiel à l'action :

« Beaucoup plus que le 'témoignage en action', c'est la démolition du mythe de la neutralité comme principe fondateur de l'humanitaire moderne qui a été inventée voilà 25 ans et non sa version

32. Nous précisons parfois les noms, parce qu'il nous semble utile d'indiquer comment, à l'intérieur du discours institutionnel, les personnes et leurs expériences propres impriment leur marque.

33. MSF, *Populations en danger* 1993, *op.cit.*, p. 135.

communicante, le témoignage, qui est aujourd'hui dans toutes les bouches et jusque dans nos principes d'action. MSF informe des situations dans lesquelles il agit, premièrement parce que c'est notre seule façon de faire soutenir notre action (...) MSF alerte des manipulations et dénonce, lorsqu'il en est le témoin, les violations des conventions de Genève et autres déclarations dont tous les Etats ou presque sont signataires, pas pour se dédouaner ni pour geindre de son impuissance mais pour les rappeler à leurs obligations respectives. Ne nous enfermons pas dans des mots qui empêchent de penser et que nous répétons à l'envi comme : 'le témoignage fait partie de la mission de MSF' (...) » (ibid.)

La réitération du caractère non-systématique du témoignage, l'ancrage dans le droit humanitaire (par opposition aux références utilisées les années précédentes), la primauté des secours, autant d'éléments qui annoncent les orientations à venir. En ce sens, il est certain que ce que nous avons appelé l'ère de l'interpellation porte déjà en elle le questionnement de l'interpellation.

FACE À LA « LOGIQUE D'EXTERMINATION » : L'IMPUISSANCE ENCORE

Les questionnements sont démultipliés lors de la crise connue sous le nom de « *traque des réfugiés rwandais* » dans l'est du Zaïre en 1996-97, qui porte en elle l'ensemble des enjeux de responsabilité face à la violence que MSF a pu expérimenter jusqu'alors (voir étude de cas).

Cette crise d'une gravité exceptionnelle est pour MSF une longue expérience de l'impuissance – et une violente expérience du déchirement inter-sections. Elle intervient à l'issue du pourrissement de la situation des camps de réfugiés rwandais (ceux-là même que MSF avait quittés) lorsque les forces militaires rwandaises et la rébellion menée par Kabila progressent dans l'est du Zaïre et attaquent les camps l'un après l'autre. La difficulté d'accéder aux réfugiés court tout au long de la crise, et donne lieu au début de celle-ci au deuxième appel à intervention armée de l'histoire de l'organisation, où est demandé l'envoi d'une force « *pour protéger les réfugiés et garantir l'accès à l'aide* » (novembre 1996). Cette intervention n'aura jamais lieu, les puissances politiques opposées à cet engagement utilisant le retour au Rwanda d'une partie des réfugiés pour affirmer que le chapitre est clos. Mais des centaines de milliers d'autres ne sont pas rentrés. L'histoire est alors celle d'une longue série de tentatives d'accéder aux réfugiés qui, lorsqu'elles réussissent, sont au bout du compte marquées par l'échec : soit parce que les efforts pour atteindre ceux d'entre eux cachés dans la forêt se retournent contre eux, en devenant des moyens pour la rébellion et l'armée rwandaise de les localiser et les exécuter ; soit parce que les camps qui se créent *de facto* lorsque des réfugiés se regroupent, et où des équipes MSF tentent de les « *retaper* », sont finalement eux aussi attaqués. Dans tous les cas, l'aide devient appât – non plus appât pour déplacer comme en Ethiopie, mais pour tuer. Dans ces conditions, le même souci de sauver le plus de gens possibles va donner lieu à de violents désaccords entre sections autour de l'arbitrage entre présence médicale et dénonciation des violences. Pour MSF-F, il y a urgence à agir, à faire cet 'autre chose que du soin', et l'association va transgresser tous les « *veto sécurité* » sur la communication publique posés par les autres sections. Cette urgence nous semble procéder d'une double transgression, celle que constitue l'humanitaire-appât, celle de la logique d'élimination : « *comment peut-on être convaincu que tout est fait pour liquider les réfugiés et y opposer un 'silent advocacy' ?* » s'insurge-t-on au CA à propos de la stratégie adoptée par MSF-Hollande. Contre cette stratégie de diplomatie silencieuse, MSF-F affirme collectivement que « *la finalité prioritaire de l'action des MSF, qui est une logique de défense des populations en danger, doit guider notre action* » (CA avril 1997). Cette phrase de combat, émise dans le cadre de la dissension inter-sections sur la politique de « *témoignage* », résume bien la façon dont MSF-F conçoit sa responsabilité face aux violences dans le contexte extrême de la traque des réfugiés et au-delà : il n'y a pas d'un côté le soin et de l'autre le

témoignage, d'un côté l'assistance et de l'autre la protection. Il y a une « *logique de défense des populations en danger* », qui, loin de les opposer, irrigue tant le soin que la prise de parole :

« Comme vous le savez, nous avons dénoncé cette situation pour tenter de mettre fin à l'abattage et attirer l'attention sur le nombre des manquants. Une fois encore, la tension entre les sièges de MSF a fait le lit d'une absurde bataille (...). L'absence de la section française en tant que telle sur place et notre attitude en faveur d'une dénonciation franche, les risques évoqués par les équipes présentes ont extrémisé le débat sur le mode 'parler et partir versus rester au prix du silence'. Se taire dans de telles conditions est inacceptable car c'est nier les massacres et s'en faire les complices. Partir dans ces conditions, c'est condamner ceux qui peuvent être sauvés, c'est sans doute tout aussi insupportable. Comment des choses aussi simples, archi-rabachées, peuvent-elles être remises en question au moment précis où MSF peut faire preuve de discernement ? » (RM 1996-97)

La virulence et la clarté de cette démonstration ne doivent pas occulter le sentiment très pessimiste qui prévaut à l'issue de cette crise. Elle a représenté une nouvelle situation-limite, où la perte de sens n'est pas loin³⁴. Tous les enjeux possibles autour d'une responsabilité face à des violences ont été présents : l'utilisation de l'argument et de l'action humanitaires par les Etats pour masquer la nature politique de ces crises et les responsabilités liées, d'où l'enjeu central pour MSF de faire voir et faire savoir ; le retournement de la présence en appât ou son impuissance à atténuer des violences ; le dépassement dans 'l'appel aux armes' des limites qu'on s'est fixées à soi-même, suivi de la relativisation de la capacité agissante de la parole ; la précarité de la distinction fondatrice entre combattant et non-combattant, la difficulté à la défendre face aux acteurs politiques ; le désarroi de l'humanitaire face à des politiques jusqu'au-boutistes où les personnes protégées (civils, réfugiés) sont visées en tant que telles, et non plus 'victimes collatérales' de combats ou de stratégies de puissance. A ce titre, le constat de « *guerres totales qui ne font pas la différence entre combattants et populations non combattantes* », énoncé quelque temps plus tôt par le président (RM 1994-95), s'est confirmé, et explique que cette période voie apparaître chez MSF la figure du « *civil* »³⁵.

Au terme des ces trois années, où MSF a vécu « *la confrontation systématique, répétitive et durable de l'action humanitaire avec une logique particulièrement singulière : la logique d'extermination* », le ton est celui du doute, mais aussi de l'affirmation de la nécessité de *faire* :

« Humaniser l'inhumain, est-ce possible ou faut-il y renoncer à priori ? » « Dans ce contexte, nous avons essayé de faire de notre mieux, de faire le moins de mal possible. Nous nous sommes abstenus, nous nous sommes retirés, nous avons dénoncé, nous avons été menacés pour cela, nous nous sommes fâchés avec la terre entière, le HCR, les autres sections, nous nous sommes fait virer, menacer de mort, nous y sommes restés, nous y sommes revenus, nous avons été à nouveau chassés... » (RM 1996-97)

MSF n'a pu déployer que des mauvaises solutions, des « *solutions du moindre pire* »³⁶. Qu'il y ait de la désillusion, qu'une certaine confiance ait été perdue au terme de ces expériences, cela est certain. Ce sentiment de désillusion indique-t-il pour autant l'existence d'illusions préalables ? A-t-on cru pouvoir protéger physiquement les habitants de Srebrenica ou les réfugiés du Zaïre ? A-t-on vraiment eu foi en l'existence d'une nouvelle ère, celle de la communauté internationale ?

34. On peut penser que l'interpellation et la dénonciation ont servi d'exutoire face à cette perte de sens. Le ciblage du HCR en particulier, sur la fin de la crise, a probablement joué ce rôle : MSF n'a cessé de l'attaquer pour la médiocrité de ses choix, y compris quand il était devenu patent que toutes les solutions étaient désastreuses, c'est-à-dire au moment où rester et être rapatrié apportaient des chances également infimes de survie, et où le HCR avait décidé d'accéder au souhait des réfugiés, quitte à mourir, de mourir chez eux.

35. Ce recours (quasi-nul auparavant) va aller croissant jusqu'à aujourd'hui. Voir en annexe les occurrences du mot « *civil* » ou « *population civile* ».

36. Expression de Ph. Mesnard citée par R. Brauman dans « L'école des dilemmes », article cité, p. 12.

Certes non. Mais l'on a cru bon de tenter d'influer, de peser sur elle. Les années 1990-1997 sont indéniablement celles au cours desquelles l'idée d'une capacité à modifier le cours des choses, à avoir l'impact souhaité, est progressivement relativisée, contribuant à l'adoption d'une posture plus réservée.

Pour autant, il faut le noter, ces années n'invalident pas la valeur accordée à la présence – une valeur alliant solidarité, statut de témoin, et action médicale, que l'on retrouve exprimée à de nombreuses reprises :

Irak : « 33 personnes actuellement (...) c'est une présence médicale et politique » (CA août 1991). Ex-Yougoslavie : « ces actions présentent un grand intérêt en termes de présence et de solidarité » « la présence à Karlovac permet d'avoir un regard sur la situation » (CA juin 1993). Rwanda : « on ne peut laisser le pays sans présence étrangère » (CA mai 1994). Burundi : « en 1994, les équipes avaient augmenté jusqu'à 24-25 personnes (...) L'utilité ne doit pas être définie en termes techniques, il n'y a pas d'urgence médicale mais il y a une population en danger (...) Il faut néanmoins mesurer la fausse sécurité que l'on pourrait donner aux gens » (CA juin 1995). Réfugiés afghans en Iran : « on peut penser que quand il y a une présence c'est mieux. On verra par exemple si cela vaut la peine de passer des informations au HCR » (CA novembre 1995). Grands Lacs : « seule une présence terre à terre, prolongée, souple, mais politiquement avisée, permettra de continuer à faire valoir le sort des populations » (CA décembre 1996). Burundi : « on n'envisage pas de tout fermer, parce que notre présence de médecins et aussi de témoins est indispensable » (CA février 1997).

« NE PAS ÊTRE LES MÉDECINS DOCILES D'UN CENTRE DE DÉTENTION » : DILEMMES FAMILIERS

Avant de clore ce que nous avons appelé l'ère de l'interpellation, il convient de mentionner pour mémoire que MSF s'est aussi trouvée confrontée pendant ces années, à côté des logiques de violence extrême, à la logique de politiques oppressives dans le cadre de régimes autoritaires. Ainsi, au Mozambique en 1991 où, au fur et à mesure qu'elle récupère des territoires, l'armée en regroupe les populations dans des camps où la mortalité est très importante et qui sont utilisés pour appâter les agences d'aide internationale : *« l'aide est indispensable étant donné la famine qui règne, mais cette aide participe à faire tourner la machine infernale conduisant des milliers de gens à la famine et à la mort »*. Après débat, il est décidé de *« continuer une aide de toute façon indispensable. Mais, dans le même temps, de dénoncer cette situation, en particulier d'exiger la libre circulation des personnes, la liberté de résidence, la possibilité de conduire des évaluations... »* (CA mars 1991). Au Rwanda, après le génocide, MSF décide de dénoncer la situation catastrophique dans les prisons, ce qui contribuera à son expulsion : *« pour ne pas se trouver en tant qu'organisation humanitaire au service de la répression et de la discrimination, pour ne pas être les médecins dociles d'un centre de détention où les conditions de vie seules étaient responsables en l'espace de neuf mois de la mort d'un prisonnier sur huit, MSF a simplement fait son travail »* (RM 1995-96). En Corée, le débat entre ceux qui considèrent que *« MSF va traiter avec des preneurs d'otages »* et ceux qui pensent que *« derrière ce régime il y a des populations »* (CA mai 1996) est d'abord tranché dans le sens de tenter une action ; au cours de celle-ci, le constat qu'il est impossible de savoir si l'aide est utile à la population, et qu'en revanche il est certain qu'elle renforce le régime, mène à la décision que *« MSF reste et parle »* (CA avril 1998). Dans ces différentes situations, le dilemme naît d'un double écueil : le cautionnement au régime, et la complicité active avec des politiques criminelles. C'est à chaque fois la deuxième question (celle du retournement de l'aide contre les populations, soit le paradigme éthiopien) qui permet de formuler et trancher le dilemme. Dit autrement, la répugnance à cautionner un régime ou une politique ne suffit pas, à elle seule, à invalider l'idée d'une responsabilité d'être présent auprès des populations (confirmant cette

valeur encore accordée à la présence que nous évoquions plus haut). La responsabilité réside alors du côté de l'analyse de la situation, du questionnement du rôle qu'y joue l'aide : « *A Médecins sans frontières, nous nous portons au devant de situations qui réclament de comprendre – donc d'ouvrir les yeux et les oreilles – et ensuite de dire ce que l'on a vu et compris. Si nous ne le faisons pas, c'est de simple voyeurisme à complicité de meurtre que nous sommes coupables selon les circonstances* » (RM 1997-98). Voyeurisme du témoin passif, complicité active de l'humanitaire instrumentalisé, comme les deux interdits d'une responsabilité d'acteur et de témoin.

III – À L'ÈRE DE LA DÉSILLUSION, L'ÉMERGENCE DE LA FIGURE DU SECOURISTE

Au sortir des années 1990-97, MSF a donc en quelque sorte tout vu – les secours détournés pour assassiner des gens, le génocide, l'utilisation du vocable humanitaire, les interventions armées laissant faire les crimes... Dans ces situations, les enjeux liés à la violence dans la guerre se sont posés à elle de la façon la plus extrême, sollicitant et mettant à mal le rôle qu'elle s'y conçoit – de l'impuissance à l'appel aux armes, en passant par le rôle d'appât ou l'incantation envers la communauté internationale. Dans les années qui suivent, MSF adopte progressivement un ton beaucoup plus réservé; c'est pourquoi nous dénommons cette période 'l'ère de la désillusion' – une ère qui voit l'émergence graduelle de la figure du secouriste, par contraste avec celle du médecin-témoin ou du défenseur de populations en danger³⁷.

«NOTRE RÔLE RÉSIDE DANS LA PRODUCTION DE SECOURS DE QUALITÉ»

L'inflexion vers cette figure du secouriste procède d'un retour sur notre responsabilité propre, celle qui engage notre action, c'est-à-dire nos secours. Ce retour n'est pas entièrement nouveau – on a vu qu'il est entamé dès le milieu des années 1990 – mais il est ici peu à peu formalisé, avec notamment l'accent sur les enjeux de qualité et d'efficacité des secours, une évolution qui nous intéresse en cela qu'elle donne lieu à une reformulation du discours sur la responsabilité face aux violences.

L'objectif de médicalisation des missions et d'amélioration de la qualité, le souci de juger les opérations à l'aune de celle-ci, sont affirmés de façon permanente à partir de 1999 – discussion du projet au CA de janvier 1999, puis RM 2001-02, 2002-03, etc., jusqu'à l'inclusion de la qualité des soins dans les statuts de l'association en 2005 –, parallèlement à la volonté d'une « *plus forte implication dans les situations de crise et de conflit armé* » (P. Biberson, RM 1999-2000). « *On a voulu recentrer l'action de MSF sur la production de secours en situation de crise* », confirme J.-H. Bradol (entretien). De façon révélatrice, c'est précisément dans la contestation d'une responsabilité large qu'aurait MSF au-delà du soin qu'est énoncé cet accent sur la qualité: ainsi, à propos de la perspective d'une justice universelle, « *notre rôle n'est pas d'en favoriser l'émergence. Notre rôle réside dans la production de secours de qualité* »; « *la clarification de notre rôle, de notre responsabilité et des limites de l'action humanitaire (...) dans les conflits armés est essentielle à l'amélioration des secours que nous délivrons* » (RM 2000-01).

37. Ces figures, on l'aura compris, forcent le trait. Il est bien évident qu'elles ne se présentent pas de façon aussi nette d'une période à l'autre, que les césures ne sont pas si distinctes, et surtout que chaque figure n'est pas un substrat pur dépourvu des attributs des autres figures. Il s'agit ici d'indiquer des tendances. La même remarque vaut pour les 'ères', qu'il s'agisse de l'interpellation ou de la désillusion.

Conséquence de cette volonté de recentrage sur les crises et la qualité, l'exigence d'être « *au plus près* » des lieux de violence, qui n'est certes pas nouvelle, est accentuée à partir de 2002-03. Ainsi par exemple à propos de la RDC, on peut noter les efforts opérationnels pour se redéployer là « *où les événements les plus graves se produisent* » (RM 2002-03), être mobiles et réactifs, efforts qui aboutissent au constat positif qu'après « *des années de vraies difficultés et d'échecs, l'ouverture et la stabilisation de missions sur les lieux de violences sont devenues des réalités* » (CA septembre 2003), et ce jusqu'à aujourd'hui. Partout où la sécurité le permet, cet objectif de positionnement « *au plus près* » est présent. En ce sens, la valeur de témoignage ou de solidarité accordée à la présence a disparu du discours. Corrélativement, les « *missions-alibi* », l'idée « *d'y être pour y être* », sont battues en brèche.

LA VIOLENCE COMME ENJEU MÉDICAL

Dans ce cadre, la première des responsabilités face aux violences est d'en prendre en charge les victimes. On assiste alors dans le discours à l'émergence de la violence comme enjeu médical, enjeu de qualité, et plus seulement comme contexte et comme phénomène s'adressant à notre responsabilité humanitaire³⁸. Vouloir répondre à la violence suppose de se donner ou d'augmenter les moyens d'en soigner les victimes, ce qui fait l'objet d'autres efforts de développement opérationnel importants, en direction notamment des blessés de guerre (« *toute l'attention doit être portée dans les années qui suivent à développer cette composante essentielle de nos opérations de terrain [la chirurgie]* » (RM 2001-02)), et des victimes de violences sexuelles, une activité intégrée explicitement dans les objectifs de soins à partir de fin 2003 après avoir commencé comme activité 'pilote' en 2000 au Congo-Brazzaville. Des missions existantes sont réorientées dans le sens d'un resserrement sur les victimes de violences (voir l'étude de cas Nord Kivu); deux missions visant explicitement à la prise en charge de victimes de violences sont ouvertes en 2005, l'une à Haïti, où les « *graves problèmes de violences nous ont conduits à penser qu'il s'agissait d'une 'guerre civile qui ne dit pas son nom'* » (CA janvier 2005), l'autre au Nigeria avec le projet d'un « *centre de soins pour les victimes de violences à Port-Harcourt* » où se déroule « *un conflit de basse intensité* » (CA septembre 2005). Le mot « *violences* » entre dans les statuts, à côté des « *catastrophes d'origine naturelle ou humaine* » et « *belligérance* », pour qualifier la cible de notre mission (CA novembre 2005). En conformité avec cette visée opérationnelle, l'existence de violences et la prise en charge de ses victimes sont des thèmes de plus en plus mobilisés en interne dans la discussion sur la pertinence des projets (par exemple en réunion des opérations, qu'il s'agisse de la réouverture du Sri Lanka, de la fermeture d'Ankoro en RDC, de l'ouverture de Buenaventura en Colombie, de l'ouverture du Kurdistan, etc.). De façon notable, le recours à une « *épidémiologie de la violence* » se développe concomitamment. Fruit de l'exigence de descriptions faites dans les termes du médecin, de façon chiffrée, objectivée, ce langage épidémiologique a d'abord accompagné, puis largement supplanté le « *recueil de témoignages* » comme mode légitime de documentation de violences précises (en interne comme en externe).

En cela, l'évolution de MSF s'inscrit dans celle, plus globale, d'une présence accrue de la « *violence* » dans le discours environnant (politique, académique, médiatique), dans la façon de décrire le monde, à l'heure où, de fait, le mot de « *guerre* » devient de plus en plus insuffisant à rendre compte

38. « *Quels que soient les terrains où tu vas, il faut y réussir. C'est là qu'il y a un véritable impératif. Regarde la guerre, réussir à la guerre: on parlait des soins pour les victimes de violence: cela fait 35 ans qu'on existe, cela fait 5 ans qu'on a un petit intérêt pour la victime de la violence elle-même!* » (entretien J.-H. Bradol).

des phénomènes qui affectent de nombreuses sociétés³⁹ (et le schéma opérationnel 'guerre - déplacement de populations - camps de réfugiés' de plus en plus insuffisant à résumer l'action de MSF en contextes instables). Néanmoins, on voit bien en même temps comment cette violence est ici reformulée dans les termes de la guerre (une guerre particulière, de « *basse intensité* » ou « *qui ne dit pas son nom* » pour les deux projets décrits à l'instant), indiquant que la violence demeure une catégorie peu commode, difficile à penser comme telle, au siège comme sur le terrain.

RETOUR DE L'INTERVENTIONNISME ET DÉFENSE DU CHAMP

Ce « *recentrage* » sur la qualité des secours et sur la violence comme enjeu médical induit que MSF parle désormais dans la plupart des cas le langage du médecin pour dire la violence. Une inflexion qui est corrélative d'une prise de distance progressive d'avec le champ de l'interpellation des acteurs politiques, en particulier sous sa forme extrême de « *l'appel aux armes* », mais aussi sous sa forme plus modérée de l'appel au respect des civils.

Comme nous l'avons vu, les expériences passées ont déjà convaincu MSF de la relativité (et de la volatilité) de l'impact de ses appels à protéger les civils. Au Kosovo, c'est un interventionnisme au nom de la protection des civils qui apparaît pour la première fois. Alors que dans les interventions du début des années 1990, le qualificatif d'« *humanitaire* » renvoyait à la délivrance de secours, le « *militaro-humanitaire* » introduit au Kosovo se réfère à la « *protection des civils* » : la « *guerre humanitaire* » (selon l'expression de T. Blair) est explicitement justifiée par la volonté de mettre fin à des violations massives des droits de l'homme. Cette modalité de l'intervention internationale est en quelque sorte pour MSF la réalisation de ses appels répétés à l'action politique en Bosnie, au Rwanda, au Zaïre, qui étaient (explicitement ou non) des appels à la « *protection des civils* » : enfin, la communauté internationale se soucie de « *protection* » et non pas seulement de sacs de riz. Mais, parce que ce souci s'exprime encore dans les mots de l'humanitaire, il devient pour MSF un nouvel avatar de la récupération de ce registre par les politiques, et impose un démarquage : « *il n'a pas été facile ici de se déterminer par rapport à cette guerre (qui ne disait pas son nom au départ... les 'frappes') et qui se revendiquait d'une cause humanitaire (sauver la population du Kosovo). C'était et cela reste très inconfortable d'y être associé d'aussi près* » (CA avril 1999). Cet usage nouveau du vocable de la protection n'empêche donc pas que, comme au Kurdistan en 1991, ce soit précisément sur le terrain du « *manque de protection* » que la critique de ce nouvel interventionnisme se déploie en interne comme en externe (et ce d'autant plus facilement que les besoins médicaux sont difficiles à déterminer) : manque de protection au sens juridique pour les réfugiés dans les pays limitrophes (enregistrement, etc.) dans des camps gérés par les forces de l'Otan, d'où la dénonciation par MSF de la marginalisation consentie du HCR ; manque de protection au sens de sécurité après le retour au Kosovo, l'Otan s'étant « *installée sans réellement pouvoir protéger les civils* » (CA juin 1999). Le ton de la critique est similaire à celui adopté au début de l'interventionnisme occidental au Kurdistan et en Somalie, où point la préoccupation majeure de la confusion des genres. Rien de radicalement nouveau, donc. Remarquons simplement qu'à cette période, le mot de « *protection* » continue d'être utilisé par MSF de façon peu problématique ; l'utilisation du mot par les Etats pour justifier l'intervention militaire

39. Voir par exemple l'article de P. Hassner, « De guerre et paix à violence et intervention », in J. Moore (dir.), *Des choix difficiles, les dilemmes moraux de l'humanitaire*, Gallimard, 1999, ou plus récemment l'ouvrage de F. Gros, *États de violence : essai sur la fin de la guerre*, Gallimard, 2006.

impose un démarquage mais n'a pas encore entaché pour MSF les usages renvoyant à la 'bonne' protection (juridique, sécurité).

MSF ET LA « RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER »

L'apparition à cette même période du thème de la « *protection des civils* » comme responsabilité de la « *communauté internationale* » change la donne. Souhaitant tirer les leçons des « *échecs à protéger* » des années 1990, le nouveau secrétaire général de l'ONU promeut une vision intégrée où la « *responsabilité de protéger* » serait l'un des éléments d'une responsabilité plus large de la communauté internationale, dans laquelle recherche de la paix, action humanitaire, opérations militaires de « *sécurisation* », action judiciaire internationale, efforts en vue de la reconstruction des Etats et du développement, convergeraient ensemble vers la réalisation de la paix et de la sécurité. Le *rapport Brahimi* sur les opérations de maintien de la paix (2000) est l'une des étapes de cette refonte des Nations unies. C'est ensuite le rapport *La responsabilité de protéger* qui formalise cette nouvelle volonté d'intervention⁴⁰. A peine est-il finalisé que surviennent les attentats du 11 septembre 2001 ; ceux-ci modifient encore le paysage international en mettant la lutte anti-terroriste et l'argument sécuritaire au premier plan des préoccupations des Etats occidentaux, donnant lieu en Afghanistan puis en Irak à des interventions d'un type nouveau (quoique familier), dans lesquelles le recours au registre humanitaire n'a pas pour autant disparu⁴¹. Le démarquage de MSF d'avec la « *protection* » est à mettre en lien avec ce regain d'interventionnisme, même si dans les faits, l'intervention « *au nom de la protection* » amorcée au Kosovo (par une guerre non onusienne) et au Timor (et aussi vite démentie en Tchétchénie) a d'emblée été supplantée par celles des Etats-Unis au nom de la lutte anti-terroriste. A partir de 2001, dès avant le 11 septembre, les usages internes de la notion de protection prise au sens d'intervention internationale sont sur le mode négatif :

« Je constate une fois de plus qu'à chaque fois qu'il s'agit de réaliser la protection des civils, la grosse mobilisation internationale ne donne rien » (CA mars 2001) Sur les réponses internationales aux crises : « les protections accordées par les Etats ou les Nations unies sont inexistantes ou précaires... ». Les zones de sécurité : « conçues comme une alternative au déplacement de population, elles sont une illusion en matière de protection » (RM 2000-01).

L'usage du terme est entaché du spectre de l'échec ; faire ce constat, c'est engager les membres de MSF à cesser de s'y référer comme à un recours possible ou souhaitable, ce qui est « *peu réaliste* ». La formalisation de l'idée qu'il n'est pas du rôle de MSF « *d'appeler aux armes* » a lieu en 2003, après que le chaos au Libéria et les massacres dans l'est de la RDC (Ituri) ont suscité la « *tentation* » de le faire. Dans le premier cas, l'option a été discutée puis écartée – la demande

40. CIISE (Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats), *La responsabilité de protéger*, 2001. Ce rapport a été commandité par le gouvernement canadien à la suite de la demande, par le secrétaire général des Nations unies, que « *la communauté internationale parvienne une fois pour toutes à un consensus sur les questions fondamentales de principe et de procédure* » en jeu dans « *le droit d'intervention humanitaire* » (c'est à dire 'militaro-humanitaire'). Voir le site de la CIISE, www.ciise.ca. Voir également, sur cette question, le document de synthèse *Humanitarian protection*, par E. Tronc, MSF international, 2007 (draft).

41. Pour une description saisissante des évolutions de l'interventionnisme à travers le prisme de l'évolution de la figure présidentielle américaine, voir M. Feher, « Autoportraits présidentiels », *Vacarme* n°30, hiver 2005, où l'auteur montre comment les changements de cap de la politique étrangère des Etats-Unis contraignent ses détracteurs à des retournements symétriques. Ceci fait écho à l'idée, développée par lui ailleurs, des inversions de polarités sous-tendant le positionnement de MSF : selon lui, l'intolérable de la *démission* suscité par le discours de la communauté internationale dans les années 1990 a été supplanté par l'intolérable de l'intervention du fait du nouveau discours interventionniste tant de l'administration Bush que des Nations unies.

de MSF que « *tout soit mis en œuvre pour porter assistance* » aux civils s'en approche, sans franchir le cap (CP du 26 mai). « *Je pense qu'il a été opportun de ne pas appeler à l'intervention militaire* », commente J-H Bradol (CA août 2003). Cette position est ensuite généralisée : « *il n'est pas du rôle d'une organisation humanitaire de réclamer l'usage de la force pour que des secours adaptés puissent être délivrés aux populations* » (RM 2003-04). Dans le deuxième cas, l'intervention internationale en Ituri (sous la forme de la Monuc puis de l'opération Artémis, qui contient explicitement un volet de protection des populations) a fait l'objet d'un rapport de MSF très critique de l'insuffisance de cette « *protection* ». Ce rapport, intitulé *Ituri, promesses non tenues ?*, est désavoué a posteriori pour le caractère à la fois négatif du constat qu'il dresse et irréaliste des demandes qu'il porte. La demande qu'il adresse à la communauté internationale est effectivement pour le moins ambiguë : s'il s'aventure vers l'appel à mieux protéger, ce n'est que pour mieux se rabattre vers l'appel à se garder par-dessus tout des « *fausses promesses* » et de la « *fausse illusion de protection* » (sic), suggérant que le problème ne serait pas tant le manque de la sécurité que celui de la vérité. Il signale le malaise grandissant à se situer sur le terrain de la protection. En ce sens, ce rapport a probablement précipité l'adoption d'une position institutionnelle sur la question :

« Est-ce qu'une force militaire internationale pourrait pacifier, sécuriser l'ensemble de l'Ituri ? je ne le crois pas et il ne faut pas le laisser croire » (CA août 2003) « Nous avons vu ressurgir, dans nos discussions sur les conflits, des appels à la protection qui m'ont semblé peu réalistes. Quand MSF réclame que l'intervention militaire internationale pacifie l'ensemble de la province, cela me paraît bien irréaliste. Nous ne sommes pas capables de déployer des secours médicaux cohérents à l'échelle de toute la province de l'Ituri. Alors pourquoi imaginer, dans cette situation complexe, que cela serait faisable d'arriver de l'étranger, avec des militaires, et de subitement résoudre tout problème de violence, tout problème d'accès des populations civiles aux secours, comme par miracle ? Nous ne devons pas nous faire les propagandistes de telles illusions... » (RM 2003-04)

En somme, d'une critique de l'illusion de protection donnée aux populations par une communauté internationale peu déterminée à agir, concomitante d'appels à protéger (dans les années 1990), on est passé à la critique de l'illusion qu'auraient certaines personnes à MSF face à la notion de protection. Entre ces deux positions, le rapport sur l'Ituri fait figure de pivot. Fin 2003, l'appel aux armes est définitivement qualifié de « *tentation* », à laquelle il faut donc résister, sauf dans le cas extrême du génocide, entérinant ainsi à la fois l'historique de MSF et sa nouvelle position⁴². Cette formalisation de la prise de distance progressive d'avec l'appel à intervention (donc avec le discours de la protection) se retrouve dans l'évolution des prises de position publiques sur les violences en général, où 2003 marque un tournant.

DU 'TÉMOIGNAGE' AUX 'PRISES DE POSITION PUBLIQUES'

La remise en question de l'évidence du témoignage, on l'a vu, est consubstantielle au témoignage lui-même. Après les intenses désaccords inter-sections au moment de la traque des réfugiés rwandais et les nombreuses réunions qui s'ensuivent, où la place du témoignage a été réaffirmée, MSF-F poursuit son questionnement sur des dérives possibles : si le témoignage est « *une tentative, parmi d'autres, d'ouvrir un accès, un espace d'humanité* », « *de 'protéger' (je le dis avec beaucoup de prudence)* », cependant « *la prise de parole peut verser dans l'automatisme militant* »

42. Voir F. Weissman, « L'humanitaire et la tentation des armes », 2003, disponible sur le site MSF.

(RM 1999-2000). Un questionnement rendu probablement particulièrement impérieux du fait du succès et de la généralisation de la notion, ainsi que de l'essor des ONG de défense des droits de l'homme depuis le début de la décennie 1990 : « *c'est pratiquement toute la 'famille humanitaire' (qui n'en est pas une !) qui se réclame aujourd'hui du témoignage ! (...) méfions-nous des consécration (s) (...)* » (idem)⁴³. Ensuite, la délimitation du rôle se poursuit avec la mise en garde contre la transformation de MSF en une « *organisation qui s'autoriserait des prises de positions sur tous les sujets au nom d'une hypothétique morale universelle* » (RM 2000-01) ; « *nous n'avons pas à nous prononcer sur le bien fondé des guerres, mais plutôt sur la façon dont elles sont conduites : c'est là la responsabilité de l'humanitaire* » (RM 2001-2002).

En cohérence avec ces cadrages, eux-mêmes en lien avec la nécessité de trouver sa voix entre confusion militaro-humanitaire et critiques des anti-impérialistes, du Kosovo à l'Afghanistan, les prises de position sur les violences dans la guerre pendant ces années (jusqu'à 2003) font apparaître un repli sur le droit humanitaire (DIH) et celui des réfugiés comme sphère de légitimité. Dans les situations concernant des réfugiés, la référence à ces droits est prégnante et explicite, en particulier lorsqu'il s'agit de souligner le principe de retour volontaire, de non-refoulement, en continuité avec les positionnements passés. L'usage du terme de « *protection* » appliqué aux réfugiés demeure de mise ; il n'est pas entaché de la même méfiance que celui de « *protection des civils* », du fait qu'il n'a pas subi la même torsion qui rend celle-ci synonyme d'intervention militaire. Aussi à propos des réfugiés tchétchènes, coréens, libériens, voit-on se multiplier les dénonciations de « *violation du principe de retour volontaire* », du « *droit au refuge* », et les demandes de protection ; par exemple, au moment du scandale de l'exploitation sexuelle dans les camps de réfugiés d'Afrique de l'ouest, il est rappelé en interne que MSF précisément n'a fait que « *marteler le manque de protection des réfugiés dans ces trois pays (3 CP)* » (CA mars 2002). Chaque fois qu'il ne s'agit pas de réfugiés, la catégorie de « *civils* » (dont on a déjà souligné l'essor) devient omniprésente dans les discours externes mentionnant des violences. La description des « *violences contre les civils* » est fréquemment associée, jusqu'à fin 2003, à des demandes adressées aux « *parties en conflit* » ou « *belligérants* » de « *respecter leurs droits* » ou « *respecter la population civile* » (à propos du Congo-Brazzaville, de la Tchétchénie, de la Côte d'Ivoire, du Libéria, de l'Ituri, etc.). Quant aux violences commises par des forces occidentales dans leur « *guerre à la terreur* », elles suscitent le recours explicite aux « *Conventions de Genève* » (CP décembre 2001, octobre 2003).

Une nette inflexion a lieu fin 2003, qui procède de la volonté de maîtriser une communication externe devenue abondante⁴⁴. La revue des communiqués de presse (CP) la révèle de façon patente : le nombre de ceux relatifs à des situations violentes chute de façon drastique⁴⁵. Dans ces communiqués, si la catégorie de « *civils* » continue d'être utilisée afin de pointer l'existence de violences, en revanche la référence au DIH, les appels à « *respecter les civils* » y deviennent exceptionnels.

43. Il nous semble en effet constater de façon générale un irrépressible réflexe de démarquage de MSF (France en particulier) d'avec toute idée qui deviendrait majoritaire (dans la « *famille* » humanitaire, ou dans l'arène publique) : il joue certainement un rôle ici, comme il en joue un à propos de la généralisation de la notion de protection. « *Le problème, c'est que je ne supporte pas d'être dans la majorité* », dit R. Brauman dans son entretien avec M. Potte-Bonneville et S. Grelet, « *Qu'est-ce qu'on fait là ?* », *Vacarme* n°4-5, été 1997. « *Restons des emmerdeurs. C'est un but moral important* », rappelait-il dans son rapport moral 1992-93. Ce trait personnel nous semble être aussi un trait institutionnel de MSF, une sorte d'ethos de la différence ancré dans l'histoire de l'association, et auquel tous les MSF se réfèrent – ce qui ne laisse pas d'ennuyer MSF-F qui doit alors se démarquer de cette différence revendiquée...

44. On voit par exemple apparaître une section « *prises de parole publiques* » dans les CA, dédiée à leur revue critique, à partir d'octobre 2003. Une rubrique similaire apparaît dans les rapports moraux à partir de celui de mai 2004.

45. Les CP relatifs à des situations violentes sont plus d'une trentaine en 2003, une quinzaine en 2004, puis moins de 10 en 2005, une dizaine en 2006, tandis que les CP relatifs à des problématiques médicales deviennent largement majoritaires (une vingtaine en 2005), puis décroissent (une dizaine en 2006).

Le contenu du discours externe, en somme, renvoie de plus en plus explicitement à la responsabilité du secouriste prenant en charge les victimes des violences, la description des conséquences sanitaires de celles-ci étant alors de plus en plus indexée aux enjeux liés aux secours. Ainsi, la quasi-totalité des prises de positions publiques où sont mentionnées des violences mettent en avant d'abord des questions d'entrave aux secours, d'insuffisance de ceux-ci, d'absence d'accès (des humanitaires aux populations et vice-versa), de protection de l'espace de travail (et en particulier de sécurité des équipes), de détournement du label humanitaire – une même prise de parole contenant en général plusieurs de ces questions du fait de leur interconnexion. En somme, elles ont quelque chose à demander qui concerne directement notre action – un espace à défendre, une amélioration ou une ouverture à obtenir – qu'il s'agisse du Sri Lanka (entraves à l'accès, violences contre les humanitaires), du Darfour en 2004 (insuffisance des secours), en 2005 (insécurité pour les humanitaires, accès), de l'Ouganda, de la Somalie ou d'Haïti (insécurité rendant difficile l'accès des civils aux soins, à MSF). Seuls quelques événements particulièrement graves aux yeux de MSF (bombardements de civils au Tchad ou en Côte d'Ivoire, rapatriement forcé) font l'objet de CP en l'absence d'enjeux liés aux secours eux-mêmes.

La prise de parole sur les violences au Darfour (avec le rapport *Le pire est à venir*, en juin 2004, faisant suite à des CP où les violences ne sont pas mentionnées et où les « déplacés » ont des « besoins ») est l'occasion d'expliquer cette inflexion ; le président de MSF précise comment il la conçoit :

[A propos de la non-prise de parole fin 2003, regrettée] : « Il était absolument nécessaire, pour que les secours s'amplifient sur le Darfour, que la gravité de cette crise soit publiquement connue » ; [Sur la prise de position en juin 2004] : « Je voudrais revenir sur nos prises de parole à propos du Darfour. Je parlais tout à l'heure de l'utilité de communiquer sur la gravité des événements. Cela sert à appeler à une intensification des secours. Nous ne nous voyons pas la responsabilité d'être, dans cette mission, une sorte d'observateur des atteintes aux droits de l'homme. Mais en revanche, nous avons une responsabilité claire dans le domaine des secours » (RM 2004-05)

Ce faisant, il conteste que la prise de parole sur les violences puisse être mue par une responsabilité 'intrinsèque'. Il pose qu'au fondement de cette prise de parole se trouve la nécessité d'assurer, d'améliorer, de renforcer les secours : en somme, la nécessité de « *préserver ou restaurer des conditions compatibles avec l'accomplissement de [notre] tâche* »⁴⁶. Ainsi, le point d'ancrage, le centre de gravité se sont déplacés : dans les années 1970-80, le regard, la responsabilité étaient tout entiers portés sur l'extérieur, dans un rapport direct entre l'acteur humanitaire et le « *théâtre des guerres* » et les violations des droits de l'homme ; à partir de 1985, s'y adjoint l'impératif de répondre de sa propre action ; les deux logiques co-existent tout au long de la décennie 1990. Cette deuxième logique, celle du regard sur sa propre action et de la défense contre le détournement, devient progressivement celle par laquelle se fait l'articulation entre MSF et son environnement. En somme, il n'y aurait pas de rôle ou de responsabilité face aux violences, mais la responsabilité de MSF par rapport à sa propre action.

46. A nouveau M. Feher, dans « Constance déroutante », *Vacarme* n°31, printemps 2005. L'auteur soutient que des positionnements apparemment contradictoires (référence au positionnement sur le Darfour) cachent une constance doctrinale de MSF qui porte sur cet ancrage dans l'action, le soin, comme « *seule raison d'être* ». C'est pourquoi il avance que les positionnements publics de l'association sont nécessairement motivés par ce qui menace l'action : l'entrave, la perversion (détournement), et l'appropriation abusive (par les puissances occidentales) sont donc les trois motifs de prise de parole. Tout en le rejoignant sur la primauté aujourd'hui accordée à l'ancrage dans l'action, il nous semble que cette présentation cohérente masque la complexité des motifs en lien avec la violence, que nous avons tenté de mettre au jour tout au long de ce document.

Par suite, chez la majorité de ceux qui se reconnaissent dans la figure du secouriste, l'idée d'une faible légitimité à investir des enjeux qui ne seraient pas directement liés à la délivrance des secours est prégnante (puisqu'on « *ne fait pas de protection* ») ; tandis que cette légitimité est affirmée par ceux qui insistent sur le caractère humanitaire, et pas seulement médical, de MSF. Dans une arène comme la *Semaine projets*, on a pu observer une variété de positions où perçait l'incertitude sur la 'bonne limite', au travers des questions « *qu'est-ce qu'on fait ?* », « *jusqu'où on va, puisqu'on n'est pas mandaté pour la protection ?* ».

Produit tout à la fois de la sédimentation des expériences du passé, des contraintes de la croissance, mais aussi des déterminations externes que sont l'évolution de l'action internationale des Etats et les formes variées que prend la violence, cette évolution de MSF est bien exprimée dans le texte international de *La Mancha*⁴⁷. On y trouve entérinés le caractère exceptionnel du recours à dénonciation face à des violences (elles doivent être massives et ignorées), l'affirmation du démarquage d'avec l'objectif de promotion de droits (c'est-à-dire de « *protection* » au sens où certaines organisations disent « *faire de la protection* »), la récusation de l'idée que MSF puisse prétendre protéger physiquement des populations : limites externes et exigences internes établissant un socle commun entre sections.

De la sentinelle des années 1970-80 au secouriste d'aujourd'hui, le repositionnement sur un champ soigneusement délimité est évident. Le « *nous protégeons les hommes* » (mi-constat, mi-ambition) du début des années 1980 a été écarté dès 1985 pour laisser la place à l'inquiétude qui n'a jamais quitté MSF depuis lors, que ce soit au cours des expériences de la violence des années 1990 où MSF apostrophe les acteurs politiques, ou dans l'action d'aujourd'hui. L'acceptation des limites née de la « *perte d'illusions* » sur le fait que la présence puisse « *apporte[r] une contribution significative à la protection des populations* » (RM 2005-06, sur *La Mancha*) ou sur la capacité protectrice de la communauté internationale ne signifie pourtant pas que la question de la protection soit réglée pour MSF. Nous le constaterons à présent en détaillant certaines constances des pratiques concrètes déployées face à des violences.

47. Accord final de *La Mancha*, juin 2006, disponible sur le site MSF.

IV – PRÉSENCE ET PRATIQUES, OU LA CONSTANCE D'UN 'NE PAS NUIRE'

A l'issue d'un parcours chronologique au travers des conceptions de notre responsabilité face aux violences, il s'agit à présent de nous intéresser de plus près aux pratiques concrètes et décisions mises en œuvre sur le terrain. Cette partie vise à en donner un aperçu, en s'appuyant principalement sur les trois études de cas effectuées ; elle fait également intervenir des éléments tirés d'autres situations, anciennes ou contemporaines, retenus au cours de la revue des documents-cadres ou lors de réunions et discussions récentes au siège de MSF.

Seule la lecture des études de cas permet cependant d'approcher avec finesse les variations des perceptions, les complexités des arbitrages opérés, et leur articulation à des contextes à chaque fois différents. En tentant ici de ramasser cette variété dans une série de remarques plus générales, nous nous exposons inmanquablement au risque de rigidifier des pratiques qui sont certes déployées en référence au cadre que nous avons longuement décrit, mais qui se donnent aussi comme réactions à des situations concrètes ; des pratiques en somme qui tout à la fois procèdent du cadre de référence et le dépassent.

Afin de réduire le risque de ce biais mécaniciste (qui supposerait qu'à une situation donnée correspondrait inmanquablement une réponse précise), il ne sera pas question ici de nous aventurer trop loin du côté du *pourquoi* – c'est-à-dire des motifs ou des perceptions à l'origine d'actions dont nous ne possédons jamais que des bribes. Notre point de départ sera davantage le *quoi* : 'qu'est-ce qu'on fait', envers qui, concrètement, dans différentes situations, en lien avec des menaces qu'il faudra préciser.

ÊTRE PRÉSENT

Ainsi que nous l'avons entrevu, des années 1980 à aujourd'hui, l'évolution du discours sur la présence est nette. Responsabilité et *acte* en soi, résumant l'engagement du médecin-témoin dans les années 1980 – témoignage de solidarité, soutien militant, condition de la parole qui gêne –, elle cessa d'être un 'manifeste' au début des années 1990 avec l'ouverture des terrains d'action. Au milieu de la décennie, Kibeho et Srebrenica relativisèrent fortement l'idée d'une vertu dissuasive de la présence. On continua cependant de la penser comme soutien moral aux populations et signal d'un regard extérieur potentiellement gênant aux auteurs de violence. Les références à la présence comme valant en soi se firent plus rares à mesure qu'émergeait la figure du secouriste, « *présence* » devenant de plus en plus souvent synonyme « *d'action médicale* ».

Au-delà de cette évidence que sans présence, point d'action concrète, « *être présent* » demeure néanmoins chargé d'un sens particulier. Dans la guerre ou l'insécurité, la volonté aujourd'hui d'agir « *au plus près des violences* » fait singulièrement écho à celle, auparavant, d'être « *auprès des populations* ». Et si MSF continue à se battre pour établir sa présence médicale dans les pays en guerre et les zones

les plus instables en leur sein, ce n'est certainement pas en pensant que celle-ci est néfaste : « *On apporte un peu de sécurité à des gens avec qui on travaille. Si cette évidence n'existe pas, toutes les justifications de l'aide humanitaire volent en éclat* » (entretien R. Brauman). On se rappelle par ailleurs comment, dans les années 1990, la question de l'établissement d'un programme en Corée du Nord, au Rwanda dans les prisons, au Burundi et au Mozambique dans les camps de regroupement, fut à chaque fois d'abord tranchée positivement. Plus récemment, l'existence d'un projet au Myanmar a relevé de la même logique : la question de savoir si cette présence était plus néfaste que bénéfique ne fut pas tranchée en amont, mais une fois que celle-ci était établie : d'abord y aller.

Sur un plan plus concret, la réaction de l'équipe de terrain à l'annonce de fermeture du camp de déplacés de Nyala au Darfour début 2004 nous parle aussi du sens attribué à la présence, au sens le plus concret cette fois. Après avoir manifesté sa désapprobation, l'équipe décida en effet de passer dans le camp la nuit précédant cette fermeture : elle souhaitait être sur place pendant tout le processus, espérant que sa présence physique sur les lieux permettrait de prévenir de possibles abus. Quelques semaines plus tard, à Mornay, la même équipe s'inquiéta au contraire des possibles effets pervers de sa présence, au moment où les déplacés lui faisaient savoir que celle-ci les protégeait au cœur de la campagne de destruction en cours. Incertaine sur les intentions des milices qui sévissaient alentour, elle craignait en effet que ce sentiment de sécurité ne se révèle être un piège. Les membres de MSF entendent en effet souvent exprimer ce sentiment des populations d'être protégées par leur présence :

« Quand tout le monde te dit 'le fait que vous soyez là nous protège', est-ce que tu peux dire 'non, non, ça n'est pas vrai, n'y croyez pas', (...) tu es obligé de l'entendre » (entretien T. Allafort, directeur des urgences). « Ne serait-ce que par effet de réalité, de présence, dans certaines situations, tu ne peux nier l'impact que tu as, même si ça n'était pas ton objectif, l'effet induit par ta présence – et donc il te crée des responsabilités (...) Quand on voyait la réaction des déplacés du Darfour, quand ils te parlaient, ils pensaient que tu contribuais grandement à leur protection, que ça avait quelque chose à voir, et qu'il était important que tu t'exprimes, du chef politique à l'habitant de base – l'habitant de base disait qu'heureusement qu'on était là et pas seulement pour distribuer des choses ; ils avaient vraiment l'impression que ça contribuait à leur sécurité, ils avaient subi de très grandes violences, ils étaient très heureux de voir des équipes MSF (...) et nous on leur disait 'on ne restera pas silencieux, comptez sur nous', et en même temps en leur disant 'il ne faut pas que vous ayez des illusions, la présence d'organisations humanitaires n'a jamais empêché des massacres de survenir' » (entretien J-H Bradol). « Est-ce que notre présence a été efficace ? on a ce fantasme, la population a ce fantasme » (ex-Chef de mission Colombie)

Qu'il soit surévalué, constaté, ou parfois fantasmatique, dans tous les cas l'impact plutôt positif de la présence n'est donc pas une idée qui serait construite par les seuls volontaires. Une idée certainement associée, chez la plupart des MSF, à la conscience de sa fragilité.

OBTENIR L'ACCÈS

L'accès aux populations affectées est alors le premier enjeu pour MSF. En témoignent l'intensité des efforts entrepris en permanence en vue de l'obtenir⁴⁸ (qu'il s'agisse de l'accès à un pays ou, la plupart du temps, à une zone particulière). Ainsi par exemple les tentatives répétées, persistantes, d'obtenir l'accès aux zones de combat au Sri Lanka en 2006 font écho aux tentatives étalées sur près d'un an d'établir une présence au nord de l'île dans les années 1990 ; les missions

48. Dans les années 1980, l'étroitesse *de facto* de l'accès induisait une acceptation de l'impossibilité d'être partout.

exploratoires se multiplient dans chacun des pays où l'on est déjà implanté ; des soins ambulatoires sont mis en place afin d'atteindre les villageois cachés dans la brousse en RCA, comme hier les réfugiés rwandais dans la forêt zaïroise. Le refus d'accès à des zones de combat ou de violences suscite alors l'inquiétude des membres de MSF, qui voient dans le huis-clos une condition favorisant le développement des violences. Dans des situations où un tel déni d'accès se prolongeait, MSF a régulièrement recouru à des prises de paroles publiques – ainsi pendant la seconde guerre tchétchène, au Libéria en 2003, au Sri Lanka en 2006 ou en RCA en 2007. Elle l'a fait davantage encore lorsque l'accès à des populations précédemment assistées a été perdu : pendant la traque des réfugiés rwandais en 1996-97, au Darfour après la fermeture du camp de Nyala en 2004, ou encore lorsque des populations étaient « *prises au piège des combats* » au Libéria en 2003. Dans ces prises de parole, la demande d'accès à des populations était à chaque fois couplée à l'expression d'une inquiétude concernant des violences craintes ou en cours.

Mais l'accès n'est jamais 'd'un bloc', ainsi que l'illustrent les arbitrages fréquents entre accès acquis et accès recherché, et entre silence et parole. Ainsi au Darfour fin 2003, début 2004, l'accès existe mais de façon infime : les expatriés sont peu nombreux, visas et autorisations de circuler sont donnés au compte-goutte. MSF va cependant juger préférable à ce moment de garder le silence sur les entraves à l'accès et les violences, dans l'espoir de préserver et consolider sa présence (l'accès acquis), dans un contexte où elle estime sa capacité de négociation trop faible.

A partir de l'établissement de la présence (au sens d'action médicale cette fois), nous pouvons nous tourner vers les pratiques concrètes en lien avec des violences, des pratiques tantôt visibles, tantôt discrètes ; marginales, exceptionnelles ou courantes ; institutionnalisées ou non ; déployées en direction d'individus ou de groupes – autant de niveaux d'analyse possibles qui les relient à diverses logiques d'action. Dans un parcours nécessairement contrasté, nous tenterons d'en extraire quelques éléments de constance.

SÉCURISER LE SOIN

Au-delà de la différence de contextes et d'époques, les études de cas font émerger de façon saillante un même constat – celui que la préoccupation pour le sort des gens dans la violence se manifeste d'abord dans les modalités de l'action (la mise en œuvre des secours), donnant lieu à des pratiques qui ne se disent pas comme « *pratiques de protection* », mais procèdent toutes d'un souci de ne pas exposer à la violence/des violences.

Cette préoccupation s'exprime dans l'effort généralisé de faire respecter la neutralité de l'espace où sont prodigués les soins. Ainsi que l'indiquent les panneaux « *no weapon* », affichés aux portes des hôpitaux et cliniques MSF, éviter la présence d'hommes en armes dans leur enceinte est une bataille parfois quotidienne menée par les équipes sur le terrain. L'enjeu fut poussé à son extrême pendant le génocide au Rwanda, où préserver l'immunité de l'hôpital relevait de l'exploit : l'équipe put se féliciter qu'au moins « *aucune exaction n'a[it] été commise dans l'hôpital* » (CA mai 1994). Ailleurs, aujourd'hui, un effort similaire peut être observé dans de nombreuses situations moins aiguës – comme par exemple dans le cadre des cliniques mobiles en Colombie, que l'équipe s'emploie à « *démilitariser* » en obtenant que les milices n'y soient plus présentes. La vivacité de nos réactions est l'une des façons pour nous de signifier à ces acteurs que la transgression de l'espace d'immunité de l'hôpital ne saurait être tolérée. Ainsi en Somalie en 1993, où MSF demanda une enquête à la suite du bombardement de l'hôpital où travaillaient ses équipes ; ou lorsque

des hommes en armes pénétrèrent en nombre dans une structure MSF pour y chercher des gens : protestations de l'équipe (Rutshuru, 2005), fermeture temporaire de la clinique (Bentiu, 2003), etc. Un souci de non-militarisation qui peut cependant masquer le fait que la sécurité ne se résume pas à l'absence d'armes : la découverte que des viols étaient perpétrés la nuit au sein de l'hôpital d'Adre (Tchad) l'a récemment rappelé. Par ailleurs, objet d'efforts permanents et incorporé par tous, le souci de préserver un espace sans armes peut se muer en réflexe dont on perd de vue la finalité (la sécurité du personnel et des patients). Un incident récent au cours duquel l'accès à l'hôpital MSF fut refusé à un ministre de la santé parce qu'il était accompagné de gardes du corps (pour visiter son chauffeur grièvement blessé) a récemment soulevé cette question.

A des échelles différentes, chacun de ces exemples illustre l'enjeu de maintenir un minimum de sécurité non négociable sous peine que l'action médicale ne devienne une mise en danger – minimum requis qu'aucune règle de conduite ne saurait néanmoins garantir entièrement.

Dans la même logique, la prise en charge de victimes de violence a donné lieu depuis quelques années à des pratiques ou des 'façons de faire' souvent en lien avec l'exigence de qualité et d'accès aux soins, et qui toutes visent à ce que le moment du soin n'ajoute pas à la violence déjà subie⁴⁹.

Dans les projets incluant une prise en charge des victimes de violence sexuelle (ou 'VVS'), l'exigence de la confidentialité s'est ainsi peu à peu imposée comme impérative pour l'accès aux victimes. Parce qu'il s'agit de victimes et non de malades, parce qu'elles sont victimes d'une violence particulière, invisible et stigmatisante, la publicité du préjudice subi leur apparaît comme une mise en danger. Il y a là un enjeu inédit pour les équipes MSF dont l'expérience a longtemps été celle de camps de réfugiés ou d'hôpitaux où elles effectuent une prise en charge 'quantitative' mettant souvent à mal la confidentialité des entretiens. Des exemples y compris récents montrent la difficulté à tenir ensemble les deux exigences de la publicité de l'offre de soins et de la confidentialité du soin lui-même. Le constat d'une faible fréquentation de la consultation VVS a pu ainsi pousser une équipe à demander à des « *elders* » d'établir des listes de patientes violées. Martelée aux équipes de terrain, l'exigence de confidentialité est de plus en plus intégrée comme impérieuse mais demeure bien souvent vécue comme un casse-tête opérationnel⁵⁰. Une fois celui-ci dénoué, c'est dans l'interaction avec des agences « *de protection* » cherchant à produire des rapports sur les viols qu'ont émergé de nouveaux enjeux. MSF doit-elle contribuer à documenter les viols et 'témoigner' (ainsi que le font de nombreuses agences), ou préserver avant tout la confidentialité ? Dans les cas étudiés, chaque fois que ces deux exigences ont été perçues comme non compatibles, nous avons opté pour la deuxième, nous inscrivant en faux par rapport à des activités homologuées « *de protection* » dont nous contestons qu'elles apportaient *en fait* un mieux pour la sécurité de la personne. Cette position est clairement à mettre en lien avec l'individualisation du rapport aux patients suscitée par ce type de prise en charge.

Cet enjeu de confidentialité se pose également à propos des certificats établis pour les victimes de violences⁵¹. Pratique médico-légale qui a fait l'objet d'efforts du siège en vue de convaincre les médecins qu'elle faisait partie de leur responsabilité, la certification pose en même temps le problème de la mise en danger potentielle de la personne du fait des informations consignées.

49. Un entremêlement qui nous rappelle que la récusation d'un 'rôle protecteur' n'a nullement évacué les enjeux autour de la sécurité des personnes, mais les a ramassés autour du patient.

50. Un casse-tête dont il a été pris acte, avec l'ouverture en 2007 d'un poste spécifiquement dédié aux VVS, longtemps après que les autres sections ont mis en place un tel support.

51. L'enjeu est né autour des violences sexuelles. Pertinent pour les blessés, il n'avait cependant pas émergé en trente ans de prise en charge.

De ce fait, il a été souligné que les victimes doivent être libres de décider de prendre le document sur le moment, ou plus tard, ou pas du tout. Le paradoxe ici encore veut que cette pratique soit couramment associée au champ de la « *protection* », y compris à MSF même – ce qui est à ma connaissance le seul usage légitime du mot en interne aujourd’hui. Nous nous situons ici au cœur des difficultés liées à la polysémie du terme : il s’agit bien de protection au sens juridique strict, c’est à dire que ce document doit permettre à la victime de faire valoir ses droits plus tard, sur un plan judiciaire (plainte). En ce sens, il n’y a précisément aucune raison particulière pour qu’il concoure au présent à une protection au sens commun du terme (en l’occurrence, l’insistance sur le possible danger pour la victime à l’avoir entre les mains a probablement écarté le risque qu’il soit considéré par les équipes comme ‘protecteur’). Il n’y a aucune raison non plus pour que ce document lié à la protection juridique de l’individu résume à lui seul l’action possible ou souhaitable de MSF face à ces violences prises collectivement (comme la prise de parole par exemple). Les débats internes jouent parfois sur cette ambiguïté, la référence à la certification y fondant l’idée que MSF ‘fait ce qu’elle a à faire’ en termes de « *protection* » (voir l’étude de cas Nord Kivu).

NE PAS EXPOSER

A côté de cette exigence de sécurisation de la sphère circonscrite de l’hôpital (comme lieu) et du soin (comme moment), c’est plus généralement dans les modalités de mise en œuvre des secours que s’opèrent des adaptations chaque fois que sont identifiés des canevas de violences précis auxquels l’action de MSF pourrait exposer.

Lors de la traque des réfugiés rwandais en 1996-97, deux équipes ‘explo’ différentes font le même constat que leurs efforts pour atteindre les réfugiés dans la forêt semblent ne pas « *améliorer les chances de survie des réfugiés* », voire les mettre en danger en permettant de les localiser. A chaque fois, elles réorientent l’action : arrêt des tentatives d’aller à leur rencontre, décision de ne plus offrir de soins que sur les routes principales ; arrêt du recueil d’information au cœur de la forêt, auprès des villageois, après avoir observé que cela mettait ceux-ci également en danger. Un ajustement similaire du lieu de délivrance des secours est opéré au Darfour en 2004, dès l’ouverture du projet Mornay, quand l’équipe constate que les abords du wadi, à quelque distance du camp proprement dit, sont dangereux pour les déplacés. Le choix d’un point de distribution d’eau plus proche du camp est directement lié à cette menace identifiée⁵². Les exemples de tels ajustements sont nombreux, où le rôle que peut jouer l’action dans l’exposition à des violences identifiées est examiné. Ils s’apparentent souvent à des réaménagements ou à des abstentions – abstention de distribution lorsque le risque de pillages est considéré comme élevé, dans les centres de santé approvisionnés par MSF en RDC aujourd’hui, ou auprès de déplacés au Liberia en 2002 : « *notre stratégie consiste à exposer et fixer le moins possible les déplacés en ne faisant que du médical et de l’eau (nous évitons les secours pour ne pas donner prise aux pillages systématiques)* » (CA février 2002) ; abstention d’assistance dans les camps de réfugiés de la frontière guinéo-libérienne en 2001, situés trop près de la zone de combat⁵³ (CA 2 mars 2001). Ces pratiques demeurent donc indexées à l’action de secours.

52. Voir dans l’étude de cas Darfour la comparaison entre la fourniture d’eau et celle de fourrage.

53. En l’occurrence, MSF plaida pour la réinstallation des réfugiés à une distance raisonnable de la frontière : ce furent les réfugiés qui refusèrent, préférant rester dans une zone considérée comme dangereuse, mais proche de leur région d’origine, plutôt que de s’en éloigner.

De façon similaire, l'idée qu'une sortie tardive de l'hôpital puisse constituer une exposition accrue aux risques environnants a donné lieu à des aménagements pratiques, comme à Rutshuru (RDC) par exemple. Ces aménagements ne se sont cependant pas d'emblée présentés à tous sur le mode de l'évidence. A plusieurs reprises, des victimes de viol vues en consultation quittèrent l'hôpital au crépuscule ; la dangerosité accrue des routes à cette heure n'était en somme pas spontanément mise en lien avec l'action de MSF autour de la question de l'exposition. L'intervention de personnes extérieures ou plus sensibilisées a probablement joué un rôle dans l'idée que ce faisant, l'action de secours se 'retournait' en mise en danger. A la suite de cette prise de conscience, la coordination décida de systématiser la consigne de garder les personnes la nuit dans l'hôpital après une certaine heure. Ici encore, individualisation du soin et exigence accrue face à notre propre action se conjuguent pour rendre de moins en moins acceptable l'idée d'une 'casse', d'un prix à payer pour la personne du fait du danger environnant – et pour favoriser l'émergence de la question du rôle joué par MSF dans l'exposition à ce danger.

Parler d'une aide qui se retourne en mise en danger, ainsi que nous venons de le faire, ne doit cependant pas laisser penser qu'existeraient des entités en soi que seraient l'aide 'pure' ou l'aide 'retournée'. Si nous avons employé ces termes, c'est bien pour signaler des processus de prise de conscience à l'issue desquels les risques, bénéfices, effets pervers de l'action sont jugés de façon différente par les personnes sur le terrain et au siège.

Cette remarque vaut même pour la situation extrême où l'aide est utilisée par des acteurs armés pour perpétrer des violences – c'est-à-dire où l'aide devient complice active et non plus passive. Certes, nous le savons, il y a là depuis l'Ethiopie pour MSF (France en particulier) un saut qualitatif parce que sa responsabilité est directement en jeu. Dans deux situations où le rôle de l'aide « *au service des bourreaux* » apparut clairement aux personnes gérant les programmes à MSF-F (en Ethiopie en 1985, au Zaïre en 1997), elles exprimèrent l'idée d'une rupture radicale, où l'urgence que « *cela cesse* » et soit dénoncé l'emportait sur toute autre considération. Pour autant, l'examen de l'épisode de la traque des réfugiés rwandais dans l'est du Zaïre en 1996-97 le souligne, cette image même de l'aide-appât procède d'une prise de conscience et d'une qualification de la situation qui ne furent pas immédiates, ni sur le terrain ni aux sièges respectifs des sections. Que l'on parle rétrospectivement « *d'appât* » et de « *traque* » ne doit pas masquer le fait que sur le moment, il s'agit d'abord pour les équipes 'explo' successives de situations de violences et d'urgence. L'image d'une utilisation de l'aide pour localiser puis tuer les réfugiés ne se constitua pour eux que petit à petit, à partir de tentatives de collecter des informations, de confirmer des doutes, et de constats qui s'agencèrent pour prendre sens. Même alors, ces constats ne suffirent pas à déclencher mécaniquement le retrait ou la dénonciation de l'utilisation de l'aide comme appât : une urgence opérationnelle d'une exceptionnelle acuité commençait au même moment, et par ailleurs le siège concerné était réticent à dénoncer des incidents encore perçus comme marginaux. Plusieurs mois plus tard, ceux-ci étaient intégrés dans une vision d'une stratégie globale, formalisée et dénoncée par MSF-F, contre l'avis des autres sections.

Un faisceau d'éléments est donc présent ici : la relative éviction mutuelle entre intensité opérationnelle et attention serrée aux violences ; le rôle joué par le relais que représente le siège dans la formalisation d'une situation ; le rôle joué par la qualification, en amont de l'action ; la différence de 'culture opérationnelle' entre sections. Autant de déterminations qui président à l'émergence (ou pas) d'un enjeu de protection dans cet épisode. En somme, si la situation d'aide devenant appât peut sembler particulièrement claire pour MSF en termes d'enjeux opérationnels – comme l'« *intolérable* », c'est-à-dire la limite, d'une organisation qui se donne pour première exigence de ne pas nuire –, elle ne se présente certainement pas d'emblée comme telle. Comme

à chaque fois, la construction d'une réponse est indissociable de la mise en récit collective de la réalité.

Cet examen des pratiques visant à ne pas accroître par l'action l'exposition à la violence fait ainsi apparaître l'évidence d'un « *ne pas nuire* » en lien direct avec l'exigence accrue de responsabilité sur ce que l'on fait. Evidence d'un champ légitime d'action dont les limites sont néanmoins sans cesse retravaillées – des pratiques 'traditionnelles' à celles introduites ou systématisées récemment. Au-delà de ce socle solide, il s'agit à présent pour nous d'envisager les pratiques mises en œuvre dans l'espace plus mouvant situé au-delà de ce « *ne pas nuire* ».

SOUSTRaire À DES VIOLENCES

D'avril à juin 1994, en plein génocide au Rwanda, les équipes travaillant à l'hôpital de Kigali décidèrent d'y maintenir les patients qu'elles avaient soignés – des patients admis pour d'authentiques raisons médicales, puis gardés avec l'intention explicite de les protéger physiquement. L'hôpital devint une structure dont on ne sortait pas, qui s'agrandissait de jour en jour, MSF récupérant un à un les bâtiments alentour pour en faire des services supplémentaires où ajouter des lits. Dans des conditions aussi radicales, ce choix relevait d'un pari : celui que l'argument médical puisse contrebalancer la détermination des milices à éliminer les Tutsis⁵⁴. En l'occurrence, on l'a vu plus haut, « *aucune exaction n'a été commise dans l'hôpital* ».

Les équipes de terrain prennent couramment des initiatives similaires dans des circonstances moins extrêmes, visant en général à mettre à l'abri un patient de menaces pesant individuellement sur lui. Peu visibles, ces pratiques apparaissent à peine dans les documents qui rendent compte des activités, à moins de donner lieu à des problèmes – problèmes de sécurité en mettant en danger le personnel MSF, problèmes de gestion des cas. Ainsi, à Port-au-Prince (Haïti), il est arrivé à plusieurs reprises que l'équipe MSF protège des blessés ne pouvant sortir de l'hôpital parce que menacés. Qu'il s'agisse d'un enfant victime de violence au sein de sa famille ou d'un jeune homme recherché par d'autres, ils étaient gardés, voire cachés en attendant qu'une solution soit trouvée. Ces « *cas de protection* » sont alors devenus des problèmes à gérer dans la mesure où ils bloquaient des lits de plus en plus nombreux (au même titre que les cas « *sociaux* » – des paraplégiques, des personnes devenues dépendantes, ne pouvant être prises en charge par leur famille, etc.). Ce problème pratique d'occupation des lits a grandement joué dans la création du « *petit comité violence* », une initiative qui institutionnalise la recherche de solutions concrètes – procédures d'éloignement ou placement dans une structure appropriée⁵⁵. L'existence d'activités dites « *sociales* » à Mataré au Kenya renvoie pareillement à la prise en charge des « *cas de protection* », pour des victimes de violences domestiques par exemple.

Ailleurs, en RDC, les personnes de terrain décrivent la prise en charge de cas individuels comme intervenant *ad hoc*, mais de fait un budget est désormais prévu pour l'accompagnement des

54. Il est permis de penser qu'en ce sens, la mise à l'abri de personnes qui n'étaient pas des patients n'était pas envisageable, car elle aurait détruit cette capacité d'argumentation médicale.

55. Le petit comité violence (PCV) est le nom donné au sous-groupe (chef de mission, assistante sociale, psychologue, coordinateur médical,...) qui se réunit pour discuter des cas compliqués, qui de ce fait nécessitent une réflexion collective dans la recherche de solutions ; d'où le mélange entre cas de protection et cas sociaux qui posent des questions similaires (identification d'une structure appropriée de prise en charge, investissement de MSF dans la prise en charge financière, etc.). Il est cependant significatif que l'on parle de petit comité « *violence* », une appellation qui renvoie au 'cœur de cible' légitime du programme, tandis que les cas traités révèlent la plupart du temps une intrication indémêlable entre problématiques économiques, psychologiques, juridiques et sécuritaires.

personnes ne pouvant rentrer chez elles sans encourir un risque (par exemple pour le soutien à des solutions d'éloignement identifiées par la victime mais nécessitant un coup de pouce, etc.), et le recueil de données inclut désormais des questions qui concernent explicitement l'existence de menaces persistantes sur le patient (« *la personne a-t-elle un endroit sûr où retourner ?* »). Ce faisant, le siège signifie que le renvoi d'un patient vers une source de danger fait partie de ses préoccupations. On peut voir dans cette évolution une conséquence de l'individualisation du soin, qui porte avec elle l'extension des responsabilités autour du patient. Elle amène MSF à approcher des problématiques sociales, de protection, où l'on remonte en quelque sorte d'un cran dans la chaîne de causalité, puisqu'à côté de la prise en charge des conséquences de violences, on tente d'en empêcher la répétition sur un individu⁵⁶.

Des initiatives visant à soustraire un groupe entier de personnes à des violences craintes ont également eu lieu dans l'histoire de MSF. On se souvient que l'équipe de Srebrenica évacua avec elle des patients de l'hôpital au moment de la chute de l'enclave ; l'équipe de MSF-H dans le Kivu fit de même avec des enfants de son centre de nutrition au début de la crise dans l'est du Zaïre fin 1996. Quelques mois plus tôt, courant 1996, une action similaire avait eu lieu de la part d'une équipe MSF-H dans la même région. Cette fois, il ne s'agissait pas de patients mais de civils tutsis assistés dans un village ; le massacre d'une partie d'entre eux et l'absence de réaction du HCR alerté par l'équipe décidèrent celle-ci à procéder elle-même à l'évacuation d'une partie des survivants dans des camions, avec l'accord du siège.

Dans les années récentes, un seul exemple d'évacuation de personnes menacées a eu lieu à notre connaissance, celui de réfugiés nord-coréens malades ou « *dont nous pouvions penser raisonnablement qu'ils étaient en danger de mort* », que MSF a aidés à « *franchir les frontières illégalement (...) à arriver en Corée du sud et pouvoir enfin être à l'abri* » (RM 2002-2003). « *Inhabituelles* », délicates (certaines opérations échouèrent et les personnes furent interceptées), ces décisions ont été décrites a posteriori comme le produit de la confrontation avec des situations concrètes, où intervient une sollicitation⁵⁷. Il faut également noter qu'elles visaient ici encore des personnes auxquelles le projet était destiné (des réfugiés) donc auxquelles nous nous sentions liés du fait de la relation d'assistance ; en outre, ces initiatives furent probablement favorisées par le caractère atypique du projet, qui inscrivait d'emblée MSF hors du cadre de référence 'classique'. De telles actions d'évacuation collective de personnes furent et demeurent exceptionnelles.

Le lien de responsabilité entre MSF et des civils en général (ni des patients, ni des personnes assistées) est certainement plus ténu. Il n'exclut néanmoins pas que face à une situation aiguë, des actes visant de façon volontariste à soustraire des personnes à des violences aient lieu. Par ailleurs, confrontées à des personnes s'étant réfugiées d'elles-mêmes dans leur clinique du fait de violences sévissant alentour, il est plus probable encore que les équipes MSF opteraient spontanément pour la décision de les y garder – ce fut le cas à Rutshuru en 2005 alors que des combats importants avaient lieu (et que l'équipe expatriée avait d'abord évacué) ou à Bentiou alors qu'une milice ratissait la ville en quête de personnes à recruter de force. Dans ce dernier cas, cette mise à l'abri 'passive' devint l'objet d'une négociation tendue avec le chef de milice exigeant que les

56. Il est intéressant de noter qu'à l'heure où beaucoup de projets « *violence sociale et exclusion* » ont été fermés, la prise en charge 'de qualité' des victimes de violence ramène de fait MSF vers les problématiques que posaient ces programmes – complexité et entremêlement des dynamiques à l'œuvre, caractère chronique des problématiques (pauvreté, fragmentation des liens sociaux et familiaux, multiplicité des formes de violences, impunité, etc.) – mettant à l'épreuve sa capacité à penser des modes opératoires différents.

57. « *Nous n'avons pas choisi de prendre l'initiative de ces opérations (...) mais nous avons choisi de ne pas dire non quand des individus, des familles ou des groupes ont fait appel à nous pour les aider* » (Rapport moral 2002-03).

personnes lui soient livrées, ce à quoi l'équipe se refusa jusqu'au bout – c'est-à-dire jusqu'à ce que des hommes en armes pénètrent dans la clinique pour y chercher eux-mêmes ces personnes. L'équipe ne tenta pas de les en empêcher ; elle ne put qu'exprimer sa vive protestation en arguant de la violation de l'espace de la clinique (cf *supra*). Comme pour les réfugiés nord-coréens, la protection accordée à ces civils se révélait ainsi bien frêle. Mais entre renvoyer des gens vers un danger supérieur, ou prendre le pari d'attendre le plus longtemps possible, l'équipe avait sans hésiter opté pour la deuxième position – ce qui n'exclut pas qu'un calcul des risques rapide et non explicité ait contribué à cette réaction⁵⁸.

PARLER

Au Nord-Kivu, comme sur tous les terrains MSF instables, le coordinateur de terrain rencontre régulièrement les différents chefs armés en vue de sécuriser les mouvements des équipes MSF. Il les visite également pour leur remettre le rapport d'activités trimestriel en main propre. Plusieurs coordinateurs racontent avoir couramment profité de tels moments pour indiquer à leur interlocuteur que de nombreuses victimes de violence étaient originaires de la zone que celui-ci contrôlait : une façon de lui faire savoir qu'ils savaient, de lui rappeler qu'ils étaient un regard extérieur ; une façon aussi de ne pas devenir « *auxiliaires* » de ces violences par un silence qui vaudrait acquiescement. Cette parole qui interpelle de façon non bruyante est dans ce type de contexte une pratique aussi répandue que discrète ; elle n'est que très rarement mentionnée ou discutée dans les documents de liaison terrain-siège. L'espace dans lequel s'inscrit cette pratique est étroit ; il est balisé d'un côté par la nécessité d'une « *mise en tension* » minimale face à des interlocuteurs qui sont des auteurs de violences, de l'autre, par celle de ne pas compromettre cette interaction, donc de se garder de s'engager sur le terrain de la condamnation morale ouverte, par exemple.

Autres temps, autres lieux, autre contexte : au Darfour début 2004, alors qu'une mise en tension avec le gouvernement de Khartoum n'est précisément pas opportune, le siège décide d'entreprendre une stratégie de lobbying – briefing de journalistes, tournée aux Etats-Unis du coordinateur de retour du terrain, avec pour objectif de pousser la « *communauté internationale à assumer au plus vite une position politique forte* » y compris concernant la « *violence contre les civils* »⁵⁹. Avec cette parole non publique adressée à des tiers (et non aux auteurs de violences eux-mêmes), nous avons ici encore affaire à un type de pratique tout à fait courant, aujourd'hui comme hier. Pratique explicitement en lien avec une visée de « *protection* » au sens large : il s'agit bien de tenter d'avoir un impact sur une situation de violences massives et largement ignorées (autant que sur les besoins également massifs qui en résultent), en la faisant connaître, d'une part, et en sollicitant des acteurs politiques influents, de l'autre.

L'analyse du recours à la parole publique comme pratique ayant une telle visée paraît largement moins aisée. Notre parcours chronologique l'a montré, l'évolution du contenu des communiqués de presse peut précisément être comprise comme celle d'un découplage progressif entre « *témoignage* »

58. Calcul qui inclut d'un côté, les risques pour les personnes (la nature de la menace que les combattants faisaient peser sur eux – mort certaine, ou maltraitance, ou enrôlement...) ; de l'autre, les risques pris par les membres de l'équipe en se trouvant en situation de possible interposition entre ces combattants et ceux qu'ils recherchent (fonction de la détermination de ceux-là à les rechercher, de leur intérêt à respecter les humanitaires, de leur sensibilité à leur image publique...).

59. Briefing cité (en anglais) dans la RCO, *op.cit.*, p.111.

et visée « *de protection* ». La mise à distance de l'appel aux armes ou de celui à « *prendre ses responsabilités* », la raréfaction des références au DIH et au respect des civils, la mise en avant de faits médicaux, de réalités épidémiologiques, les contenus désormais majoritairement liés à nos secours (entraves, accès, insécurité, détournement), autant d'éléments qui l'indiquent.

Ce nouveau langage ne signifie cependant pas que la mention des faits de violence n'ait plus sa place à MSF : nous avons vu plus haut qu'elle continue d'être présente dans nombre de CP dont l'objet principal est l'entrave à notre action ou, certes rarement, d'être le cœur du message lors d'événements particulièrement sérieux (tels le bombardement ou le massacre de civils ; le caractère massif et/ou intentionnel de violences nous semble ici intervenir, entre autres critères, dans la perception que nous avons de seuils de gravité).

Cette évolution ne signifie pas non plus que la volonté de parler d'une situation de violence subie par une population, de la faire connaître, ait cessé d'être présente chez les acteurs MSF, parmi d'autres motivations à plaider pour une prise de position publique à un moment précis. Mais, d'une part, cette volonté de parler est désormais reformulée dans les termes du secouriste. Ainsi de « *l'accès aux soins* », concernant la Somalie par exemple : là où il y a dix ou vingt ans nous aurions « *témoigné* » des conséquences désastreuses des violences et du chaos sur la situation des gens, nous exprimons aujourd'hui notre inquiétude sur le « *manque d'accès des populations aux soins* » du fait de l'insécurité (cf *supra*). Et la demande que nous adressons aujourd'hui aux parties de « *permettre aux malades l'accès aux soins* » fait écho à celle, hier, de « *respecter les civils* » : en dépit du changement de vocabulaire, il s'agit de parler de la situation critique dans laquelle se trouve une population dans son entier d'avantage que de poser une demande concrète qui aurait trait au passage des malades.

D'autre part, la question du 'pour quoi parler' d'une situation semble plus systématiquement opposée aux volontés de communication sur un sujet particulier. L'émergence puis l'abandon (peut-être provisoire) de l'idée de prendre une position publique sur l'Irak à la fin de l'été 2007 l'illustrent⁶⁰. Dans les débats suscités au siège par ce projet, de nombreuses divergences de conceptions, d'attentes, d'objectifs de la prise de parole furent exprimées – certaines personnes voulant avant tout parler des conséquences de la violence sur les civils à partir de l'exemple de nos patients ; d'autres souhaitant soulever la question de l'accès aux soins pour les blessés irakiens en général, en demandant explicitement un engagement de la communauté internationale ; d'autres encore estimant que seule la mention des entraves à notre action constituait une base légitime à une parole MSF dans un contexte de chaos par ailleurs largement médiatisé. Ces divergences de positions recouvraient en somme différentes conceptions de la légitimité et de l'opportunité de nous positionner sur des problématiques de protection ou dépassant la sphère étroite de notre action, dans le contexte spécifique de l'Irak⁶¹. Au final, l'accès pour nos patients (donc l'enjeu lié à notre action) s'étant amélioré, le projet de communiquer fut suspendu.

Les éléments que nous voyons mis en tension au cœur de ces débats sont ceux qui ont toujours nourri les arbitrages de MSF lorsqu'il s'est agi de prendre la parole sur la situation de populations

60. Voir les discussions au CA du 31 août 2007, en réunion des opérations le 4 septembre 2007, ou les échanges de mails entre présidence, desk, communication, fondation autour du 11-13 septembre 2007.

61. A cet égard, il est intéressant de remarquer que certains ont développé, parmi d'autres arguments, la comparaison avec des exemples puisés du côté du médical (l'interpellation par MSF de la communauté internationale sur le sida ou la réponse à la crise nutritionnelle au Niger) pour avancer que l'on détient pareillement aux marges de l'Irak une 'solution' que l'on voudrait voir généraliser ; comparaison dont d'autres contestaient la validité, puisqu'en Irak nous ne pouvions mettre en avant des objectifs précis (telle l'utilisation d'un médicament particulier contre la malnutrition ou le sida). Le recours à ces exemples médicaux nous semble manifester par défaut comment la légitimité de l'interpellation s'est progressivement déplacée des situations de violence (dans les années 1990) vers les problématiques médicales aujourd'hui (cf le vocabulaire relativement 'dénunciatoire' utilisé dans les CP sur le sida ou la tuberculose, alors qu'il est abandonné sur les situations politiques).

vulnérables ou en danger là où nous intervenions : gravité de cette situation, soit nature et gravité des violences et de leurs conséquences ; capacité à être opérationnels, c'est-à-dire à prendre en charge ces conséquences ; degré de médiatisation ; degré de proximité entre la problématique commentée et notre action ; qualité des informations et éléments factuels possédés ; nature des rapports de force en interne, entre sections ; etc ; autre élément d'importance (absent de l'exemple irakien du fait de la distance de nos opérations d'avec le théâtre des violences), l'évaluation des risques pesant sur notre opérationnalité et notre sécurité. C'est le poids respectif accordé à chacun de ces éléments qui a probablement changé au sein des arbitrages opérés, d'où une évolution des prises de parole dont nous avons plus haut évoqué les grandes lignes.

Constance des éléments en présence, donc – mais aussi indétermination des réponses à la question de l'opportunité et de la façon de parler des situations où nous travaillons : ces débats viennent nous rappeler qu'au-delà des évolutions auparavant soulignées, la pratique de la prise de parole demeure un lieu où s'expriment les tensions qui traversent l'institution MSF et les individus en son sein. Ces tensions attestent l'ambivalence existant autour des enjeux de faire savoir, faire pression, décriés en tant qu'objectifs outrepassant notre cadre de légitimité, ou simplement en tant qu'actions inopportunes selon le contexte, et en même temps défendus comme étant ce qui nous préserve de devenir les « *auxiliaires* » des politiques dont nous prenons en charge les conséquences. Ambivalence exprimée en entretien par le président à propos de la communication publique sur « *l'intensité de la répression* » au Darfour au mois de juin 2004, et dont je lui demande de préciser la logique⁶² :

« – (...) On faisait de l'advocacy, comme on dit.

– *L'objectif de cette 'advocacy' c'était quoi ? faire savoir ? créer un débat ? alerter ?*

– Je ne le vois pas comme cela. Je pense que dans de nombreuses situations, pour pouvoir travailler sur le terrain, cela n'est pas acquis, il faut créer un rapport de force afin que l'action humanitaire soit respectée, qu'elle ne soit pas cooptée, il faut travailler politiquement ton espace de travail, et [la prise de parole] est l'un des éléments (...) Donc il y a tout un jeu, dans lequel il y a des rapports de force à gérer, et parler de ce que tu vois cela en fait partie, je crois que c'est pour ne pas se faire coopter sa propre action (...). C'est une conséquence, que tu ne dois pas chercher à éviter, de notre déploiement opérationnel. »

« *Ne pas se faire coopter* », ne pas devenir « *auxiliaires* », faire savoir que l'on sait, créer une « *tension* » permettant de ne pas « *perdre le sens de notre action* »⁶³, autant de façons de nommer en interne l'un des soubassements majeurs de la parole (publique ou non) sur des violences : à défaut de l'ambition d'agir sur les causes à l'origine des situations que nous prenons en charge, l'exigence de ne pas les oblitérer.

« Est-ce que les gens qui sont victimes de violences ont le droit d'aboutir chez toi pour se faire soigner ? C'est à travers des questions comme celles-ci que tu vas soulever des questions qui concernent la sécurité / la protection (...) Le travail d'auxiliaire commence lorsque tu as une épidémie de cas et que tu ne la mentionnes pas (...) une épidémie de viols par exemple... (...) Quand tu verrouilles cet étage-là, celui de ta propre responsabilité, si tu le mesures bien, si tu l'assumes d'une manière assez politique, évidemment cela a aussi un impact sur la protection des populations (...) Ton centre de traitement des VVS peut aussi bien servir d'étouffoir à la question que cela pose dans la société, si tu n'es pas un minimum actif sur tes propres prises de position par rapport à cela : est-ce que tu fais du compassionnel qui permet à la société d'oublier les problèmes, est-ce que, si tu vois beaucoup de cas, tu acceptes de décrire un peu les histoires médicales – [auquel cas] immédiatement tu contribues à un débat dans la société » (entretien J-H Bradol)

63. Expression utilisée au sein du débat autour de la diffusion d'un film sur les déplacés du Darfour à l'automne 2007.

62. Prise de parole dont nous avons vu plus haut qu'elle était décrite à distance comme visant à l'augmentation des secours (RM 2004-05).

Fruit d'arbitrages complexes, d'intentions qui varient selon les contextes et selon les époques, objet permanent de controverses, la parole demeure une pratique déployée en réponse à des situations de violence (qu'il s'agisse de violences en cours, ou déjà consommées, ou perçues comme imminentes ; qu'elles soient le fait de stratégies collectives ou d'actes sur des individus) : parole qui dénonce (comme hier) ou qui préfère « *décrire* » (comme aujourd'hui). Cette parole de « *témoin-expert* » qui décrit, qui pose des « *faits argumentés* », il est tout sauf certain qu'elle ait à chaque fois pour motivation et pour visée la stricte défense des conditions d'exercice de notre action de secours⁶⁴.

64. Selon P. Redfield, MSF est un témoin expert (« *expert witness* ») mettant en avant des faits argumentés (« *motivated facts* ») qui tous cherchent à établir les faits de souffrance, et de ce fait, posent une revendication morale (« *all seek to establish the facts of suffering and, thereby, make a moral claim* ») ; voir P. Redfield, « A less modest witness. Collective advocacy and motivated truth in a medical humanitarian movement », *The American Ethnologist*, vol 33 n°1, February 2006.

Au terme de ce long parcours qui nous a menés des discours institutionnels sur le rôle de MSF et sur la responsabilité des autres acteurs dans et face à des violences jusqu'aux pratiques concrètes déployées par des individus ou systématisées par l'institution dans des situations précises, on aura compris qu'il serait vain de vouloir dresser un 'portrait de la protection' aujourd'hui à MSF.

Au-delà des évolutions internes et externes qui font de MSF aujourd'hui une institution réservée quant à la référence aux droits de l'homme ou à la protection, circonspecte envers l'appel à l'intervention armée en vue de protéger des personnes, et peu encline à prescrire des solutions, appeler à la prise de responsabilités, ou adopter une position dénonciatrice, il reste que notre opérationnalité continue d'allouer une place centrale à la violence – et donc à la préoccupation pour la sécurité du personnel, des patients, des personnes assistées en particulier. Certes, la traversée des expériences a définitivement ancré en MSF la posture d'inquiétude et le doute sur les effets de son action ; cette prise de conscience de la « *fragilité du bien* »⁶⁵ que nous pouvons apporter suscite une prudence et une modestie dans les ambitions affichées face aux situations rencontrées, où c'est bien d'abord le souci hippocratique du « *ne pas nuire* » qui prime et s'affine. C'est ainsi qu'il faut comprendre la permanence des actes en négatif – refus, abstentions, retraits ou souci de ne pas ajouter à la violence existante. En ce sens, la notion de complicité demeure valide au moins dans son sens actif de participation involontaire, aveuglée, à la mise en œuvre de projets néfastes. S'il est une seule chose que ce parcours démontre, c'est donc à quel point il est trompeur de penser d'un côté le soin et de l'autre la « *protection* », alors qu'au fondement même de notre action se trouve la préoccupation pour le sort des gens. Préoccupation qui procède à chaque fois de l'exigence de lucidité, par l'attention au contexte, l'intelligibilité des situations complexes de violences et l'identification des personnes les plus menacées ou des « *victimes prioritaires* ».

Ceci ne signifie pas qu'il n'y ait que des permanences, nous l'avons vu. Le recentrage sur la fonction de secouriste implique l'affinement des pratiques de « *protection* » en direction d'individus et l'affaiblissement de celles liées à des situations plus éloignées de l'action de secours. En reprenant une formulation proposée dans l'une des études de cas, on pourrait avancer que la responsabilité se déploie sur deux axes perpendiculaires. Sur l'axe vertical, lieu 'éthique' de la responsabilité face à nous-mêmes, notre propre action, c'est un creusement qui est à l'œuvre. La limite interne en est l'« *intolérable* » de la complicité active, et sur ce socle se développe une extension des charges que nous nous donnons ; la mise en avant de l'exigence de qualité y donne lieu à une prise en charge de plus en plus globale des patients dans la sphère qui est la nôtre, y compris au regard des menaces physiques qui pèsent sur eux. Où sera posée la limite supérieure dans

65. L'expression est de T. Todorov (*La fragilité du bien. Le sauvetage des Juifs bulgares*, Paris, Albin Michel, 1999)

cet espace qui devient parfois celui d'une souveraineté absolue ? Sur le plan horizontal, lieu 'politique' de la responsabilité face aux situations en général, où notre action vient rencontrer celle des autres, c'est une rétraction qui est à l'œuvre. Les efforts de délimitation de notre champ de légitimité y ont été nombreux, des cadrages sur notre rôle face aux processus judiciaires à ceux sur l'appel à intervention armée ou la prise de parole en général.

Ces efforts ne peuvent cependant signifier la fin de la préoccupation de MSF pour autre chose que la sphère de son action ; face à des violences massives qui ne mettraient pas en jeu les secours, personne ne pense pour autant que nous n'aurions rien à faire, rien à dire. L'axe vertical ne peut éviter de croiser le plan horizontal : il n'y a pas de champ MSF qui serait pur de tout dilemme, parce que notre champ est nécessairement en interaction avec l'environnement. En ce sens, s'il faut prendre acte de la relativité de notre capacité à freiner, empêcher ou soustraire à des violences, et plutôt tenter de bien faire ce que nous faisons dans le champ qui est le nôtre, il serait cependant désastreux que cette « *acceptation de nos limites* » – autre formulation de la délimitation du champ – soit l'occasion d'une auto-satisfaction sur notre action à l'intérieur de ce périmètre.

Et ce d'autant que l'accent mis sur la prise en charge des victimes de violence, en particulier dans certains contextes de plus en plus difficilement qualifiables de guerres, et l'approfondissement de notre responsabilité sur notre action, ouvrent inévitablement la porte à une multitude de difficultés, de questions, souvent malaisément posées à partir des catégories disponibles de violences « *domestiques* », « *urbaines* », « *sociales* », ou « *autres* » – des questions qu'exprime parfois le désarroi d'équipes de terrain demandant « *qu'est-ce qu'on fait ?* ». Nous ne pouvons échapper aux sollicitations du réel ; nous ne pouvons décider d'une place fixe qui serait indéfectiblement 'la bonne' sur la chaîne de causalité. Si l'évolution longue du centre de gravité de MSF vers son point d'ancrage médical est sans conteste salubre, elle n'épuise ni la question du va-et-vient entre différents niveaux de causalité, ni celle de la prise de parole, ni celle d'un au-delà du 'ne pas nuire'.

ANNEXE N°1 / ÉTUDE DE CAS
TRAQUE DES RÉFUGIÉS RWANDAIS, 1996-97

PROLOGUE - 1996, AVANT L'AVANCEE DE L'AFDL, DEJA L'INQUIETUDE	56
1 - AUTOUR DE L'APPEL À UNE INTERVENTION ARMÉE - OCTOBRE-NOVEMBRE 1996	57
Porter secours aux réfugiés	57
La perte totale d'accès, l'appel à une intervention armée	58
Les suites immédiates de l'appel et son essoufflement	59
Les contours de la responsabilité des uns et des autres en matière de protection dans cet épisode	60
2 - ENTRE SECOURS ET APPÂT : FIN NOVEMBRE 1996 - MARS 1997	62
Premiers doutes sur les effets pervers, premières opérations d'envergure novembre - décembre 1996	62
Le montage d'opérations d'envergure en camps et l'état catastrophique des réfugiés décembre 1996 - janvier 1997	64
L'assistance en tant que protection des réfugiés ?	65
Reprise de la fuite des réfugiés et de MSF à leur suite - février - mars 1997	66
3 - LA RADICALISATION DES LOGIQUES - AVRIL 1997	68
Le dilemme face aux réfugiés exsangues : rapatrier ou soigner - avril 1997	68
Quelle communication sur les massacres ? - avril 1997	69
Les éléments mis en tension dans la discussion des responsabilités face aux massacres	71
La cristallisation des positions : perte d'accès, massacres au présent, désaccords sur le témoignage - fin avril	73
Au travers des désaccords, les contours plus précis du positionnement de MSF-France	74
4 - MASSACRES OU RAPATRIEMENT ? MAUVAISES SOLUTIONS, PERSISTANCE DES DIVERGENCES - FIN AVRIL - JUIN 1997	75
Entre diverses mauvaises solutions, la discorde	76
Éléments d'un contenu, ou comment protéger	78
EPILOGUE	80
De la consolidation des informations sur les massacres aux ratés du rapatriement...	80
... ou l'histoire close sans être terminée	80

Tenter de circonscrire la responsabilité que se donne MSF en matière de protection au moment de la traque des réfugiés rwandais au Zaïre, c'est s'intéresser aux discours qui relèvent d'un rôle de MSF face aux violences – discours publics, débats internes où apparaît une certaine idée de notre espace de responsabilité envers 'les populations', en la personne des réfugiés rwandais en particulier.

C'est aussi s'intéresser aux diverses décisions prises, aux actions mises en œuvre par les différents acteurs à MSF tout au long des nombreux épisodes de cette crise d'une gravité et d'une ampleur exceptionnelles. Il s'agira bien, on le verra, d'analyser les modalités concrètes de mise en œuvre des secours – le souci de protection s'actualisant non pas 'à côté' (dans des pratiques qui se déploieraient en marge des secours), mais dans la délivrance même du soin – et ce dans un contexte d'une telle complexité qu'il devient, tour à tour, instrument de sauvetage de masse de personnes à l'article de la mort, outil de traçage de personnes en fuite en vue de leur élimination, action dérisoire et impuissante.

Le déroulé chronologique, où l'on a identifié des moments de rupture ou des logiques prégnantes définissant les différentes sections, est la forme choisie pour rendre justice à la complexité de la situation et au sens des positionnements de MSF dans le temps. Ce document est établi quasi-exclusivement à partir du recueil *Traque et massacres des réfugiés Rwandais au Zaïre et au Congo, 1996-97*, de Laurence Binet⁶⁶. Rapports moraux et comptes-rendus de conseils d'administration (CA) furent également consultés⁶⁷.

66. L. Binet, *Traque et massacres des réfugiés Rwandais au Zaïre et au Congo, 1996-97*, MSF International/CRASH-Fondation MSF, Coll. « Prises de Parole Publiques », 2005, 281 pages (document interne, consultable sous réserve, contacter bces-cau@paris.msf.org).

67. Précision en vue de la lecture : les « guillemets » entourent une citation ; les 'guillemets' sont utilisés par l'auteur. *Abréviations / lexique* : AFDL : Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo (Kabila) - FAR : Forces armées rwandaises (avant juin 1994) - Rebelles banyamulenge, 'troupes tutsies' : AFDL - DIH : droit international humanitaire - HCR : Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés - OMS : organisation mondiale de la santé - PAM : Programme alimentaire mondial / *Jargon MSF* : coordo : coordinateur/trice - sitrep : situation report - CP : communiqué de presse - CA : conseil d'administration - RM : rapport moral - DirOp : directeur/trice des opérations - DirCom : directeur de la communication - Dir. Juridique : directrice juridique - DG : directeur général - MSF-B : MSF-Belgique - MSF-F : MSF-France - MSF-H : MSF-Hollande - MSF-E : MSF-Espagne - MSF-US : MSF-Etats-Unis - CI : conseil international (présidents) - Back up section : section de référence chargée de coordonner l'activité de l'emergency team (ET) - task force : groupe de travail sur une opération d'urgence spécifique - HAD : humanitarian affairs department (MSF-Hollande) - explo : mission exploratoire.

PROLOGUE - 1996, AVANT L'AVANCÉE DE L'AFDL, DEJA L'INQUIETUDE

Avant le début de l'avancée de l'Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo (AFDL) en octobre 1996 dans l'est du Zaïre, MSF-Hollande est la seule section MSF présente dans la région orientale du Kivu.

Alors que la région voit s'exacerber les tensions entre Rwandophones hutus et tutsis, ces derniers étant particulièrement menacés, début 1996, la tendance à MSF-H est plutôt au départ des camps. La nouvelle coordinatrice entend parler de massacres dans le Masisi : « *J'ai répondu : 'OK, voyons un peu ce qui se passe, essayons d'obtenir plus d'informations'. Effectivement, il semblait qu'il se passait beaucoup de choses* ».

L'équipe, commençant à « *circuler plus dans la région* », recueille des informations qui, quoique parcellaires, suffisent à indiquer l'existence de violences présentes et la possibilité de violences plus graves à venir (tensions palpables, patients blessés, villages parfois totalement encerclés, où les gens sont terrorisés) : l'inquiétude sur le sort des populations, si elle a pu s'émousser, est à nouveau là.

Du fait de la **perception grandissante d'une menace** diffuse pesant sur un certain groupe, l'équipe sur place tente d'alerter les autres acteurs : ceci se traduit par un « *travail d'information et d'advocacy* » de la coordination à Goma et au Rwanda (ambassades, agences) ainsi que par des efforts pour impliquer le desk, « *mais cela ressemblait beaucoup plus à de la diplomatie silencieuse* » (coordinatrice MSF-H). « *L'inquiétude des équipes [ne] cess[ant] d'augmenter* », l'équipe MSF prône une mise à l'abri préventive des Tutsis en faisant appel à la responsabilité des autres acteurs : des discussions avec d'autres agences sont organisées « *à l'initiative de MSF et du CICR, afin qu'une action soit entreprise pour protéger ces personnes* » ; lors d'une telle discussion, MSF et le CICR attirent l'attention sur les Tutsis de Mokoto et de Kichanga, « *insistant sur la nécessité de les évacuer* » (sitrep coordinatrice MSF-H).

Lorsque la menace diffuse devient réalité (le massacre de Banyarwanda tutsis dans une église le 12 mai 1996), l'inquiétude se mue en nécessité impérieuse : « *puisque nous avons maintenant autant de preuves, nous devons agir* » (entretien coordinatrice MSF-H).

Cette responsabilité « *d'agir* » se décline en une série de pratiques concomitantes ou successives. Sur le terrain, il s'agit de la **mise en place de secours médicaux** aux survivants : « *la première réaction de MSF a été de mettre en place une équipe chirurgicale pour soigner les blessés* » ; en coordination à Goma, la **tenue de discussions** avec le HCR « *afin de le convaincre de prendre la responsabilité d'évacuer les 5900 Tutsis qui restaient* » (bulletin interne MSF). Lorsqu'il apparaît clairement que le HCR ne procèdera pas à l'évacuation des rescapés, **une prise de parole publique** (communiqué du 21 mai 1996) a lieu : sa fonction est de faire pression sur le siège du HCR, sa forme est celle de l'alerte : « *l'idée c'était de témoigner pas de dénoncer* », en « *exprimant notre inquiétude au sujet des Tutsis et appelant les autorités pertinentes et l'ONU à les évacuer* ». Enfin et en même temps, fait peu commun, **l'évacuation physique**, par MSF, d'une partie de ces déplacés.

Le lien entre, d'une part, **clarté de l'information disponible** (c'est-à-dire reçue mais surtout, on le voit dans ce cas, d'abord récoltée, puisqu'il aura fallu une attitude pro-active de recherche par la nouvelle coordinatrice pour qu'une inquiétude se dessine) sur des violences (passées et à venir) et, d'autre part, **perception de l'urgence d'agir**, d'une responsabilité d'agir, se fait jour.

Responsabilité liée, de façon mêlée, à la conviction de l'imminence d'une violence probable, et à la conscience de détenir l'information sur cette imminence. D'où le contenu de cette responsabilité qui ici va de l'alerte jusqu'à la mise à l'abri effective de personnes, en passant par de l'« *advocacy* ».

1 - AUTOUR DE L'APPEL A UNE INTERVENTION ARMEE - OCTOBRE-NOVEMBRE 1996

L'accélération dramatique de la situation survient en octobre 1996 avec des combats entre l'armée zaïroise et les rebelles Banyamulenge de l'AFDL dans le Kivu (prise de Bukavu le 29 octobre), et, corrélativement à ces combats, l'attaque des camps de réfugiés rwandais par les rebelles (avec l'aide du Rwanda) : camps de la région d'Uvira d'abord (13-20 oct), puis Kibumba et Katale les 26 et 27, Kahindo le 30 octobre. Une marée humaine est en train de converger vers Goma. Le 28 octobre, la presse parle déjà de « *l'errance de 500 000 réfugiés* » et de « *situation humanitaire désespérée* ». La situation est extrêmement confuse, avec des dizaines de milliers de réfugiés rwandais en fuite, des Zaïrois fuyant l'avancée des « *troupes tutsies* », le chaos lors des combats...

PORTER SECOURS AUX RÉFUGIÉS

On bascule en l'espace de quelques jours dans une situation d'urgence liée à un déplacement massif de population dans un contexte de guerre donc de violences, marqué par la confusion, la volatilité, la mobilité.

La réaction des agences internationales se traduit par l'alerte (« *cri d'alarme* » de l'Unicef) et l'appel à la création de « *couloirs humanitaires* » (HCR, le 27 octobre) tandis que l'OMS envoie une équipe d'urgence pour évaluer « *les risques d'épidémie et les mesures à prendre pour protéger des centaines de milliers de personnes laissées sans assistance* ». Quant à « *la communauté internationale, [elle] n'envisage pour l'instant que des solutions diplomatiques* » (*Le Monde* du 31 octobre).

La première action de MSF concerne les **secours** : la participation « *à la mise en place de dispensaires d'urgence* » (CP MSF-F du 29 octobre) dans le camp de Mugunga, près de Goma, où sont rassemblés des centaines de milliers de personnes ayant fui les autres camps.

Avec la perspective de ne plus pouvoir assister les populations (risque de devoir évacuer), d'une part, l'annonce des (non)-mesures envisagées par la communauté internationale, d'autre part, l'action de secours va se doubler d'une prise de parole qui mobilise la notion de protection en invoquant la responsabilité des autres acteurs : MSF-F « *demande la création d'urgence d'une zone d'accueil protégée pour les réfugiés rwandais et les civils zaïrois pris dans le conflit et dénonce la passivité de la communauté internationale* » : « *toute l'énergie de la communauté internationale devrait être concentrée sur l'ouverture d'un espace de protection où les civils aient accès à l'aide* » (CP MSF-F du 31 octobre)

Il faut noter ici que la notion de zone protégée a un contenu très concret, il s'agit d'un espace géographique, circonscrit. La nécessité en est justifiée directement par celle du déploiement de secours ;

les violences sont évoquées en filigrane, au même titre que les autres dangers qui guettent les réfugiés : « à Goma, Bukavu et Uvira, où les opérations d'aide ne peuvent plus être menées, ce sont plus de 2 millions de personnes, réfugiés et populations zaïroises, qui sont ainsi livrées aux massacres, à la malnutrition et aux épidémies » : ce qui prime c'est bien la vulnérabilité absolue de ces personnes en fuite, et la réponse ne peut qu'associer sécurité (donc zone protégée) et assistance.

La situation se complique pour les humanitaires le 1er novembre avec la perte de l'accès à cause des combats : évacuation du camp de Mugunga, évacuation des projets du sud Kivu, de Gisenyi au Rwanda.

A cette occasion, à nouveau une équipe de terrain prend sur elle d'**évacuer physiquement** des personnes : « Le personnel MSF de Gisenyi a pu évacuer tous les enfants du centre nutritionnel du camp de Umubano à la frontière avec Goma », en camion, jusqu'à un autre camp « où le programme de nutrition supplémentaire a pu être continué » (CP MSF-H du 1er novembre). Cette action renvoie à l'idée d'une responsabilité envers nos patients (a fortiori un « groupe d'enfants extrêmement vulnérables ») : responsabilité de ne pas les abandonner en partant, de les mettre à l'abri si on le peut ; il ne semble pas qu'une telle décision ait donné lieu à débat.

LA PERTE TOTALE D'ACCÈS, L'APPEL À UNE INTERVENTION ARMÉE

C'est le 2 novembre que la situation se radicalise avec la perte totale de l'accès, les ONG ayant dû évacuer Goma tombée aux mains des rebelles.

Cette perte d'accès semble à l'origine de la décision d'appeler à la « création de zones de protection par une intervention armée internationale » pour « protéger les populations en danger au Zaïre et pour garantir le déploiement des secours » (CP MSF-F, 4 novembre), sous peine d'assister à « une répétition de la catastrophe de 1994, qui a vu une action humanitaire retardée se dérouler en lieu et place d'une action de protection efficace » « L'insécurité et le chaos sont tels que ni médecins ni pansements ne peuvent être mis en place » (CP MSF-H, 4 novembre 1996). Le CP de MSF-Hollande mentionne en outre la nécessité d'une « relance effective du processus de rapatriement ».

Quel a été le processus menant à cette décision d'appeler à une intervention ? L'importance et la rareté d'une telle initiative (la seconde dans l'histoire de MSF) méritent que l'on s'y arrête. Premier élément, « tout le monde était d'accord sur le fait qu'il fallait dire quelque chose » (S. Bolton, chargée de communication pour les Grands Lacs) mais pas nécessairement sur ce qu'il fallait dire : « corridor humanitaire », « intervention ou pas intervention ? »... Il faut préciser que le contexte est marqué par l'urgence et le flou : « On était à Kigali et la pression était incroyable. On n'avait aucune information sur quoi que ce soit » (idem). « En gros l'idée c'était qu'on ne pouvait pas rester les bras croisés et qu'il fallait que la communauté internationale assure la protection (...) moralement on ne pouvait pas rester les bras croisés » (P. Biberson, président de MSF-F).

MSF-Hollande est la section qui argumente le plus en faveur d'une intervention, en s'appuyant sur la parole du terrain : « les derniers yeux et les dernières oreilles de la communauté internationale sont partis, et étant donné le contexte (...) cette crise va se développer dans un bain de sang... » (J. de Milliano, président de MSF-H, citant le terrain). Puisqu'il s'agit de « massacres prévisibles », les termes du débat sont posés de façon extrême : entre « jouer les suiveurs » ou « contribuer à prévenir ces massacres de population civile en élevant la voix », que choisit MSF ?, demande J. de Milliano, qui insiste également sur le fait qu'il faut « mesurer et accepter certains effets secondaires »

d'une telle décision : que l'on ne parvienne pas au résultat souhaité « *n'est pas une raison suffisante pour ne pas essayer, compte tenu de l'imminence de la catastrophe* ».

LES SUITES IMMÉDIATES DE L'APPEL ET SON ESSOUFFLEMENT

Les semaines qui suivent cet appel à la création de zones de protection sont marquées par la complexité des jeux des différents acteurs, tandis que MSF maintient le cap de l'appel à intervention :

- **L'AFDL souffle le chaud et le froid** pour désamorcer la volonté d'intervention internationale : le 3 novembre, juste après la diffusion par la BBC de l'interview de J. de Milliano, un cessez-le feu est annoncé et le Rwanda envoie des messages de bienvenue aux réfugiés ; le 11 novembre, Kabila accepte l'idée de la création de corridors, permet aux ONGs l'accès à la ville de Goma (...mais pas aux camps).

- Sceptique sur les gestes positifs de l'AFDL début novembre, et estimant n'avoir pas assez d'éléments indiquant une normalisation prochaine, **MSF maintient son appel à une intervention**. La discussion en interne sur le contenu précis de ce qui est demandé à la communauté internationale se poursuit. Le 6 novembre, un document de positionnement est produit, qui aborde la situation de façon extrêmement large : l'appel à une intervention est lié au rapatriement, et donc aux conditions d'un retour volontaire au Rwanda, incluant « *des camps de transit, des mesures de renforcement de la surveillance des droits de l'homme (...) un environnement sécurisé pour les rapatriés, un système judiciaire opérationnel, des conditions de vie décentes dans les prisons, des soins de santé efficaces, des solutions au problème de la terre* ». Le mandat de la force est également discuté : « *à ce stade, MSF devrait réfléchir à prendre position au sujet de cette force, car il est possible que le mandat de cette dernière soit considérablement différent de celui que MSF avait demandé* » ; « *un mandat d'imposition de la paix est un pré-requis à toute chance que la force remplisse sa tâche* ».

- Pendant toute cette période, les **tentatives de MSF d'accéder aux réfugiés se répètent jour après jour**, en vain (jusqu'à se retrouver bloqué entre les deux frontières en tentant d'arriver à Bukavu par le Rwanda). Le flou est total, l'inquiétude grandit chaque jour avec la certitude que laissés à eux-mêmes, sans assistance, les réfugiés ne peuvent qu'être dans une situation catastrophique. La frustration liée à l'impuissance à assister les réfugiés est à son comble. Un semblant d'ouverture a lieu le 11 novembre, avec l'accès des ONGs à Goma ; MSF envoie immédiatement plusieurs tonnes de secours, mais en réalité les organisations demeurent cantonnées à la ville, sans aucun contrôle sur les secours qui y sont regroupés. La seule action possible est la mise en place, mi-novembre, de « *way stations* » sur le trajet des réfugiés rentrant au Rwanda.

- En conséquence, les **prises de parole se multiplient** pendant cette période de non-accès et d'extrême inquiétude. Pour une part, elles répètent l'appel à l'intervention en vue de la protection et de l'accès (lettre de MSF-F au Président de la république, participation à des collectifs appelant tantôt les Etats-Unis, tantôt la Grande Bretagne, à une intervention, déclaration MSF-US le 14 novembre sur le mandat de la future force). Par ailleurs, s'y adjoignent de plus en plus d'éléments d'alerte quant à la situation précise (ou présumée) des réfugiés (le 8 novembre, CP MSF-F sur les « *13600* » morts probables depuis le début de la crise, en extrapolant à partir de taux de mortalité dans des situations comparables ; CP dénonçant les rapatriements forcés au Burundi) : ces prises de parole, quand elles sont ciblées, le sont toujours en direction de l'ONU ou des Etats occidentaux.

- **Alors que la pression des ONG** (et du CICR, favorable à une intervention) **se maintient, la 'communauté internationale' est hésitante** : si le secrétaire général de l'ONU se dit favorable à une action d'urgence le 8 novembre, et que le Conseil de sécurité en accepte « *le principe* » le 9 novembre, cependant la mise en œuvre en est différée. Une résolution prônant l'intervention d'une force à mandat humanitaire (précisément ce contre quoi MSF avait mis en garde) est votée le 15 novembre : cet 'accomplissement' fait retomber la pression dans une satisfaction générale.

- Le **retour de centaines de milliers de réfugiés entre le 15 et le 18 novembre fait définitivement retomber la pression** : le 15 novembre, l'AFDL attaque le camp de Mugunga où s'étaient rassemblés les réfugiés en fuite. Le 18 novembre, il annonce la création d'un corridor pour le retour des réfugiés par Bukavu. De fait, entre ces deux dates, un rapatriement-éclair a lieu ; une marée humaine d'environ 200 000 réfugiés a franchi la frontière dans des conditions très brutales, tandis que d'autres prennent la fuite plus avant dans la forêt. Le Rwanda a ainsi réussi à désamorcer la motivation déjà vacillante des Etats occidentaux et à alimenter l'idée – qu'ils ne demandent qu'à endosser – que le problème est réglé.

- La **question des faits est au fondement des divergences de positionnement** entre MSF et les autres acteurs internationaux : à la suite de ces retours de réfugiés, une controverse autour du nombre des personnes rentrées et de celles toujours dispersées voit le jour alors que les Etats-Unis, qui ont procédé à des photographies satellites, tardent à en dévoiler les résultats. Plusieurs éléments sont problématiques : les chiffres qu'ils donnent finalement le 23 novembre aux ONGs sont différents de ceux qu'ils transmettent à la presse ; ils n'ont pas survolé l'ensemble de la zone. Ainsi s'ouvre une véritable « *guerre de l'information* » dans laquelle les Etats-Unis et Kigali affirment « *que tout le monde était rentré* » (chargée de communication MSF-H) tandis que pour MSF, la question des centaines de milliers de réfugiés manquants demeure posée. En miroir, MSF commence à être accusé, par les Etats-Unis et dans la presse, d'avoir gonflé le nombre des réfugiés et exagéré la gravité de leur état, sur la base de chiffres extrapolés. C'est le début de la « *crise des chiffres* » : « *pour les journalistes, après toute cette agitation, l'histoire était terminée. Ils étaient tous convaincus que l'Afrique s'était bien organisée toute seule (...) Nous étions comme des petits enfants montrés du doigt parce qu'ils avaient dit des bêtises sur les chiffres...* » (entretien chargée de communication MSF toutes sections).

LES CONTOURS DE LA RESPONSABILITÉ DES UNS ET DES AUTRES EN MATIÈRE DE PROTECTION DANS CET ÉPISODE

Cet épisode met en jeu un faisceau d'éléments au travers desquels les conceptions et les questions autour d'une responsabilité face aux violences transparaissent en positif comme en négatif :

- D'abord, il faut rappeler, au risque d'être tautologique, que les **premières actions mises en œuvre par MSF concernent toujours des secours** (et l'accès en est la condition, d'où le rôle détonateur de sa perte) : soigner est bien perçu comme la responsabilité première, celle sur laquelle on fonde la légitimité à être là, à parler.

- En faisant le lien entre le départ des « *yeux et des oreilles* » et la prévision d'un « *bain de sang* », le terrain – et ceux qui le citent – exprime une certaine idée du **rôle joué par la présence physique de MSF** (en tant qu'acteur international) : un rôle d'atténuation des violences. Pour l'exprimer de façon plus convenue (et ambiguë), il y a là l'idée que la présence protège et que

son interruption est la porte ouverte à tous les abus. En pointillé, on voit ici une évidence d'être auprès des populations les plus vulnérables, les plus menacées, pour atténuer cette vulnérabilité, ces violences.

- La **perte de l'accès** (comme moyen de savoir ce qui se passe et comme dernier rempart contre le déchaînement de violence) associée à ce que l'on sait déjà des risques de massacres, aboutit à la **conviction de l'imminence de massacres** : tout se passe comme si MSF était témoin à l'avance des exactions à venir. Cette imminence crée, comme observé précédemment, le caractère impérieux du faire ou dire quelque chose pour en empêcher l'advenue. Il y a bien là l'idée qu'il est 'de la responsabilité de MSF' d'essayer de contribuer à empêcher, prévenir des violences prévisibles.

- En l'occurrence, ici, le faire étant impossible (s'il y avait un accès, on s'engouffrerait sans doute), c'est le dire, la prise de parole, qui répond à la situation intenable de « *rester les bras croisés* ».

- Cette prise de parole renvoie à une double **responsabilité de la communauté internationale**, celle de « *protéger les populations en danger et garantir le déploiement des secours* » : il ne s'agit pas seulement de permettre l'accès aux ONG (à qui revient la responsabilité des secours). Il s'agit de mettre en œuvre « *une action de protection efficace* ». En ce sens, cet appel diffère de la première prise de parole (CP du 31 octobre) où la création de zones protégées n'était demandée qu'au regard du déploiement des secours.

- Le **lien entre réalisme et exigences face à la communauté internationale** est ambigu : si l'expérience négative du passé proche – l'inaction des Etats occidentaux lors du génocide de 1994 – est fortement présente à l'esprit de tous, cette ombre portée sur le présent ne semble cependant pas avoir pour effet de questionner radicalement la pertinence de l'appel à une intervention. Ainsi, cet appel, bien que problématique (et débattu comme tel), s'impose finalement comme le seul recours. La faible probabilité que la communauté internationale mette effectivement en place une action, et surtout que celle-ci soit conforme aux attentes précises de MSF, loin d'affaiblir la demande d'« *action de protection* », ne fait que la renforcer : dans les CP, la référence à 1994 et plus précisément à l'opération Turquoise comme « *action humanitaire retardée se déroul[ant] en lieu et place d'une action de protection efficace* », vise à raviver le spectre de l'inaction coupable (l'humanitaire « *alibi* »), et à demander une action conforme aux exigences de la situation (protéger).

- Au-delà de la demande d'une action immédiate, MSF **se positionne également sur des solutions globales, durables** : le CP de MSF-H « *alerte* » sur la nécessité d'une relance du processus de rapatriement avec des garanties de sécurité, ainsi que sur le problème du mélange entre Interahamwe et 'vrais' réfugiés. La question de la « *normalisation par le retour organisé au Rwanda* » est discutée dans ses aspects judiciaires, sécuritaires, etc. Ainsi, la réflexion et le positionnement sur les aspects politiques du règlement d'une situation semblent entrer dans le champ légitime de responsabilité que se donne MSF ; ils sont en discussion de façon extensive en interne, dans chacune des sections.

- **L'articulation entre la lecture de la situation et le souci de protection** est centrale : dans l'obsession de l'accès comme dans la « *guerre de l'information* » menée sur la question des réfugiés manquants, apparaît l'enjeu prépondérant de voir et de savoir : accès à l'information, qualification des situations, sont au fondement même de la responsabilité envers les populations, à l'opposé de l'empressement des autres acteurs à déclarer le sujet clos une fois pour toutes.

- On remarquera que l'on voit également à l'œuvre, dans le document MSF-H en faveur d'une intervention, des **arguments rhétoriques** qui sont couramment utilisés dans de nombreuses

autres occasions : d'une part, l'invalidation des objections liées à l'incertitude sur les résultats et aux effets pervers (les « *futility* » et « *perversity* » du discours réactionnaire selon A.O. Hirschmann⁶⁷) ; d'autre part, la position du problème en termes radicaux où l'on doit choisir entre la figure de l'honnête homme et celle du 'salaud'.

A travers ces différents niveaux de discours (interne et public), sont déjà présents la plupart des termes des dilemmes successifs qui vont se poser à MSF par la suite.

2 - ENTRE SECOURS ET APPAT : FIN NOVEMBRE 1996 - MARS 1997

La période qui s'ouvre après cette escalade (et sa retombée) autour d'une intervention est caractérisée par une tension permanente entre d'une part, la délivrance de secours aux réfugiés en fuite que MSF tente désespérément de localiser puis de sauver, et d'autre part l'ambiguïté de ces secours dont on perçoit en pointillés, par intermittence, l'utilisation qui en est faite par les rebelles de l'AFDL, le tout dans un contexte d'urgence sanitaire aiguë, d'accès partiel, réversible, temporaire, de difficultés logistiques immenses, d'extrême confusion sur les informations, et d'absence criante de la communauté internationale.

PREMIERS DOUTES SUR LES EFFETS PERVERS, PREMIÈRES OPÉRATIONS D'ENVERGURE NOVEMBRE - DÉCEMBRE 1996

La première autorisation à explorer les environs de Bukavu (dans un rayon de 30 km) a lieu le 23 novembre. MSF se précipite et tente d'emblée d'aller le plus loin possible ; elle dépasse la limite des 30 km et par suite, les ONG se voient attribuer des « *facilitateurs* » AFDL. Par ailleurs, l'équipe est informée sur un massacre par l'AFDL d'environ 500 réfugiés/déplacés, ayant eu lieu le 17 novembre. Après avoir alerté, sans résultat, le HCR et le CICR, le coordinateur MSF se rend lui-même sur les lieux. Il discute avec les rescapés, blessés : des réfugiés qui n'avaient pas fui, espérant se rendre et rentrer au Rwanda. Ils lui racontent comment les soldats de l'AFDL, après avoir fait mine de les enregistrer, « *leur ont lancé des grenades dessus et les ont mitraillés* ». Le coordinateur rédige un rapport, qu'il envoie à Amsterdam. Il est décidé de le transmettre à Amnesty International afin d'éviter que le nom de MSF soit cité, « *en raison des difficultés d'accès à la zone* ». Par ailleurs, l'équipe est de plus en plus inquiète du rôle que jouent les « *facilitateurs* » : « *Dès le début on a commencé à soupçonner que ces informateurs allaient informer de tout (...) On allait dans des endroits où on avait entendu dire qu'il y avait des réfugiés. Le premier jour, on voyait des réfugiés et le deuxième il y avait des problèmes de sécurité, et on ne pouvait plus y aller. Ça nous est arrivé 3 ou 4 fois* » (entretien coordinateur MSF-H Bukavu). La coordination de Kigali est mise au courant.

67. Voir A.O. Hirschmann, *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Paris, Fayard, 1991. Voir l'article que lui a consacré M. Potte Bonneville, « *Perversity, futility, jeopardy* » dans *Vacarme* n°19, printemps 2002

Au 1^{er} décembre, l'image s'est précisée, les éléments se confirment. Sur le terrain **MSF est sur le point de décider de dénoncer la situation** : « avec le HCR et le CICR, on est arrivé à la conclusion qu'il était évident qu'on était utilisé comme des 'appâts'. (...) Le délégué du CICR a déclaré 'ce n'est pas la tradition du CICR, mais (...) on ne peut pas aller soigner des réfugiés et par la suite apprendre par les villageois qu'il y a eu des tirs après notre départ (...) On doit faire quelque chose'. (...) Au moment même où on était en train de prendre cette décision [de partir et dénoncer à la face du monde], les officiers de liaison de l'Alliance ont ouvert la porte de notre salle de réunion et ont déclaré : 'Vous voulez des réfugiés ? vous en avez 5000 sur la route, allez travailler !' (...) Ils savaient qu'on était en train de réagir, de monter notre position contre eux. Alors ils ont ouvert les vannes et ils ont poussé 5000 réfugiés vers nous pour nous donner un os à ronger ». Un os à ronger qui déplace le centre des préoccupations vers la prise en charge en urgence de cette foule de réfugiés : « ça a complètement changé notre stratégie ». On se demandera quelques mois plus tard « pourquoi on a cessé d'y prêter attention » (entretien coordinateur Bukavu).

C'est ainsi que dans la zone de Bukavu, le souci émergent de dénoncer l'utilisation des organisations de secours comme appâts fait place à **'l'activisme' né de la nécessité de prendre en charge** ces réfugiés qui apparaissent à la vue des équipes. Celles-ci vont tenter de mettre en place des secours pour des groupes de réfugiés en mouvement.

Rappelons que cette retombée de l'attention à cette problématique est concomitante de plusieurs développements sur la scène occidentale : croissance de la couverture médiatique des massacres passés (datant de la mi-novembre), pourtant accompagnée de la baisse de la mobilisation internationale : la force internationale prévue apparaît désormais « sans objet » aux Etats censés la promouvoir, suite aux gestes de bonne volonté de Kabila – elle sera dissoute le 16 décembre. Une certaine bonne conscience semble s'emparer des uns et des autres. Et la « querelle des chiffres » déjà mentionnée plus haut se développe ; plusieurs articles paraissent dans lesquels il est sous-entendu que les agences humanitaires ont menti pour nourrir leur « business » : « pourquoi les Nations unies, MSF et Oxfam se sont-ils trompés à ce point ? (...) elles ne se développent que si elles savent lever des fonds (...) ces messages [les messages alarmistes] permettent de lever des fonds » (BBC, 27 novembre).

L'attention aux violences n'a cependant pas totalement abandonné les personnes sur le terrain. Le coordinateur se souvient avoir à nouveau alerté Kigali et Amsterdam fin décembre : « J'ai proposé 3 ou 4 fois de quitter, de fermer la mission ». Face à sa description de l'utilisation de MSF comme appât, il se voit questionner : « Vous avez entendu les tueurs ? es-tu certain que c'était un massacre ? vous avez eu des histoires des villageois comme quoi ils sont arrivés deux jours après et ils ont tué, mais vous n'avez pas de témoignage visuel direct'. Après le problème des chiffres, ils étaient hyper, hyper prudents. C'était la paralysie complète ! » (entretien coordinateur Bukavu).

Pourquoi ce décalage entre le terrain et le siège ? L'équipe de terrain, directement témoin des effets nuisibles de sa présence et de ses tentatives d'approcher les réfugiés, voit le sens de son action s'évaporer ; l'espace dans lequel un geste puisse demeurer utile semble avoir disparu. Le fait même d'être partie prenante du processus de traque et de tueries semble être le seuil du tolérable. En conséquence, elle est en demande d'une réponse forte (la dénonciation, le départ).

Mais au niveau décisionnel de la capitale, en l'occurrence Amsterdam, si l'on en croit la version du coordinateur de Bukavu, la crise des chiffres a suscité (ou renforcé) la très grande circonspection à l'égard d'une prétendue évidence des faits, de la véracité des données (chiffrées ou non, recueillies

ou produites) : la moindre évidence à prendre la parole dans ce contexte miné commande une plus grande rigueur dans le recueil d'informations. Nous ferons ici l'hypothèse que précisément, cette moindre évidence et cette exigence de rigueur se conjuguent pour atténuer la réactivité aux informations, c'est-à-dire que la possibilité de s'indigner est comme inhibée ou affaiblie⁶⁸. En somme, nous retrouvons le lien entre clarté de l'information et perception de l'urgence à agir, évoqué plus haut ; ceux chez qui l'épisode de la « *crise des chiffres* » a suscité le recours accru au 'doute méthodologique', ont en même temps une perception moins radicale de la menace sur les populations et du rôle d'appât joué par MSF : ainsi, au-delà de la prudence sur la prise de parole, c'est bien autour de la question du retrait (proposé par le coordinateur) que s'expriment ces différences de perception. Là où le coordinateur de Bukavu pense que l'on a atteint les limites de l'acceptable en étant complice des massacres, la direction à Amsterdam, elle, questionne les faits décrits.

C'est finalement **au plan opérationnel que la préoccupation sur les violences** dont sont victimes les populations – et sur le rôle que joue MSF dans ce processus – va se traduire. L'analyse de l'équipe de Bukavu sur l'utilisation des secours est confirmée par la coordination de Kigali en visite : « *Lorsque nous sommes revenus avec les autorités, tous les réfugiés avaient disparu* », d'où la « *crainte que notre présence n'améliore pas les chances de survie des réfugiés. Est-ce que nous constituons un risque pour les réfugiés ? Nous avons décidé de changer notre approche de ces groupes de réfugiés. Nous encourageons les gens à s'approcher des routes principales (...)* De cette façon nous sommes sûrs que notre action aide vraiment les réfugiés » (sitrep 11 janvier MSF-H Kigali). Ainsi, le dilemme humanitaire par excellence, qui voit l'aide se transformer en soutien à un projet criminel, ne donne pas lieu à un retrait général mais à une série de retraits à petite échelle, sur le terrain. Ce sont les modalités concrètes de la mise en œuvre de l'aide qui sont modifiées : ne plus tenter de se rapprocher des réfugiés ni de les localiser dans la forêt, repenser où délivrer les secours, avec quels messages, etc.

Dans cet ajustement par l'abstention se lit, sur le mode de l'évidence, la responsabilité pour MSF que ses secours ne mettent pas les gens plus en danger qu'ils ne le sont déjà en contribuant à la mise en œuvre de politiques criminelles.

LE MONTAGE D'OPÉRATIONS D'ENVERGURE EN CAMPS ET L'ÉTAT CATASTROPHIQUE DES RÉFUGIÉS DÉCEMBRE 96 - JANVIER 97

Pendant ce temps, plus au nord, sur l'axe Walikale-Kisangani, l'existence de réfugiés beaucoup plus nombreux est révélée tour à tour à différents endroits à partir de début décembre ; ainsi à Tingi-Tingi où échouent 70 000 réfugiés à la mi-décembre (ils seront 160 000 fin janvier). Contrairement à la zone de Bukavu, ce sont donc ici des **opérations d'envergure** qui se montent rapidement dans ces différents lieux : à Kisangani, installation d'une base arrière MSF, appui à l'hôpital, centre de transit pour déplacés zaïrois ; à Tingi-Tingi, devenu un camp, assainissement de l'eau, mise en place de six dispensaires, centre de nutrition. L'urgence est patente et les contraintes logistiques immenses. L'heure n'est plus à l'appel à une intervention : eu égard à l'évolution de la situation – le retour de « 600 000 réfugiés » au Rwanda, l'accès au Zaïre à de nouveaux réfugiés dans un état très inquiétant –

68. L'indignation étant vue ici non comme la réaction automatique, nécessaire, à une situation inacceptable, mais plutôt comme la conséquence d'une posture intellectuelle qui la rend possible (qu'on l'appelle 'capacité' ou 'prédisposition' à l'indignation).

« il faut être capable de changer de discours » (Présidente du Conseil international de MSF). L'accès redevient réalité, les besoins sont criants : c'est bien l'opérationnel qui, à ce moment, doit primer.

De fait, les équipes travaillant dans ces camps sont témoins de la « *dégradation extrêmement rapide de [l']état de santé* » des réfugiés épuisés : « *Les réfugiés étaient dans une situation absolument intolérable, un camp de réfugiés, de rescapés de la forêt, en pleine forêt vierge (...) c'était monstrueux, surtout quand on connaît l'histoire des populations. On pense toujours avoir vu le pire et en fait ce n'est pas vrai* » (entretien coordinatrice MSF-F Tingi-Tingi, qui témoigne sur TF1 le 24 janvier).

Alors que ces équipes s'affairent, débordées, les prises de parole publiques des différentes sections se multiplient entre le 14 et le 31 janvier (CP de MSF-F/UK, conférence de presse DirOp MSF-F, témoignage à TF1, CP de MSF-F/US, CP de MSF-F/B/US). Toutes portent sur la situation (nutritionnelle en particulier) catastrophique dans les camps et insistent sur la responsabilité qu'en porte la communauté internationale, qui tergiverse à déployer des secours de peur de renforcer la mainmise des milices hutues sur les réfugiés. Or « *ceux qui sont actuellement pénalisés par les retards des distributions et le manque d'engagement de la communauté internationale, ce ne sont pas les chefs et les miliciens mais les populations civiles* ». Une solution est prescrite : « *De nouveaux mécanismes d'aide passant directement par les chefs de familles doivent être mis en place rapidement pour répondre aux besoins sans permettre aux milices de contrôler le camp. Il est également urgent que le HCR assure la protection des réfugiés qui veulent rentrer au Rwanda* » (CP du 14 janvier).

L'ASSISTANCE EN TANT QUE PROTECTION DES RÉFUGIÉS ?

On s'est donc acheminé dans le courant du mois de janvier vers une **logique d'assistance et d'interpellation** sur les questions d'aide.

- Pour les **personnes présentes sur le terrain**, témoins d'une part de l'état désespéré des gens, d'autre part de l'insuffisance des secours, la nécessité de cette interpellation se présente sur le mode de l'évidence : « *Je n'ai pas eu d'état d'âmes à témoigner. J'étais convaincue que c'était ce qu'il fallait faire. Sinon on restait dans les soins palliatifs et au final, tout le monde mourait* ». Elles se trouvent placées dans une position d'impuissance – regarder les gens mourir – face à laquelle seul le cri d'alarme leur paraît constituer une réponse ; il y a ici un 'incompressible' dans l'analyse du besoin de prise de parole (irréductible à l'impact attendu ou à la justification morale ou éthique).

- Au niveau des **sièges**, s'il semble y avoir accord entre sections sur la nécessité d'alerter sur la situation catastrophique, en revanche un échange entre les DirCom des sections suisse et française relatif à ces prises de parole révèle des conceptions différentes du positionnement de MSF face aux autres acteurs (un débat qui court tout au long de l'histoire de MSF, autour de relations ambiguës avec le HCR). MSF-Suisse questionne la façon qu'a MSF d'accuser la communauté internationale et de « *donner des leçons* » au HCR : « *dans cette situation, il n'est pas judicieux de se mettre sur le dos des partenaires (...) Sommes-nous sûrs que ces gens [le HCR] ne font rien ?* ». Il s'inscrit dans la ligne d'une prudence sur ce que l'on dit de soi (l'utilisation des données chiffrées, encore) et des autres.

En réponse, le DirCom de MSF-F s'appuie sur les faits (« *le PAM a distribué 300 grammes par personne en trois semaines (...) le rapatriement des réfugiés s'est accompagné d'une mortalité plus que significative* ») et insiste, dans la façon dont il désigne le HCR, sur sa responsabilité 'de protection' (à laquelle

il a failli) : « face à ce bilan plutôt sombre, les réactions de la direction de l'agence des Nations Unies chargée de la protection des réfugiés sont pour le moins en décalage (...) Dans ce contexte, il est logique que des frictions surviennent entre nous et le HCR ». Il y a ici l'idée qu'il est normal (c'est-à-dire légitime et cohérent avec son rôle) que MSF, du fait de son travail d'assistance et de ce dont elle est témoin, 'entre en tension' avec les autres acteurs (le HCR en particulier) : les rappeler à leurs responsabilités, tout comme en appeler à celle, plus globale, de la communauté internationale ferait partie de la responsabilité que se conçoit MSF en matière de protection.

Par ailleurs, le DirCom MSF-F semble déplorer rétrospectivement que l'on n'ait pas abordé la question des massacres lors de la conférence de presse : « Elle [DirOp MSF-F] a tenu des propos de médecin de terrain du style : 'ça va très mal là-bas'. Alors qu'à cette époque-là, on avait déjà pas mal d'informations sur les exactions » (entretien). Ainsi, l'urgence sanitaire a pris le pas, « on n'a pas communiqué sur les massacres », selon les mots de la chargée de communication MSF-F, qui était arrivée à Tingi-Tingi le 20 décembre avec pour objectif initial de faire « un rapport sur les massacres » : « on avait ça en tête depuis la mi-décembre. C'était encore un peu flou. Pour certains à MSF c'était une priorité, mais pour d'autres et pour l'équipe de terrain, ça n'en était pas une ». Finalement, elle va 'briefier' des journalistes de façon informelle sur les exactions, mais surtout mettre « l'accent sur les problèmes de vivres et les problèmes logistiques. C'était cette priorité-là qu'on s'était fixée ». Dans ce contexte précis, face à l'urgence, il faut hiérarchiser les messages et les priorités opérationnelles : intervenir sur le présent, permettre à ceux qui ont survécu jusque-là de ne pas mourir prime sur le fait de documenter les violences subies par ces réfugiés dans le passé.

Ainsi, tant à Bukavu qu'à Tingi-Tingi, à partir de décembre, MSF ne se mobilise pas en priorité sur les violences. Cependant, il apparaît de façon nette, dans ces deux épisodes, que **la logique d'assistance demeure, à tout instant, entremêlée avec celles de la violence et de la protection au sens juridique du terme**. A Bukavu, on l'a vu, les choix opérationnels sont directement le produit du constat que les tentatives pour accéder aux réfugiés et les aider se retournent en mise en danger, renvoyant implicitement au spectre de l'Ethiopie. A Tingi-Tingi, l'insistance de MSF sur le fait que les victimes du manque d'aide sont « les populations civiles » rappelle que l'enjeu majeur de la problématique de l'aide aux réfugiés depuis 1994 est celui du mélange entre miliciens criminels et 'vrais réfugiés' et de l'emprise des premiers sur les seconds, qui a pour effet la perte relative de validité de la catégorie de réfugié (certains étant faux) – une catégorie pourtant décisive en tant que statut juridique permettant la mise en œuvre du dispositif de protection. En l'occurrence, ce dispositif juridique inclut l'assistance ; c'est pourquoi les « tergiversations » du HCR à délivrer de l'aide sont comprises comme un échec à honorer sa responsabilité de protection des réfugiés.

Les modalités pratiques de la délivrance des secours sont ainsi ancrées dans la préoccupation permanente que ces secours « améliorent les chances de survie des réfugiés » (face à la violence, face à la malnutrition), pour reprendre les mots de la coordination de MSF Kigali cités plus haut.

REPRISE DE LA FUITE DES RÉFUGIÉS ET DE MSF À LEUR SUITE - FÉVRIER - MARS

En rupture avec la relative stabilisation géographique (du moins pour MSF) de janvier, la situation s'accélère à nouveau en février-mars avec la réitération presque à l'identique du scénario de novembre-décembre :

- **La fuite des réfugiés devant l'avancée des troupes de l'AFDL et la perte d'accès pour MSF** – alors que les combats se rapprochent des sites où ils se sont rassemblés, des milliers de réfugiés reprennent la route préventivement début février. A l'ouest, 40 000 quittent Shabunda ; plus au nord, 40 000 autres fuient Amisi vers Tingi-Tingi. Les activités MSF dans ce camp sont suspendues : *« implicitement eux et nous savions que ça ne pouvait pas s'arrêter là (...) On essayait de les retaper pour qu'ils puissent repartir »* (entretien coordinatrice MSF-F Tingi-Tingi) : l'ambition n'est pas de protéger physiquement les réfugiés, mais de leur permettre de survivre dans la fuite (autant lorsqu'ils s'arrêtent, comme à Tingi-Tingi, que lorsqu'ils se remettent en mouvement, cf *infra*)

- **La reprise des pressions sur la 'communauté internationale' relatives à l'accès aux réfugiés et à leur protection** – briefing de MSF international au Conseil de sécurité recommandant que les Nations unies déplacent les réfugiés en zone sûre, forcent l'accès aux populations du sud Kivu, assistent les déplacés au Rwanda, et demandant que le Conseil de sécurité travaille à une solution politique durable ; nombreux communiqués de presse de MSF-F sur le même sujet : 2 CP le 13 février, l'un sur la rencontre au Conseil de sécurité, l'autre, avec d'autres ONG, sur le respect du DIH ; le 28 février, demandant la protection spécifique d'un groupe identifié (soit l'évacuation préventive des vulnérables de Tingi-Tingi, c'est-à-dire ceux qui ne pourront fuir si le camp est attaqué) ; le 7 mars, en commun avec d'autres ONGs, demandant des garanties de protection pour les réfugiés souhaitant rentrer au Rwanda et ceux fuyant les combats. Enfin, plusieurs interventions dans les media français ont lieu, qui dénoncent l'indifférence de la communauté internationale. Le 11 mars, la proposition du secrétaire général de l'ONU de réactiver la force multinationale pour l'est du Zaïre, soutenue par la France, est rejetée par les Etats-Unis et le Royaume-Uni.

- **L'accès quasi-inexistant à la majorité des réfugiés en fuite** – des dizaines de milliers de réfugiés de Tingi-Tingi atteignent Ubundu le 10 mars ; la presse se rend sur place, mais apparemment pas les ONG. A partir du 12 mars, MSF est autorisée à se rendre, au compte-gouttes, à Amisi et Tingi-Tingi, où demeurent seulement 2000 des 160 000 réfugiés qui occupaient le camp. Une assistance entravée, inadéquate y sera prodiguée jusqu'à fin mars. Les volontaires *« en sont réduits à les regarder mourir »*. Après la prise de Kisangani le 15 mars, les ONGs sont autorisées par les nouvelles autorités AFDL à explorer 20 km autour de la ville (soit une zone où les réfugiés n'ont pas encore pu arriver). Le 20 mars, les réfugiés regroupés à Ubundu, chassés par la population résidente, reprennent la route. MSF ne peut que faire le constat de son impuissance : elle n'a toujours pas eu accès à l'essentiel de ces réfugiés en fuite ; là où elle a pu travailler, c'est pour une action entravée, impuissante, qui apparaît comme dérisoire.

- **L'étroit accès aux réfugiés dispersés dans la forêt, utilisé comme outil de localisation** – à partir du 20 mars, en marge de la zone où se trouve probablement la majorité des réfugiés, de minces ouvertures se produisent, où MSF s'engouffre : l'autorisation par l'AFDL d'explorer la zone de Masisi (MSF-H les 20 et 23 mars) et de Shabunda, à l'est de Bukavu (MSF-H toujours, se joignant à une mission HCR, du 26 mars au 3 avril). Chacune de ces missions exploratoires concourt à confirmer l'existence d'une politique d'élimination des réfugiés, d'une part : des villages sont détruits, les gens sont terrorisés, les résidents disent à l'équipe : *« ils tuent tout le monde »* ; la personne du HCR détient des informations sur des charniers et des traces fraîches sont effectivement découvertes. D'autre part, l'idée de secours-appâts se clarifie jour après jour. L'armée annonce la venue des humanitaires, et les suit après que les gens sont sortis de la forêt. L'équipe MSF apprend que plusieurs parmi les personnes à qui elle a parlé ont ensuite été tuées. Ailleurs, les soldats de l'AFDL ont connaissance d'un conseil donné par l'équipe MSF à des villageois désireux d'aider les réfugiés : il s'agit pour ceux-ci d'accéder au poste de santé MSF par un chemin

détourné : « Deux jours plus tard des soldats de l'AFDL se sont rendus là-bas et il n'y a plus eu aucun réfugié arrivant de Nzovu [le lieu détourné indiqué par MSF] » (entretien équipe explo MSF-H). Enfin, des membres de l'AFDL confirment explicitement à MSF qu'ils l'utilisent pour faire sortir les réfugiés de la forêt.

On voit ici comment l'image globale se dessine petit à petit, au fur et à mesure des interactions avec les villageois, des micro-décisions en réaction aux informations disponibles, le tout dans un contexte de grande pression et de surveillance serrée par les indices AFDL, que l'équipe s'emploie, par des tactiques diverses, à déjouer. Image qui prend sens lorsque l'équipe constate que chacune de ses initiatives visant à aider les réfugiés est marquée par l'échec ou le retournement : le recueil d'informations – mise en danger des villageois-témoins qui ont communiqué avec MSF –, les secours, et leurs ajustements géographiques – piège du chemin détourné conseillé par MSF.

Or, dès la mi-février, le CICR a informé MSF et le HCR qu'il cessait ses opérations de secours aux réfugiés de la forêt, parce qu'elles étaient utilisées pour leur nuire. L'on se souvient par ailleurs que déjà en décembre, l'image de secours-appâts était clairement apparue à l'équipe travaillant dans la zone de Bukavu. Ces informations n'ont pas été transmises aux autres sections. L'ont-elles été à l'équipe de la deuxième mission exploratoire ? si oui, comment expliquer que ses membres disent n'avoir compris que petit à petit, par eux-mêmes ? doit-on y voir le temps normal de latence avant qu'une information prenne tout son sens ? ou serait-ce que l'on avait « cessé d'y prêter attention » ainsi que le déplore le coordinateur qui en décembre avait plaidé pour le retrait ?

3 - LA RADICALISATION DES LOGIQUES - AVRIL 1997

Les deux problématiques liées que l'on a décrites (l'appât, les secours d'urgence face à des personnes exténuées) se radicalisent pour MSF fin mars.

Comme on vient de le voir, l'existence de massacres et l'utilisation des secours par les soldats de l'AFDL pour localiser puis tuer les réfugiés sont désormais claires pour les équipes ayant effectué les missions exploratoires : la question du 'quoi faire' est posée (voir plus bas).

Par ailleurs, le 27 mars, la masse de réfugiés en fuite réapparaît à la vue du monde ; un train où la présence du PAM, du HCR, de MSF et de journalistes est autorisée, se rend jusqu'au km 82 de la voie ferrée partant de Kisangani. Ils découvrent environ 100 000 réfugiés arrêtés à divers endroits de la voie : « un défilé de morts-vivants (...) dans un état terrible », avec de nombreuses blessures par balles, et qui « voulaient rentrer au Rwanda, parce qu'ils étaient au bout du rouleau » (coordinateur est-Zaïre MSF-H). « Là, dans un premier temps, on pare au plus pressé. C'est la catastrophe, on monte des centres nutritionnels, on essaie d'en sauver un maximum » (DG MSF-B).

LE DILEMME FACE AUX RÉFUGIÉS EXSANGUES : RAPATRIER OU SOIGNER - AVRIL 1997

Comme à Tingi-Tingi, des opérations de secours très importantes sont déployées extrêmement rapidement là où les réfugiés se trouvent – cette fois sur quatre sites le long de la voie ferrée, où des groupes se sont arrêtés à différents stades de leur fuite et de leur épuisement.

Conformément au souhait des réfugiés, le HCR est déterminé à mettre en œuvre un rapatriement le plus vite possible. Si jusque-là MSF ne s'est prononcé sur le destin souhaitable des réfugiés que sous la forme de prescriptions en faveur du retour au Rwanda, à présent c'est dans le concret des choix à faire que cette problématique va se poser. MSF construit une position critique autour de la certitude de l'incapacité d'un grand nombre de réfugiés à survivre à un rapatriement : à nouveau, c'est la légitimité née de l'action de secours, de l'évaluation médicale de l'état des personnes, qui fonde la contestation des modalités du rapatriement tel qu'envisagé par le HCR.

Ainsi, le 12 avril, la porte-parole MSF à Kisangani écrit : *« l'ensemble de l'opération de rapatriement sera probablement un beau désastre, un semblant de 'solution' au problème des réfugiés (la protection des réfugiés est bien le dernier des soucis du HCR et la dimension secours va sans doute en pâtir tant que le rapatriement se déroule) »*. D'autres documents, internes ou de lobbying, précisent ces inquiétudes et demandent que le rapatriement soit volontaire, intervienne seulement après évaluation médicale de l'état de santé et stabilisation. Après la multiplication des incidents de sécurité entre réfugiés et population locale, MSF recommande *« d'accélérer le rapatriement des familles valides et d'assurer la protection permettant d'apporter une assistance dans le camp »* pour les réfugiés devant d'abord être soignés.

De son côté, depuis qu'elle a octroyé l'accès aux réfugiés fin mars, l'AFDL ne cesse de souffler le chaud et le froid concernant les secours (parfois bloqués) et le rapatriement (sans cesse repoussé). Le 21 avril, celui-ci est toujours en négociation, et les ONG perdent l'accès aux camps suite à un pillage et à des affrontements, vraisemblablement provoqués par les soldats AFDL.

QUELLE COMMUNICATION SUR LES MASSACRES ? - AVRIL 1997

En parallèle, la question de la stratégie devant faire suite aux deux missions exploratoires de fin mars, où la politique d'élimination est devenue évidente, est en discussion de façon très intense en interne.

Sur le terrain à Bukavu, différentes positions sont exprimées selon la nature de l'activité dans laquelle les personnes sont engagées : l'équipe ayant effectué l'explo veut diffuser publiquement les informations ; l'équipe qui travaille dans des dispensaires auprès de réfugiés dans la zone estime que l'on ne peut mettre en danger l'aide qu'on apporte à 10 000 personnes en prenant le risque d'être expulsés ; une autre équipe engagée dans des actions de développement refuse de partir.

La décision est prise par le siège (MSF-H) d'utiliser les informations rapportées par l'équipe explo, mais pas publiquement : *« Au-delà de la faiblesse de l'organisation, il y avait aussi l'idée qu'on ne pouvait pas utiliser le rapport Shabunda publiquement parce qu'on préférerait continuer nos opérations même avec un accès limité »* (entretien DirOp MSF-H). *« Nous pensions que dans un tel cas, avec des informations aussi sensibles, des opérations en cours et nos équipes sur le terrain, nous devons gérer tout cela sur un mode confidentiel (...) la décision de garder cela confidentiel — c'est une demande du terrain au desk (...) le terrain était très inquiet »* (entretien membre du HAD). Pourtant quelques jours plus tard, une membre du desk urgence arrivée sur le terrain le 14 avril se rappelle que *« l'équipe elle aussi a dit 'nous devons le rendre public' (...) J'étais contente et fière. Toute l'équipe pensait qu'on devait le faire »* (entretien desk urgences MSF-H).

C'est sur d'autres arguments que la DirCom de MSF-US prône une gestion prudente des informations relatives aux massacres : MSF *« n'est pas Amnesty – nous ne sommes pas là pour transmettre ce que les*

réfugiés ont à dire » « MSF n'a pas de preuve visuelle de première main de gens en train d'être massacrés (...) Voir des fosses communes n'est la preuve de rien (...) Les seules preuves que MSF peut fournir en restant crédible sont des preuves médicales, en particulier depuis le déficit de crédibilité que nous avons enregistré sur la crise post-Kivu de septembre à décembre 1996 » (mémo, 9 avril). Elle préconise donc de briefer des journalistes sur les charniers afin qu'ils fassent la recherche eux-mêmes, de contacter des ONGs de droits de l'homme pouvant faire un travail médico-légal, de prendre conseil auprès du terrain avant quelque prise de parole publique que ce soit.

Autour du 10 avril, MSF-Hollande établit un « *plan de protection* » fondé sur une « *advocacy confidentielle* ». L'objectif énoncé est d'assurer la protection des populations à risque ; améliorer « *l'accès opérationnel afin de faire baisser la mortalité* ». Il se décline en objectifs « *d'influencer* » l'AFDL, le Rwanda et l'Ouganda afin de « *contrôler les violations* » ; de contacter les gouvernements occidentaux sur l'accès et les massacres, pour qu'ils influencent ces acteurs afin « *d'assurer une protection adéquate* » des réfugiés et résidents ; de raviver les activités de protection du HCR ; d'assurer le maintien de ces questions à l'ordre du jour (presse), etc.

La mise en œuvre commence avec des rencontres au plus haut niveau : Conseil de sécurité le 16 avril, représentant spécial des Grands Lacs, briefings de l'équipe explo à des représentants des gouvernements occidentaux, de l'Union européenne... En introduction à ces rencontres, cinq « *points d'inquiétude* » sont présentés par MSF-H : le manque d'accès, le manque de protection, l'utilisation de l'aide comme appât, la nécessité de faire pression sur Kabila, et enfin la nécessité de s'assurer qu'une commission d'enquête sur les violations des droits de l'homme soit bien mise en place. L'insistance sur les faits, l'idée d'un témoignage basé sur la présence, la prudence sur les éléments non objectivement confirmés, demeurent de mise (en atteste le briefing serré dispensé par le siège au coordinateur de la mission explo qui doit intervenir dans ces rencontres à haut niveau).

Au même moment, le rapport *Shabunda* est finalisé et envoyé aux autres sections. MSF Belgique, qui a des équipes sur le terrain, conteste la forme du rapport, décrit a posteriori comme « *faible* », « *mal écrit* » (« *ce n'est pas parce que l'histoire s'est avérée que chaque fois qu'on a ce type d'indice, on peut témoigner* », entretien DirOp MSF-B). Elle tente d'empêcher MSF-H d'aller rencontrer les personnes dans le cadre de son plan d'advocacy. MSF-H suspend tout lobbying auprès de journalistes « *en raison des objections de MSF-B (la sécurité de l'équipe de Kigali pourrait être compromise)* (...) AUCUN JOURNALISTE NE SERA BRIEFÉ, AUCUN NE RECEVRA LE RAPPORT » (Point communication, MSF-H, 18 avril).

MSF-France, à l'inverse, est extrêmement choquée que des informations aussi décisives n'aient pas amené MSF-H à alerter les autres sections et réagir : « *cela veut dire que plus d'un mois après les faits, aucune décision concrète ni opérationnelle ni publique n'a été prise sur la base d'une information comme celle-là ! je suis atterrée* » (entretien Responsable juridique MSF-F) ; « *ce qui fait sortir de la rumeur ce genre de sujet c'est quand une institution assume de dire qu'elle le croit vrai et assume de fournir les arguments avec lesquels elle étaye ses convictions. Aucune des institutions concernées, ni le HCR (...) ni le CICR, ni MSF-Hollande, n'a assumé sa position publiquement sur un sujet aussi fondamental* » (J-H Bradol, DirCom MSF-F).

A partir de ce moment, les différentes sections vont se confronter au quotidien sur les décisions de stratégie : veto de MSF-H sur un communiqué de presse sur le présent (afin de donner aux équipes le temps de s'organiser), veto de MSF-B sur le rapport *Shabunda* (levé après remaniement

par MSF-F, conformément à une décision commune, mais donnant lieu au mécontentement du MSF-H qui est l'auteur du rapport), restrictions de MSF-H (sur la liste de diffusion aux journalistes), chacun d'eux tour à tour transgressé par MSF-France, délibérément la plupart du temps. De fait, comme on l'a déjà évoqué, MSF-F perçoit une urgence à agir : *« pour moi, ce rapport devait être rendu public le plus vite possible (...) une information comme celle-là peut circuler dans les e-mails pendant deux mois sans que ça arrête qui que ce soit dans sa journée de travail et ça, c'est un coup de poing au ventre »* (Responsable juridique MSF-F). A MSF-B en revanche, l'analyse a posteriori est bien différente : *« on n'était pas à 3 jours près sur ce rapport. Il a d'ailleurs servi à quoi ? à rien du tout ! (...) on a dit ce que tout le monde savait déjà. (...) c'était un fait, c'était la guerre, on était aussi utilisé au Rwanda »*, et quant à la stratégie d'advocacy confidentielle, on a *« fait confiance »* à MSF-H qui est 'back up section' (entretien desk MSF-B).

Finalement c'est une fuite à travers MSF-Espagne qui donne lieu à une diffusion plus précoce et beaucoup plus large que prévu. Les équipes de terrain sont réduites et prêtes à être retirées.

LES ÉLÉMENTS MIS EN TENSION DANS LA DISCUSSION DES RESPONSABILITÉS FACE AUX MASSACRES

Dans ces différences de positionnement entre sections, entre terrain et siège et entre personnes sur le terrain apparaissent différents niveaux de lecture de la situation, de perception de notre responsabilité face aux massacres, et face à la mise en danger des réfugiés par notre présence :

- La **discussion des conséquences des actions possibles : le lien entre prise de parole publique et condamnation à mort des opérations** en cours est fait par tous les acteurs qui s'opposent à la prise de parole sur les violences et l'utilisation des secours (au cours des discussions terrain-siège à MSF-H, puis plus tard à MSF-B) ; argument rhétorique, conviction intime, ou réalité bien pesée ? Toujours est-il que le lien est posé comme évident, automatique et non comme relatif au contexte, et ce faisant, un déplacement s'opère : ce n'est plus la nécessité ou la pertinence de communiquer eu égard à la gravité des informations recueillies qui est en débat, mais bien la volonté ou non de sacrifier les opérations en mettant en péril la sécurité des équipes ; les deux ne semblent pas être mises en balance. L'option d'une transmission confidentielle est donc d'emblée préférée par tous ceux qui participent à la discussion début avril, à l'exception de l'équipe ayant conduit la mission exploratoire. MSF-B va plus loin en s'opposant à la transmission, même confidentielle, du rapport Shabunda.

- La **référence à l'identité ou au 'mandat' de MSF**, lorsqu'elle est convoquée, commande de sérier les contenus qui relèvent ou pas de notre champ de prise de parole. L'objection *« on n'est pas une organisation de droits de l'homme »* (DirCom MSF-US) indique par défaut l'identité médicale de MSF, dont la légitimité à communiquer doit reposer sur des données médicales dûment vérifiées – ce qui, on l'aura noté, est devenu la position prégnante aujourd'hui. A l'inverse, MSF-F se réfère implicitement à un mandat humanitaire ici soumis à une torsion intolérable, justifiant de réagir immédiatement : *« non seulement l'humanitaire n'est pas efficace mais en plus, l'humanitaire sert à tuer »* (Resp. Juridique MSF-F).

- Le **statut de la véracité face à celui de la conviction** : comment s'effectue la balance entre exigence de validation d'une information très grave et bascule dans le sens d'une action radicale ? D'un côté, l'insistance sur ce qu'est une preuve (DirCom MSF-US) ou la critique du rapport Shabunda comme *« très mal formulé »* (DirOp MSF-B) renvoient à la double exigence de légitimité et de crédibilité, comprises comme dépendantes de la capacité à produire des chiffres, des

éléments objectifs, validés. La coexistence paradoxale de la conviction que les faits décrits sont réels et des réserves sur la communication peut s'expliquer selon deux possibles axes : soit la peur d'avancer des informations qui pourraient être contestées (encore en référence à l'expérience désagréable de la querelle des chiffres, mentionnée par la DirCom MSF-USA) ; soit l'évaluation de la situation elle-même comme ne justifiant pas d'action radicale, ou pas à tout prix (MSF-B ne veut pas mettre en danger ses opérations à Kigali). De l'autre côté, à MSF-France, les faits décrits dans le rapport sont traités comme extrêmement graves. L'urgence à en prendre acte de façon radicale (alerter les autres sections, arrêter toutes les opérations avec l'AFDL, ...) se présente comme une évidence – l'indignation que cela n'ait pas été le cas l'indique. En conséquence, le fait qu'ils ne soient pas chiffrables, plutôt que d'inciter à la prudence, exige au contraire que l'institution engage sa responsabilité (sa crédibilité) en les portant publiquement.

- La **qualification de la gravité des faits décrits : la centralité de la question de la complicité dans la disparition des réfugiés** pour MSF-F : à l'extrême opposé des positions de MSF-H et B, MSF-France se concentre sur le contenu de l'information, considéré pour ce qu'il est, comme fait prééminent : « *cette information était au centre du combat que toutes les sections mènent depuis deux mois pour faire savoir que les réfugiés ne sont pas rentrés au Rwanda et qu'ils sont en danger dans la forêt* » (Resp. juridique MSF-F). Ici, la protection des réfugiés est décrite comme la tentative de rendre visible la persistance du danger sur une population qui est soustraite à la vue, qui s'est évaporée dans la forêt, et à la disparition de laquelle la communauté internationale a voulu s'accommoder en éludant la question des réfugiés manquants : au-delà de la complicité directe à une politique de massacres à travers le rôle d'appât, c'est la complicité (par l'absence de réaction) à une invisibilisation, pré-requis à la disparition physique, qui est redoutée. Les faits décrits ne sont pas mis en balance avec d'autres éléments, d'où la prédisposition implicite à assumer les risques associés aux décisions opérationnelles et publiques qui en découleront.

- La **relation aux acteurs, la topique de la démission de la communauté internationale** : la nécessité perçue par MSF-F de 'ne pas être complice' semble également renvoyer à l'« *intolérable* » que serait, depuis la Bosnie et le Rwanda, la démission des Etats occidentaux face à des politiques criminelles⁶⁹. En ce sens, le « *combat* » sus-mentionné qui consiste à contester la version auto-satisfaite de l'histoire telle que racontée par la communauté internationale, de même que les dénonciations de « *l'indifférence* » de celle-ci (cf *supra*), sont autant d'efforts en vue d'empêcher que se perpétue cette démission – d'où l'importance capitale accordée aux informations récoltées et à leur diffusion publique dans le but de bousculer ces Etats. En revanche, à MSF-H, la position de la communauté internationale apparaît moins radicalement sous le prisme de la démission – et ce probablement en lien avec les préoccupations relatives à la sécurité et à l'opérationnalité. L'on observe ainsi, dans le plan d'advocacy confidentielle, un souci de sensibiliser et influencer des acteurs pris un par un, plutôt que de les dénoncer collectivement pour leur inaction.

- Le **lien possible avec la structuration hiérarchique** des différentes sections : dans cet épisode, à MSF-H, « *les décisions ont vraiment été prises par le terrain* » (Coordo explo Shabunda), c'est-à-dire ceux qui sur le terrain prônaient une communication silencieuse, et ont représenté la majorité. A MSF-France en revanche, c'est au niveau du siège que les décisions priment (en lien éventuel avec le fait que MSF-F est peu opérationnelle en comparaison des autres ?).

69. Démission, précisément, en réaction à laquelle sera construite la notion de « *responsabilité de protéger* » à la fin des années 1990. Sur l'idée de l'« *intolérable* » de la démission, on se réfère à une analyse avancée par Michel Feher sur les évolutions des polarités discursives dans lesquelles s'inscrit l'humanitaire. Sur la notion d'« *intolérable* », on s'appuie sur l'important ouvrage de D. Fassin et P. Bourdelais (dir), *Les constructions de l'intolérable*, La Découverte, 2005, 228 p.

LA CRISTALLISATION DES POSITIONS : PERTE D'ACCÈS, MASSACRES AU PRÉSENT, DÉSACCORDS SUR LE TÉMOIGNAGE – FIN AVRIL

Fin avril, la polémique autour du témoignage sur les massacres est donc engagée. L'accès aux camps de Biaro et Kasese est perdu depuis le 21 ; les pressions internationales pour l'accès s'accroissent (Etats-Unis, ONU). Les deux logiques – celle des massacres et de l'humanitaire-appât, celle de l'accès et de l'assistance à des réfugiés exsangues – se télescopent à ce moment pour MSF : les rumeurs de massacre dans les camps où l'on travaillait se précisent ; les massacres ont désormais lieu au présent, tangibles bien qu'à distance de possibles témoins.

Le 24 avril circule l'information que ces camps sont désormais vides : *« où sont passés ces gens qui pour la plupart étaient incapables de marcher ? »*. Il y a bien une *« stratégie d'élimination des réfugiés »* dont le *« non-accès »* est l'une des facettes (compte-rendu réunion task force Zaïre 24-25 avril).

Sur le terrain, au cinquième jour sans accès, le ton est celui de l'échec : c'est le *« constat de l'impuissance des humanitaires (une fois de plus) et du HCR en particulier (...) ni le nombre ni le ton des dénonciations ne pourront compenser ce troisième échec : à chaque fois leur nombre est plus réduit et la faisabilité d'un rapatriement plus réduite »*. D'où la *« conclusion d'impossibilité d'opération »*, et l'incertitude sur les conséquences à en tirer : partir expose à *« la question insupportable de l'absence au moment que les réfugiés seront redevenus accessibles »* ; rester expose au non-sens, *« sans avoir une garantie de même pouvoir sauver des individus »* (sitrep coordo MSF-B à Kisangani, 25 avril).

Marlène, une volontaire MSF-B de retour de Biaro, témoigne le même jour au CA de MSF-France : *« Les 8 tentes débordaient de gens qui se trouvaient dans un état de pré-cadavre (...) Pendant une semaine nous avons cru pouvoir faire quelque chose » « Puis les rebelles ont bloqué l'accès (...) Le samedi/dimanche, quand nous y sommes retournés, nous avons compté les cadavres. L'action médicale était devenue impossible. Il fallait faire autre chose : arrêter le travail et dénoncer ce qui était en train de se passer »*.

Cette parole n'est pas majoritaire à MSF-B, ni sur le terrain ni aux échelons supérieurs : *« Nous étions 32 expatriés et c'est une opinion qui n'était pas partagée. La majorité est restée sur place, dans une optique de 'témoignage passif' »* ; quant à la coordination à Kisangani (qui, on l'a vu, se posait la question du retrait), elle prône finalement de rester pour ne pas abandonner les réfugiés. La volontaire s'en insurge : *« Les responsables de MSF ont décidé de se taire, mais de rester sur place (...) Eh bien pour moi, cette forme de témoignage est absolument creuse (...) Regarder les massacres, aller compter les cadavres : cela ne constitue pas une véritable 'protection' des réfugiés »* ; en effet *« il y a de toute façon une stratégie délibérée de provoquer la mort du plus grand nombre »*.

A MSF-F, ce témoignage qui exprime l'impuissance la plus extrême du fait de l'incapacité à donner du sens au geste médical même, vient conforter une position déjà en rupture avec celle des autres sections, et appuyer définitivement la conviction d'une politique systématique d'élimination, face à laquelle la prise de parole est impérative (c'est-à-dire qu'elle doit primer sur les opérations si c'est ainsi que se pose l'alternative) : *« comment peut-on à la fois être convaincu que tout est fait pour liquider les réfugiés et y opposer un silent advocacy ? tout cela relève de la responsabilité collective de MSF et dépasse ce que l'on peut accepter de comprendre, même en cherchant à être constructif. Cette position a abouti au massacre de plusieurs milliers de personnes »* (DirCom MSF-F). Un autre membre du CA affirme que *« le silence a tué des dizaines de milliers de personnes »*.

La tension entre présence et parole est questionnée : « *On ne peut céder au terrorisme qui consiste à dire que la parole n'est plus possible parce qu'il y a des équipes sur le terrain* » (Resp. Juridique) ; « *Il faut arrêter d'opposer témoignage et présence* » (DG MSF-F).

Le CA affirme que « *la finalité prioritaire de l'action de MSF, qui est une logique de défense des populations en danger, doit guider notre action* » et primer sur les logiques institutionnelles. Il vote la suppression du principe du veto, et se prononce contre le rapatriement au Rwanda.

AU TRAVERS DES DÉSACCORDS, LES CONTOURS PLUS PRÉCIS DU POSITIONNEMENT DE MSF-FRANCE

Le détail de ce débat du CA MSF-F nous fournit des éléments qui prolongent l'analyse faite plus haut sur les différents niveaux de lecture de la situation et de définition de la responsabilité. L'âpre critique de la politique de MSF-H et MSF-B par MSF-France a l'intérêt de préciser, *a contrario*, comment celle-ci conçoit son rôle.

Sans répéter ce qui a déjà été dit, nous soulignerons simplement que :

- le **lien entre politique d'élimination et nécessité de parole publique** transparaît à travers l'incompréhension de la position de silent advocacy des autres sections. L'opposition entre 'témoignage passif' (être présent, être témoin, être 'auprès de') et témoignage public (avec un objectif plus explicite de protection, d'alerte pour faire changer les choses) s'y dessine.

- l'**argument de l'impact de notre action** est mobilisé, de façon négative et accusatrice, dans le constat que font plusieurs personnes des conséquences désastreuses du silence. Si ce constat n'a pas valeur objective, il met en relief l'idée d'une responsabilité directe sur la vie des gens par des actions inappropriées ; les autres sections de MSF sont explicitement accusées d'avoir causé la mort de milliers de personnes par ce silence. L'on est renvoyé à l'idée (qui fut un slogan MSF) que si la parole ne sauve pas toujours, en revanche il est certain que « *le silence tue* ».

- le **lien automatique entre parole et mise en cause de la présence est définitivement critiqué** et contesté par les personnes-clés de MSF-F lors de ce CA⁷⁰ (dans les documents précédents, il était plutôt ignoré, seule la prise de parole étant discutée). En revanche, pour la volontaire de MSF-B qui a témoigné, l'idée d'une exclusion mutuelle entre parole et présence est reconduite, mais avec des conclusions inverses de celles de sa hiérarchie : il fallait « *arrêter le travail* » et « *dénoncer* ».

- en somme, **au cœur du débat se trouve bien le souci d'une action qui protège** : la disqualification du témoignage passif, l'accusation d'être responsable de la mort de milliers de gens, le soulèvement de la « *défense des populations en danger* » comme finalité prioritaire de l'action y renvoient directement, même si le mot de « *protection* » n'est que peu prononcé.

- l'on peut cependant lire des **contenus différents derrière ce souci commun**. Pour Marlène, la volontaire, c'est l'impossibilité de « *faire quelque chose* » (conduire une action médicale qui ait du sens) face aux massacres qui fait basculer du côté d'un « *faire autre chose* », « *arrêter le travail* » (dénoncer) ; il n'y a pas concomitance mais bascule d'un champ – le soin – vers un autre, celui de la protection (auquel elle se réfère en creux lorsqu'elle reproche au silence de ne pas constituer

70. Dans son Rapport moral lors de l'Assemblée générale de mai 1997, Ph. Biberson précisera cette position (voir l'extrait du rapport moral dans le document principal, Partie 2, section « *face à la logique d'extermination* »).

une « véritable 'protection' »). En revanche, pour les membres du CA qui s'expriment – et pour le président en particulier –, ré-affirmer que la logique de défense des populations en danger doit « guider notre action », c'est indiquer que le souci d'une action qui protège est au principe même de l'action : toute activité entreprise, qu'elle relève du soin ou de la prise de parole publique, ne prend sens qu'à l'aune de cette « finalité prioritaire ». En récusant la dichotomie entre soin et protection, l'opposition entre présence et parole, cette perspective fonde en même temps la disposition de MSF-F à prendre des risques sur l'opérationnalité (voire à la sacrifier) quand la situation le justifie – et c'est le cas, aux yeux des membres du CA, ce 25 avril. Il ne s'agit plus de basculer dans une autre logique, mais d'un équilibre différent entre diverses facettes d'une même logique, celle de la défense des populations en danger. On pourra objecter qu'au final, les conclusions sont les mêmes que dans le raisonnement de Marlène et qu'il s'agit là de subtilités, mais il nous semble que cette divergence de conception est présente dans bien des débats concernant la protection.

A la suite du tournant représenté par ce CA du 25 avril où les membres de MSF-F décident qu'à présent, rien ne peut plus justifier d'entraver la prise de parole publique, d'**intenses désaccords continuent de se produire sur les conditions de cette prise de parole** : les positions s'enflamment autour du respect des procédures en lien avec l'impact présumé sur la sécurité des équipes (crise entre MSF-B/H et MSF-F à la suite du CP de MSF-F du 26, qui parle de « *politique d'extermination des réfugiés* », diffusé sans avertir les autres sections). Il est à ce titre intéressant de souligner que précisément, la réalité constatée (par MSF-H elle-même) ne corrobore pas ces craintes sur la prise de parole : « *il n'y a eu aucune menace contre les équipes MSF dans la région à la suite de ce message d'advocacy très fort [le rapport Shabunda, à la suite duquel les équipes étaient en passe d'être retirées]* » (« news flash » MSF-H, 28 avril). Mais MSF-F demeure accusée de mettre en danger les équipes et soupçonnée de légèreté du fait de l'absence de personnel « MSF-F » sur le terrain. De façon surprenante, c'est pourtant en concordance avec la position soutenue par Paris que se prononce le Conseil International de MSF, réuni en comité restreint le 1^{er} mai : « *dans la situation actuelle, le témoignage doit avoir la priorité sur l'assistance directe* ». Ce positionnement du CI n'empêchera pas la continuation des conflits entre les sections.

4 - MASSACRES OU RAPATRIEMENT ? MAUVAISES SOLUTIONS, PERSISTANCE DES DIVERGENCES - FIN AVRIL-JUIN 1997

Les développements qui suivent mettent en jeu les mêmes difficultés, les mêmes décisions et les mêmes débats que ceux que l'on a explorés précédemment ; le fossé entre sections se creuse de façon accélérée autour de la prise de parole et des solutions prescrites.

Nous ne développerons pas plus avant les dissensions entre sections sur les rapports concernant les massacres. Signalons seulement qu'après le rapport *Shabunda*, c'est autour de la diffusion du rapport *Fuites forcées*, finalisé le 15 mai, qu'ont lieu de nouveaux accrochages. Après les fuites du rapport dans la presse française (le 20 mai, *Libération* titre « *MSF accuse* » en première page) puis dans les autres media, l'attention médiatique à la problématique de l'élimination des réfugiés rwandais atteint son point culminant sur l'ensemble de la crise des réfugiés. C'est aussi

l'apogée des tensions inter-sections MSF ; le couple ambigu présence-parole continue d'être le nœud de la discorde entre MSF-F et les autres sections.

On insistera en revanche ici sur la question du rapatriement, qui prend une acuité particulière en mai avec la mise en œuvre concrète du processus, opérée dans des conditions catastrophiques. Chaque jour voit la situation s'aggraver pour les réfugiés encore en vie :

- **Toujours maître du chaud et du froid, l'AFDL intensifie la pression sur les réfugiés** : après les entraves à l'accès puis les massacres d'avril dans les camps-mouroirs du sud de Kisangani, l'AFDL semble décider d'en finir une fois pour toutes avec le problème des réfugiés et les critiques des acteurs humanitaires. Elle autorise le rapatriement au Rwanda, donne aussitôt un ultimatum de 60 jours au HCR pour qu'il le mette en œuvre (27 avril), puis entreprend de le mettre en œuvre elle-même (30 avril), prenant à nouveau de court les différentes agences humanitaires qui demandaient ce rapatriement depuis plusieurs semaines. Parallèlement, elle intensifie les mesures d'intimidation en direction des acteurs ayant une capacité de nuisance, à savoir les journalistes et les ONG bavardes (MSF) : des représentants AFDL rendent visite à l'équipe de Kisangani, lui demandant de retirer ses déclarations publiques sur les massacres. Ceci donne lieu à la décision de MSF-H de faire « *profil bas* » sur la communication (massacres, responsabilité du Rwanda, impunité) et accroîtra d'autant les dissensions sur la sécurité avec MSF-F évoquées plus haut. Enfin, le 11 mai, l'AFDL déclare qu'elle donne dix jours aux ONG pour évacuer Biaro. Plus loin sur le chemin de la fuite, non loin du Congo- Brazzaville, la traque continue : le 13 mai, lors de la prise de Mbandaka où 40 000 réfugiés toujours en fuite s'étaient rendus, plusieurs centaines d'entre eux sont massacrés.

- **Le HCR s'est engagé sur la voie d'un rapatriement à tout prix** : le 28 avril, sa présidente, Mme Ogata, déclare au Conseil de sécurité que lorsque la protection du pays d'asile (ici, le Zaïre) ne peut pas être garantie en raison du conflit ou de l'insécurité, on peut être amené à réaliser un rapatriement sous des conditions qui ne garantissent strictement ni le caractère volontaire, ni la sécurité⁷¹. Elle dénonce les entraves de l'AFDL au rapatriement ainsi que les tueries de réfugiés. Le 6 mai, alors qu'un convoi de réfugiés organisé par l'AFDL vers Kisangani dans des conditions déplorable aboutit au décès de 91 d'entre eux, découverts morts à l'arrivée du train, le HCR dénonce l'absence d'accès au camp de Biaro et de contrôle de l'évacuation. Cependant le rapatriement est en marche, avec 2000 à 2500 réfugiés évacués chaque jour vers le Rwanda. Ce sont 50 000 réfugiés qui seront rapatriés par voie aérienne entre mai et juin 1997.

ENTRE DIVERSES MAUVAISES SOLUTIONS, LA DISCORDE

Les sections MSF vont tour à tour se rassembler et se dissocier sur cette question du rapatriement, avec en toile de fond, plus vivaces que jamais, les déchirements autour de la communication sur les massacres.

71. A l'été 1994, Mme Ogata s'était prononcée en faveur d'un rapatriement rapide et immédiat ; puis, sous la pression du département « *protection* » du HCR, elle avait tempéré son approche en déclarant que la volonté des réfugiés demeurerait la clef du rapatriement. Pour une description précise des évolutions du HCR et de la problématique des réfugiés dans les Grands Lacs, voir Arnaud Royer, *De l'exil au pouvoir*, thèse de doctorat de Sociologie, Paris-I, mars 2006, en particulier pp 20-54 et 324-370 où est décrite la « *primauté des intérêts sécuritaires et financiers sur la protection des populations* ». L'auteur montre comment, en 1993-94, le rapatriement s'est imposé au HCR comme « la » solution, à la suite des difficultés financières rencontrées (exigence d'écourter le séjour des réfugiés dans les pays-hôtes), dans un contexte où les réfugiés étaient progressivement devenus un enjeu de sécurité et de cantonnement. Au sein de cette tendance 'globale', il décrit concrètement comment le HCR a intégré le *retour forcé* dans sa politique d'action au Zaïre en 1996-97.

Sur le terrain, des **opérations** sont montées dans les différents lieux où le rapatriement a lieu : il n'y a pas là matière à désaccord, il faut bien porter assistance aux réfugiés malades, exténués, là où ils sont, dans la zone au sud de Kisangani (camp de transit de Lula, près de Biaro – taux de mortalité de 70/10 000/jour... quand on sait que le seuil d'urgence est communément établi à 1/10 000/jour), dans les sites autour de Mbandaka, pour certains très difficiles d'accès ; puis au Rwanda même où les activités de MSF-B sont renforcées.

C'est sur les **positionnements** que se creusent les différences :

- MSF-France estime que le rapatriement n'est pas une solution, le Rwanda étant directement impliqué dans la politique d'élimination des réfugiés (cf la prise de position contre le rapatriement lors du CA du 25 avril sus-mentionné) : il faut donc dire « *haut et fort qu'il ne faut pas que les réfugiés rentrent au Rwanda* » (Resp. juridique MSF-F) et avoir une réflexion de fond en vue de trouver une solution. Selon cette responsable, la déclaration de Mme Ogata du 28 avril indique l'abandon par le HCR de ses principes fondateurs : dans ce virage « *d'une gravité exceptionnelle* », le HCR a institutionnalisé, à travers « *une nouvelle doctrine* », le fait de pouvoir sacrifier les prérequis du volontariat et de la sécurité à la nécessité du rapatriement (message Resp. juridique, 6 mai 1997). MSF-F prend position publiquement : le 3 mai, elle dénonce « *l'opération médiatique* » des rebelles zairois qui organisent « *le rapatriement forcé* » des réfugiés de Biaro pour « *convaincre la communauté internationale que le problème est en train de se résoudre* » (cité par l'AFP) ; puis elle « *demande que les rapatriements soient immédiatement stoppés* » (CP MSF-F du 7 mai).

- MSF-Belgique (qui est devenue entre-temps « *back up section* » en remplacement de MSF-H) demande d'emblée aux autres sections de ne pas suivre MSF-France. Sa position est que « *MSF n'est pas contre le rapatriement, puisque c'est le seul moyen restant qui permette de sortir ces gens du piège de Kisangani et de Biaro et de les sauver* » ; elle s'appuie sur le fait que des réfugiés ont eux-mêmes exprimé le souhait, quitte à mourir, de le faire au Rwanda. Elle a publié quelques jours plus tôt (le 5 mai, à la suite de la mort des 91 réfugiés) un communiqué décrivant la situation désespérée à Biaro et demandant à l'AFDL de créer des conditions acceptables pour le rapatriement. Par ailleurs MSF-B au Rwanda est « *partenaire des autorités pour le tri médical dans les camps où transitent tous les réfugiés* ». L'idée est d'essayer de « *trouver un équilibre entre les observations critiques, la communication des informations humanitaires et l'advocacy afin d'essayer d'améliorer les conditions de déroulement du rapatriement* » (point communication MSF-B, 7 mai).

Le 11 mai, cependant, les positions de MSF-F et MSF-B convergent autour du refus de l'ultimatum donné par l'AFDL aux ONG pour évacuer Biaro et de la demande d'un « *accès sans entraves* » (CP MSF-F, MSF-B, MSF-USA). Le 26, dans un CP commun, MSF-F et B demandent des moyens pour réinstaller des réfugiés se trouvant dans les zones marécageuses, très difficiles à assister, vers d'autres camps plus faciles d'accès. Mais dès le 28, à nouveau, les divergences réapparaissent : MSF-F, par la voix de son ex-président, fustige le HCR qui, « *au lieu de faire valoir le droit d'asile et les garanties de protection des réfugiés au Rwanda même, s'empresse sous la pression internationale d'organiser ce rapatriement* », renvoyant les réfugiés vers leurs « *opresseurs* » qui « *cassent du réfugié par milliers* » (Le Monde du 28 mai). L'équipe MSF-B de Kinshasa est outrée par ces déclarations et prédit une détérioration immédiate de sa sécurité.

Pourtant, sur le terrain (Kisangani, Mbandaka près du Congo-Brazzaville, couvrant respectivement 5000 et 2000 réfugiés), il semble que les équipes constatent elles-mêmes les effets néfastes

et les limites du processus de rapatriement tel que mis en œuvre par le HCR et l'AFDL : elles font face au zèle des officiers du HCR se présentant dans les structures MSF à la recherche de patients à évacuer : « *ce HCR mouche du coche a passablement agacé les médicaux MSF et exigeait une résistance quotidienne* ». Des patients disparaissent effectivement, probablement emmenés par le HCR. Plus généralement, les « *bases de ce transport (le terme est plus approprié [que celui de rapatriement, ndla]) restent malsaines* » : menace directe ou indirecte sur les réfugiés, absence d'autre alternative proposée par le HCR (les réfugiés acceptant donc par résignation, fatigués de la traque et des attaques à répétition), transport des réfugiés vers une autre source de danger (ils demandent, inquiets, au personnel MSF si les humanitaires sont présents dans les communes au Rwanda où il y aurait « *300 à 400 arrestations par jour* » selon le CICR)(rapport information officer, 31 mai 1997).

Le desk MSF-B continue cependant de penser que plutôt que de critiquer le HCR, MSF devrait se positionner avec lui comme « *partenaires dans la crise des réfugiés* », car tous sont dans le même embarras face à cette situation (document desk MSF-B, 5 juin 1997).

ÉLÉMENTS D'UN CONTENU, OU COMMENT PROTÉGER

Beaucoup d'éléments dans cette discorde concernant le rapatriement renvoient à des logiques déjà décrites précédemment, qu'il s'agisse des modalités de la prise de parole ou des critères d'arbitrage entre action médicale et action de lobbying. Dans tous les cas, ils révèlent un contenu différent autour **d'une même préoccupation, sauver le plus de gens possibles**. Face à une même situation et avec une préoccupation identique, comment expliquer des désaccords si aigus entre les deux sections ?

Nous prolongerons ici les remarques faites plus haut sur les variations autour du souci d'une action qui protège, en tentant de remonter aux motifs et manières d'agir. Nous ne cessons de le constater en déroulant cette histoire : les divergences entre MSF-F et MSF-B renvoient à **l'opposition entre, d'une part, radicalité dénonciatrice, et de l'autre, pragmatisme-prudence** (une tension dont on peut penser qu'elle court tout au long de l'histoire de MSF, divisant mais aussi traversant de façon mouvante les individus et les institutions). Cette opposition recouvre à la fois une analyse divergente et des façons de faire différentes, les deux étant probablement liées dans une causalité circulaire : les pratiques modelant le regard, et vice versa. Ici, au terme de plusieurs mois de cristallisation des positions, ces différences ressortent de façon particulièrement saillante :

- **du côté de MSF-France**, on observe une qualification globale de la situation comme politique d'élimination, dont on a identifié les responsables. La conséquence en est la perception d'un impératif de 'faire quelque chose contre' : dénoncer les responsables « *pour tenter de mettre fin à l'abattage* » (RM du président, mai 1997), se démarquer des politiques qu'ils mettent en œuvre ou qui les servent (à ce moment, les rapatriements). La parole dénonciatrice est donc espérée comme parole agissante en vue de la « *défense des populations en danger* », jusqu'à en être parfois la seule expression : « *à plusieurs reprises, la dénonciation ou la prise de position a été le dernier rempart contre la perte de sens et peut-être la dernière façon d'être utile à quelque chose* » (ibidem). Le recours à la parole est donc impérieux pour deux séries de raisons : externes (tenter d'influer sur la situation), et internes (tenter de préserver le sens de l'action). On remarquera cependant que l'on n'aboutit pas à une décision radicale de retrait du pays ; la position décrite ne semble

pas exclure d'être présent et de tenter le maximum pour sauver des gens (soigner sur place), même si l'on a peu d'illusions sur la capacité à le faire, ce qui a sûrement un effet sur la radicalité adoptée.

- **en face, MSF-Belgique**, tout en étant probablement d'accord sur l'analyse générale, voit d'abord des *situations concrètes*, se trouve face à *des problèmes précis à résoudre* (probablement une conséquence de la présence sur le terrain). Il s'agit ici de tenter, de façon pratique, de 'faire avec' l'existant, d'influer sur les auteurs de violence afin qu'ils modèrent celle-ci, autorisent l'accès aux plus vulnérables, assouplissent les conditions qu'ils posent au rapatriement. Il s'agit également de collaborer avec les autorités en charge pour permettre que ce rapatriement se déroule le moins mal possible, à son point d'origine comme de destination. Elle souhaite donc établir un « *dialogue* » avec l'AFDL et considère le HCR ainsi que les autorités rwandaises comme des « *partenaires* ». On constate donc une appréciation différente des rôles et des capacités de chacun : dans cette optique, le HCR est perçu comme pouvant difficilement faire plus ; l'AFDL, comme pouvant être positivement influencé ; le Rwanda, comme un acteur rationnel et puissant, à ménager. En ce sens, l'opérationnel est premier, l'objectif est de sauver non pas les réfugiés mais des réfugiés pris individuellement, comme patients, et les interventions de MSF-B dans l'arène publique vont concerner non pas la dénonciation mais plutôt l'alerte sur les situations concrètes sur la base de descriptions circonstanciées à partir de données médicales. En lien avec l'idée qu'il y aurait une causalité circulaire entre analyse et pratique, l'on émettra à nouveau l'hypothèse que c'est en partie la volonté de demeurer opérationnel, présent, qui conditionne la perception des acteurs comme susceptibles d'être influencés et disposés à collaborer, une assumption sûrement questionnable concernant l'AFDL et le Rwanda.

On se permettra ici une remarque sur l'opposition entre dénonciation et prudence. Ainsi que la description des positions respectives de MSF-F et MSF-B nous semble l'illustrer ici, il nous apparaît que la posture dénonciatrice est généralement perçue comme plus 'noble' que la posture prudente, souvent associée à l'idée de concession, compromission ou timidité. Contre cette vision, nombreux sont ceux qui ont réhabilité la prudence, comme philosophie de l'action relevant d'une acceptation du réel, d'une morale du possible, à l'opposé de la posture morale tranchante, faisant fi du réel, dont relèvent l'indignation ou la dénonciation⁷². Or il nous semble qu'aujourd'hui, précisément, c'est bien vers des pratiques marquées par la prudence – l'action sur le possible, concrètement, les prises de parole basées sur les faits médicaux, la description des situations et le moindre recours à des qualifications politiques – que semble tendre MSF-France, dix ans après l'épisode de la traque des réfugiés rwandais au Zaïre et les déchirements qu'il a suscités en termes de choix politiques autour de la protection.

Soigner avant rapatriement, vérifier les modalités d'accueil à l'arrivée, tenter d'atteindre les gens là où ils sont, empêcher le retour vers un lieu de danger, refuser le transport de personnes qui n'y survivraient pas, tenter de mettre un terme à tout le processus... : nous voyons bien qu'autour de la question du rapatriement – comme autour des dilemmes précédents – s'organisent, à partir de visions divergentes sur un 'comment protéger les gens', des discours et des pratiques en partie concordants, en partie inconciliables, et nécessairement irréductibles à une distribution simple de ce que seraient les 'bonnes' et les 'mauvaises' solutions.

72. Cf la notion philosophique de *phronesis*, ; voir Gilles Achache (dir.), *La Prudence*, éditions Autrement, Paris, 1996, 186 p.

EPILOGUE

DE LA CONSOLIDATION DES INFORMATIONS SUR LES MASSACRES AUX RATÉS DU RAPATRIEMENT...

En juin-juillet, les informations concernant les massacres se consolident avec un effort de recueil de témoignages en vue de retracer l'expérience vécue par les réfugiés pendant l'ensemble de leur fuite à travers le Zaïre. Ce recueil donne lieu à un rapport, intitulé *Exactions et massacres commis contre les réfugiés sur le territoire de la République démocratique du Congo* (18 juin 1997). Les désaccords se poursuivent entre ceux qui en questionnent la plus-value et ceux qui avancent une « *responsabilité de faire connaître ce que les gens ont vécu* ». Le rapport ne sera finalement pas rendu public, mais distribué à des organisations de défense des droits de l'homme.

Fin juin, MSF-B fait le point sur le suivi des rapatriements au Rwanda : c'est un constat sombre, où l'absence de protection des rapatriés apparaît clairement, sciemment causée par les autorités rwandaises – insécurité, absence dans les communes d'assistance nutritionnelle et sanitaire aux rapatriés, pourtant dans un état désastreux, attaques des communes où ils sont majoritairement installés, arrestations massives, impossibilité de suivi pour les ONG, absence d'accès à tout l'est du pays. Il n'est plus question d'autorités « *partenaires* » et la situation est qualifiée « *d'humainement inacceptable* ». MSF-B demande la protection et l'enregistrement des réfugiés, le volontariat, la séparation entre réfugiés et miliciens, une commission d'enquête, la fin de l'impunité, etc. (rapport desk MSF-B du 28 juin, CP et CA MSF-B du 11 juillet 97). Début juillet, le HCR fait lui aussi le constat du peu d'informations disponibles sur le devenir des réfugiés rapatriés au Rwanda ; pour autant, il se prononce en faveur de la poursuite du rapatriement, s'avouant incapable de protéger les réfugiés au Congo-Kinshasa même. Corrélativement, tant le HCR que MSF décident à propos des réfugiés encore cachés dans la forêt de « *ne plus aller [les] chercher (...) car elle constitue leur dernière protection* ». Ainsi, c'est bien encore un constat d'impossibilité de protection qui se fait jour, que ce soit par la présence, par l'action, dans le pays de refuge comme dans celui d'origine.

Au Congo-Brazzaville enfin, MSF-F constate que rien ne pourra être débloqué tant qu'une séparation entre 'vrais' réfugiés et ex-FAR n'aura pas eu lieu; de ce fait, en l'absence de danger vital, elle prévoit de mettre un terme à sa présence dès février 1998.

... OU L'HISTOIRE CLOSE SANS ÊTRE TERMINÉE

En juillet 1997, une enquête épidémiologique est lancée par Epicentre à la demande de MSF-F : il s'agit de documenter a posteriori les exactions qui ont été commises, avec une enquête de mortalité rétrospective auprès de réfugiés au Congo-Brazzaville – c'est l'une des premières du genre. Elle établit que « *la distribution des événements qui se sont produits durant la fuite était la suivante : disparition : 59,5% ; assassinat : 19,7% ; seuls 17,5% des membres des familles initialement présentes dans le Kivu avaient atteint le Congo* ». Cette épidémiologie de la violence (ainsi qu'on la nomme depuis lors) permet d'identifier des pics de violence/mortalité, qui sont précisément les moments où MSF s'est vu empêcher l'accès aux réfugiés. Si avec cette enquête, il n'est plus question de protéger des gens, il y a cependant ici l'idée d'une 'responsabilité de savoir et de

faire savoir' qui se prolongerait au-delà du présent, probablement en lien avec un réflexe spontané (témoigner comme devoir, comme 'impératif moral', pour empêcher la répétition) mais aussi avec l'enjeu précis qu'a constitué, tout au long de la crise, l'établissement des faits, des chiffres – cette 'lutte de classements' entre la version de MSF, c'est-à-dire l'existence de réfugiés en fuite et en danger pendant plusieurs mois, et une version officielle où il n'y avait pas de réfugiés manquants, mais seulement des tueurs en déroute. Le rapport, finalisé début septembre, ne sera cependant diffusé publiquement qu'en novembre, certaines sections l'ayant jugé peu fiable.

A la même période, le rapatriement forcé des quelques centaines de réfugiés encore présents au Congo-Kinshasa touche à sa fin, tandis que ni l'établissement des faits, ni celui des responsabilités avec la fin de l'impunité (demandée par MSF), ni des perspectives positives pour les survivants, ne semblent être en vue.

A l'automne 1997, plusieurs rapports sur les exactions sont publiés qui tentent de ramener l'attention sur cette crise (HRW, Amnesty); certains pointent les responsabilités, en particulier du Rwanda et des Etats Unis, dans les événements. MSF-Epicentre publie son rapport dans *The Lancet* et est auditionné à la Chambre des représentants. L'attention retombe petit à petit.

Enfin, la commission d'enquête de l'ONU (demandée par plusieurs agences, dont MSF, de façon répétée, et arrivée sur place en juin 1997) qui a produit un rapport accablant pour Kabila en juillet, voit son travail continûment et délibérément entravé. Elle finit par déclarer qu'elle abandonne en avril 1998.

L'histoire de la traque, qui est pour MSF une longue expérience de l'impuissance et de la tentative d'intervenir face aux violences, est bien en passe d'être close, tandis que ses ramifications nourrissent déjà de nouvelles crises, donnant lieu à de nouvelles interventions d'urgence de MSF, dans chacun des pays de la sous-région.

ANNEXE N°2 / ÉTUDE DE CAS

INTERVENTION DE MSF AU DARFOUR, 2003-2006

1 – ETABLIR UNE PRÉSENCE AU PLUS PRÈS DES VIOLENCES : ARBITRAGES, PRATIQUES, PRISES DE PAROLE	86
Violence et accès : la priorité du positionnement opérationnel - novembre-décembre 2003	86
Nyala, assistance en urgence, perte d'accès et prise de parole - janvier 2004	87
Mornay, au cœur des violences, une 'présence protectrice' ? - février 2004	89
'Diplomatie silencieuse' sur les violences, martèlement public sur les secours - février-mars 2004	90
 2 – SECOURS ET POSITIONNEMENT SUR LES VIOLENCES, UNE ARTICULATION SERRÉE	 94
Alerte et dénonciation des violences par MSF - mai-juin-juillet 2004	95
L'entrée dans la polémique sur le génocide - mai 2004 → ...	96
Quand assister c'est protéger ? mai 2004 → ...	99
 3 – DANS LA DURÉE, MODALITÉS D'UN RÔLE DANS LA VIOLENCE, L'INSÉCURITÉ, L'ISOLEMENT	 101
Autour des re-localisations, l'inquiétude pour la sécurité des déplacés - été 2004 → 2006	102
Mobilisation internationale pour l'intervention : de « génocide » à « insécurité » - été 2004 → ...	103
Un positionnement MSF toujours en démarquage face à la « protection » - 2006 - ...	104
Le débat autour des victimes prioritaires, un débat sur les personnes « protégées » ? fin 2006	107

Comme dans le document sur la « *Traque des réfugiés rwandais au Zaïre* », cette étude sur le Darfour s'appuie sur une définition de la protection *par détour* : quelle responsabilité, quels discours et pratiques MSF développe-t-elle au Darfour face aux violences, à côté du soin (et en lien avec lui) ? Une définition que l'on a quelque peu prolongée, à l'instar de ce qui a été fait pour la *Traque*, en considérant que c'est aussi dans la façon même de mettre en œuvre les secours (modalités, choix concrets) que s'actualise la protection comme souci de non-exposition.

L'espace géographique considéré est celui couvert par MSF-France – en somme, le Darfour-ouest. En cela, on ne prétend aucunement que les enjeux et choix décrits soient représentatifs de ceux rencontrés par les autres sections MSF aux Darfour sud et nord.

La période considérée concerne la crise du Darfour de 2003 à fin 2006. A l'intérieur, on a procédé à des choix de moments saillants où la problématique de la protection nous semble être en jeu, de façon plus ou moins explicite – les questionnements et actes n'étant jamais formulés dans ces termes, et l'étant d'autant moins qu'ils s'inscrivent dans un contexte où l'usage du mot de « *protection* », abondamment utilisé par d'autres acteurs, devient encore plus problématique qu'auparavant pour MSF. En effet, on peut voir le Darfour comme la première grande crise mettant en jeu pour la communauté internationale la nouvelle doctrine dont elle s'est dotée en 2001 : la « *responsabilité de protéger* ».

Les choix de moments saillants laissent une grande part à l'année 2004 : on s'intéressera aux débuts, dans l'urgence, avant le déblocage de l'accès, en particulier aux arbitrages autour de la dénonciation des violences et aux situations concrètes liées à l'exposition à des dangers ; puis dans la période qui suit l'inscription du Darfour à l'agenda international, le positionnement de MSF est à comprendre en lien avec l'ouverture de l'accès et la mobilisation internationale autour de la « *protection* » ; ensuite, la crise au Ouest-Darfour s'installe dans la durée, et les problématiques auxquelles MSF est confrontée en 2005-2006 sont le prolongement de celles déjà présentes précédemment, nous en profiterons pour développer les éléments du positionnement de MSF sur l'intervention militaire⁷³.

73. Précisions : abréviations... RCO : Revue Critique des Opérations au Darfour - CR : compte-rendu - CA : conseil d'administration - CD : comité de direction - RM : rapport moral - CP : communiqué de presse - sitrep : rapport du terrain - CdM : chef de mission - Log : logisticien - coordo : coordinateur - coordo med : coordinateur médical - (A)RP : (Adjoint) Responsable de programme - DirOp : directeur des opérations - DirCom : directrice de la communication - Chargé(e) de comm : de communication
GoS : gouvernement du Soudan ; HAC : Commissariat des affaires humanitaires (gouvernemental), MOH : ministère de la santé - UA : Union africaine

1 - ETABLIR UNE PRESENCE AU PLUS PRES DES VIOLENCES : ARBITRAGES, PRATIQUES, PRISES DE PAROLE

La première période intéressante à analyser à l'aune de la problématique de la protection est celle des débuts de l'intervention de MSF au Darfour : a-t-on tenté d'aller au plus vite vers la zone dont on savait qu'elle était le théâtre de violences très importantes ? Une fois sur place, quel positionnement a eu MSF face aux violences passées constatées et aux violences en cours, dans un contexte d'accès très limité et de pression du gouvernement soudanais ? Comment ce positionnement a-t-il évolué⁷⁴ ?

VIOLENCE ET ACCÈS : LA PRIORITÉ DU POSITIONNEMENT OPÉRATIONNEL - NOVEMBRE-DÉCEMBRE 2003

Dès le début 2003, MSF est informée que le conflit au Darfour s'intensifie et demande l'accès à la zone. Un refus net est adressé par le gouvernement. Il faudra attendre la signature d'un accord de cessez-le-feu début septembre et la relative ouverture qui s'ensuit pour que MSF obtienne (en octobre) l'autorisation de se rendre au Darfour. Deux 'missions explo' ont lieu en octobre-novembre.

La place des considérations sur la sécurité dans l'évaluation de la situation – Le rapport de la deuxième mission décrit les conséquences des violences dans les villages, dans différents endroits (le Djebel Mara, Nyala, Zalingei) et tente de creuser la logique à l'œuvre lors de ces épisodes de violence afin de comprendre comment intervenir au mieux. Concernant les déplacés à Zalingei, il conclut : « *if these people come here and agree to live in such a difficult condition, it's because the security pb is real. To send them back now with a promise of security will be criminal* ». Pour le Djebel Mara, explorant la possibilité de cliniques mobiles pour atteindre la population ayant fui alentour, le rapport remarque : « *we can be afraid that the leader uses our presence as argument to call back the population in villages which are not 100% safe yet (...) I am thinking that their main priority now is their security, and their food. Health is probably not the main priority for the time being* » (rapport mission explo, 10-19 nov 2003, coordo med, p.6)

On voit ici comment l'évaluation de la situation et des possibilités d'intervention médicale inclut d'emblée une attention particulière à la nature, l'intensité, l'évolution des violences dans des lieux et envers des personnes différents : il s'agit bien d'évaluer des situations touchant différentes catégories de personnes, avec des degrés de vulnérabilité différenciés (et également des degrés de faisabilité d'intervention variés pour MSF). A chaque fois, l'argument de la sécurité des gens face à la menace de violences à venir est considéré en premier et donne lieu à des recommandations ventilées différemment selon la situation spécifique : assister les gens regroupés dans les camps, afin de ne pas les renvoyer vers un 'chez eux' qui serait encore une source de danger et ne permettrait pas la survie (cultures dévastées) (Zalingei, Nyala) ; envisager de ne pas fournir

74. Il convient de préciser que ces interrogations rejoignent largement celles posées par la *Revue critique des Opérations au Darfour - octobre 2003-octobre 2004* (ou RCO - F. Weissman, S. Delaunay, E. Depoortere, C. Danet, MSF / Cahiers du CRASH). Ce travail interne d'analyse rétrospective sur la période octobre 2003-octobre 2004 a été pris ici à la fois comme source majeure de données factuelles et comme discours réflexif méritant à son tour d'être analysé en tant que tel (discours sur ce que l'on a fait, dit, aurait dû faire, etc.), à côté d'autres discours et des pratiques développés au cœur de l'intervention.

d'assistance dans les villages pris par la rébellion et dont les habitants ont fui vers les montagnes alentour : possible appât, l'aide les ferait revenir vers des villages où ils seraient davantage en danger (Djebel Mara).

Les projets d'assistance aux déplacés de Nyala et Zalingei sont ouverts les 9 et 24 décembre 2003.

Difficultés d'accès et silence sur les violences – Au même moment (décembre 2003), MSF-Belgique produit un rapport à partir d'une étude de mortalité rétrospective et d'entretiens réalisés au Tchad auprès de réfugiés du Darfour. Paris, dont l'objectif immédiat est d'établir et de consolider des opérations au Darfour, s'oppose à la diffusion de ce rapport, sur des arguments de qualité (le rapport n'est pas « bon », sa méthodologie est questionnée) ; en réalité, « *Paris craint que la diffusion d'un rapport accablant Khartoum entraîne un raidissement des autorités soudanaises compromettant toute tentative d'accéder aux victimes* »⁷⁵. MSF-B s'accommode tant bien que mal de ce 'veto' et le rapport est enterré.

Or, rétrospectivement, la pertinence de ce choix est nuancée. Dans son rapport moral 2005, mettant en lien information sur les violences et augmentation des secours (la première étant nécessaire au nom de la seconde), J.-H. Bradol regrette que MSF-F ait ainsi bloqué la diffusion du rapport :

« L'information sur la gravité de ce que subissait la population du Darfour aurait pu sortir plus tôt de MSF. Nos collègues de Bruxelles avaient collecté dans les camps de réfugiés au Tchad, assez tôt, beaucoup d'informations au sujet des violences commises contre les civils, qui ont été diffusées tardivement et d'ailleurs, c'est une des remarques à faire, sous pressions de la section française qui avait peur que la diffusion de cette information nuise à l'obtention d'autorisations de travail à l'intérieur du Soudan. Lorsque l'on exerce ce type de pression, on ne se rend pas service à soi-même. Il était absolument nécessaire, pour que les secours s'amplifient sur le Darfour, que la gravité de la crise soit publiquement connue. Je pense qu'on ne doit pas prendre la responsabilité de faire pression pour ralentir la sortie de ce type d'informations » (J-H Bradol, rapport moral 2004-2005)
« Le travail pour demander l'accès aurait dû se coupler avec un travail d'alerte sur l'intensité des violences » (entretien J-H Bradol, juillet 2006).

NYALA, ASSISTANCE EN URGENCE, PERTE D'ACCÈS ET PRISE DE PAROLE – JANVIER 2004

MSF commence à travailler dans les camps d'Intifada près de Nyala à partir du 9 décembre. Il s'agit de camps improvisés, où se sont rassemblés environ 10 000 déplacés et où 50 à 150 personnes continuent d'affluer chaque jour. Les autorités le considèrent comme illégal et prévoient de transférer les déplacés plus loin, à Belel – un projet qui suscite l'appréhension des déplacés et l'inquiétude de MSF, qui estime que le site ne remplit ni les conditions de sécurité ni les conditions matérielles (accès à l'eau, impréparation du site) pour accueillir des dizaines de milliers de personnes⁷⁶. Pour ces raisons, MSF exprime son opposition au projet de 're-localisation'. La tension monte avec les agences onusiennes qui ont accepté de transférer leurs services à Belel (Unicef, OMS s'y installent la deuxième semaine de janvier, OCHA demande à MSF de dire aux déplacés qu'elle y sera présente), ôtant de fait tout choix aux déplacés en les privant

75. La citation et les informations sont tirées de la RCO, p. 112.

76. Appréhension des déplacés et inquiétude de MSF étant probablement liées : « *La frayeur affichée par les populations a semble-t-il été déterminante dans le refus d'MSF de cautionner et d'accompagner ce déplacement* », note un document préparatoire de la RCO.

de services vitaux : pour MSF, il s'agit de déplacement forcé. De son côté, le Humanitarian Affairs Commissionner (HAC) déclare la clinique MSF « *fermée* » et laisse entendre à l'équipe que son refus de coopérer pourrait avoir des conséquences sur sa capacité à travailler.

La fermeture a lieu le 14 janvier. Les camions du gouvernement arrivent, le camp est bouclé ; le processus se déroule sans violences physiques, mais avec des violences verbales. Quelques déplacés montent dans ces camions, encadrés par la police, en redescendent ; mais la grande majorité fuit pour échapper à ce déplacement. L'équipe est présente tout au long du processus. Elle a même passé la nuit du 13 au 14 dans le camp afin d'assister à la fermeture annoncée : il s'agit ici d'une décision spontanée qui ne semble pas avoir donné lieu à débat, et où se lit concrètement l'espoir que la présence d'expatriés puisse prévenir de possibles violences. Les expatriés, qui probablement ne s'attribuent pas de façon générale le rôle de bouclier ou de 'sentinelle des droits de l'homme', n'en sont pas moins à ce moment-là, simplement, des 'chiens de garde', parce que possibles témoins visuels. De fait, ils pensent que leur présence a pu contribuer à éviter des dérapages⁷⁷.

En réaction à la fermeture, MSF publie le 15 janvier son premier CP sur le Darfour : « *Suite à la fermeture forcée des camps de Nyala par les autorités soudanaises, MSF s'inquiète du sort des populations* ». Ce CP mentionne la dispersion des personnes, y compris de patients MSF sous traitement, et l'historique des déplacés arrivés à Nyala « *après avoir subi des violences et vu leur village et leurs récoltes pillés et brûlés, dans l'espoir d'enfin trouver un asile sûr et une aide vitale* ».

Qu'est-ce qui motive cette prise de parole ? Probablement la nécessité pour MSF de se démarquer d'une décision gouvernementale prise contre la volonté des déplacés, et cautionnée par d'autres agences, l'incite-t-elle à se positionner fermement sur un déplacement qui apparaît comme une violence venant s'ajouter à celles subies auparavant par les déplacés. Mais il nous semble que l'élément déclencheur est d'abord la perte d'accès à une population précédemment assistée, donc entrée dans notre champ de responsabilité – la perte d'accès à des patients sous traitement en étant l'exemple ultime –, et ce dans un contexte de violence et de vulnérabilité des gens qui enjoint à l'inquiétude (celle pour toutes les populations non accessibles étant elle aussi présente, mais en toile de fond, de façon plus abstraite). Le contenu de cette prise de parole, où est mis en avant le couple assistance-sécurité, est un rappel des deux exigences fondatrices de la protection des populations réfugiées/déplacées au sens où l'entend le HCR – des exigences qu'MSF estime absentes à Belel.

Les autorités soudanaises, furieuses du communiqué, réagissent localement en refusant à MSF l'ouverture d'un centre nutritionnel à Nyala même, et à Khartoum en menaçant d'expulsion le chef de mission. On peut constater ici l'impact concret de la prise de parole mettant en cause directement les autorités, aux niveaux central et local. A posteriori cependant, le desk urgences, tout en reconnaissant l'effet inhibant qu'a eu sur MSF (et sur le desk Soudan en particulier) la réaction des autorités, nuance l'idée que cette communication aurait eu des conséquences directes sur la capacité à travailler au Darfour : « *Au moment de [la fermeture du camp] 'l'intifada', les relations se sont durcies avec les autorités. (...) On a eu l'impression que notre communiqué de presse avait joué, mais les blocages ont en fait eu lieu avant même que l'on ne communique. La convocation des autorités, la menace d'être viré nous ont refroidis* » (RP desk urgences, entretien préparatoire à la RCO). « *Notre communication musclée ne nous empêche pas d'ouvrir deux programmes, Mornay et Zalingei* » (ARP desk urgences, entretien préparatoire à la RCO). Il faut remarquer que si l'impact négatif du CP est ainsi relativisé, aucun impact positif n'est par ailleurs mentionné.

77. Entretien ex-coordo Nyala, février 2007 ; compte-rendu de son entretien pour la RCO.

MORNAY, AU CŒUR DES VIOLENCES, UNE 'PRÉSENCE PROTECTRICE' ? - FÉVRIER 2004

L'autorisation d'ouvrir un programme auprès des déplacés à Mornay est donnée le 27 janvier ; l'équipe, qui avait initialement prévu de passer quelques jours à Zalingei, décide finalement de rallier Mornay le plus vite possible, en raison des signes annonciateurs de crise. De fait, elle arrive le 31 au cœur d'une campagne de destruction qui vient de commencer. A peine installée, et alors qu'elle vient d'entamer une campagne de vaccination contre la rougeole, l'équipe doit faire face à l'afflux de 80 blessés entre le 4 et le 15 février (qui viennent s'ajouter aux 480 qu'elle a trouvés en arrivant sur le site), et ce, en l'absence de chirurgien et avec une capacité infime à référer, les routes étant trop dangereuses (une douzaine de patients le seront⁷⁸). Confinée dans le camp, l'équipe constate au quotidien les effets de la campagne de destruction méthodique qui sévit tout autour. Outre l'afflux de blessés, c'est l'augmentation rapide du nombre de déplacés : déjà passés de 7000 à 25 000 entre décembre et janvier, ils sont 60 000 courant février avec l'afflux de 40 000 nouveaux déplacés. Tous fuient les attaques de leurs villages, dont les bribes de récit suffisent à mesurer l'immense violence.

Cet épisode est vécu de façon extrêmement intense par l'équipe et par le siège. Il concentre en effet quelques éléments très significatifs pour MSF.

Signalons d'abord qu'il fait écho à ce qui est perçu dans la durée, et par une majorité de membres de MSF, comme le cœur même de notre légitimité d'action – prendre en charge les victimes directes de la violence de guerre, au plus près de cette violence⁷⁹. Une action qui, en l'occurrence, fait partie de ce que le DIH entend par « *protection des populations civiles* » dans les conflits, soit la délivrance de secours à des populations identifiées pour leur vulnérabilité spécifique (blessés, malades, réfugiés, civils).

Dans ce contexte, toute une série de problèmes émergent où la question de la protection est plutôt posée à travers celle de l'exposition, la mise en danger. Les expatriés sont conscients que leur présence, perçue par les déplacés comme la garantie d'une relative sécurité, donne au camp une qualité de sanctuaire et participe de l'attraction qu'il exerce sur ces personnes en quête d'asile sûr. Ils sont aussi témoins du décalage entre déferlement de violences à l'extérieur et immunité fragile de cet espace du camp. La question du rôle qu'ils jouent et peuvent être amenés à jouer est alors posée : quelle assurance ont-ils que cette immunité perdure ? Jouent-ils malgré eux le rôle d'appât dans ce qui pourrait bien se révéler un piège, exposant la vie des déplacés, et la leur ? C'est en tout cas ainsi qu'ils vivent l'épisode : ils « *se sont longtemps demandé s'ils n'étaient pas en train d'attirer les gens dans un piège. D'un côté, les gens pensent que la présence de MSF est une garantie de sécurité. De l'autre, vu l'ampleur des violences tout autour de Mornay, il est à craindre que tôt ou tard les hommes en armes fondent sur les déplacés* » (CR entretien log Mornay préparatoire à la RCO).

78. A cette occasion, l'équipe doit prendre des paris sur la sécurité des gens : lors de la première référence, pour ne pas utiliser la voiture MSF, le logisticien paie un taxi pour envoyer une patiente à El Geneina. En dépit des instructions reçues, le chauffeur fera monter à bord des policiers ; le taxi est attaqué et tous sont tués. La patiente est épargnée. A un autre moment, à des patients qui refusent de voyager avec le convoi du ministre de la santé, un médecin proche des Jenjaweeds, l'équipe dit « *qu'elle s'assurera de leur état de santé et de leur sécurité par la suite, à El Geneina. Ce qui rassure un peu les patients qui acceptent de monter* » (CR entretien logisticien Mornay, RCO).

79. Or, précisément, la mise en conformité entre cette visée (le conflit comme lieu de légitimité pour MSF, 'depuis sa naissance'...) et la réalité concrète de nos interventions a été l'objet d'efforts récents de l'institution – en direction de la chirurgie, de la prise en charge directe des conséquences de la violence (cf document général, section 3, *A l'ère de la désillusion, l'émergence de la figure du secouriste*). Avec la difficulté de prise en charge, le manque de moyens humains, le soin 'malgré tout' aux blessés à Mornay cristallise ces enjeux – en l'occurrence, aucun des blessés pris en charge n'est décédé.

L'attaque appréhendée n'a pas eu lieu et Mornay s'est petit à petit stabilisé. Faut-il tenter d'apprécier la part qu'a jouée la présence d'expatriés MSF dans cette non-advenue du piège ?

Notons d'abord que la présence des expatriés n'a pas pour objectif de protéger physiquement les déplacés⁸⁰. Bien au contraire, dès que l'équipe constate que sa présence est perçue comme protectrice, elle s'en inquiète. On peut penser que Srebrenica et Kibeho, deux moments qui ont participé fortement de l'idée qu'on « *ne protège pas* » (sous entendu : physiquement), sont présents à l'esprit de l'équipe de terrain. La prudence est de mise – ainsi la RCO remarque à propos de cet épisode qu'il « *serait dangereux de croire que deux volontaires en tee-shirt ont dissuadé l'armée et ses supplétifs de raser les camps* » et que si elle a joué un rôle en ce sens, ce n'est en tout cas pas à elle seule⁸¹. Ce qui n'exclut pas, pour autant, le constat plus général que parfois (souvent ?), la présence du tiers qu'est l'expatrié peut avoir un effet atténuateur sur les violences⁸².

'DIPLOMATIE SILENCIEUSE' SUR LES VIOLENCES, MARTÈLEMENT PUBLIC SUR LES SECOURS FÉVRIER - MARS 2004

A la suite de l'expérience du CP du 15 janvier sur Nyala, MSF décide d'adopter une stratégie de « *diplomatie silencieuse* » visant à alerter la communauté internationale sur la partie 'non dicible publiquement' de la situation au Darfour – violences et entraves au déploiement de l'aide : « *la crainte d'une fermeture de l'accès au Darfour conduit à privilégier le lancement d'une campagne de diplomatie silencieuse et à limiter les prises de parole à une 'alerte sur l'insuffisance des secours (...) [dont] le but est d'appeler au déploiement de l'aide (et non de dénoncer les obstacles mis par Khartoum)'* » (RCO Darfour, citant le CR CD du 10 février 2004).

Diplomatie silencieuse - Des journalistes « *de confiance* » sont 'briefés' par des membres de MSF. Les 9-11 février, J-C Cabrol, récemment rentré du Darfour, entreprend une tournée diplomatique au siège des Nations unies : « *le briefing insiste sur 'the necessity for the international community to immediately assume strong political leadership to address the Darfur situation with the government of Sudan beyond the 'humanitarian problematic' and the specific issue of access / humanitarian corridors (violence against the civilians, etc)'* » (RCO Darfour, p. 111, citant le contenu du briefing). La RCO commente : « *Le but n'est pas seulement d'obtenir un soutien diplomatique en vue d'un renforcement des opérations de secours, mais également d'encourager les Etats et les Nations unies à s'impliquer politiquement dans le règlement de la crise ou tout du moins dans la protection physique des déplacés* ».

80. Ne pas avoir cet objectif, cela peut paraître évident à un « MSF », mais il faut se rappeler la multiplication des débats et discussions sur le caractère 'protecteur' de la présence, dans le cadre de la production actuelle de 'recettes' sur le « comment protéger concrètement » ; l'idée du 'piège' y est généralement mentionnée en passant, comme la part d'effet pervers que comporte nécessairement une bonne solution. Voir *Pro-active presence. Field strategies for civilian protection*, Centre for Humanitarian Dialogue, 2006.

81. Les déplacés mentionnaient le fait que le gouverneur d'El Geneina était originaire de Mornay comme une explication possible du fait que le lieu ait été épargné (CR entretien log Mornay préparatoire à la RCO).

82. Cf La Mancha. Egalement : « *Srebrenica comme Kibeho (...) c'était l'idée d'enclaves sécurisées par la présence internationale, ce qui n'est pas une mauvaise idée. Idée du camp, du sanctuaire, du regard extérieur qui assure un minimum de sécurité, qui rend plus difficile l'exercice de la violence. C'est une idée à laquelle je n'ai pas complètement renoncé, même si je l'ai relativisée* » (entretien R. Brauman) « *Ne serait-ce que par effet de réalité, de présence, dans certaines situations, tu ne peux pas nier l'impact que tu as, même si ça n'était pas ton objectif, l'effet induit par ta présence – et donc il te crée des responsabilités* » (entretien J-H Bradol).

Cet appel à prendre ses responsabilités au-delà de l'aide humanitaire est donc un appel aux acteurs politiques. S'il ne se dit pas comme appel à protéger, il renvoie néanmoins en substance à la notion de protection au sens de réaction, réponse, initiatives en vue d'empêcher, réduire les violences dont sont victimes les déplacés. L'implicite de cet appel concerne donc selon nous soit un dispositif en vue de la protection physique, comme le comprend la RCO, soit le recours à des moyens de pression divers.

On notera avec intérêt que le contenu d'un tel message – critique de la démission de la communauté internationale et demande d'une action qui ne se réduise pas à la délivrance d'aide humanitaire ou à sa protection – ressemble à s'y méprendre à celui des injonctions de MSF des années 1990 sur la Bosnie, le Rwanda ou la traque des réfugiés rwandais ; c'est son degré de publicité qui change : la même MSF-F qui au Darfour prône la diplomatie silencieuse, est celle qui en 1997 avait âprement critiqué la stratégie de « *silent advocacy* » mise au point par MSF-H sur la traque des réfugiés au Zaïre. Changement de 'culture interne' ou différence de contexte ? Notre hypothèse est qu'il y a là un peu des deux : un changement de culture concernant les appels publics à agir, prendre ses responsabilités, et différence radicale de contexte : en 1997, c'est le fait que l'aide soit utilisée comme appât et la stratégie explicite d'élimination qui rendaient impérieux, pour MSF-F, le recours à un positionnement public. Cette transgression n'est pas constatée au Darfour.

Prises de position publiques - Pendant ce temps, la communication publique de MSF de février à avril est caractérisée par l'absence notable de la violence dans l'évocation de la situation catastrophique au Darfour : dans les CP des 17 et 26 février, il n'est pas précisé pourquoi des gens sont « *déplacés* », quelle est la nature de la « *crise* ». Il est seulement fait mention que ces déplacés ont besoin d'une assistance massive pour survivre et que celle-ci manque cruellement. Comment s'élabore cette position ? Un aperçu nous en est donné par les mails échangés entre terrain, desk et direction (11-17 février) en amont du CP du 17 février, où s'expriment les arguments en concurrence.

Le 11 février, l'équipe du Darfour (terrain / coordination), à qui un 'draft' de CP a été envoyé du siège, affiche sa satisfaction : « *I discussed with the team and they are glad to know that something is being said as it's sure that they feel it cannot continue before their eyes with nothing being said* » (mail CdM, 11 février, journée). Puis, après des modifications dans le sens d'une évocation plus directe des violences, c'est le mécontentement : le CP est « *much stronger in respect to the violence against the population and is again inaccurate in terms of what MSF is doing (...) I realise that artistic license is taken in order to make things more dramatic...* » (mail CdM, 11 février, soir).

Le Dir Op se défend d'avoir voulu 'forcer' dans le sens de la communication et réaffirme son souci pour la mission – pour l'opérationnalité et la sécurité des équipes sur le terrain, en particulier celle de Mornay dans une situation très délicate, alors que le village de Mornay vient d'être bouclé et entouré par les Janjaweds : « *our priority today is the team and its security and patients we do care for* ». Ainsi, le CP sous sa forme 'offensive' est mis en suspens, sachant que « *we still have in the pipe the willingness of a press communiqué on what we are witnessing more globally in the field / the deteriorating situation / the absence of international response: Alert message addressed to the international actors which is our prime responsibility when we are overwhelmed: people do need much more assistance* » (mail Dir Op, 12 février). Finalement, alors que la situation se détend à Mornay avec le départ des Janjaweds de la ville, il parle de reprendre un communiqué d'alerte (par opposition à un CP de dénonciation – même jour, soirée). La coordination exprime une crainte de la réaction des autorités, auxquelles elle souhaiterait communiquer le CP à l'avance. Le coordinateur d'urgence se fait le relais de l'équipe de Mornay qui ne « *voit pas l'impact* » (autre que négatif)

que peut avoir un tel communiqué à ce moment, « *la pertinence de ce communiqué n'étant pas remise en cause, mais seulement son timing* » (mail coordo d'urgence, 13 février).

La Dir Com réagit vivement à ces messages : « *si l'équipe se sent en danger (...) et ne se sent pas d'assumer cette prise de parole minimaliste [secours insuffisants et absence d'accès], il faut envisager leur évacuation...* » « *on n'attend pas d'avoir le feu vert des autorités pour parler !! (...) on perd notre bon sens élémentaire à vouloir s'assurer que chaque mot ne heurtera pas les autorités* » « *nous avons fait 3 CP depuis le début de l'année. Est-ce ainsi que l'on conçoit le rôle de MSF face à des crises comme le Darfour, l'Ouganda ou la Tchétchénie ?* » (mail Dir Com, dimanche 15 février, qui reprend l'ensemble des problèmes de décision).

A ce stade, MSF-B et MSF-H, qui sont d'avis de communiquer fortement sur l'absence d'accès, se désolidarisent de la position de Paris (« *nous sommes seuls ++ à ne pas vouloir dénoncer le manque d'accès* » écrit la DirCom)

Le président intervient dans le débat le 16 février pour souligner l'importance de hiérarchiser les messages que l'on fait passer ; il s'agit d'abord d'alerter sur l'insuffisance des secours, ensuite de pointer les causes, et pas l'inverse : « *il y a une différence entre une déclaration où le point de départ est d'alerter sur la faiblesse des secours et une déclaration qui commence par la dénonciation des autorités* ». Il insiste sur la responsabilité que portent les acteurs internationaux (y compris certaines ONG) dans le silence qui entoure la crise au Darfour, tant ils sont préoccupés par le processus de paix au Sud-Soudan. Enfin il rappelle que si un CP peut être débattu, en revanche il revient aux directeurs (et non au terrain) de trancher à un moment.

Finalement, le CP qui sera diffusé le 17 février ne comporte pas d'éléments de dénonciation des entraves à l'accès par les autorités, et encore moins des violences : « *we did not mention anything referring to violence against civilians. I would remind you that the situations in the field, and with the Sudanese authorities, are still very tense. I would also remind you that in 1989, an airplane carrying four passengers was shot down (...)* » (mail chargée de comm., accompagnant le CP final). Il mentionne simplement : « *d'une part, la mobilisation des acteurs de l'aide fait encore défaut et d'autre part, l'accès à la région est trop limité pour délivrer une assistance décente à ces déplacés du Darfour* ».

Cet extrait fait apparaître des positions où se mêlent réactions spontanées et références construites, mobilisant tour à tour différents registres d'argumentation.

D'abord, il faut remarquer qu'en aucun cas il n'est possible de tracer une ligne nette entre une position 'du terrain' (que l'on imaginerait caractérisée par une 'frilosité') et une position 'du siège' (qui plaiderait pour la parole forte). De fait, la voix du terrain telle que rapportée par la coordination est favorable à une prise de parole mentionnant les violences (cf mail 11 février). A travers sa formulation indéterminée tant du problème (« *it* ») que de sa réponse (« *something* »), c'est l'idée d'une impulsion à agir née du statut de témoin (« *before their eyes* »), qui perce. Il semble que la frustration opérationnelle (décalage entre l'ampleur des besoins et la capacité de réponse) et l'impuissance plus générale (absence de prise sur une situation en dégradation constante causée par les violences) soient le soubassement de cette impulsion⁸³. En somme, prendre la parole sur les violences apparaît d'autant plus nécessaire au terrain que son action lui semble insuffisante. « *Nos équipes supportent mal les difficultés à déployer des moyens (lourdeurs administratives) face à des violences de plus en plus importantes. L'action reste très limitée au regard des besoins et les équipes souffrent de ce décalage* », commente-t-on au siège (CA février 2004). Le mouvement de rétraction de la coordination après remaniement du CP n'est pas nécessairement représentatif de la position de l'équipe de Mornay (certes inquiète du moment de sa sortie alors que la situation sécuritaire se tend). Celle-ci confie a posteriori avoir été déçue par la forme finale du CP, qu'elle juge édulcoré, et confirme qu'elle aurait souhaité le voir mentionner les violences (entretien logisticien Mornay).

C'est ensuite autour du poids respectif alloué d'une part aux risques pris sur la sécurité de l'équipe et l'opérationnalité (l'accès), d'autre part à la nécessité de mentionner les sujets délicats que sont entraves à l'accès et violences, que se structurent les différentes positions :

- *L'argumentation en faveur d'une prise de parole mentionnant les violences et les entraves à l'accès* recourt explicitement à la mention du « rôle » de MSF, allusion à l'idée d'un rôle de témoignage face à des violences d'une telle gravité. Ce faisant, elle énonce une certaine conception de l'organisation en se plaçant sur le terrain de l'identité – donc de l'impératif. Au regard de cet impératif, les risques sur la sécurité et l'opérationnalité sont considérés comme minimaux. C'est cette confrontation entre l'impératif lié à la gravité de la situation (parler comme action de protection) et la contrainte liée à l'opérationnalité (se taire comme protection de l'action) qui sous-tend le positionnement en faveur d'une mention des violences et des entraves. D'autre part, selon son évaluation du rapport de force, il y a nécessité de forcer l'accès et contrer les autorités de Khartoum qui se jouent de MSF (MSF-B et MSF-H ont vingt expatriés bloqués à Khartoum). Enfin, elle pointe les risques de récupération liés à une communication qui ferait l'impasse sur ces entraves : servir ainsi d'une part la propagande du gouvernement soudanais (GoS) sur l'accès libre au Darfour, de l'autre l'oblitération du conflit par la communauté internationale soucieuse de préserver l'image du processus de paix nord-sud ; concentrer indûment la responsabilité de la situation sur les acteurs humanitaires 'défaillants'.

- *A l'inverse, les justifications d'une prise de parole concentrée sur l'insuffisance des secours* s'appuient sur un ordre hiérarchique ou sur une évaluation des risques différents. Pour certains, la nécessité impérieuse d'obtenir une mobilisation des acteurs d'aide est le message prioritaire à faire passer afin de faire face à une situation en train de s'aggraver (en espérant qu'entre temps l'accès se soit débloqué, mais sans tenter de le forcer au risque de le perdre). D'autres insistent surtout sur le spectre de risques importants sur la sécurité et l'opérationnalité (crainte d'entraves plus fortes à la venue de personnel et à l'exploration de zones, à commencer par l'expulsion ; crainte de mesures de rétorsion contre le personnel humanitaire et référence au grave incident de 1989)⁸⁴. Dans les deux cas, l'argumentation se place sur le terrain pragmatique des besoins. Ce positionnement relève pour une part d'une conception du rôle premier de MSF que l'on pourrait appeler 'secouriste' (non explicitement formulée ici), divergente de celle décrite plus haut. Pour une autre part, il y a une crainte réelle d'investir les terrains délicats de l'entrave et des violences, qui menaceraient l'accès déjà acquis (si ce n'était le cas, le rôle de secouriste justifierait pleinement de dénoncer frontalement les entraves à l'accès). En ce sens, le rapport de force avec les autorités est à éviter (d'où la mention par certains du grave incident de 1989, la mort de volontaires faisant office d'argument imparable dans le débat) et les risques de récupération mentionnés par la position adverse sont considérés comme secondaires.

Au final, « la décision de ne pas communiquer publiquement sur les violences et le contingentement drastique des secours » l'emporte, « fruit d'un arbitrage clairement assumé »⁸⁵. Parler en termes

83. Voir étude de cas *Traque des réfugiés*, où nous avons amorcé ce constat.

84. Dans sa présentation au CA du 27 février 2004, l'ARP du desk urgence remarque que « la prise de parole est très encadrée puisque l'utilisation même du terme 'violence' publiquement génère de sérieuses tensions ». Lors du débat, en réponse à deux personnes évoquant la nécessité d'une communication intensive sur les difficultés à porter secours (y compris en citant un exemple, Meiram, où « tout s'est débloqué » à partir de la médiatisation de la crise), elle mentionne d'une part les menaces du gouvernement suite au CP du 15 janvier, d'autre part le fait que MSF est déjà « favorisé » en obtenant des autorisations au compte-goutte, et le débat se clôt.

85. RCO, page 112. C'est effectivement ce qu'indique le ton du rapport moral à quelques mois de distance : « Le Darfour a été également et à juste titre l'objet de notre mobilisation en matière de diffusion de messages. Cette campagne d'information me paraît dans l'ensemble réussie. Nous avons contribué significativement à faire connaître l'importance de la catastrophe et l'insuffisance des secours » (J-H Bradol, rapport moral 2003-04, mai 2004).

d'arbitrage présente l'avantage de montrer que l'action effectivement menée résulte à chaque fois d'un calcul, où sont mis en tension des éléments contradictoires. Le positionnement sur les violences fait partie intégrante de cette appréciation de ce qui est le plus bénéfique et le moins risqué pour les équipes et 'les populations' à différents égards – populations assistées, accessibles, populations non accessibles, besoins vitaux immédiats, vulnérabilité à la violence – : faire profil bas pour préserver une présence, une opérationnalité même limitées, en espérant une ouverture future de l'espace de travail, dénoncer les violences ou les entraves afin de forcer cet espace, au risque de se voir plus entravé encore... « *C'est la préservation de nos activités et l'espoir de les étendre qui ont prévalu* », note la RCO.

On peut ici prolonger le constat fait plus haut d'un retournement entre les positions tenues par MSF-F pendant la *traque* et début 2004 au Darfour concernant la prise de position publique. Lors de la *traque*, c'est précisément l'importance accordée à la préservation de la présence, devenue critère principal de jugement et d'action, qui faisait l'objet d'une double critique des autres sections par MSF-France – critique de la diplomatie silencieuse comme stratégie inefficace face à des violences ciblées et délibérées, critique du silence comme posture intenable face à la gravité de la situation et au dérisoire de l'action dans ce contexte. En ce sens, il y a certainement, au-delà de la différence entre les deux contextes, un changement de 'culture pratique' de MSF-F dans le sens d'une moindre évidence à prendre la parole aujourd'hui.

Le retournement n'est pourtant pas total. Si l'arbitrage début 2004 au Darfour est bien en faveur du silence sur les violences et les entraves, s'il a bien été assumé sur le moment, il est en revanche fortement nuancé rétrospectivement⁸⁶. La RCO remarque ainsi que « *la balance entre le risque d'expulsion et les bénéfices des activités de secours ne penchait pas de manière nette et tranchée* » en faveur de ce choix. Elle pose alors la question de savoir combien de temps MSF aurait ainsi maintenu sa stratégie de silence sur les entraves et les violences, suggérant que cette occultation délibérée des causes serait bientôt apparue à beaucoup comme intenable au regard de la situation (gravité des violences, gravité de leurs conséquences en termes de besoins, et sévérité des entraves à une réponse à ces besoins); et qu'elle serait également apparue inopportune en termes de stratégie puisque l'on reconnaissait que seule une médiatisation de la crise pouvait mettre le Darfour à l'agenda diplomatique.

2 - SECOURS ET POSITIONNEMENTS SUR LES VIOLENCES, UNE ARTICULATION SERREE

Précisément, les mois de mars et avril voient un infléchissement progressif se produire. Tout en restant très volatile, la situation sur le terrain connaît une relative accalmie, la campagne de destruction autour de Mornay ayant pris fin (pour se déplacer ailleurs, semble-t-il); les projets Zalingei et Niertiti se développent. C'est la vulnérabilité au quotidien qui apparaît clairement comme l'enjeu principal, justifiant de continuer à demander instamment une augmentation des secours.

Alertant une fois de plus sur la situation des déplacés dans les camps, MSF s'autorise début mars à faire référence, en pointillés, aux violences prises comme arrière-plan, comme contexte général: les

86. On peut raisonnablement penser que la remarque du rapport moral 2004-05 citée plus haut (sur le fait qu'il était « *nécessaire que la gravité de la crise soit publiquement connue* »), qui se réfère au silence fin 2003, porte également sur la période de début 2004.

déplacés fuient les « attaques de leur village » ; « alors que la violence et l'insécurité perdurent et que la réponse internationale aux besoins reste largement insuffisante (...), MSF appelle les acteurs de l'aide internationale à intensifier rapidement et massivement leur soutien », « un conflit a débuté... » (CP du 10 mars sur la situation nutritionnelle alarmante – c'est moi qui souligne). Une nouvelle tournée diplomatique aux Etats-Unis a lieu afin d'alerter sur l'urgence d'augmenter les secours humanitaires, donc de faire pression sur le gouvernement soudanais pour qu'il en autorise le déploiement (il n'y est pas question, même implicitement, d'appeler à 'prendre ses responsabilités' en intervenant directement⁸⁷).

Par ailleurs, la dénonciation des violences contre les civils fait progressivement son entrée sur la scène publique par le biais de déclarations retentissantes d'un représentant de l'ONU le 19 mars, suggérant qu'un « génocide » est en cours au Darfour, et le début d'une campagne de lobbying intense de la part de différents groupes qui appellent à une intervention armée au nom de la « responsabilité de protéger » les populations civiles contre le génocide et les crimes contre l'humanité, au moment même où l'on commémore le dixième anniversaire du génocide au Rwanda. Lobbying qui semble contribuer à l'inscription du Darfour à l'agenda des diplomaties occidentales, qui font pression sur Khartoum. De fait, un cessez-le-feu est signé le 8 avril et Khartoum accepte le principe du déploiement sur son sol de troupes de l'Union africaine chargées d'en vérifier l'application. Un mois plus tard, le 21 mai, l'accès au Darfour est débloqué.

C'est à cette période qu'une 'basculé' s'effectue pour MSF, qui va *concomitamment* : dénoncer ouvertement les violences passées et présentes ; maintenir avec insistance l'accent sur le besoin d'augmentation de secours ; et contester publiquement la qualification de génocide. Par souci de clarté, nous décrirons séparément chacune de ces logiques pourtant intriquées et simultanées, afin d'identifier leur articulation avec les problématiques de protection/violences.

ALERTE ET DÉNONCIATION DES VIOLENCES PAR MSF - MAI-JUIN-JUILLET 2004

C'est donc avec le déblocage de l'accès et la mobilisation autour du « génocide » que MSF s'autorise à être plus offensive sur la mention des violences⁸⁸.

La documentation des violences est entamée depuis mars par Epicentre qui, à la demande de MSF, a entrepris une enquête de mortalité rétrospective à côté de ses autres activités de recueil de données épidémiologiques ; il s'agit d'obtenir, sur l'échelle d'une zone, une « épidémiologie de la violence » permettant de décrire les conséquences précises, en termes de mortalité, des épisodes intenses de la politique de destruction conduite par les milices et le gouvernement. Le rapport, finalisé en juin, établit qu'une personne sur vingt a été tuée au cours de l'attaque de 111 villages (septembre 2003-février 2004). Il décrit par ailleurs les causes de mortalité au présent, citant la violence, la faim, les maladies.

Au même moment, alerte et dénonciation s'intensifient. MSF s'exprime devant le Conseil de sécurité des Nations unies le 24 mai – dans une conférence intitulée « *La situation humanitaire*

87. Entretien logisticien Mornay, février 2007. Voir également la RCO.

88. Et à se présenter comme une organisation prenant en charge les victimes de cette violence ; il est intéressant à ce titre d'observer l'évolution dans la façon dont MSF se décrit au bas de chaque CP, de janvier à juin 2004 : alors qu'au début elle « offre des secours », « fait des consultations » en « soutien aux déplacés » (CP février, mars), plus tard les « blessés » sont mentionnés (avril) puis MSF soigne « les victimes de la violence ainsi que les enfants souffrant de malnutrition... » (CP 21 juin) et « MSF vient en aide aux victimes des violences au Darfour depuis décembre 2003 » (CP 26 juillet).

au Darfour», T. Koene décrit les conséquences de la violence sur la population, les entraves faites à l'aide, le manque de mobilisation de l'aide internationale ; il fait le constat d'une population entièrement prise au piège, dépendante de l'aide humanitaire pour survivre. Puis début juin, c'est J-H. Bradol, président de MSF-F, qui est à Khartoum et au Darfour. Il y rencontre plusieurs diplomates occidentaux et officiels soudanais, à qui il fait part de son inquiétude concernant l'ampleur des violences passées (*« J'avais tout un tas de photos de villages brûlés, avec mon ordinateur, pendant une semaine avec Greg Elder [CdM] on a fait ça à Khartoum »* – entretien) et la persistance de la violence au présent, aux abords des camps en particulier. Il souligne le nombre important de femmes violées reçues dans les cliniques MSF, relayant ainsi les efforts déployés sur le terrain – à Mornay par exemple où des équipes s'emploient à référer des patientes victimes de violences sexuelles à la BBC et à trouver des interprètes afin que des interviews soient réalisées. A propos de cette pratique, il note : *« On voit là, dans une situation concrète, toutes les ambiguïtés d'une organisation qui n'est pas chargée de protection, qui ne se reconnaît pas d'expertise, de mandat, de responsabilité, et qui quand même est en train de faire ça »* (entretien).

Enfin, le rapport Epicentre est rendu public le 21 juin, en même temps qu'un communiqué de presse intitulé *« Le pire est à venir »*, qui, tout en pointant les massacres passés, insiste sur la vulnérabilité au présent, liée à la persistance du danger : *« les milices qui ont mené les attaques sur les villages contrôlent désormais les abords du camp, emprisonnant de facto les déplacés qui vivent dans une peur constante ; s'ils sortent, les hommes risquent de se faire tuer, tandis que des femmes ont été battues et violées alors qu'elles s'étaient aventurées hors du camp à la recherche de nourriture et autres biens de première nécessité »*. Tous les rendez-vous du président sont annulés et le chef de mission est menacé d'expulsion, mais de fait, cette communication publique semble pousser la diplomatie française à s'emparer résolument de la question, et suscite un débat côté soudanais : *« J'ai donné le rapport d'Epicentre à un général de l'armée soudanaise pour qu'il le [fasse] circule[r], auprès de profs de médecine, on faisait de l'advocacy comme on dit. Ça a fini par un rendez-vous entre le ministre des affaires humanitaires et son staff »* (entretien). *« ... Je crois que cette diffusion a contribué à obtenir beaucoup plus de moyens »* (RM 2004-05⁸⁹).

Ainsi, alors que la possibilité d'établissement d'un rapport de force avec les autorités se fait jour, la mention des violences n'est plus perçue comme une prise de risque n'ayant pas de bénéfice en contrepartie ; elle devient (de façon presque 'naturelle' dans le regard rétrospectif) l'un des éléments de la description circonstanciée que ferait MSF en vue d'alerter sur la situation catastrophique⁹⁰.

L'ENTRÉE DANS LA POLÉMIQUE SUR LE GÉNOCIDE - MAI 2004 → ...

Ainsi que nous l'avons évoqué, le discours sur un « génocide » au Darfour prend son essor à partir de mars 2004⁹¹. Il est le fait d'organisations très diverses, relayées par des media

89. L'intégralité du passage est : *« Nous avons trouvé, (...) quand les autorités soudanaises ont enfin accepté de laisser entrer les secours, une population très affaiblie par les massacres et des secours très en retard par rapport aux besoins. Nous avons voulu le faire savoir. Cela n'a pas plu au gouvernement soudanais quand, au mois de juin, nous avons diffusé ces informations. Mais je crois que cette diffusion a contribué à obtenir beaucoup plus de moyens »* (RM 2004-05).

90. Les prises de parole publiques, *« cela sert à appeler à une intensification des secours. Nous ne nous voyons pas la responsabilité d'être, dans cette mission, une sorte d'observateur des atteintes aux droits de l'Homme. Mais en revanche, nous avons une responsabilité claire dans le domaine des secours et cette responsabilité peut s'exercer s'il y a une bonne compréhension et une bonne diffusion publique de la nature des événements affectant la population. En l'occurrence, elle avait été victime de massacres »* (RM 2004-05, sur juin 2004).

91. Pour toute cette section, on s'appuie largement sur les éléments factuels et les analyses développés dans la RCO, p. 30-32 et 114-123.

importants. Selon leur conception de la région soudanaise en proie à une politique exterminatrice et au bord de devenir un nouveau Rwanda, la délivrance d'une assistance devient comme inévitablement dérisoire, insensée. Ainsi le 6 avril, on peut lire dans un article du *New York Times* (s'appuyant sur le témoignage d'un MSF) : « *in effect, Mr Gluck said, the aid effort is sustaining victims so that they can be killed with a full belly* ». Mi-mai, l'accès au Darfour s'ouvre, en grande partie grâce à la forte pression exercée sur le régime soudanais. Les agences humanitaires affluent. La campagne médiatique continue de façon intensive avec des rapports d'ONG de droits de l'homme, un appel au président Bush à « *faire cesser le génocide au Darfour* » (juin), un essor de l'activité diplomatique (en juillet, plusieurs pays occidentaux se disent prêts à fournir des troupes pour une éventuelle force d'intervention, alors que des observateurs viennent d'être envoyés par l'Union africaine). Le 1^{er} août, le Conseil de sécurité de l'ONU vote une résolution imposant l'embargo sur les armes à destination des rebelles et des Jenjaweeds, et le désarmement de ceux-ci. Mi-août, les premières troupes de l'UA se déploient. Ces évolutions et l'accalmie relative des violences n'empêchent pas de nouveaux appels à « *protéger les civils* » et à ne pas s'abriter derrière « *la souveraineté nationale* » (K. Annan, 21 septembre).

MSF se positionne d'emblée (y compris publiquement dans le cas de la section française) en démarquage par rapport à ce discours. Dès le 16 avril, lors d'une interview télévisée, l'ARP du desk urgence, interrogée sur la justification de parler de génocide, répond « *pas du tout* », ce qui ne manque pas de réjouir le gouvernement soudanais. Suivront, en juillet, deux interventions publiques récusant également cette qualification (J-H Bradol et Th. Allafort). Une tribune est également publiée dans *Le Monde* en septembre.

Sur quoi se fonde un tel démarquage ? en quoi intéresse-t-il la problématique de la protection pour MSF ? Sans entrer dans le détail des intenses débats internes autour de la notion même de génocide et de l'opportunité de se positionner publiquement sur la qualification (débat dont les ramifications se prolongent jusqu'à aujourd'hui), nous tenterons plutôt de souligner en quoi cet épisode questionne pour MSF le rôle qu'elle se conçoit face aux violences :

La qualification de la réalité – pour commencer, MSF récusé la description qui est faite de la situation, c'est-à-dire la qualification même de génocide. Elle le fait à partir d'arguments empiriques : ce qu'on observe sur le terrain n'est pas la même chose qu'au Rwanda ; il s'agit d'une campagne anti-insurrectionnelle très violente, mais où l'intention d'élimination, la politique d'extermination ne sont pas constatées – et où, en revanche, pèse directement la menace de mort par attrition pour des dizaines de milliers de personnes, justifiant d'augmenter les secours.

Génocide contre possibilité d'assistance – au-delà du diagnostic de la situation, l'idée d'une incompatibilité de 'principe' entre génocide et assistance sous-tend le positionnement de MSF. La référence à la Seconde guerre mondiale, comme l'appel « *on n'arrête pas un génocide avec des médecins* » en 1994, fondent en effet l'idée que le génocide, comme cas-limite, rendrait l'assistance dérisoire (d'un point de vue pragmatique) voire indécente (d'un point de vue 'moral') : c'est l'absurde de la victime morte « *le ventre plein* »⁹². En somme, en situation de génocide, l'impératif premier de protection (que cela cesse) primerait sur tout le reste, évacuant la possibilité même que l'assistance se voie attribuer un poids dans le calcul des réponses souhaitables. Certes, cette idée a depuis lors été fortement relativisée en interne. Plusieurs personnes à MSF contestent aujourd'hui l'idée que le génocide impliquerait la perte de sens de l'assistance et/ou l'impossibilité

92. « *Killed with a full belly* » est une allusion directe à l'expression de « *well-fed dead* », utilisée afin de pointer le caractère dérisoire de l'« *humanitaire-alibi* » dans les années 1990, en particulier à Sarajevo.

de trouver des niches où travailler ; « si l'on se réfère au mythe fondateur de l'humanitaire moderne [le Biafra], on voit que la dénonciation du génocide et la poursuite du travail arrivent malgré tout à faire bon ménage (...) sur le plan des principes, cela montre au moins que les choses ne se sont pas arrivées aussi solidement au stade où elles sont aujourd'hui, génocide - retrait - protestation » souligne R. Brauman (entretien). Cependant, il nous semble que l'idée de cet enchaînement demeure prégnante et a influé sur le positionnement de MSF comme institution. C'est bien en effet parce qu'à ses yeux la qualification de génocide aurait eu pour conséquence l'occultation du besoin de secours qu'elle estime nécessaire de s'en démarquer publiquement au printemps 2004⁹³. Une crainte qui n'est pas infondée : commentant l'ouverture de l'accès, la RCO remarque que « pour autant, les secours se déploient très lentement. L'ONU manque de fonds et les nouvelles ONG arrivées au Darfour sont plus préoccupées par la question du 'génocide', du 'nettoyage ethnique' et du déploiement de forces internationales que par la fourniture d'une assistance vitale aux 1,2 million de déplacés désormais accessibles mais toujours décimés par la malnutrition et les maladies diarrhéiques » (p. 32).

Le spectre d'une intervention armée pour « protéger les civils » – L'inscription de MSF dans l'idée d'une bascule qualitative induisant une bascule opérationnelle (mise au second plan de l'assistance, primauté de la protection, appel à intervention) porte avec elle une deuxième conséquence possible de la qualification de génocide, à savoir l'intervention armée – ou son spectre –, précisément perçue comme la visée de ceux qui font le choix d'user de ce mot : « la qualification de génocide permet à ceux qui la portent de faire planer sur Khartoum la menace d'une intervention armée (...) » (CA du 3 septembre 2004). MSF perçoit une nécessité de marquer publiquement sa différence pour des motifs tant internes qu'externes : d'abord parce qu'elle a explicitement pris ses distances avec « l'appel aux armes » à la suite d'un retour critique sur son historique (« vous connaissez la réserve qui nous habite désormais au sujet des prises de position publiques concernant les interventions militaires internationales », J-H Bradol, RM 2004-05, sur le Darfour)⁹⁴. Ensuite, parce que le spectre de l'intervention suscite un durcissement net du régime soudanais envers ceux qui la promeuvent – ONG ou communauté internationale –, qualifiés de « croisés », « d'ennemis ».

L'appréciation des conséquences – Le positionnement public de MSF procède donc directement d'une évaluation des conséquences possibles de la qualification de génocide, ce pourquoi il importe de ne pas la laisser demeurer sans réponse. Il faut noter que, cherchant à éviter les conséquences du discours sur le génocide, MSF ne prend pas en compte ses effets positifs – or, une majorité reconnaît a posteriori qu'en faisant pression sur le régime soudanais, la campagne contre le génocide a de fait permis le déblocage de l'accès pour les organismes de secours, au moins au début. Les conséquences négatives de son propre positionnement, en l'occurrence la récupération par le régime de Khartoum, sont également mises au second plan : à ce moment, ce qui prime est de faire valoir sa propre lecture de la situation, parce que l'enjeu opérationnel est l'accent sur les secours. L'arbitrage, ici, revient à apprécier quelle récupération est la plus

93. D'autres citations font apparaître la référence à cet enchaînement, que ce soit au plan interne (conséquences sur notre action) ou externe (quels messages envoyer à l'extérieur). Ainsi de la réponse du président à un membre du CA ayant souhaité que soient explicitées les raisons de ce positionnement public : « une qualification précise de la nature des événements est déterminante pour déployer des réponses adaptées. La qualification de génocide aurait eu pour première conséquence d'organiser la fuite de notre personnel et de la population cible » (CA du 3 septembre 2004). Ou de la nécessité perçue de s'expliquer sur un 'changement de cap' qui aurait semblé incongru à ceux qui ont en mémoire l'appel de 1994 : « compte-tenu du positionnement public [passé] de MSF, il aurait été étrange que MSF continue à agir comme si de rien n'était, si la qualification de génocide avait primé (cf jurisprudence Rwanda) » (entretien R. Brauman).

94. Rappelons que la formalisation des arguments sur lesquels cette distance s'est construite est opérée dans l'article « L'humanitaire et la tentation des armes » de Fabrice Weissman (2003).

embarrassante (celle par les tenants de l'intervention ou par le régime soudanais). La dénonciation des violences est cependant posée comme un élément visant à atténuer le risque de récupération : « *c'est pour cela qu'afin d'équilibrer notre position nous avons été si offensifs en direction du gouvernement soudanais* » (CA 3 septembre 2004).

QUAND ASSISTER C'EST PROTÉGER ? MAI 2004 → ...

La mention des violences et la récusation de la qualification de génocide de mai-juin 2004 sont donc à comprendre en lien avec le propos qui est celui de MSF depuis le début, à savoir le besoin d'augmentation des secours : violences passées (causes de déplacement) et présentes (causes de confinement) se conjuguent pour donner lieu à une vulnérabilité et une dépendance à l'aide quasi-totales – et que la focalisation du débat autour du « *génocide* » tend à occulter⁹⁵. Dans cette perspective, la fourniture de secours adéquats et en quantité suffisante est posée comme prioritaire, parce que la menace principale sur la vie des déplacés au présent procède bien des maladies (les diarrhées sont « *déjà responsables de plus d'un tiers des décès dans les camps* ») et de la malnutrition : « *dans l'état actuel, [les opérations de secours] ne permettront pas d'éviter qu'une famine provoquée par l'homme ne détruise des dizaines de milliers de vies* » (dernière phrase du rapport *Le pire est à venir*). Le CP du 26 juillet prolonge ce message en insistant sur le manque de distributions alimentaires.

Peut-on alors avancer que, selon MSF, assister équivaudrait à « *protéger* » ? Par cette formulation qui attribue à MSF un vocabulaire qu'elle n'utilise précisément pas, il s'agit de voir en quoi l'accent sur l'assistance s'articule avec une appréhension plus globale de la vulnérabilité des déplacés. Plusieurs remarques :

A la source du positionnement sur les secours, l'évaluation des 'menaces' – Ainsi que nous l'avons vu à propos de la qualification de génocide, le discours de MSF opère un déplacement du centre de gravité d'où est jaugée la situation. Au discours normatif sur la nécessité de protéger, elle oppose un discours de praticien de terrain. Ce faisant, elle se place certes dans une posture de secouriste. Mais si elle insiste tant sur le besoin de secours, ce n'est pas parce qu'ils constituent son 'fonds de commerce', mais parce que son diagnostic est celui d'une situation paradoxale où c'est *au nom* de la protection contre le génocide que l'on risque de laisser mourir, par attrition, le plus grand nombre de gens⁹⁶. En somme, à aucun moment MSF ne pense ni ne dit qu'assister serait protéger, que les secours seraient un moyen au service de l'objectif de protection, ou qu'il faudrait privilégier l'assistance sur la protection, ou l'inverse, etc. : précisément, MSF s'éloigne de ce type de formulations que la polysémie du terme « *protection* » ne peut que rendre confuses⁹⁷. Mais son positionnement opérationnel et public procède bien d'une appréciation des menaces qui pèsent le plus sur la vie des gens : la question des secours est inévitablement entremêlée à celles de la sécurité ou de la 'vulnérabilité' des populations considérées. En ce sens, on peut

95. Avant le printemps 2004 et l'émergence de ce débat sur le génocide, l'occultation (des violences et du besoin de secours) était causée par la réticence de la 'communauté internationale' à reconnaître l'existence d'un conflit (du fait du processus de paix nord-sud en cours).

96. A cet égard, il faut noter que des tenants de la dénonciation d'un génocide ont assez vite rassemblé les deux termes de cette opposition en parlant de « *génocide par attrition* », suggérant une intentionnalité que MSF ne constatait pas.

97. On notera le décalage d'avec les ONG humanitaires ayant embrassé la « *protection* » comme préoccupation première et pour lesquelles les secours, la présence, sont orientés et déterminés par l'objectif de protection', comme dans *Pro-active presence*, déjà cité.

avancer que sans jamais s'y référer explicitement, MSF s'inscrit dans une conception finalement assez proche de celle du DIH – où la protection des populations civiles inclut, à côté de l'abstention de la violence par les parties au conflit, la délivrance de secours appropriés et leur libre passage.

Dans la conception de l'assistance, les considérations relatives à l'exposition aux violences – c'est dans la façon de penser et de mettre en œuvre les secours que MSF intègre le souci de l'exposition à la violence : aussi, dès février à Mornay, en pleine urgence, l'équipe s'est-elle inquiétée de la vulnérabilité des déplacés aux attaques de Jenjaweeds aux abords du wadi ; si leur fournir de l'eau était l'objectif premier, le souci de le faire dans un lieu qui les expose le moins possible à ces attaques a fait explicitement partie des considérations de l'équipe : « il y avait un double objectif, donner de l'eau aux gens et les sortir du wadi » « il y avait quelque chose de réfléchi, de décidé [dans le fait d'éloigner les gens du wadi source de danger] » (entretien logisticien Mornay). De son côté, la RCO souligne que « les équipes ont (...) aidé les déplacés à se soustraire à certaines formes de violence. En fournissant de l'eau, évitant ainsi aux femmes et aux enfants de s'éloigner des sites (...) MSF-F a en quelque sorte 'protégé' une partie des déplacés ». Une citation qui nous dit que la protection n'est pas ici comprise comme un objectif, et qu'elle s'exprime en quelque sorte en négatif, comme évitement d'exposition à certaines violences. Cette façon d'envisager les enjeux 'de protection' est illustrée très exactement par les titres de la section où ils sont discutés : « avons-nous exposé les populations à des violences supplémentaires ? » ; « effets d'exposition, effets de protection » (RCO p. 44) – et non « avons-nous protégé » ou « soustrait les populations à des violences ». Elle met bien l'accent sur le souci d'éviter l'impact négatif que pourrait avoir l'action de secours, son impact positif n'étant pas recherché, mais éventuellement constaté.

A la suite des remarques sur la délivrance d'eau comme élément ayant contribué à soustraire les déplacés à certaines violences, la RCO précise en note de bas de page : « A cet égard, on peut regretter que MSF n'ait pas disposé de plus de ressources pour distribuer du fourrage, du chaume et du bois de chauffe – dont la collecte en brousse exposait aux mêmes violences ». L'équipe s'est explicitement posé la question de fournir du fourrage aux animaux dès le mois de février ; le manque de moyens, la difficulté de mise en œuvre sont les raisons avancées pour expliquer que cette velléité n'ait pas eu de suites (entretien log Mornay). On peut effectivement imaginer que, débordées, les équipes successives n'aient pas eu pour priorité cette activité. C'est probablement la non-concordance entre cette activité et le 'noyau' de l'action de MSF (les secours médicaux) qui est également en cause. La fourniture de fourrage n'étant pas un champ habituel et légitime d'intervention de MSF, il a pu apparaître peu pertinent d'y consacrer spécifiquement des moyens. De fait, d'autres raisons sont ensuite évoquées : l'exposition du personnel MSF, que l'on aurait mis en danger en le faisant aller sur les routes chercher du chaume, puis le fait qu'on « n'est pas une agence de protection » (idem). Ce qui est en jeu ici, c'est bien que contrairement à la fourniture d'eau qui est une réponse à un besoin vital, une telle activité aurait été motivée prioritairement par l'objectif de soustraire des personnes à des violences – un état d'esprit dans lequel MSF ne se place pas.

Toujours concernant les dangers aux abords des camps, on notera que ce n'est pas MSF, mais une autre organisation, qui a milité pour la mise en place de patrouilles de l'UA visant à atténuer les risques de violences contre les femmes aux abords du camp de Niertiti (les « *firewood patrols* »). MSF ne se positionne pas davantage lorsque ces patrouilles sont interrompues quelque temps plus tard, l'UA ne voulant pas en prendre seule la responsabilité. Cette abstention nous semble là encore à mettre en lien avec la distance de MSF d'avec les « actions de protection » homologuées comme telles⁹⁸. MSF soigne, met en œuvre des secours, et le fait en s'inquiétant

de leur impact sur la population ; mais se positionne à distance d'actions dont l'objectif affiché est la « *protection* » – à cet égard il serait intéressant de se demander dans quelles conditions, à quels moments cette distance s'atténue, voire disparaît ; autrement dit, dans quelles situations MSF considère ou a considéré normal d'interpeller d'autres acteurs et de militer pour qu'ils interviennent en amont des problèmes médicaux qu'elle prend en charge.

Le camp comme sanctuaire ? – L'image du camp comme sanctuaire, comme lieu protégé, préservant de menaces extérieures, ressort de la description ci-dessus où c'est en sortant chercher de l'eau ou du bois que les déplacés sont le plus exposés. Une image qui doit être relativisée : les camps sont aussi qualifiés de lieux de violence, de « *prisons à ciel ouvert* », et l'existence d'une insécurité réelle à l'intérieur est soulignée par certains : « *J'ai des difficultés avec cette assertion qui dit que parce qu'on donne de l'aide on donne de la sécurité* ». « *Mornay c'était (...) un lieu de violences* » « *Aujourd'hui à Zalingei les hommes sont traqués par les militaires dans les camps, pas besoin d'aller à l'extérieur vers le wadi* » (entretien CdM Darfour) – une insécurité certes occultée par celle, plus grande, qui règne tout autour de ces mêmes camps. D'autres contestent cette description, maintenant l'idée du camp comme sanctuaire où l'on peut déployer de l'aide⁹⁹. Ils s'accorderaient cependant probablement sur le fait qu'assister dans les camps, c'est permettre le maintien dans un lieu qui présente une moindre insécurité. L'idée de cette relative sécurité semble n'avoir pas été absente dans le positionnement de MSF en mai 2006 lorsque le PAM a annoncé la réduction de ses rations alimentaires pour cause de financements insuffisants. Si c'est le spectre d'une catastrophe nutritionnelle qui est mis en avant dans le CP du 22 mai, les discussions en amont ont fait intervenir l'argument du choix : réduire l'aide alimentaire dans les camps serait priver les déplacés du choix d'y rester, les forcer à en sortir, donc à s'exposer à une insécurité plus grande. Même si l'équation entre assister et protéger n'est jamais pensée ni évoquée, on voit bien ici comment l'enjeu de fourniture des secours est articulé avec celui de l'exposition à la violence.

3 - DANS LA DUREE, MODALITES D'UN ROLE DANS LA VIOLENCE, L'INSECURITE, L'ISOLEMENT

A partir de l'été 2004, avec la mobilisation intense des secours (à laquelle ont contribué les alertes de MSF), la situation des déplacés se stabilise relativement. Début septembre, il est constaté que « *nous ne redoutons plus la famine qui nous inquiétait* »¹⁰⁰, grâce aux distributions de nourriture qui ont eu lieu. Cela permet à MSF d'envisager de se positionner différemment, en réduisant son déploiement sur certains sites, pour avoir la capacité à explorer d'autres zones et s'investir sur des activités relativement négligées jusqu'alors (« *prise en charge des femmes violées, chirurgie* »). Les inquiétudes se déplacent : « *nos craintes portent maintenant sur les re-localisations de populations* ».

98. Entretiens ex-RT Niertiti, ex-CdM Darfour.

99. cf débats dans le cadre du stage *Responsables d'opérations*, janvier 2007.

100. Compte-rendu du CA du 3 septembre 2004.

Les re-localisations ne sont pas une découverte. Déjà évoquées plus tôt par les différentes équipes qui en ont vu se succéder les rumeurs (cf sitrep Mornay début juin, sans parler de Nyala qui en a été une concrétisation dès janvier), elles apparaissent sur le site internet de MSF en juin, puis dans le CP du 26 juillet : « *nous sommes très préoccupés par des rapports selon lesquels des déplacés auraient été ramenés dans les camps jusqu'à leurs villages (...) Beaucoup de gens ont vraiment très peur* ». Pendant l'été, alors qu'il est soumis à la pression exercée par la mobilisation internationale avec les références au « génocide » et au « nettoyage ethnique », le gouvernement soudanais réagit par la promotion du retour des déplacés – qui, en tant que politique inverse à celle de la « purification ethnique », est soutenue par les Nations unies : OCHA la soutient auprès des ONGs qui sont « *increasingly encouraged to redeploy their programs and activities to these areas [relocation areas]* ». Le gouvernement fait circuler des informations sur un « retour spontané » des déplacés dans leurs villages ; l'équipe de Zalingei constate que des déplacés ont été relogés des camps informels qu'ils occupaient vers d'autres en dehors de la ville, prélude, semble-t-il, au retour véritable. A El Geneina, des demandes officielles sont adressées aux ONG par le gouvernement, pour qu'elles développent des activités favorisant le retour¹⁰¹. Cette problématique se prolonge tout au long de l'année 2005. Ainsi, un « *workshop* » permettant au gouvernement de présenter son « *plan* » sur le retour des déplacés est organisé début mars 2005¹⁰². Plusieurs réunions avec les leaders des déplacés sont également organisées ; mais le nombre de déplacés qui rentrent effectivement reste faible.

Sans afficher une opposition de principe, MSF demeure cependant en marge des discussions et initiatives autour de cet enjeu, exprimant à plusieurs reprises son inquiétude : celle de voir des gens renvoyés vers des lieux où règne une plus grande insécurité, où la survie matérielle n'est pas assurée, et celle de perdre l'accès à une population que l'on assiste, c'est-à-dire qui est en quelque sorte entrée dans notre sphère de responsabilité.

En ce sens, MSF est une fois de plus en démarquage avec la majorité des agences qui, bien qu'ayant partagé ces préoccupations, s'orientent de plus en plus vers la promotion du retour. Comme dans le débat des qualifications autour du « génocide » décrit plus haut, le décalage se situe entre différentes lectures d'une même situation. Là où la communauté internationale décrit une politique globale visant à redessiner la carte du Darfour en en chassant et cantonnant ses populations « *africaines* », et appelle à intervenir pour y mettre un terme, MSF ne constate pas une volonté claire du gouvernement de mettre les gens dans des camps (puisqu'il veut précisément les en faire sortir). S'ils sont souvent qualifiés de « *prisons à ciel ouvert* » par différents membres de MSF, ces camps sont néanmoins plus sûrs que les villages et permettent de fournir de l'assistance à un grand nombre de personnes ; ils demeurent en somme la moins mauvaise solution dans la situation telle qu'elle se présente.

Il faut toutefois remarquer qu'avant d'assumer cette position, MSF s'est bien posé la question de la purification ethnique et de sa responsabilité dans ce cadre ; on note ainsi que les trois-quarts de la courte section « *Avons-nous exposé les populations à des violences supplémentaires* » de la RCO sont consacrés à « *la question de la participation de MSF à une politique de nettoyage ethnique* »

101. Sitrep général Darfour, 23 août 2004.

102. Sitrep général Darfour, février-mars 2005 : « *Other NGOs already commit themselves on about the same sort of plan, denying the pull impact of their strategy and generally presenting their positioning as an attempt to help those who already returned* »

(p.57-60). La question a donc été posée, débattue, et l'argument central en est le rôle que l'on joue – appât pour de nouvelles violences ou soutien fourni dans l'après-coup de brutalités que l'on n'a ni causées ni encouragées ? – pour conclure que l'on assume de travailler dans les camps.

MOBILISATION INTERNATIONALE POUR L'INTERVENTION : DE « GÉNOCIDE » À « INSÉCURITÉ » - ÉTÉ 2004 → ...

Née dès le printemps 2004, ainsi que nous l'avons vu, l'idée d'une intervention armée internationale au nom de la « *protection des populations civiles* » ne cesse ensuite de se développer, se ramifier jusqu'à aujourd'hui. Les différents jalons de ce développement sont les moments de pression accrue, de vote à l'ONU, de déploiement de soldats de l'UA, de promesses de déploiement de casques bleus, ... suivis de retombées successives, tandis que les argumentations fluctuent – c'est le « *génocide* », toujours à l'ordre du jour pour certains en 2007, auquel s'adjoignent le « *nettoyage ethnique* », les viols, et l'insécurité (des humanitaires en particulier), tour à tour mobilisés en vue d'appeler à une intervention.

Nous nous intéresserons ici à la façon dont s'articulent le débat international autour de l'appel à une intervention, la problématique de l'insécurité, et le positionnement de MSF en écho. Rappelons-en quelques moments.

Nous avons déjà évoqué le vote, le 1^{er} août 2004, d'une première résolution du Conseil de sécurité de l'ONU demandant au gouvernement soudanais de désarmer les milices et ramener la sécurité ; l'envoi des premiers soldats de l'Union africaine s'ensuit peu après. Courant août, le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU organise des réunions avec les ONGs sur l'opportunité d'une force de maintien de la paix au Darfour. MSF n'y participe pas, alors que plusieurs ONG entrent dans le débat et se positionnent ouvertement en faveur d'une intervention armée.

Début 2005, le Conseil de sécurité vote une résolution déférant la situation au Darfour au procureur de la CPI, et décide d'accroître le contingent de l'UA. Soumis à une pression accrue, le gouvernement soudanais tente de marquer des points avant d'être totalement paralysé ; d'où une intensification des combats et une pression de sa part sur la rébellion et sur les déplacés. De façon générale, « *security has been greatly at stake over the recent times* », note l'équipe (sitrep général Mars-Avril 2005).

Début 2006, le terrain constate une nouvelle « *détérioration* » de la sécurité avec une multiplication de petits conflits épars, et une pression accrue pour une intervention internationale ayant pour objectif de « *provide security* » : « *this gesticulation is more meant to put pressure on the GoS, but at the same time, it is a risk factor for us khawadja [étranger]* » (Sitrep général Darfour mi-janvier 2006). Jan Pronk, le représentant de K. Annan pour le Soudan, recommande « *a UN force large and mobile enough to provide security throughout Darfour* ». En mars 2006, le HCR annonce qu'il réduit de moitié ses opérations au Darfour en raison des conditions de sécurité. Le 5 mai, un accord (Darfur Peace Agreement) est signé sous l'égide (un peu forcée) de la communauté internationale. L'insécurité « *augmente* » encore, l'accord étant contesté par les groupes rebelles qui en sont exclus et par la majorité des déplacés : « *I don't want to sound UN, but we really have an increased insecurity in West Darfur* » (MSF Darfour secu update 28 May 2006). En juillet 2006, la gravité des violences contre les humanitaires s'accroît de façon sensible – banditisme, racket, violences physiques, viols, assassinats, s'intensifient. Le nombre d'humanitaires tués pendant

ces quelques semaines égale le total des victimes en deux ans de conflit – la question de la « *protection du personnel humanitaire* » devient à l'ordre du jour. Fin août, Jan Egeland déclare craindre une « *catastrophe humanitaire sans précédent au Darfour* » si la sécurité des humanitaires n'est pas assurée, et le déploiement d'une force de l'ONU de 17 300 hommes est autorisé par le Conseil de sécurité. Mi-septembre, l'équipe MSF de Zalingei est victime d'une très grave attaque sur une route¹⁰³.

Le débat sur l'insécurité se prolonge en 2007, donnant lieu par exemple à l'évocation d'une possible création de corridors humanitaires par le nouveau ministre des Affaires étrangères français, B. Kouchner, en mai 2007, puis par le vote, le 31 juillet au Conseil de sécurité, d'une résolution prévoyant la création d'une force hybride ONU-Union africaine, pouvant compter jusqu'à 26 000 hommes.

UN POSITIONNEMENT MSF TOUJOURS EN DÉMARQUAGE FACE À LA « PROTECTION » – 2006...

Incidents de sécurité, déclarations appelant à protéger les populations et les humanitaires, et actions en lien avec une 'sécurisation' (des escortes de l'ONU aux arrestations par l'UA), se renvoient la balle tour à tour pendant toute l'année 2006, tandis que MSF maintient un cap différent, insistant dans ses prises de position publiques sur la neutralité et l'impartialité de son action, et s'attellant à continuer de diversifier ses contacts et les groupes-cibles de ses secours (gestes en direction des nomades en particulier, déjà depuis 2005). Selon son analyse en effet, l'insécurité pour les humanitaires procède précisément de leur enrôlement dans la sphère politique que constituent la défense de l'accord de paix et le discours de la « *protection des populations* ».

La réflexion autour de ces enjeux est formalisée en octobre 2006, avec la parution d'un *position paper* de Fabrice Weissman, suivie d'une tribune dans le journal *Le Monde* (30 octobre), qui pointent la duplicité de la communauté internationale : « *La communauté internationale sous-finance les programmes d'assistance vitaux et multiplie les appels incantatoires au déploiement de casques bleus. Ce faisant, elle prend le risque de propager de fausses promesses de protection et d'exposer les travailleurs humanitaires aux représailles de Khartoum. Le sous-financement des opérations de secours condamne les populations déplacées à vivre dans des conditions de plus en plus déplorables, les exposant à un risque de mortalité accru* » ; « *ainsi, malgré ses propres doutes, la communauté internationale continue de faire croire aux populations du Darfour que leur salut viendra d'une intervention militaire onusienne dont les chances de déploiement et de succès sont à ce jour minimales* » (Position paper, p.7). Ce débat reconduit, avec des arguments différents, la même problématique que celle décrite plus haut concernant le « *génocide* », où s'opposent des lectures divergentes d'une même

103. Il est à noter que la réitération du constat de détérioration par les équipes se fait souvent sur des échelles de comparaison très courtes, le roulement des expatriés étant extrêmement rapide. La mémoire des situations ne s'étale souvent que sur quelques mois, rendant de ce fait particulièrement difficile l'appréciation de la situation sécuritaire, de même qu'il est difficile d'avoir une idée des zones où l'on n'est pas présent. Cf lors du débriefing en février 2007 de la chef de mission ayant couvert la période décembre 2006-janvier 2007 : elle souligne que tout le monde parle d'une détérioration en réalité très délicate à apprécier et vérifier, et questionne l'idée selon laquelle celle-ci serait intervenue depuis la signature de l'accord de paix, mentionnant l'existence d'incidents depuis 2005. Ce à quoi le RP (depuis mi-2006) répond qu'il y a cependant une augmentation du nombre d'incidents depuis 6 mois – ce à quoi le chef de mission Darfour de septembre 2005-juin 2006 réagit en datant le début de l'insécurité à août 2005. Sans qu'il soit question de nier l'existence d'incidents et d'une augmentation de leur gravité (on ne circule plus là où on circulait librement en 2004 ; les incidents nous concernent directement), cet exemple invite à la prudence face à l'idée d'une vérité pure des événements.

situation. Nous prolongerons les remarques faites plus haut en tentant de préciser quelques éléments fondant la distance de MSF d'avec les discours ou les actions « *de protection* ».

Discours de la protection et fausses promesses – L'insuffisance / inadéquation de l'assistance et l'insécurité sont donc ici les deux volets peu glorieux d'une 'politique de la protection' qui est en réalité une politique des « *fausses promesses de protection* » : c'est d'abord cette duplicité qui est dénoncée, comme porteuse d'illusions et de radicalisation¹⁰⁴. En réalité, le positionnement – interne et externe – ne nous semble pas si limpide. En interne, la disqualification de la « *protection* » par l'intervention militaire a été petit à petit entérinée par différents écrits (rapport moral 2004-05, La Mancha, « *L'humanitaire et la tentation des armes* », références au Libéria, au Rwanda), tout en demeurant source de discussions d'une part sur notre légitimité à nous prononcer sur cette question, d'autre part sur un jugement condamnant à l'avance et par principe toute intervention. En externe, l'abstention de juger de l'opportunité ou pas d'une intervention est posée, et c'est la dénonciation de la duplicité qui est mise en avant. Mais dans la tribune du *Monde* perce un doute assumé sur la réussite d'une intervention, si elle avait lieu. En somme, MSF décrit l'intervention à la fois comme une promesse à la réalisation improbable et un projet à la réussite douteuse.

Par ailleurs, l'insistance avec laquelle MSF veut s'assurer de ne pas être convoyeur de ces fausses promesses de protection, corrélative de sa prudence par rapport à sa propre action (et aux espoirs suscités par sa présence) nous semble indiquer à nouveau la marque qu'ont imprimée Srebrenica et Kibeho dans la 'culture institutionnelle'.

Discours de la protection, cohérence et confusion des rôles – Dans ces conditions, la promotion de la « *protection* » par l'ONU et les ONG apparaît à MSF comme particulièrement problématique. Elle implique que la protection serait un objectif partagé dont les actions respectives de ces agences seraient les déclinaisons concrètes (documenter, intervenir militairement, politiquement, ...). Pour MSF, cette conception intégrée, révélatrice du discours onusien de la « *cohérence* » (voir document principal) est dangereuse pour deux séries de raisons. D'une part, elle laisse penser que tout serait protection, que tous les objectifs seraient concordants et se renforceraient mutuellement (respect des droits de l'homme, efforts politiques en vue de la paix, imposition par la force de ces deux visées, et délivrance d'aide humanitaire). Or, derrière cette apparente unité, chaque objectif est plus ou moins concrétisé selon qu'il est plus ou moins recherché en tant que tel. MSF s'inquiète donc des conséquences de cette approche sur la capacité à délivrer des secours, ayant constaté par le passé (en Angola et en Sierra Leone) comment ceux-ci peuvent faire les frais des arbitrages politiques. D'autre part, la promotion de l'intervention « *à but de protection* » crée une confusion des rôles et des enjeux entre politiques et humanitaires, qui affecte directement la capacité de ces derniers à être respectés des différents acteurs armés. Selon MSF, il s'agit donc encore de retourner l'équation : alors que l'insécurité devient l'argument majeur avancé par ceux – y compris les ONG – qui demandent une intervention (mettant à jour le lien entre protéger et sécuriser), MSF affirme dans son positionnement externe que cette insécurité est au contraire la conséquence du discours de la protection et de la confusion des rôles. On rejoint ici la problématique classique de la neutralité dans le cadre militaro-humanitaire,

104. En ce sens, MSF voit la non-réalisation des « *appels à protéger les civils* » comme étant non pas un raté ou un retard à mettre en œuvre, mais comme la preuve même de cette duplicité. Tout se passe comme si le discours de la protection était le nouvel habit de l'« *humanitaire-alibi* », mais avec une complexité plus grande encore : au lieu de 'donner du riz', les Etats de la 'communauté internationale' désunie donnent à leurs opinions publiques (et aux victimes) du discours de protection à se 'mettre sous la dent' : un discours plus mouvant, plus ambitieux que le discours des secours des années 1990, et qui de ce fait satisfait le besoin ressenti d'une action *réelle*, par opposition à une action-« *feuille de vigne* » (la « *fig leaf* » souvent mentionnée dans les fora sur la protection).

qui n'a cessé de nourrir les positionnements de MSF depuis le droit d'ingérence des années 1990 jusqu'aux interventions sécuritaires-humanitaires des dernières années.

« **Actions de protection** » contre sécurité des patients – MSF se démarque également, à un niveau plus local, des « *actions de protection* » mises en œuvre par différentes ONG. Cette différence se manifeste en particulier à propos des victimes de violences sexuelles, dont on a vu qu'elles deviennent au Darfour l'un des piliers de la campagne de dénonciation des violences et d'appel à une intervention armée. Nombreuses sont les organisations, onusiennes et non-gouvernementales, qui investissent de ce fait ce champ en vogue où abondent les financements. Elles se concentrent sur des actions de 'lobbying/advocacy' et de prévention – MSF demeurant la seule à prodiguer des soins¹⁰⁵. Ces agences demandent à MSF de leur référer des patientes afin de compiler des témoignages de victimes en vue de la production de rapports. Documenter, faire savoir, dénoncer, voilà une action « *de protection* » telle que MSF peut la concevoir. Pour autant, les équipes vont cesser en 2005 d'orienter des patientes vers ces ONG, réalisant que ce faisant, elles les exposaient doublement : d'une part, en leur demandant de répéter une fois de plus une histoire extrêmement douloureuse à un « *protection officer* » souvent seulement soucieux de récupérer le plus d'informations possible ; d'autre part en accroissant le risque de stigmatisation, donc de mort sociale et familiale dans le contexte soudanais¹⁰⁶.

Ainsi, appelée à choisir entre la protection de ses patient(e)s (ici, accès au soin, sécurité et confidentialité) et la participation à une activité homologuée « *de protection* » qui en réalité les met individuellement en danger, MSF tranche pour ses patients. Choix relevant d'une règle générale, ou lié au caractère jugé non impérieux de la publicisation de l'enjeu à ce moment ? Si l'on peut tenter une réponse, celle-ci est nécessairement nuancée : d'abord, le soin est et demeure l'action première. Ensuite, la dénonciation des viols au Darfour n'est sûrement pas exclue en soi : le rapport de MSF-H de mai 2005 sur les violences sexuelles est assumé¹⁰⁷. Par ailleurs, on se souvient qu'en 2004, l'équipe était allée jusqu'à fournir des interprètes en vue de l'interview de ses patientes par la BBC. Peut-être cette initiative a-t-elle été réévaluée par la suite et participé de la prise de conscience du danger que l'on faisait peser sur les personnes ainsi interviewées. La décision de suspendre les orientations de victimes est ainsi à replacer au sein de l'arbitrage entre l'intérêt d'informer sur ces violences et les exigences autres – préserver l'accès aux patientes dans le cadre de la primauté accordée au soin, préserver la confidentialité, se démarquer du discours de la protection et de l'intervention. Ici, dans un contexte sur-politisé et sur-médiatisé (où est absent l'enjeu de rendre visible des violences ignorées), ces exigences l'emportent sur la participation à une documentation et une dénonciation des violences.

105. Le sitrep d'août 2004 nous donne une idée des arbitrages opérés localement afin de pouvoir soigner ces personnes : constatant la difficulté à les faire venir, l'équipe de coordination indique que le ministère de la santé à El Geneina a déclaré que « *MSF can continue to treat those women as long as we do not use the results publicly* » ; elle explique qu'elle va accepter ce 'marché', la priorité étant d'accéder à ces femmes et de les traiter, à un moment où on ne les voit presque plus.

106. Information mentionnée lors de la *Semaine projets*, mai 2006.

107. En 2005, MSF-Hollande publie un rapport sur les violences sexuelles au Darfour qui fera grand bruit, et à la suite duquel deux membres de l'équipe sont arrêtés et inculpés par les autorités soudanaises (cet épisode contribue d'ailleurs à une 'renommée' de MSF auprès des organisations de droits de l'homme qui repose sur un malentendu, MSF étant du coup perçue comme la plus brave des organisations anti-génocide, anti-nettoyage ethnique et pro-intervention...). A MSF-F on critique la forme du rapport, mais « *nous ne pouvons que nous féliciter que ce sujet (peut-être maladroitement chiffré) ait pu trouver un écho* » (CA 23 juin 2005)

LE DÉBAT AUTOUR DES VICTIMES PRIORITAIRES, UN DÉBAT SUR LES PERSONNES « PROTÉGÉES » ? – FIN 2006...

En novembre 2006, lors de la mise à plat Soudan/Darfour, à Paris, un intense débat se fait jour autour de l'opportunité et des modalités du maintien d'une équipe expatriée stable en zone rebelle, à Kutrum.

Dans ce débat, tous sont d'accord sur la faible pertinence de cliniques mobiles en zone rebelle (surnommées « *campagnes de communication médicalisées* » ou « *distributions festives de médicaments* »¹⁰⁸) ; c'est à partir de ce constat que le positionnement d'une équipe permanente avait été décidé, un an plus tôt, lors de la mise à plat de fin 2005. Si cette présence permanente n'est pas remise en question, c'est en revanche le degré d'investissement de moyens qui fait débat entre le desk et l'ex-chef de mission. Un débat qui conduit celui-ci à une réflexion plus générale sur les raisons qui ont présidé aux choix opérationnels (en tant que choix de victimes) de MSF au Darfour depuis le début, et leur évolution, présentée dans l'article « *Qui sont les victimes prioritaires ?* » qui circule largement et est utilisé comme base de discussion lors de formations internes.

En conclusion, le papier plaide pour « *l'investissement de moyens importants à Kutrum* » : « *Là où la plupart des ONG soulageaient leur sentiment d'impuissance face au drame politique qui engloutit les Darfouriens en adoptant une rhétorique paternaliste appelant la communauté internationale à se mobiliser au nom de la « responsabilité de protéger », nous apportons une aide concrète et respectueuse de notre raison d'être – des soins – à ceux qui assuraient efficacement la protection physique des derniers villages Four encore debout. C'est l'une des raisons qui me pousse à militer activement pour une réflexion approfondie sur les soins chirurgicaux que nous pouvons apporter aux blessés de guerre en zone rebelle (faire de la « protection », en quelque sorte !)* ». Cet extrait, qui n'est pas révélateur de l'intégralité des arguments développés dans le texte, nous intéresse en ce qu'il souligne (en les utilisant) les ambiguïtés des usages du terme de « *protection* » dans leur articulation avec l'action médicale. Il récuse d'abord la validité de la « *protection* » à laquelle se réfèrent divers acteurs internationaux, qui n'est en somme qu'un discours politique. A ce discours, il oppose la légitimité de l'action concrète envers des victimes particulières (les populations négligées du Djebel Mara), qui est argumentée sur le terrain de la protection au sens du DIH, puisqu'il s'agirait de « *faire de la protection* » envers des blessés de guerre (personnes protégées s'il en est, et 'bonnes victimes' pour MSF).

Les blessés de guerre sont de fait présents dans les enjeux entourant le projet de Kutrum lors de la mise à plat, comme ils se sont trouvés au cœur de débats précédents entre desk et personnes de retour du terrain. Ainsi lors de son débriefing en juin 2006, le RT Niertiti mentionne que Kutrum a été mis en place pour la prise en charge des blessés de guerre. Le desk conteste : le projet vise à améliorer l'accès aux soins pour des gens incapables de rejoindre Niertiti. Le RT insiste, avançant que les blessés sont la raison d'être du projet ; le desk ramène le débat sur Niertiti, dont la raison d'être est la présence des déplacés, tandis qu'à Kutrum on n'a pas les moyens (et on ne se les donne pas) de faire de la chirurgie en permanence. Interrogé, le RT confirme que « *quand il y a un blessé (par balle) alors 'on est en plein dedans'... On a traversé le Djebel en mulet pour aller voir ces blessés ! c'était évident qu'il fallait y aller : ça correspond à l'image que tu te fais de MSF (...)* » Il précise que le coordinateur d'urgence « *était à fond pour y aller, très content*

108. F. Weissman, *Qui sont les victimes prioritaires ?*, document interne MSF, p.8.

(on était en plein dans ce qu'on est, notre responsabilité). ... ». Et conclut : « Chaque fois qu'il y a eu des blessés on y est allés. J'ai travaillé à fond dans ce sens-là » (entretien).

Les blessés de guerre nous rappellent que le débat autour des « victimes prioritaires », même s'il a pour objet la délivrance de soins, s'inscrit dans l'infinie discussion sur le contenu de ce 'cœur de métier' MSF qu'est la guerre – questionnement autour de la vulnérabilité, des vulnérabilités identifiées comme pertinentes à prendre en charge pour MSF, mais aussi de la pertinence politique des choix opérés. Blessés de guerre *contre* femmes et enfants, déplacés *et/ou* rebelles isolés, populations « sacrifiées » ou menacées, victimes de violence sexuelles *versus* victimes de maladie, cette 'lutte de classements' autour des victimes prioritaires et victimes secondaires met bien en tension différentes catégories de « personnes protégées » (au sens du DIH). Le débat de la mise à plat a sûrement ouvert un espace de réflexion perçu comme nécessaire (la reconduction du thème à différentes occasions l'atteste) sur les arbitrages entre ces victimes – où peut être questionnée la légitimité évidente de certaines victimes et l'attention insuffisante à d'autres. Ainsi, sans jamais recourir à la protection et au DIH comme références, MSF s'inscrit pourtant dans un cadre qui leur est lié, où l'action est pensée, au moins en partie, en fonction d'une appréciation de différents degrés de vulnérabilité.

* * * * *

La responsabilité que se donne MSF face aux violences dans le cadre de la crise du Darfour, on le voit ici encore, ne recouvre jamais un champ pré-défini qui existerait à côté du soin, ni un ensemble pré-défini d'actions qui en soi relèveraient de la « protection ».

Ce que l'on fait ou ne fait pas, ce à quoi on appelle, ce que l'on dit ou dénonce ou s'abstient de dénoncer, ne peut être compris qu'à l'aune du calcul où intervient l'évaluation relative et variable des besoins vitaux, de leur couverture, du degré de violence, des stratégies des acteurs de violence, du (des) rôle(s) qu'y jouent les secours, de la publicité de la crise et de l'opportunité de l'augmenter, des discours environnants et de leur impact sur les opérations de secours, etc.

En particulier, au sein d'une crise abondamment pensée et décrite à l'aune de la catégorie de la « responsabilité de protéger », le démarquage de MSF est patent et durable. Et l'assistance, le soin demeurent l'axe autour duquel s'organisent les arbitrages – contre une logique que l'on a pu qualifier, il y a dix ans, de « défense des populations en danger »... contre cette logique, tout contre¹⁰⁹? Le débat sur les « victimes prioritaires » vient opportunément rappeler que si MSF s'écarte du champ sémantique de la protection et promeut son identité de secouriste, il serait illusoire de croire qu'une pure logique de soin soit au principe des responsabilités qu'elle se donne et préside aux arbitrages qu'elle opère.

109. Cf l'article de D. Fassin, « Les ONG contre l'Etat, tout contre », in *Politique non gouvernementale*, Vacarme n°34, hiver 2005-06.

ANNEXE N°3 / ÉTUDE DE CAS
PRISE EN CHARGE DES «VICTIMES DE VIOLENCES»
AU NORD KIVU, RDC, 2003 - MI-2007

1 – CADRE GÉNÉRAL : LA PLACE DE LA VIOLENCE DANS LE PROJET DE MSF EN RDC	114
La formulation des objectifs du projet de 2003 à 2007	114
L'émergence de la violence au centre du projet MSF au Nord Kivu	115
Au cœur de la violence, dans le conflit	116
 2 – ACTES, PRATIQUES, AUTOUR DE / FACE À LA VIOLENCE	 119
Le souci de la sécurité dans la sphère du soin	119
Au-delà du soin, face aux violences : élargissement de la 'sphère du soin', déplacement des limites	122
 3 – VIOLENCE, PROTECTION : MÉANDRES D'UN POSITIONNEMENT	 126
Artémis 2003, une prise de position publique contestée	126
Violences, opérationnalité, parole	130

La présente étude de cas porte sur l'action de MSF au Nord Kivu (République Démocratique du Congo) aujourd'hui, en remontant quelques années en arrière jusqu'à 2003.

Le choix de ce cas d'étude est motivé par la prégnance pour MSF au Nord Kivu de la problématique de la violence, et en particulier celle des violences sexuelles qui intéresse notre sujet à plusieurs égards : d'abord, elle situe la violence au cœur du projet opérationnel ; ensuite, elle nous semblait introduire la question d'une individualisation de la victime ; enfin, sa prise en charge donne lieu à une pratique, la certification, qui est (à notre connaissance) la seule utilisation légitime, non contestée, du mot « *protection* » à MSF aujourd'hui. On verra que ces diverses motivations se retrouvent inégalement dans ce document.

Contrairement aux deux autres études, celle-ci n'est pas organisée selon une structure chronologique. L'impossibilité à faire émerger des problématiques spécifiques à des moments précis, la chronicité des enjeux décrits, faisaient largement pencher en faveur d'une présentation thématique. Cependant, il va de soi que nous tenterons de souligner, à l'intérieur de chaque thème, les évolutions dans le temps chaque fois qu'elles apparaissent.

Comme pour les autres études, la définition retenue demeure délibérément ouverte, axée sur les pratiques (actes autres que le soin proprement dit, prises de parole) développées en lien avec la violence. Face à la violence, aux violences dont sont victimes les populations, face à des « *victimes de violence sexuelle* » (VVS), face à des « *victimes directes* » ou « *indirectes* » de la violence, que fait MSF, que dit MSF, quelle responsabilité les personnes au siège et sur le terrain se donnent-elles et jusqu'où, comment MSF se positionne-t-elle au regard des initiatives internationales en vue de « *protéger les civils* », etc.¹¹⁰ ?

110. Précisions en vue de la lecture : Les « guillemets » entourent des citations ; les 'guillemets' sont utilisés par moi.

Jargon MSF : sitrep : situation report, rapport hebdomadaire ou mensuel – CA : conseil d'administration – RM : rapport moral – RA : rapport d'activités – RT : responsable terrain – CdM, coordo : chef de mission (ou coordinateur) – RP : responsable de programmes (desk) – ARP : adjoint responsable de programmes – MSF-CH : MSF Suisse – MSF-H : MSF-Hollande – HAD : Humanitarian Affairs Department (MSF-H) – VVS : victimes de violences sexuelles – IST : infections sexuellement transmissibles – CNT/S : centre de nutrition thérapeutique/supplémentaire – SSP : soins de santé primaires – HRW : Human Rights Watch – DPKO : département des opérations de maintien de la paix de l'ONU

Abréviations sur la RDC : NK : Nord Kivu – KY : Kayna – RU : Rutshuru – KB : Kanyabayonga – FARDC : Forces armées de RDC – MONUC : Mission des nations unies au Congo – MM : Mai Mai – FDLR : front démocratique de libération du Rwanda – RCD : rassemblement congolais pour la démocratie – UPDF : Ugandan people defence force – MLC : mouvement pour la libération du Congo – ADF : Allied democratic forces (Ouganda) – NALU : National army of Liberation of Uganda – BI : brigades intégrées

REPÈRES CHRONOLOGIQUES - MSF / NORD KIVU

La guerre reprend en 1998 en République démocratique du Congo (RDC) après la scission entre Kabila et le Rwanda et l'Ouganda, deux pays qui l'avaient aidé à prendre le pouvoir fin 1996. L'UPDF, une rébellion soutenue par ceux-ci, progresse dans l'est du pays, puis ce sont le MLC, le RCD, puis le RCD-Goma qui apparaissent également. Des affrontements ont lieu en 1999 et les Nations unies autorisent le déploiement d'une force pour le respect des accords de Lusaka. La Monuc, mission des Nations unies en RDC, voit le jour fin 1999. Sous chapitre 7, elle a pour mandat la surveillance de l'application du cessez-le-feu, le désarmement des milices, la facilitation de l'acheminement de l'aide humanitaire et le respect des droits de l'homme. Elle peut « *prendre les mesures nécessaires, dans les zones de déploiement de ses bataillons d'infanterie et, pour autant qu'elle estime agir dans les limites de ses capacités, pour protéger le personnel, les installations et le matériel de l'ONU ainsi que ceux de la CMM [commission militaire mixte] (...) assurer la sécurité et la liberté de circulation de son personnel, et protéger les civils se trouvant sous la menace imminente de violences physiques* ».

En 2000, MSF rapporte l'existence de 200 000 déplacés dus au conflit ; les civils sont l'objet de violences multiples de la part des différents groupes rebelles. En janvier 2001, six membres du CICR sont tués et toutes les agences se retirent. Dans un contexte d'extrême tension et de volatilité, et de violences répétées sur les populations, des avancées politiques interviennent cependant en 2002 : signature d'un accord de paix avec le Rwanda en juillet 2002, avec l'Ouganda en septembre ; et d'un « *comprehensive peace deal* » en décembre, qui lance un processus de transition devant mener à des élections, et prévoyant le « *brassage* » des différents groupes rebelles dans le cadre du programme « DDRRR » (démobilisation, désarmement, rapatriement, réintégration, réinsertion), soutenu par la Monuc.

Après deux missions exploratoires demeurées sans suite pour des raisons de sécurité, MSF-F (déjà présente au Katanga) arrive finalement au Nord Kivu en décembre 2002, avec l'ouverture de la mission Beni à la suite d'une nouvelle vague de violences ayant causé des déplacements de population.

Début 2003, la tension monte non loin de Beni, dans la zone de Bunia (Ituri), entre les différents groupes rebelles, qui attisent les oppositions entre communautés (Hema, Lendu, en particulier). Courant avril, l'inquiétude croît à MSF et la question de rendre public un rapport sur la situation des civils est posée.

Du 9 au 12 mai ont lieu dans la zone de Bunia des combats d'une extrême violence ; différentes ONG (Oxfam, Merlin, Human rights watch) demandent le déploiement d'une force rapide pour la protection des civils. De son côté, MSF rencontre des officiels du département des opérations de maintien de la paix de l'ONU (DPKO) ainsi que des membres du Conseil de sécurité pour les 'briefer' sur la situation et les informer que « *if they don't act now, they will be left to count the bodies* ». L'envoi d'une force multinationale intérimaire d'urgence chargée de « *stabiliser les conditions de sécurité* » dans la ville de Bunia est décidé le 30 mai par le Conseil de sécurité : c'est l'opération Artémis, qui commence avec un premier déploiement en juin. MSF sort le 25 juillet 2003 un rapport intitulé

Promesses non tenues - un semblant de protection et une assistance inadéquate, qui souligne « l'incapacité de la présence armée internationale à assurer pleinement la sécurité des populations civiles ».

Fin 2003, en plus de la mission Béni axée en priorité sur les populations déplacées, MSF ouvre Kayna, un projet de prise en charge de la malnutrition.

En 2004, les turbulences liées aux luttes de pouvoir entre les différents groupes se poursuivent. Elles donnent lieu à une litanie de fuites et de retours : en février 2004, des milliers de personnes fuient Kayna vers Kaynabayonga ; en juin 2004, la ville de Bukavu est prise ; en juillet 2004, des milliers de personnes fuient Rutshuru ; en octobre 2004, toute la population de Kaynabayonga fuit la ville ; en décembre 2004, les tensions sont encore plus fortes dans cette même zone entre l'armée régulière, les FARDC, et le RCD-G soutenu par le Rwanda. Par ailleurs, en dehors de ces pics, le seuil de violences demeure très élevé, et MSF se dirige de plus en plus vers la prise en charge des victimes directes de violence, en particulier de violence sexuelle (prise en charge commencée en juin 2004 à Beni).

Début 2005, l'instabilité dans la zone de Kayna donne lieu à une situation inédite : la population, excédée de l'absence de sécurité et de la présence d'ONG qui ne l'améliorent en rien, décide de « rejeter l'aide ». Elle refuse les distributions et entrave l'action des humanitaires. Bien que relativement épargnée par ces réactions de rejet, MSF cherchera à comprendre les raisons d'un tel refus. Mi-2005, l'ouverture d'un troisième projet est proposée afin d'être présents dans le Rutshuru, zone où les violences sont permanentes et généralisées ; ce projet est ouvert en août 2005. Un nouveau pic de violence se produit fin 2005 avec une opération conjointe entre la Monuc et les FARDC visant à chasser l'un des groupes rebelles, les ADF, de la zone de Beni. Cette opération annoncée, aux conséquences de laquelle les intervenants humanitaires sont priés de se préparer, se poursuivra jusqu'à février 2006 et donne lieu à un déplacement de population significatif.

Début 2006, MSF intervient en urgence auprès de ces déplacés (Linzo). D'autres urgences apparaissent à la même période dans le Rutshuru (combats FARDC/insurgés, janvier), dans la zone de Kayna-Kaynabayonga (combats et déplacements de population, février). Mais c'est encore l'insécurité au quotidien qui semble avoir le plus d'impact sur la majorité de la population.

En juillet 2006, les élections maintes fois reportées ont finalement lieu, sans explosion de violence. En septembre 2006, est discutée l'ouverture d'un projet à Nyanzale, une zone très instable et longtemps difficile d'accès, d'où proviennent de nombreuses victimes de violence sexuelle prises en charge à Rutshuru. Le projet est ouvert en octobre. Dès novembre, des combats se produisent dans la zone Rutshuru-Nyanzale. En l'absence de conséquences majeures des combats sur lesquelles elle puisse avoir un impact, MSF intervient en urgence sur un pic de paludisme concomitant.

En 2007, les problématiques du Nord-Kivu se maintiennent à l'identique pour MSF. Certes, l'engagement militaire de la Monuc est plus net ; le « brassage » de troupes, source de nombreux refus, est supplanté par le « mixage », qui lui-même échoue à la fin de l'été. Mais au final, les affrontements entre groupes continuent, les violences contre les populations également. MSF poursuit son travail de prise en charge des conséquences de ces violences sur les civils.

1 - CADRE GENERAL : LA PLACE DE LA VIOLENCE DANS LE PROJET DE MSF EN RDC

Nous nous situons ici en amont de la protection si celle-ci est comprise comme un ensemble concret d'actes, de pratiques et de prises de paroles. Pour autant, il nous a paru essentiel, avant de nous intéresser à ceux-ci, d'envisager le cadre général dans lequel s'inscrit l'action de MSF au Nord Kivu. En effet, si la protection n'apparaît jamais comme un objectif de l'intervention dans cette région, du moins la violence est-elle posée, de façon de plus en plus prégnante au fil des années, comme le fondement même de la pertinence de l'action. Ainsi, avant d'envisager de 'faire quelque chose' en réponse à des violences, encore faut-il se mettre en situation d'en constater les conséquences, d'accéder à ses victimes les plus immédiates – une volonté explicite de se rapprocher de la violence qui est précisément à l'œuvre dans le cas du Nord Kivu.

LA FORMULATION DES OBJECTIFS DU PROJET DE 2003 À 2007

La violence est-elle pour MSF un contexte légitime d'action, un phénomène à aborder de front, à empêcher, ou dont il faudrait atténuer les conséquences ? Voici ce que nous allons tenter de préciser. Nous nous référerons en particulier aux formulations utilisées dans les « *fiches projet* », documents établis en fin d'année décrivant les objectifs, activités et budget pour l'année à venir. Si ces documents peuvent souffrir de déterminations extérieures (la nécessité de standardiser des appellations en vue de typologies par exemple), ils représentent cependant une référence, comme documents de mise à plat et de cadrage.

Dans la fiche projet 2003 pour l'Ituri / Nord Kivu, établie fin 2002, le contexte est décrit comme « *guerre civile / conflit international* ». « *Le conflit est le plus meurtrier que la région ait connu* », note le document. La qualification de guerre est validée d'emblée par l'existence de combats, d'exactions, et l'occupation étrangère. L'intervention de MSF à Beni est décrite comme l'« *assistance d'urgence à des déplacés* » : l'objectif prioritaire est d'offrir un accès aux soins (avec un accent sur la rougeole, la nutrition, le paludisme).

Un an plus tard, fin 2003, le contexte d'intervention est : « *déplacés de guerre, épidémies* » (fiche projet 2004). L'objectif du projet Beni est d'« *offrir la continuité des soins médicaux aux populations et vulnérables de la région de Beni* » (soins de santé primaires, surveillance épidémiologique, accès à l'eau, cliniques mobiles pour le retour des déplacés...). L'ouverture d'un projet à Kayna est projetée ; l'objectif en sera de « *réduire la malnutrition au sein de la population de Kayna* » (création de CNT, appui à des CNS).

Fin 2004, il est question de « *conflit armé* » marqué « *par de nombreuses violences, malgré la transition* » (fiche projet 2005) ; l'objectif général pour Beni est la « *prise en charge médicale d'une partie de la population déplacée de l'Ituri* », celui de Kayna la « *prise en charge médicale et nutritionnelle d'une partie de la population victime de violence dans le Nord Kivu* » (VVS et IST ; préparation à la prise en charge de blessés ; évaluation pour la prise en charge d'autres urgences ; malnutrition sévère ; stratégie avancée dans des zones instables à travers les dépistages de malnutrition). On notera la présence d'une section « *communication* », où « *la violence* » est l'un des deux sujets qui « *pourraient faire l'objet de prise de parole de notre part* ».

Puis, fin 2005, le contexte d'intervention est décrit comme « *guerre et violence sur les populations, épidémies, déplacés* » (fiche projet 2006). Beni est en voie d'être fermé et devient une base arrière

logistique. Le projet Kayna, dont le contenu a évolué vers des « *activités de soins secondaires médicales et chirurgicales dans l'hôpital de Kayna* », a pour objectif en 2006 « *la prise en charge des urgences médicales et chirurgicales des populations affectées par les violences* » (malades et blessés dans l'hôpital ; prise en charge des enfants malnutris ; prise en charge des victimes de violences sexuelles et IST à Kayna et Kaynabayonga ; surveillance épidémiologique ; etc). Un nouveau projet, Rutshuru, a été ouvert dans l'année écoulée. Son objectif général pour 2006 est rigoureusement identique à celui de Kayna, ses objectifs spécifiques similaires (prise en charge des blessés et malades dans l'hôpital de Rutshuru ; transferts ; soins de santé primaires dans un petit centre de santé proche de Rutshuru ; VVS ; réponse aux urgences).

Enfin, dans la fiche projet 2007, le contexte-pays est qualifié d'« *instabilité interne* ». Le projet de Beni (à propos duquel il est précisé « *raison d'intervention : victimes directes / indirectes de conflit* ») a été fermé en 2006. Le projet Kayna, dont les « *raisons d'intervention* » sont identiques, doit être discuté à mi-année en vue d'une probable fermeture. Rutshuru (« *raisons d'intervention* » identiques également) conserve le même objectif général que l'année précédente, « *assurer la prise en charge des urgences médicales et chirurgicales des populations affectées par les violences* ». Un nouveau projet, Nyanzale, a vu le jour fin 2006 : « *raison d'intervention : victimes directes de conflit (violences sexuelles à Nyanzale et région de Bwito)* », avec pour objectif de « *permettre une prise en charge efficace et de qualité des urgences médicales des populations affectées par les violences* » (VVS, malnutrition, pics de paludisme, réponse aux urgences).

L'ÉMERGENCE DE LA VIOLENCE AU CENTRE DU PROJET MSF AU NORD KIVU

Si la revue des objectifs est à la fois fastidieuse et nécessairement caricaturale, elle a cependant l'intérêt de faire émerger les moments d'une lente inflexion des formulations de l'intervention de MSF au Nord Kivu.

Ainsi jusqu'à fin 2003, le contexte général est celui du conflit, et en son sein l'action de MSF est assez conventionnelle, au sens où elle cible ceux que l'humanitaire a traditionnellement assistés dans son histoire : les déplacés ou réfugiés. Il s'agit de prendre en charge les conséquences sanitaires du conflit comme cause de vulnérabilité, en fournissant une assistance médicale aux plus touchés. D'où une activité médicale axée sur les soins de santé primaire, la vaccination, la nutrition, l'intervention en urgence. La volonté opérationnelle de se rapprocher des zones marquées par des violences est cependant déjà présente : « *après des années de vraies difficultés et d'échecs, l'ouverture et la stabilisation de missions sur les lieux de violences sont devenues réalités. Pour ces deux dernières années, entre le Katanga et l'est de la RDC, le travail s'est beaucoup amélioré* » (synthèse du point RDC, CA du 26 septembre 2003).

Fin 2004, le mot « *violences* » apparaît dans la description du contexte et dans la formulation de l'objectif de Kayna (les VVS et les blessés figurent au premier plan des objectifs spécifiques, devant la malnutrition). Cette nouveauté est confirmée par la suite, fin 2005 et 2006, avec la prégnance des références aux « *violences sur les populations* », aux personnes « *affectées par* », « *victimes directes / indirectes* », tandis que « *guerre* » est remplacé par « *instabilité interne* » dans le « *contexte d'intervention* » fin 2006¹¹¹.

111. En somme, on note une sorte de déplacement de centre de gravité, du conflit (comme contexte) vers la violence (comme contexte général et comme phénomène précis, atteinte physique à une personne). Un constat qui ne doit pas dissimuler l'élasticité des termes : « *victime directe de conflit* » et « *de violence* » apparaissent souvent comme interchangeables ; ainsi, victime directe de conflit pourra alternativement signifier « *déplacé* » (c'est-à-dire affecté directement par les conséquences des combats) ou blessé (c'est-à-dire victime directe de violence)... Dans cette étude, on entendra par victime directe (de conflit, violence) toute personne atteinte physiquement, et par indirecte les déplacés, malnutris, etc.

C'est vers les « *victimes directes* » que se porte en particulier l'attention de MSF, au prix d'un effort opérationnel remarquable. Parler de violence(s), c'est donc, au-delà du contexte général conflictuel, pointer une atteinte physique concrète, à l'encontre d'une personne précise – blessés, victimes de violence sexuelle. L'essor de la chirurgie et la généralisation de la prise en charge des victimes de violences sexuelles, la mise au premier plan de ces activités, devant celles précédemment déployées (nutrition, eau, soins de santé primaire), sont la manifestation concrète de ce changement ; il faut ne pas passer à côté de ces victimes longtemps demeurées hors d'atteinte. Concernant les victimes de violence sexuelle, la stratégie pertinente est celle qui doit, de façon pro-active, leur permettre de venir malgré les obstacles des dangers, du manque d'argent, de la stigmatisation. En ce sens, tout un ensemble de conditions favorables à la venue des victimes de violence sexuelle est assuré, et fait l'objet de constantes discussions et améliorations : campagnes de sensibilisation nombreuses, confidentialité, amélioration du protocole de prise en charge prophylactique et médicale, paiement du coût du transport... Quant aux blessés, le positionnement juste est celui qui permettra de ne pas les « *rater* », en particulier les blessés civils. Ainsi peut-on lire dans les différents sitreps : « *possible affrontement au sud de KB, en principe nous serons bien situés s'il y a des blessés* » (sitrep août 2005) ; lors des événements de novembre 2006, il est noté : « *l'équipe de Kayna a réussi à aller à Nyanzale ; ils ont raté un blessé à Kabati sur le chemin du retour. Il va falloir y retourner demain* ». MSF insiste pour prendre en charge elle-même à l'hôpital de Rutshuru les quelques blessés civils présents dans l'hôpital militaire, et envisage une « *intervention chirurgicale sur le site de Kitchenga où se trouvent 66 blessés de guerre (mais seulement 1 civil)* », avant de remarquer qu'une limite à cette approche est le « *risque de faire une intervention qui ne touche finalement que les belligérants (pour l'instant il n'y a que des belligérants blessés, mais rien ne dit qu'il n'y aura pas des civils si le conflit reprend)* ». Dans les « *phrases du mois* » de novembre 2006 : « *on espérait avoir des blessés et malheureusement on n'a eu que 9 blessés militaires...* » (sitrep événements NY, novembre 2006).

Notons que ce déplacement est en cohérence avec l'évolution plus globale du projet MSF voulue par ses dirigeants : ainsi le rapport moral 2003-2004 (mai 2004) fait-il apparaître pour la première fois une rubrique « *Prise en charge médicale des personnes victimes de violences* » avec comme narratif : « *C'est un peu maladroit comme formulation. J'entends par là les blessés de guerre, les personnes sévèrement traumatisées sur le plan psychique, les femmes victimes de viols au cours des campagnes militaires* » (rapport moral du président, mai 2004). L'ouverture en direction de ces « *victimes directes de la violence* » n'est pas pour autant une éviction des 'victimes classiques'. Déplacés, malades, personnes touchées par des épidémies demeurent dans le champ d'intervention de MSF – avec, il est vrai, un ciblage accru sur ce qui peut faire une différence en termes de mortalité : accent sur les urgences, sur les épidémies de maladies létales, engagement dans les soins secondaires, retrait relatif des soins de santé primaires. De fait, « *on a voulu recentrer l'action de MSF sur la production de secours en situation de crise* » (entretien J.-H. Bradol, juillet 2006).

AU CŒUR DE LA VIOLENCE, DANS LE CONFLIT

MSF se trouve donc en 2007 avec un projet d'assistance médicale qui prend acte d'une réalité où coexistent différents types de logiques violentes : d'une part, les pics du conflit (affrontements entre groupes rebelles et Monuc ou FARDC, ou rebelles entre eux) sont des moments saillants où s'intensifient les violences contre les populations des zones disputées – pillages, viols, attaques – en lien avec les combats qui font généralement peu de blessés civils. D'autre

part, en dehors de ces moments saillants, sévit au quotidien une « violence sur les populations » qui est chronique, et dont le seuil reste remarquablement élevé. C'est d'ailleurs cette dernière qui domine à la lecture des rapports du terrain : une litanie d'exactions, une violence très peu 'politique', plutôt liée à un faisceau de conditions favorables – prolifération des armes, logique de survie, prédation, absence de solde des militaires, banalisation de la violence, etc. –, qui dépossède les gens du peu qu'ils ont ; mais surtout, une violence permanente, quotidienne, répétée, généralisée¹¹².

C'est bien le fait d'être au plus près des zones à la fois d'instabilité (c'est-à-dire de potentiels affrontements) et de violence chronique élevée (violences sexuelles, prédation) qui fonde la légitimité des projets MSF au Nord Kivu. Puisque la violence sévit en permanence, qu'il n'y a pas de camps-sanctuaires où pourrait régner une relative sécurité, la question d'être « au cœur », « au plus près » est centrale : « Se positionner à KY/KB c'est pour être au plus près de la violence » ; « on s'est positionnés en ayant une volonté de se concentrer sur ça parce qu'on veut être dans l'enjeu humanitaire généré par ces violences contre les civils » (RP desk RDC, semaine environnement, juin 2006) ; le Nord Kivu nécessite une « réactivité, se repositionner toujours sur les zones de violence » (RP desk, présentation au CA, 30 mars 2007) ; « au Nord Kivu on a réussi à se placer au cœur du conflit » « on s'inscrit au cœur des violences dans le Rutshuru » ; à Kayna « [après une demande de précision] au cœur du conflit n'est peut-être effectivement pas le bon terme. Au cœur des violences, ça c'est clair » (entretien ex-coordo Nord Kivu). « Elle est là notre activité, être positionné au bon endroit, là où il y a des pics » (entretien ARP desk RDC).

C'est dans la conduite et la mise en œuvre mêmes des opérations que se traduit cette volonté d'être au plus près de la violence, donc de ses victimes. Déjà en 2003, une telle volonté – d'être au plus près des besoins des gens cette fois – était décelable : « la stratégie adoptée en début de programme est de suivre les déplacements de population en assurant une prise en charge médicale urgente aux déplacés fuyant les combats et les exactions, d'où les différentes ouvertures / fermetures de centres de santé sur l'axe Béni-Mambasa entre décembre et mars 2003 » (fiche projet 2004, décembre 2003). « Etre au plus près » commande donc d'être dans un souci permanent de réactivité ; de fait, celui-ci est sans cesse réaffirmé et il fonde des opérations mouvantes, où les interventions courtes, en urgence, se succèdent nombreuses, en phase avec les différents développements de la situation sur le terrain.

C'est selon cette même logique que l'année 2006 voit la fermeture de Béni et l'ouverture de Nyanzale. Non que Beni soit soudain devenu une zone pacifiée. Mais le départ progressif des déplacés, l'évolution du profil des victimes de violences sexuelles (une proportion majoritaire, et croissante, de personnes agressées plusieurs mois auparavant, et non des cas récents), alliée

112. Pour donner un aperçu plus détaillé de la chronicité de la violence (c'est moi qui souligne) : « pillages de plus en plus fréquents » (sitrep général septembre 2004), « pillage systématique de toute habitation » (Kayna janvier 2005) « pendant que les gens sont aux champs les ANC en profitent pour voler dans les maisons vides. Le soir [ils] pillent les champs, volent le bétail ou ce qu'il en reste. Et toujours les viols qui continuent » (sitrep général mars 2005), « pillages des champs constant à Miriki, malgré la présence des FARDC, ils les laissent piller et conseillent à la population de laisser faire » (sitrep général avril 05) « le viol et de graves violations à l'encontre des civils se poursuivent sans relâche » (RA 2004-2005) « toujours la même histoire, les militaires rackettent la population la nuit » (sitrep KY juin 2005) « les militaires se paient sur la bête et les populations civiles continuent d'en payer le prix avec déplacements, pillages, viols et meurtres » (sitrep général juillet 2005). « Toujours autant de banditisme sur les axes du Lubéro » (sitrep septembre 2005) « KB est sujette à des pillages assortis parfois d'enlèvement, de meurtre ou de viol, et ce sur une base quotidienne » (point NK semaine 36, sept 2006) « dans le Bwisha, les violences contre les pop civiles continuent » (sitrep général sept 2006). Et sur la généralisation de la violence : « les agressions se produisent partout (champ, maison, sur la route ou en brousse) » (point NK semaine 37, septembre 06). Agressions qui sont le fait de tous les acteurs : « tout le monde sait et dit que ce sont les militaires responsables de ces exactions » « la population se plaint depuis l'arrivée de MM de pillages et de viols » (sitrep sept 2004) ; visite d'un centre de santé où le pasteur « confirme que presque toutes nos femmes et les filles ont appartenu un jour au NALU » (sitrep Beni semaine 17, avril 2006).

à la disposition des autorités à en endosser la prise en charge au moins partiellement, indiquent que là n'est plus le « cœur » des troubles, l'endroit où être : « *ce qui justifie [de fermer] c'est qu'il n'y a plus à Beni le type de violence qu'il y a dans le Rutshuru* » « *à Beni le shift [virage] s'est fait sur les violences domestiques, les proportions se sont inversées* » (entretien ex-coordo Nord Kivu). Par ailleurs, courant 2006, MSF constate qu'elle prend en charge de plus en plus de femmes violées par des hommes en armes, en provenance de Nyanzale, une zone considérée comme extrêmement volatile et longtemps demeurée inaccessible. Le nombre des victimes, le profil des agresseurs, la volatilité de la zone, autant d'éléments qui convainquent MSF de tenter de se positionner sur cette zone plutôt que de recevoir les patientes chaque semaine à l'hôpital de Rutshuru.

La réactivité que maintient MSF au Nord Kivu est, par définition, une attitude qui se propose de suivre, réagir en aval des événements. Suivre les déplacements des populations fuyant en masse leurs villages, mais aussi répondre aux conséquences des violences sur ces populations : dans les deux cas, comme nous l'avons déjà vu, c'est bien de réponse médicale, d'opérationnalité qu'il s'agit. A aucun moment il n'est question pour MSF de jouer un rôle protecteur. Du reste, la population ne s'y trompe pas, qui n'attend pas MSF pour prendre ses propres décisions, avec la fuite comme option dominante, en préventif ou sur le moment même, ainsi que le décrivent tous les rapports (la seule vue de la voiture MSF fait s'évaporer dans la forêt les gens installés au bord de la route, avant qu'ils ne reconnaissent le logo et réapparaissent – entretien RT Rusthuru). Il n'est pas non plus question d'être une sentinelle des droits de l'homme au Nord Kivu.

Et pourtant, il semble qu'un 'noyau' dur, difficilement exprimable, soit présent dans la volonté d'être au cœur des violences, là où les populations sont les plus touchées. Absent des sitreps probablement parce que difficile à mettre en mots, cet 'au-delà du médical', ce sens à 'être auprès de', se dit néanmoins dans tous les entretiens effectués. « *Au-delà de la prise en charge médicale, l'enjeu, donc la pertinence, c'est de révéler cette violence* » (RP desk, semaine environnement, juin 2006) ; il faudrait « *aller plus loin sur les violences* », aller plus loin que le médical (discussion, mai 2007) ; si les gens ne pensent pas qu'on les protège, « *il y a quand même cette notion-là, qui est un peu plus difficile à toucher, à qualifier* », « *une mise en confiance, une ré-assurance* », « *les gens te disent que 'du fait de la présence de MSF on arrive à se faire entendre un peu plus par les autorités', ils revendiquent la sécurité auprès de la Monuc, des autorités, des BI, j'ai l'impression qu'ils se sentent plus en confiance du fait de la présence de MSF – comme un appui inconscient* », « *il y a vraiment un lien de confiance qui va s'installer entre MSF et les populations civiles* » (entretien ex-coordo Nord Kivu).

En ce sens, l'absence de référence à la notion de protection comme objectif nous semble cependant coexister avec un positionnement sur le terrain même des enjeux de protection des civils au sens du DIH, à travers la confrontation concrète avec des personnes que ce droit qualifie de « *protégées* », des blessés, victimes de violence physique directe.

2 - ACTES, PRATIQUES, AUTOUR DE / FACE A LA VIOLENCE

Le cadre général dans lequel s'inscrit le projet MSF au Nord Kivu, positionnement au plus près de la violence et prépondérance de l'opérationnel / médical, a donc été posé. Que se passe-t-il alors concrètement dans ce contexte ? Quelles pratiques sont-elles déployées, quels actes mis en œuvre, face aux menaces de violences, dangers, violences constatées, auxquels les équipes sont confrontées ? Y a-t-il une place pour des pratiques qui, à côté du soin, auraient à voir avec un souci d'atténuation, d'évitement, d'empêchement de ces violences ? Si oui, sont-elles simplement tolérées, bornées, ou encouragées ? Où les limites sont-elles alors placées et par qui ? Telles sont les questions qui ont fondé une distinction entre des actes relevant d'un prolongement du soin ; des pratiques déployées en lien avec des situations étrangères au soin, ensuite ; et enfin, différentes modalités de prise de parole, ce qui sera l'objet de la troisième partie.

LE SOUCI DE LA SÉCURITÉ DANS LA SPHÈRE DU SOIN

Dans le contexte nord-kivutien de généralisation des violences, dans le cadre MSF de prise en charge médicale des victimes de violences, émergent de nombreuses situations où les équipes sont directement confrontées à la question du danger qui pèse sur les personnes. Il nous est apparu que par extension, MSF s'est mis à considérer comme relevant de sa responsabilité certains moments autour de celui du soin. Le souci de la sécurité dans le soin, de la *non-exposition* autour du soin, donne lieu à une série d'actes qui, au fil de la maturation du projet, sont systématisés en procédures. La problématique des victimes de violences sexuelles en fournira la majorité des exemples.

La sécurité dans l'acte même du soin est un premier élément donnant lieu à réflexion, puis systématisation ; pour les « VVS » elle s'articule autour des questions spécifiques de la confidentialité et du certificat.

La *confidentialité* se trouve au cœur des discussions concernant les victimes de violence sexuelle. Elle est étroitement liée à l'enjeu de ne pas mettre en danger la patiente : dans ce contexte d'une violence subie, il s'agit de ne pas divulguer une information qui ferait peser, outre les risques de la stigmatisation et du rejet par le mari (que peut également comporter une maladie), celui de représailles de l'agresseur¹¹³. A partir de 2005, quand le projet prend de l'ampleur, on trouve dans les rapports des éléments clairs visant à préserver cette confidentialité : « *la section Protection de la Monuc nous a sollicités afin que nous leur transmettions des infos nominales sur les VVS afin de mettre à jour une base de données (...) aucune transmission de données nominales ne sera faite. Respect de la confidentialité qui est une des conditions essentielles dans ce type d'activité (...) tous les documents sont remis à la patiente, si elle le désire ...* » (sitrep général avril 2005). On notera au passage le paradoxe qui veut que ce soit précisément au nom de la « *protection* » que la Monuc demande ces données, ce qui, pour MSF, est précisément contraire à la sécurité des patient(e)s. On peut également remarquer que dans ce cadre intervient une individualisation

113. C'est pourquoi la confidentialité est, à juste titre, le plus souvent associée à l'idée de l'accès pour les victimes : la perception d'un danger découragerait d'emblée la patiente de consulter.

du rapport à la victime ; c'est elle qui décide, c'est elle qu'il faut avant tout ne pas exposer, avant de penser à compiler des données qui permettraient de dénoncer une situation globale. En 2006, à Rutshuru, alors que MSF met en place une consultation dans l'hôpital, c'est la question primordiale du lieu adéquat qui est discutée : il faut trouver une solution « *qui ne nuise pas aux victimes* » ; « *il semble que la meilleure solution de mener cette activité pour le bien des patients à Rutshuru reste l'association avec les IST sur un centre de santé* » (sitrep Rutshuru semaine 6, février 2006). « *Mise en place de l'offre de soins (2) : sécurité des victimes : confidentialité (...)* » (diapositive de la présentation « *Bilan VVS* » à la réunion des opérations, 20 juin 2006). Loin d'être donnée dès l'ouverture des différents projets, la confidentialité est une bataille récente et de tous les instants : avant que ne soient systématisés le souci de confidentialité, d'une part, les supports organisationnels pour l'assurer le mieux possible, d'autre part, il est certain que de nombreux non-respects de confidentialité ont eu lieu. Probablement les efforts d'accès des équipes (encouragés par l'injonction du siège à prendre en charge ces victimes longtemps ignorées) ont-ils pu devenir les pires ennemis de la confidentialité (la demande adressée à des chefs traditionnels de procéder au recensement des femmes violées n'étant qu'un exemple possible de ces maladroites). Aujourd'hui, la sensibilité à cette question, encouragée de façon pro-active, fait son chemin. Loin de l'annuler cependant, elle ne fait que souligner plus encore l'irréductible tension entre les deux exigences de l'accès et de la confidentialité.

Le *certificat* établi à l'issue d'une consultation d'une victime de violence sexuelle présente des enjeux similaires. Mis en avant aujourd'hui comme une part intégrante de la responsabilité médicale, le certificat a toutefois été longtemps absent de la prise en charge des victimes de violences. Il n'a été systématisé que récemment et à la suite d'efforts constants et répétés de la part de quelques personnes¹¹⁴. Il est aujourd'hui établi systématiquement et proposé à la victime. Ainsi que nous l'évoquons en introduction, la certification est couramment assimilée à une pratique « *de protection* » et représente même l'une des seules, sinon la seule occurrence aujourd'hui légitime du mot à MSF. Ainsi le certificat apparaît-il sous la rubrique intitulée « *protection* » de la présentation du projet Nord Kivu faite au CA du 30 mars 2007. Dans ce même CA, à une question sur ce que fait MSF en termes de lobbying, la responsable du programme évoque la diffusion de rapports (cf infra) et ajoute : « *la protection va jusqu'à la délivrance de certificat médical pour toute personne qui le demande – là on touche un peu à nos limites en termes de protection* ». De même, plusieurs personnes à qui la présente étude avait été mentionnée réagirent en disant qu'on « *ne fait pas de protection* », puis corrigèrent en remarquant qu'effectivement, on « *fait des certificats* ». La connotation juridique du terme est génératrice d'une confusion sans cesse renouvelée, entre protection juridique et protection au sens des pratiques visant à atténuer ou empêcher des violences. Le paradoxe de cette assimilation du certificat à une « *pratique de protection* » (qui est le paradoxe de toute pratique homologuée *a priori* comme telle) est que ce document peut se révéler à l'origine d'une mise en danger de la personne à qui il est délivré, du fait des informations extrêmement sensibles qu'il contient. De fait, c'est bien ce risque qui est en permanence mis en avant par les équipes et le desk : à la question de celui-ci de savoir si le certificat est proposé systématiquement, le terrain répond « *oui c'est proposé systématiquement mais les femmes ne le veulent pas, nous ne pouvons l'imposer* » (mail desk-coordination janvier 2006). En effet, « *avoir ce document en main met la femme en insécurité : 'je vais être en danger / me faire re-*

114. En particulier ceux de F. Saulnier, directrice juridique, pour clarifier et adapter un document qui puisse être en cohérence avec les situations concrètes de terrain. On peut trouver trace des difficultés à systématiser l'établissement de ce document dans les discussions au cours des réunions ou formations « *violence* », où cette question est toujours amplement discutée et où la demande des personnes de terrain est patente.

violer / être exclue par mon mari' », ce qui peut expliquer que seules 17 % des femmes décident de prendre le document (RP desk RDC, « Bilan VVS », réunion des opérations, 20 juin 2006). C'est pourquoi des orientations précises sont données aux équipes dans la gestion de ce matériau sensible : « MSF ne transmettra le certificat [aux autorités judiciaires ou policières] qu'à la demande de victime » ; « MSF ne transmettra pas les certificats ni les noms des victimes aux représentants d'organisations de défense des droits de l'homme nationales ou internationales » mais pourra les diriger vers ces associations (rapport de visite, directrice juridique, août 2006).

La sécurité dans le soin relève également de la **protection de l'espace qu'est l'hôpital**. C'est même en général le premier point mentionné lorsque l'on aborde la question de la protection. Faire respecter cet espace contre toute tentative de manipulation, d'instrumentalisation, d'intrusion, se présente comme une évidence aux équipes. Ainsi lorsque les FARDC entrent dans un centre de santé pour y demander des médicaments : « ce n'est pas la quantité mais plus le principe qui me dérange, donc je dois en causer deux mots au commandant de la 5^{ème} [brigade intégrée] » (sitrep Rutshuru semaine 44, oct. 2005) ; ou lorsque la Monuc entre dans un centre de santé pour en faire sortir un patient, blessé FDLR : « réaction immédiate de notre part vis-à-vis des autorités de l'hôpital et de la représentante de la DDRR pour signifier notre désaccord total ». Le chef de la Monuc, rencontré, « comprenait parfaitement la position de MSF de trouver cela inacceptable quant à la protection de notre espace de travail » (point situation 30 août 2006). « On s'est battu pour que ni les mecs de la 9^{ème} [BI] ni ceux de la Monuc ne puissent entrer dans l'hôpital pour interroger les [blessés] FDLR. On a viré les mecs de la 9^{ème} de l'hôpital, qui [traînaient] là, qui terrorisaient les gens » confirme la RT (entretien RT Rutshuru) ; ou encore lorsque des insurgés s'infiltrèrent dans l'hôpital de Rutshuru pour savoir si des personnes s'y cachent : « il faut que je pose tout ça à plat avec Vincker [le directeur de l'hôpital] (...) préserver cet espace de travail neutre ! ». Cet exemple est intéressant dans la mesure où l'incident intervient alors que l'hôpital sert de refuge à des personnes fuyant les affrontements : « Rutshuru est complètement vide avec environ 1000 personnes réfugiées dans l'hôpital » (point NK RU 22 janvier 2006) tandis que l'équipe expatriée a évacué. Ce ne sont donc pas des patients, mais il apparaît évident à l'équipe qui les découvre dans l'hôpital lors de son retour à Rutshuru qu'il n'est pas question de les mettre dehors ; il s'agit d'une mise à l'abri malgré soi, défendue vivement lors des tentatives d'intrusion par les insurgés, au nom de l'immunité de l'espace de soin.

De façon similaire, on constate une **préoccupation de non-exposition des centres de santé** soutenus par MSF, dans un contexte fait de pillages nombreux n'épargnant pas ces structures. Ainsi peut-on piocher, au gré des rapports, des éléments en lien avec le danger que peut constituer une distribution au regard des pillages : « pillage à Kihito... du coup on n'est pas allés sur le centre de santé de Niakahanga (en bordure de Kihito) pour ne pas attirer de problèmes sur cet endroit. Si les bandits savaient que la voiture MSF est passée, alors risque de nouveaux pillages le soir même ». Puis, à l'évocation de l'approvisionnement d'un autre centre de santé dans ce même rapport, le desk note en marge « OK - attention aux pillages » (sitrep Rutshuru semaine 8, 2006). Ceci dit, la majorité des informations sur les pillages sont rapportées de façon brute, sans commentaire, au sein de la litanie d'exactions qui constitue le 'décor' de l'action, n'influant pas sur sa conduite.

Enfin, la **non-exposition du personnel MSF** est perçue comme une part intégrante de la responsabilité au regard des violences. Elle se traduit par des mesures adaptées en fonction de l'analyse des dangers, en particulier sur le personnel national congolais. Pillages ciblés : « on accélère le processus en cours de paiement par virement bancaire » après la « visite » systématique des maisons du personnel MSF au lendemain de la paie (sitrep octobre 2006). Dangers de la route : « on s'est rendu compte, en recueillant les témoignages de nos patients, que lors des pillages,

ceux qui n'avaient rien étaient presque systématiquement blessés ou tués » : d'où la mise en place d'« enveloppes » pour les chauffeurs (sitrep septembre 2006). Mais aussi dangers liés à la certification et aux suites judiciaires : ils sont discutés de façon extensive, la prise de risques étant tantôt perçue comme particulièrement importante, tantôt décrite comme un argument servant à masquer la peur de s'engager résolument sur la question des violences (cf la discussion faisant suite au « bilan VVS Nord Kivu » lors de la réunion des opérations du 20 juin 2006). Ces positions contradictoires fondent ensemble la posture de réduction des risques élaborée ; des recommandations précises sont formulées, où il est prévu que les médecins ne comparaissent pas et que le rôle de MSF se limite à l'authentification des certificats : « *MSF cherche à limiter les obligations liées aux activités de certification médico-légale pour les médecins MSF. L'objectif est d'éviter d'exposer les médecins au contact avec les agresseurs et les autorités policières et judiciaires, dans un souci de sécurité et de préserver l'indépendance d'MSF vis-à-vis de ces structures de pouvoirs.* » (rapport directrice juridique, août 2006).

En même temps que la prise en charge médicale s'affine, se constitue donc une série de pratiques destinées à réduire l'exposition des patient(e)s et du personnel au moment du soin, sur le lieu du soin : nous voyons là se dessiner une responsabilité face à notre propre action d'abord, dans l'exigence d'une action « *de qualité* » avant toute chose, c'est-à-dire avant d'aller porter notre regard ailleurs. Cette responsabilité sur notre propre action est-elle alors extensible et jusqu'où ? Y a-t-il place pour une responsabilité portant sur des situations de violence où l'action de MSF n'est pas directement en jeu ? Comment de telles situations de violences connues de MSF mais indépendantes de son action médicale sont-elles gérées ?

AU-DELÀ DU SOIN, FACE AUX VIOLENCES : ÉLARGISSEMENT DE LA 'SPHÈRE DU SOIN', DÉPLACEMENT DES LIMITES

Les questions posées ci-dessus nous entraînent sur le terrain des limites : dans un environnement tel que celui du Nord Kivu, où, en sus des combats, sont perpétrées des exactions généralisées et quotidiennes sur la population, la violence n'est-elle qu'un contexte de l'action ? Il convient de se demander à quelles conditions, dans quelles situations la responsabilité de MSF se trouve mise en jeu, hors d'une 'sphère du soin' (dont on pourra discuter les contours) ; et si responsabilité il y a, est-elle circonscrite de façon nette et comment ?

Poser la question des limites de l'action, c'est interroger nos pratiques dans plusieurs directions : celle de la limite intérieure, la responsabilité minimale, à laquelle on ne peut se soustraire sous peine de perdre son humanité ou de condamner le sens de l'action – une limite 'morale' en quelque sorte. Celle de la limite extérieure, au-delà de laquelle nous sortons de notre rôle, cédant à ce que certains nomment une « *tentation droits-de-l'homme* », une « *dérive protectionniste* » – une limite institutionnelle établie dans un souci de cohérence de notre « *mission sociale* ». Ces deux limites sont sans cesse retravaillées, déplacées, à travers la mise en débat de l'action concrète. Entre elles, dans l'espace qui les sépare, se dessine le champ 'qui est le nôtre' où, à côté des pratiques normales, légitimes, systématiques (qu'il serait donc inacceptable de ne pas avoir), se trouve toute une série de pratiques au statut plus mouvant – certaines sont encouragées, d'autres simplement tolérées ; certaines sont nouvellement entrées dans le champ, ou en voie de systématisation, d'autres au contraire en voie d'expulsion au-delà la limite extérieure du 'rôle MSF'.

Concrètement, nous parlons ici de pratiques mises en œuvre face à des violences dont MSF a connaissance, ou est témoin, ou que MSF anticipe ou craint, et ce, hors de cette sphère du soin qu'elle considère comme son champ de responsabilité incontournable.

Nous nous intéresserons d'abord au traitement par MSF des risques encourus par les victimes sur les routes, **en aval du moment du soin**. Dès le début de la mise en place de l'offre de soins pour les victimes de violences sexuelles, l'idée de transports gratuits (payés par MSF) fait partie du dispositif, pensé en priorité pour faciliter, encourager la venue de patientes. Les dangers liés à la présence d'hommes en armes aux abords des routes font partie du décor, donc de ce sur quoi MSF ne peut avoir de prise ; leur particulière acuité après le coucher du soleil n'est pas envisagée différemment. Ainsi, présents comme contexte, ces risques sont absents du champ de préoccupation de MSF. Cette absence n'apparaît par contraste qu'après coup : *« ça nous est arrivé, MSF a fait des erreurs, en remettant des gens sur la route le soir. On s'est dit après coup qu'on s'était bien plantés. Ça s'est produit, et puis le RT demandait où était une patiente, on disait 'on l'a renvoyée hier soir', et il a réagi, on s'est dit 'merde'... »*. Cette prise de conscience donne alors lieu à des décisions concrètes, bientôt systématisées en une stratégie de réduction des risques qui identifie des espaces de danger accru à éviter, sans prétendre atteindre une sécurité parfaite. L'institutionnalisation semble intervenir courant 2005, avec la mise en place de procédures :

« Sur Béni par exemple on recevait beaucoup de femmes envoyées par des ONG de la zone de Ruwenzori, on recevait souvent 4-5, 10 femmes dans la journée, on leur payait le transport, puis l'hôtel, elles étaient vues, on re-payait l'hôtel, puis le surlendemain on s'assurait qu'elles retournent dans des transports relativement sûrs. C'était prévu, c'était intégré dans le fonctionnement, dans le budget ; c'est toujours des cas qui se présentent, puis on y réfléchit au fur et à mesure, puis on essaie de systématiser un peu plus... – Mais on se pose la question, alors qu'auparavant on ne se la posait pas ? – Oui. » (entretien ex-coordo Nord Kivu, sur la période début 2005-début 2006)

Un an après, en 2006, sur le projet Rutshuru qui a bénéficié des leçons apprises sur les autres missions, l'idée que l'on est concerné par les dangers de la route semble devenue une évidence : *« on ne laissait jamais sortir quelqu'un à la tombée de la nuit » ; « tout ce qui se passe avant et après l'hôpital est une mise en danger aussi ; physiquement puisque sur Rutshuru les violences s'exerçaient sur les routes »* (entretien RT Rutshuru, portant sur la période de l'été 2006). Ainsi, le souci de sécurité dans le soin porte désormais également sur les moments de déplacement qui l'entourent – une extension de la sphère du soin comme sphère de responsabilité de MSF.

On peut avoir un autre aperçu de la façon dont une problématique 'entre dans le champ' avec **l'enjeu des récidives de viols**, ou des risques de récidive. Cette question est absente des sitreps, que ce soit comme problème ou comme information, jusqu'à l'année 2006. Dans les rapports de terrain jusqu'à début 2006, la rubrique « VVS » est la plupart du temps traitée de façon très succincte, à travers les chiffres de « *nouveaux cas* » (toute personne se présentant pour viol étant un nouveau cas) et leur provenance, et les chiffres de cas revenant pour suivi¹¹⁵. C'est souvent l'augmentation du nombre de cas provenant d'une zone qui est soulignée, en tant que « *baromètre pour déterminer les zones de troubles* » (sitrep général février 2006). Mais ni le profil des agresseurs ni celui de la victime

115. On est bien conscient que le rapport mensuel ou le sitrep hebdomadaire ne sont pas l'unique voix du terrain, que beaucoup de discussions se produisent précisément en marge de tels documents, et qu'il serait hasardeux de tirer des conclusions sur la base unique de ceux-ci. Ceci étant dit, les tendances que l'on peut y déceler nous informent sur ce qui est mis en avant ou tu, ce qui est l'objet d'attention de la part du desk, sur le type d'informations considéré comme pertinentes à faire figurer dans la photographie de l'action qu'est le rapport. De fait, début 2006, à la suite de la visite du consultant sur les violences sexuelles, on observe un infléchissement de la façon de parler de celles-ci : moins d'abréviations, davantage de narratif, des données moins désincarnées.

ne font l'objet d'un traitement spécifique. Des cas de récidive ou de viol par personne connue sont mentionnés, sans donner lieu à des commentaires particuliers de la part du terrain : en juin 2006, on peut lire dans la rubrique « VVS » : « à noter, un cas pour lequel il s'agit du 4^{ème} épisode, et un cas de 2^{ème} épisode », sans commentaire particulier. Le desk note dans la marge : « récidive ? protection ? » (sitrep Kayna semaine 21, juin 2006). Ailleurs, on peut lire : « ce mois-ci, 3 cas d'agresseurs connus de la victime, dont un cas où l'agresseur est le beau-frère de la victime et un autre cas où il s'agit d'un voisin » (sitrep juillet 2006). Le seul commentaire concerne l'action entreprise par les victimes : « aucune plainte n'a été déposée ». Probablement, des situations particulièrement aiguës viennent parfois à la connaissance de MSF et sont alors traitées au cas par cas, sans que cela apparaisse dans les documents, ainsi que l'évoque l'ex-coordo Nord Kivu :

« [Est-ce qu'on s'est posé la question de savoir, à propos par exemple du viol par personne connue, si une femme va pouvoir rentrer chez elle, etc ?] – C'est arrivé, oui. C'est vraiment du cas par cas. C'est parce que des cas se sont présentés [qu'on s'est posé la question], par exemple des parents qui nous disent 'on sait que c'est l'oncle, ça va se reproduire'. Soit on a offert d'installer les gens à Goma, ou de leur payer le transport s'ils ont de la famille ailleurs, on leur dit qu'ils ont un certificat médical s'ils veulent porter plainte... ça ne va pas tellement plus loin que ça » (entretien ex-coordo Nord Kivu).

Courant 2006, ce problème émerge de plus en plus comme un enjeu. La RT nouvellement arrivée à Rutshuru l'a ressenti ainsi à l'été 2006 :

« On a voulu mettre en place un suivi – qui sortait ? qui revenait ? – et on s'est rendu compte qu'il y avait des femmes qui revenaient pour des (...) 'deuxième viol'. Et là on s'est dit 'Waw'. Je pense que c'était la première fois que ça se posait, sachant que le poste de RT Rutshuru a été beaucoup occupé par la capitale : tu fais tourner la boutique, il y a un déficit de suivi. Je me suis dit 'bon', tu repenses au texte de Brauman sur 'médecin tortionnaire...', tu te dis 'qu'est-ce que je fais ? » (entretien).

Intervenant peu après, la visite de la directrice juridique de MSF semble constituer un tournant sur le traitement de la question. Son rapport de visite pose la persistance du danger comme une préoccupation légitime de MSF :

« S'agissant d'une attaque, on pourra espérer que la victime n'est plus en danger à titre individuel. Par contre dans d'autres situations la victime a été identifiée comme une personne isolée et vulnérable et reste peut-être de ce fait sous la menace permanente de récidive de la part de l'agresseur. Il est important de chercher à identifier ces éléments structurels de vulnérabilité pour tenter d'y remédier avec la victime et d'autres partenaires. Le risque étant la récidive et de recevoir une même victime plusieurs fois pour le même crime commis par le même agresseur » (rapport de visite, août 2006).

Ainsi décrite comme un phénomène lié à une série de conditions de vulnérabilité, dont certaines sont structurelles, la récurrence de violences est abstraite de la fatalité qui l'entourait. L'idée de n'intervenir que sur ses conséquences perd de son caractère d'évidence, parce qu'elle apparaît comme un 'échec à protéger'. En ce sens, on est invité à tenter d'identifier des espaces de possibles où intervenir, en commençant par aller à la recherche d'informations plus précises.

De nouvelles questions sont incluses dans le questionnaire du dossier médical : « la victime a-t-elle un endroit sûr où rester / a-t-elle quelqu'un pour l'aider ? ». « Ce que MSF cherche à savoir c'est si la victime reste en danger après son agression et s'il y a un risque particulier à la renvoyer chez elle ». Le rapport passe en revue les éléments favorisant la vulnérabilité individuelle et collective, et les réponses possibles de MSF : « Concernant les cas individuels, MSF pourra garder la victime à l'hôpital le temps de comprendre la situation et de trouver une solution adaptée (éloignement de la victime, changement de résidence, prise de contact avec d'autres membres de la famille...) » ; concernant les cas collectifs, il recommande, après identification des « schémas de violence

collective», de sensibiliser différents groupes impliqués (victimes ou auteurs de violences). A partir de cette période, les récidives / agressions par personne connue font l'objet d'un traitement particulier. On voit ainsi apparaître des statistiques sur le profil des agresseurs, sur les récidives¹¹⁶. On peut également noter que dans les premiers mois de 2007, la mention spécifique de viols sur enfants fait son apparition : « 35% de civils, 2 cas de récidives, 2 cas de petites filles ayant nécessité des soins chir[urgicaux] » « toujours une proportion en augmentation de civils inconnus ou connus, le plus souvent responsables des viols chez les très jeunes filles » (sitrep médical mars 2007). De fait, l'attention portée sur les mineures a également crû à la suite du passage de la directrice juridique : selon le desk, celle-ci a eu le mérite de faire émerger, au sein de la violence généralisée qui constitue la 'norme' pour les équipes en RDC, des formes de violences qu'il nous faut refuser de considérer comme 'acceptables'. En somme, elle a posé une limite, celle du viol sur enfants, qu'on « ne peut laisser passer » (discussion RP desk).

S'il y a récolte de données nouvelles, plus ciblées, plus détaillées, les rapports ne contiennent cependant pas d'indications **d'actions concrètes** par les équipes MSF. Il n'y a pas d'institutionnalisation au sens où des procédures seraient mises en place afin de traiter différentes situations. Mais toute action entreprise en vue de mettre à l'abri une personne précise qui en exprimerait le besoin ou qui s'inquiéterait de la persistance d'un danger est encouragée, soutenue par le desk : « tant qu'on peut faire quelque chose, on ne va sûrement pas se l'interdire ». Pour les cas individuels, il s'agit d'une gestion « au cas par cas, informelle » qui peut consister à soutenir financièrement la réinstallation d'une personne ailleurs, à la référer à une organisation. L'attention particulière accordée à la problématique des viols sur enfants se traduit aujourd'hui surtout par des efforts pour les rendre visibles en interne ; il a par exemple été décidé que le médecin devrait systématiquement être présent dans la consultation et que ces cas apparaîtraient séparément dans les rapports. Pour les cas non liés à une vulnérabilité spécifique, circonstancielle ou structurelle, les équipes tentent malgré tout des éclairages : « On a essayé de comprendre où les viols se passaient le plus fréquemment, puisque Rutshuru est sur 4 grands axes routiers, moi je travaillais vraiment avec ça pour voir s'il n'y avait pas des corrélations » (entretien RT Rutshuru).

En somme, les limites entre 'ce qu'on fait' et ce qui excéderait notre champ de légitimité (ou simplement notre champ d'action) ont été déplacées, nous conduisant à inclure dans ce champ de nouvelles pratiques liées à la récurrence de violences ou à la persistance de danger sur une personne, sans pour autant les rendre systématiques. Ces pratiques sont très probablement appelées à changer à mesure que le recueil de données sur ces nouvelles catégories affectera la façon dont se constitue, sur le terrain et au siège, une photographie de la situation.

En ce sens, les développements ci-dessus l'auront largement montré, le **recueil d'information** est au fondement même de la volonté de ne pas exposer ou de mettre à l'abri, puis de sa traduction en actes. Sans savoir, sans comprendre, aucune situation de danger ou d'exposition à un danger ne peut être prévenue ou gérée. Une volonté de savoir qui est sans cesse retravaillée, ouvrant de nouveaux espaces d'inquiétude.

116. Ainsi : « demande aux terrains de collecter, à partir de maintenant, les données suivantes : récidives de VVS sur des femmes déjà traitées par MSF ; (...) » (point Nord Kivu semaine 37, sept 2006). Rubrique VVS : « recueil de témoignages de violences et de récidives » « meeting avec Unicef, UNFPA, (...) nous avons abordé le problème des récidives et de la protection en général » (sitrep septembre 2006). « 39 cas de récidives ce mois-ci » (sitrep octobre 2006). On remarquera que la protection est ici entendue dans son sens le plus concret, le plus individuel (protection de personnes précises identifiées comme étant en danger). Concernant les agresseurs connus, l'information est récoltée mais ne donne pas lieu à un questionnement systématique sur la probable persistance du danger (discussion RP, ARP desk RDC).

3 - VIOLENCE, PROTECTION : MEANDRES D'UN POSITIONNEMENT

A côté des pratiques concrètes de mise à l'abri ou d'évitement de l'exposition, il nous faut considérer à présent les différentes modalités de prise de parole en lien avec les violences. Pourquoi parler, de quoi parler ? Il semble que la généralisation et la chronicité des violences, la fragmentation des acteurs, leur absence de visées politiques majeures, atténuent aujourd'hui l'idée d'une pertinence à se positionner publiquement sur les violences au Nord Kivu. Or, il n'en a pas toujours été ainsi ; en atteste la prise de position publique sur l'Ituri en 2003 – qu'elle ait été d'emblée contestée ne doit pas interdire de la considérer comme un moment qui nous parle de MSF.

Alors, changement de contexte, changement de culture ? sans prétendre trancher la question, nous tenterons de l'éclairer grâce à la comparaison entre différents moments de positionnement sur les violences.

ARTÉMIS 2003, UNE PRISE DE POSITION PUBLIQUE CONTESTÉE

Présente à Beni depuis fin 2002, MSF-F se trouve positionnée à proximité de la zone extrêmement instable qu'est l'Ituri début 2003. Par ailleurs, MSF-Suisse est présente à Bunia, qui en est le chef-lieu.

Alors que les troupes ougandaises qui occupaient la zone prévoient de se retirer le 24 avril 2003, l'inquiétude s'accroît à MSF quant à la possibilité que les groupes rebelles procèdent à des massacres dans la population sur des critères ethniques. Un *briefing paper* daté du 22 avril est établi en amont de démarches de MSF auprès du Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU à New York, démarches qui ont pour objectif d'appeler à une augmentation des moyens de l'ONU en vue de la « protection ». Evoquant dans ce document une « radicalisation de la violence » qui confine à la « logique génocidaire », MSF exprime sa préoccupation et « s'inquiète des mesures concrètes prévues pour garantir la protection des populations civiles pendant et après le départ des troupes ougandaises ». Le document se réfère aux « graves échecs » des missions de protection des populations dans des situations du passé (comme le génocide au Rwanda) et indique implicitement que la situation présente leur est comparable : un moment de négociation d'accord de paix qui peut dégénérer en épisode de violence extrême. Il conclut : « pour éviter que les populations ne paient de leur vie le prix d'une ambiguïté fatale de la mission de l'ONU, MSF demande aux Etats impliqués dans le processus de paix que des garanties concrètes soient données quant aux moyens humains et matériels déployés par l'ONU pour assurer efficacement la protection des populations civiles... » (*briefing paper*, 22 avril 2003). Une réunion inter-sections a lieu le lendemain ; les participants y discutent de l'opportunité de rendre public un rapport sur la situation des civils en RDC. Parmi les arguments pouvant justifier une telle initiative, on peut lire : « appuyer une demande claire de renforcement et de clarification du mandat de la Monuc quant à la protection des populations civiles ».

Début mai, des combats intenses ont lieu à Bunia. Du 9 au 12 mai, ils se généralisent contre les civils ; des « centaines » de personnes sont tuées, dans un contexte de violence extrême, où sont mobilisées des rhétoriques et des motivations ethnicistes. Plusieurs ONG procèdent tour à tour

à des appels : le 12 mai, Oxfam appelle les Nations unies à « *protéger la population* ». Les 8 et 21 mai, Human Rights Watch (HRW) réitère ses demandes de déploiement d'une force rapide en Ituri : « *seule une intervention d'urgence peut mettre fin à ces massacres continus* ». Le 22 mai, Merlin soutient la réponse coordonnée en Ituri. Le 30 mai, Oxfam demande le déploiement immédiat d'une force de réaction rapide. Le 6 juin, HRW adresse une lettre au Conseil de sécurité de l'ONU demandant une intervention rapide pour la protection des civils et la cessation de l'impunité, ainsi qu'un renforcement du mandat. Du côté de MSF, un briefing a lieu auprès de membres du State Department et du Conseil de sécurité, où l'idée d'une imminence, du risque du 'trop tard' est mise dans la balance : « *to brief them on the situation and remind them that if they don't act now, they will be left to count the bodies (remember Rwanda / Arusha tribunal and Srebrenica)* » (Chargée de communication MSF-F, update téléconférence, 15 mai 2003).

Finalement, l'envoi d'une force intérimaire pilotée par l'Union européenne est décidé par le Conseil de sécurité ; le déploiement des forces françaises qui la composent commence début juin. Cette force, dénommée Artémis, a pour mandat de sécuriser la ville de Bunia jusqu'à septembre.

Un décalage apparaît alors entre sections, et au sein d'elles, entre **différentes conceptions du positionnement public de MSF** – face aux media d'abord, puis au cours de l'élaboration d'un rapport sur la situation des civils en Ituri, début juillet.

L'idée d'un rapport émane de MSF-F qui, du fait de sa présence à Beni, porte secours à des personnes ayant fui Bunia. Toutes les sections sont cependant impliquées. Une collecte de témoignages est effectuée auprès de ces déplacés sortant de la forêt ; tous décrivent une situation de violences extrêmes, délibérées, voire systématisées, ce qui suscite le sentiment chez beaucoup d'une urgence à alerter – où nécessité de transmettre la parole et volonté de prévenir de nouvelles violences sont probablement entremêlées¹¹⁷.

Le premier draft du rapport, qui procède de ce sentiment d'urgence, laisse une grande part à la description des violences subies, et affirme clairement le besoin de davantage de protection, donc d'augmentation des moyens de la force internationale : les tentatives de résolution du conflit dans le cadre de l'ONU « *doivent prévoir une capacité réelle de protection des populations menacées* » car « *les conflits récents au cours desquels des forces d'interposition de l'ONU ont été déployées nous enseignent qu'elles ne sont nullement une garantie de sécurité pour les populations, si elles ne sont pas au service d'une politique soucieuse de sécurité* » ; la communauté des Etats « *doit se préoccuper de protéger en urgence les personnes les plus menacées* ». Pour finir, le rapport qualifie la présence internationale de « *cosmétique* », puisqu'elle n'a pas permis « *d'empêcher les massacres et atrocités* » : la Monuc a démontré « *son incapacité à garantir une quelconque protection pour les civils* » et la force intérimaire a un mandat inadéquat. La dernière partie souligne que « *les initiatives internationales, qu'elles visent à une résolution politique de la crise ou à la mise en application d'accords de paix, doivent avoir pour absolue priorité la protection des populations* » (draft, juillet 2003).

Les échanges autour de ce draft, qui est relu par toutes les sections, font apparaître des attentes divergentes envers le futur rapport. A peu près tous s'accordent sur l'objectif qu'est l'obtention de « *plus de protection* », mais le contenu précis du message à faire passer varie. Pour MSF-H, c'est sur l'idée d'un renforcement de la protection et son application concrète (le mandat de la force internationale) qu'il faut insister, plutôt que sur un constat négatif donnant l'impression

117. Recueil effectué par la chargée de comm' MSF-F. On notera qu'ici, comme constaté ailleurs, la volonté de prendre position publiquement va de pair avec une relative distance d'avec le 'cœur de l'action' (Bunia). C'est MSF-F, non MSF-CH, qui a l'initiative première.

qu'aucune action ne peut réussir¹¹⁸. A MSF-F, les auteurs du draft, après avoir rappelé qu'à côté de la protection, l'augmentation de l'assistance est également un objectif à court terme, insistent en particulier sur la pertinence pour MSF de rappeler à la communauté internationale le décalage entre discours et réalité¹¹⁹. D'autres enfin, à MSF-F et ailleurs, critiquent l'aspect « *droits-de-l'homme* » du rapport, que rien ne distinguerait d'un « *rapport HRW* ».

Au final, le rapport est remanié dans le sens d'un point de vue beaucoup plus affirmé sur l'intervention internationale, et innervé de bout en bout par l'idée de l'illusion, des fausses promesses. Le titre du rapport final, *Ituri, promesses non tenues ? un semblant de protection et une assistance inadéquate* (25 juillet) est à cet égard parlant¹²⁰. Le mot de « *protection* » apparaît en négatif, pour pointer le manque ou l'insuffisance : « *MSF souhaite souligner l'incapacité des récents déploiements militaires à protéger réellement les populations civiles en Ituri...* » « *la Monuc (...) n'a pas eu les moyens d'empêcher les massacres...* ». La seule mention 'positive' de la protection est formulée au passé : « *En avril, MSF avait d'ailleurs demandé au DPKO de l'ONU de prendre des mesures concrètes pour garantir la protection des populations civiles...* ». Une façon de souligner encore l'absence de détermination politique, voire le cynisme d'Etats qui sont au courant mais n'ont rien fait pour agir à temps. La demande formulée est donc, non d'augmenter la protection, mais de s'abstenir de tromper les populations : « *témoin de ces douloureuses expériences [Rwanda et Bosnie], MSF demande instamment à la communauté internationale de ne pas donner une fois de plus de dangereuse illusion de protection à la population civile d'Ituri. Quelles que soient ses décisions à venir sur la forme et le mandat du dispositif international en Ituri, MSF appelle le conseil de sécurité à respecter pleinement ses promesses...* ». Le CP paraissant le même jour dénonce « *l'absence de protection* » et « *l'absence de volonté politique de la communauté internationale* ».

Le rapport fait assez vite l'objet de critiques en interne concernant son insistance sur la défaillance de l'ONU au dépens d'une description plus nuancée de la réalité. Fin août 2003, de retour de RDC où il a constaté les réactions au rapport (dont il a suivi l'élaboration), un membre du CA souligne : « *il faut noter très clairement (ce que, à mon avis, le rapport MSF du 25 juillet n'a pas fait assez nettement) que la présence de la force internationale intérimaire a réellement fait cesser les exactions des milices en armes pendant la journée dans Bunia* » (compte-rendu du CA, 29 août 2003). Les tensions générées par le rapport sur le terrain, les vives réactions de la part du ministère de la Défense français, ont pu contribuer au désaveu dont il fait l'objet après coup. Aujourd'hui, l'impact et l'intérêt du rapport sont contestés, du fait même qu'il n'a pas fait l'unanimité lors de sa sortie¹²¹. L'épisode nous paraît néanmoins intéressant à de nombreux égards pour

118. « *The international community should do its utmost to guarantee protection of the civilians mostly threatened by violence* » ; « *last paragraph on page 3 might give the impression that nothing is enough not can be done (sic) while we should stress [that] something needs to be done!!* » « *one immediate issue (...) is what the new mandate of Monuc will look like* » (une membre du HAD, MSF-H, 1 juillet 2003).

119. Le desk MSF-F prône de ne pas faire de prescriptions précises, tablant sur la pression que l'opinion publique ne manquera pas d'exercer, mais « *in the meantime we go straight to some implicated political bodies to recall them that we will be on their back every time they will pretend to act for the protection and assistance, and they won't, or won't do enough* » (mail desk RDC, 2 juillet). D'autres personnes impliquées au siège « *doute[nt] de la pertinence de publier un rapport sur l'Ituri sans positionnement sur le mandat de la force de protection* » à ce stade, alors que la médiatisation est déjà réelle (mail adjoint responsable juridique, 12 juillet).

120. Les modifications des autres titres le sont également : la partie 1, initialement intitulée « *la guerre et la terreur, avant le mois de mai* », devient « *une force internationale intérimaire en renfort : promesses non tenues ?* ». La partie 2, « *la guerre dans Bunia : une vague de violence qui submerge toute la population* » devient « *la guerre au temps de la Monuc* », etc.

121. Pourtant, l'élaboration de ce rapport, si elle a pu être sinueuse, n'a pas été clandestine (le fait que le rapport soit sorti en pleines vacances d'été est souvent mentionné pour le suggérer). Certes, il semble que le desk a été laissé seul avec pour tâche de finaliser le rapport à partir des critiques sur l'orientation trop « *droits de l'homme* » du draft ; ceci ne signifie cependant pas que les personnes impliquées aient été tenues à l'écart des dernières versions (discussion chargée de comm'). On peut également penser que le rapport a souffert d'une absence de légitimité liée à l'absence d'une personne d'autorité pour le porter.

éclairer la suite. Il nous semble en particulier que ce rapport se situe au terme d'un infléchissement dans la façon de prendre position publiquement, dont il constitue en quelque sorte le pivot :

- sur l'**appréciation des interventions armées au nom de la protection** – d'une part, il s'inscrit dans la lignée de prises de position publiques pour la « *défense de populations en danger* » de la fin des années 90 (faites dans le sentiment d'urgence impérieuse face à l'imminence de tueries), tout en en amendant le contenu : il ne s'agit plus d'appeler à une intervention en vue de la protection (comme en 1996 au Zaïre), mais de pointer le spectre de l'illusion de protection. Ce faisant, le lien avec les promesses non tenues du passé est tissé – on a vu la prégnance des références à la Bosnie comme au Rwanda. La dénonciation de fausses promesses demeure en substance un appel à respecter celles-ci. D'autre part, le rapport signe la fin de cette lignée : après lui, on ne verra plus, nous semble-t-il, de référence à la protection comme objectif, comme idée souhaitable, ni d'appels aux armes'. En effet, d'une critique de l'illusion de protection donnée aux populations par une communauté internationale peu déterminée à agir, on est passé à la critique d'une illusion de MSF face à la notion de protection, dont il faut s'affranchir¹²². Ce déplacement, qui n'est pas totalement nouveau, est ici comme définitivement entériné. En somme, en simplifiant à l'extrême, on se situerait ici au terme de différents moments de prise de distance d'avec la notion de protection : remise en cause de l'idée que MSF aurait un rôle ou une capacité à protéger (Srebrenica, Kibeho); ensuite, critique des échecs de la communauté internationale, appels à protéger réellement (Zaïre 1996); puis, appels à tenir ses promesses et critique des illusions entretenues (Ituri); enfin, critique de l'illusion chez MSF que des interventions armées puissent 'apporter' la protection (comprise comme un état presque parfait, stable, statique, de sécurité généralisée), qui achève de frapper la notion du sceau du doute (après 2003). Ce mouvement donne lieu à la complexité observée aujourd'hui dans les positionnements – internes et externes – sur les interventions internationales : reconnaissance en interne des aspects positifs que peuvent avoir certaines interventions, critique de fond sur l'idée même d'une guerre au nom de la protection, idée d'une illégitimité à se prononcer en général, concurrencée par l'idée inverse que l'on n'appelle pas aux armes mais que l'on peut se prononcer contre une intervention, etc.

- sur le **champ de légitimité et le contenu de la communication publique de MSF** – le rapport se situe dans le contexte du resserrement, depuis 2001, de la communication sur son « *objectif premier* » qui est d'« *obtenir (...) des secours plus efficaces* » (RM 2001-02). Articulé autour de l'idée de qualité, ce resserrement implique un accent mis sur la responsabilité propre de MSF face à son action, et la disqualification relative du renvoi des autres acteurs à leurs responsabilités, où MSF distribuerait « *les bons et les mauvais points* ». En ce sens, le rapport 'va trop loin', et l'on peut émettre l'hypothèse que son manque de nuance nourrit l'idée d'une faible légitimité à se positionner sur ce terrain de la critique de l'action des autres. Par ailleurs, le rapport intervient également à un moment charnière concernant le contenu et les méthodes de la communication MSF, avec la remise en question du recueil de témoignages. En l'occurrence, ce recueil est au cœur des débats pendant l'élaboration du rapport¹²³. Par la suite, il est de fait largement

122. Voir le rapport moral 2003-2004, cité dans le corps de l'étude (Partie 3, section « *MSF et la responsabilité de protéger* ») : « nous avons vu resurgir, dans nos discussions sur les conflits, des appels à la protection internationale qui m'ont semblé peu réalistes. (...) Nous ne devons pas nous faire les propagandistes de telles illusions ».

123. Lors de sa réponse aux critiques du draft, l'adjoint note que la question est de savoir si l'on veut ou pas publier quelque chose à partir du travail de recueil de témoignages effectué par la chargée de comm', pour appuyer les demandes et réserves sur l'intervention internationale (mail responsable juridique, 12 juillet 2003). Discussion chargée de comm' également. Pour celle-ci, en s'interdisant de recourir à cette méthode qualitative de recueil d'information, non seulement on affaiblit la possibilité d'indignation (que les histoires concrètes de gens suscitent naturellement) mais encore on s'interdit l'accès à certains éléments de compréhension.

moins pratiqué, laissant la place à un recueil de données, donc une communication, beaucoup plus axés sur l'épidémiologie.

VIOLENCES, OPÉRATIONNALITÉ, PAROLE

Après le coup de projecteur sur 2003, il convient de porter le regard sur les positionnements de MSF à propos des violences et/ou de la protection dans les années qui ont suivi ; de fait, ils ont été beaucoup moins nombreux – que le rapport sur l'Ituri ait joué un rôle inhibant est une hypothèse probable, mais qui demeure insuffisante à rendre compte de la totalité des évolutions. Y a-t-il aujourd'hui une place pour une mention des violences dans les prises de paroles, et si oui dans lesquelles, sous quelle forme ?

Premier constat émanant de la revue des prises de position de MSF depuis 2003 : relativement à d'autres pays, le positionnement de MSF sur la RDC (et sur les violences qui y sévissent) aujourd'hui n'inclut pas de **prises de position publiques fortes** (rapport, communiqué de presse). Aucun rapport n'a été produit depuis 2003 sur la RDC¹²⁴. La « *communication* » (ou le « *témoignage* » ou « *l'advocacy* ») est globalement absente comme enjeu dans les sitreps ou échanges desk-terrain ; elle est également absente comme rubrique des fiches projet depuis 2005 – année qui voit se développer un autre type de communication publique s'appuyant sur une temporalité différente (production d'un film, exposition de photographies sur les violences au Katanga, comme zone oubliée au sein d'un conflit lui-même oublié ; invitation d'A. Vallaëys à visiter un projet en vue de son livre, etc.). En 2006, des media ont visité le Nord Kivu (CNN, BBC, TF1, ...), en revanche la pertinence d'une « *communication MSF* » n'est pas apparue, dans un contexte de médiatisation importante autour des élections. Une communication publique sur la base de données précises, chiffrées, argumentées, décrivant ce que MSF fait et constate sur ses terrains, était envisagée pour le second semestre 2007 sous la forme d'un rapport (discussion RP desk, mars 2007), mais n'a pas vu le jour. De même, de 2003 à 2006, le nombre de communiqués de presse chute de façon drastique, en cohérence avec les évolutions plus globales évoquées ci-dessus et le souci d'élaguer une communication devenue très abondante¹²⁵.

De façon générale, la finalité d'un positionnement public plus étoffé n'apparaît pas nettement : « *j'essaie de voir quel serait l'intérêt de faire une communication plus générale du genre du rapport MSF-H au Darfour... là, on a accès aux populations, on a de bonnes relations avec les autorités, on a des relais locaux avec les Mai-Mai, les FDLR, on n'a pas eu d'incident majeur de sécurité...* » (entretien ARP desk RDC). Une explication avancée par plusieurs personnes, du terrain ou du siège¹²⁶.

124. Certes, le rapport *Ituri, la violence continue* est publié en août 2005 : mais il émane de MSF-CH, faisant suite à la cessation de ses activités à Bunia. Ce rapport vise à « *décrire la situation des populations en Ituri et les difficultés à leur apporter une assistance humanitaire* ». Y figurent une description détaillée des violences (« *directes* », « *indirectes* ») et une mention de la protection.

125. Soit, à partir du site Internet MSF : 7 communiqués en 2003 dont 2 sont repris de MSF-CH et purement informatifs (MSF « *envoie un cargo* »...); 2 communiqués en 2004, sur des problématiques humanitaires consistantes (Katanga, déplacés de Kanyabayonga, inquiétudes de MSF sur leur sort); 4 communiqués en 2005, tous repris de MSF-CH (sur l'enlèvement de deux expatriés ou la situation dans les camps d'Ituri); 2 communiqués en 2006, également de MSF-CH. Exception ou changement notable d'orientation, à l'automne 2007 toutefois, un CP émanant de MSF-F est diffusé, au retour d'une évacuation de l'équipe (l'une des nombreuses en 2007) après d'importants combats dans la zone de Nyanzale. Nous y reviendrons.

126. Sur les relations aux autorités : MSF a accès au plus haut niveau des autorités politiques et militaires, au niveau local (ce qui est loin d'être le cas dans d'autres pays) d'où un rapport différent à la communication extérieure (discussion ex-CdM RDC). Sur l'absence d'enjeux aigus (problème d'accès, de sécurité, etc) où communiquer aurait une valeur ajoutée : un CP, « *pour quoi faire ?* » quelle valeur ajoutée par rapport à un communiqué de l'AFP ? il y a là une conception 'utilitariste' de la communication (discussion ex-ARP desk RDC).

A chaque fois, ils voient mal quelle serait la plus-value d'une communication publique, tandis qu'ils imaginent aisément ses possibles effets négatifs : « *en même temps, quand on souhaite faire de la comm', c'est qu'on souhaite obtenir quelque chose, un meilleur espace de travail... là ça ne va rien produire du tout, ça risque même d'avoir l'effet inverse – moins de femmes violées vont venir nous voir, on risque d'avoir moins accès à certains axes (...) il n'y a pas de plus en termes d'opérations, on ne va pas plus alléger la souffrance des populations, je ne pense pas qu'on va avoir un impact sur la diminution du nombre de violences; je pense qu'on se ferait des illusions si on croyait ça* » (entretien ex-coordo Nord Kivu). Par ailleurs, la difficulté de communiquer publiquement sur des violences commises par des acteurs qui sont ceux-là mêmes avec qui nous négocions l'accès à des zones et des garanties de sécurité sur les routes est soulignée ; « *en tant qu'acteur médical et humanitaire, on diffuse nos rapports mais on ne va pas cibler de groupe* » (RP desk, discussion, présentation au CA 30 mars 2007).

Le cadre de référence qui apparaît ici associe la prise de position publique à la nécessité de faire valoir des enjeux liés directement à la délivrance des secours (entraves, absence d'espace, insécurité). L'absence d'espace de travail à négocier ou à forcer, associée à une sécurité de tous les instants à assurer, sont ici les éléments mis en avant pour expliquer la préférence pour l'information sur les violences à l'échelle locale et dans l'interaction de terrain (par opposition à l'alerte ou la dénonciation, à l'échelle publique, internationale).

Dans ce contexte, le contenu des **discussions tenues sur le terrain** avec les différents protagonistes est axé avant tout sur les éléments permettant que soit respectée l'action de MSF : présentations et explications répétées du travail effectué par MSF, de la neutralité et de l'impartialité, etc. Ceci étant dit, cet espace de 'discussion' avec les auteurs de violence peut être le lieu d'une interpellation générale, ne serait-ce qu'au moment de la diffusion du rapport d'activités. MSF procède en effet depuis plusieurs années à une mise à disposition régulière et documentée des résultats chiffrés de son activité de soin, à travers des rapports d'activité trimestriels que toutes les personnes interrogées citent comme le principal document de communication sur les violences. Diffusés largement dans le pays¹²⁷, ces rapports « *parlent d'eux-mêmes* » :

« Notre manière de communiquer, implicite, c'est déjà de donner tous nos rapports d'activité. Tu vois le nombre de blessés, de VVS, ça parle, quand même » (entretien ARP desk RDC). « MSF a fait sauter un tabou par rapport au viol, on a fait savoir qu'il y en avait beaucoup beaucoup » (ex-coordo Nord Kivu) ; « on a participé au fait que le viol soit aujourd'hui en débat » (Responsable des urgences, réunion des opérations, 20 juin 2006). [A la question de savoir s'il y a une place pour l'interpellation d'un groupe spécifiquement] : « Oui, quand on ramène nos rapports d'activité, et qu'on dit 'on a traité 2000 femmes violées sur votre zone, 80% le sont par des hommes en armes, vous ne pouvez pas dire que vous n'y participez pas'. Mais ça ne va pas tellement plus loin que ça » (entretien ex-coordo Nord Kivu).

Une interpellation qui n'apparaît jamais dans les sitreps, mais perce dans la discussion avec les personnes du terrain. Il s'agit d'exprimer des tendances, de citer des statistiques, parfois de souligner la contradiction entre le discours des groupes armés et la réalité constatée sur le terrain; voire de désigner des lieux dangereux, sans trop d'illusions sur l'impact, mais en espérant ainsi en quelque sorte faire comprendre que l'on n'est pas dupe, que l'on est présent et que l'on voit :

« J'allais voir les mecs de Nkunda, qui changeaient tout le temps, pour : 1) sécuriser l'ambulance... je disais 'il ne faut pas attaquer l'ambulance, il ne faut pas violer les femmes'
- tu disais des choses comme ça ?

127. Aux autorités, à l'armée, à la Monuc, aux différents groupes armés, au CICR, ... En tout 220 copies tirées chaque trimestre en 2004, dans leur extrême majorité destinées aux acteurs congolais (discussion ex-chef de mission RDC).

- oui, je disais des choses comme ça (...) Je ne pouvais pas me lancer dans un discours moraliste, et en même temps quelles ficelles vais-je tirer pour leur faire comprendre qu'ils n'ont pas le droit de faire ça ?! Donc quand ils disaient 'non, nous on contrôle tout, on protège les villages, on est là pour protéger...' je prenais mes chiffres, c'était ma seule réalité, sur laquelle j'étais capable de camper ferme sur mes positions, même si je ne me sentais pas vraiment dans une posture de supériorité, loin de là... c'est pour ça que j'ai autant travaillé sur la documentation » « moi les viols j'en ai parlé très souvent avec Mayanga (...) il n'en a rien à secouer mais tu le mentionnes ». [Sur la dangerosité de certains axes] : « je refaisais la route et j'allais voir tous les postes de commandement [de la 9^{ème} BI] : me faire connaître, être joignable, faire savoir que ça n'était pas normal qu'ils ne fassent pas leur travail. Qu'on n'était pas des rigolos enfermés dans leur hôpital » (entretien RT Rutshuru).

Il s'agit donc d'une interpellation générale ; les équipes ne dénoncent pas des événements précis qui ne seraient pas directement en lien avec l'action de MSF¹²⁸. L'expression d'une désapprobation sur des faits précis n'est envisagée que lorsque c'est MSF – ses biens, son personnel, ses structures – qui est l'objet d'une violation ou de violences ; ainsi après le pillage des membres du personnel congolais au lendemain de la paie, ou de la voiture MSF, ou quand des hommes en armes pénètrent dans les structures médicales, le coordinateur va-t-il se plaindre directement aux chefs des groupes armés impliqués (voir *supra*).

Opérationnalité exigeante, réactive, et par ailleurs non délibérément entravée par les acteurs locaux ; prise en charge médicale des victimes des violences ; nécessité d'assurer la sécurité au quotidien ; diffusion régulière de faits chiffrés au niveau local : autant d'éléments qui convergent pour suggérer que l'enjeu d'une parole publique est inexistant au Nord Kivu aujourd'hui.

Ainsi, par exemple, à la question de savoir si les MSF éprouvent des frustrations relatives au 'témoignage', il m'est répondu que « non, c'est la frustration de ne pas pouvoir rester alors qu'on a un boulot monstre [lors d'évacuations liées à la situation sécuritaire, en général courtes] (...) quand les gens reviennent [en France], ils sont emballés, ils te disent c'est génial, on est au cœur du truc (...) il y a quand même cette satisfaction de pouvoir agir sur le traitement des violences, de soulager un peu les souffrances de cette population » (entretien ex-coordo Nord Kivu). Les entretiens menés semblent indiquer que la capacité à être opérationnel affaiblit en retour le désir, l'impulsion ou le besoin de prendre la parole. Ceci fait écho à l'hypothèse – avancée lors des autres études de cas – que la propension à vouloir prendre position publiquement sur des violences à un moment précis est à comprendre en lien avec le sentiment d'impuissance opérationnelle (entraves à l'accès ; déséquilibre devenu intenable entre impuissance à empêcher des morts et capacité à sauver des vies ; ou entre impuissance à empêcher des violences et capacité à atténuer des souffrances, ...).

Toutefois, nombreux sont ceux qui – au-delà de l'existence ou pas d'enjeux liés à la délivrance des secours, au-delà de la question de la plus-value de la parole publique – déplorent de façon générale le silence de MSF sur la situation au Nord-Kivu. Plusieurs personnes ayant mentionné l'absence d'impact positif de la communication (cf *supra*) ont *en même temps* spontanément exprimé une sorte de regret que MSF ne parle pas davantage des violences au Nord Kivu. Ainsi, au moment même où il récusait l'existence d'une frustration liée à cette communication,

128. La seule fois où nous trouvons mention d'une telle pratique dans un sitrep, celle-ci considérée comme non pertinente : « pillages assortis de viol (qui devient systématique) ont été très importants (...) Des contacts ont eu lieu avec plusieurs autorités pour dénoncer ces faits », rapporte le coordinateur ; le desk réagit dans la marge : « ???? quelles autorités ? dire quoi ? quel message ? » (sitrep général août 2006).

le coordinateur Nord Kivu disait également : « *je pense qu'on aurait pu le faire beaucoup plus [communiquer publiquement], sur les VVS on pourrait le faire plus* ». On trouve également dans l'un de ses sitreps l'une des très rares occurrences de cet enjeu : « *beaucoup de passage de media lately [récemment] au Congo et c'est tant mieux, il faut continuer à parler de ces populations oubliées subissant des violences quotidiennes* » (sitrep juillet 2005). Au desk également, en 2005, la question de communiquer davantage se posait « *en permanence* », et un malaise était ressenti à l'idée de ne le faire que localement (discussion ex-ARP desk RDC, ex-chef de mission). Le CP publié à l'automne 2007 relève du même malaise ; c'est le sentiment d'avoir trop longtemps gardé le silence qui est avancé par le RP comme motivation à prendre la parole, à la suite d'une évacuation de Nyanzale comme il y en avait eu de nombreuses depuis l'ouverture du projet. Certains, pour qui il était grand temps qu'enfin « *on parle* » de la situation en RDC, se réjouirent ; d'autres ne virent pas l'intérêt d'un CP ne visant selon eux aucune amélioration concrète ni ne délivrant de message différent de ceux des autres agences.

Ces complexités ont été exprimées de façon saillante par un ex-chef de mission RDC lorsqu'il a questionné rétrospectivement le positionnement de MSF face à l'opération musclée de la Monuc en décembre 2005¹²⁹, opérant par-là même un retour critique sur ses propres décisions. En débriefing, il a ainsi déploré que face aux conséquences de cette opération militaire, « *on* » ne se soit « *pas posé d'autre question que celle de soigner* »¹³⁰ : « *n'aurait-on pas pu dire quelque chose, notifier que c'est contraire au DIH, que les conséquences sur la population civile [sont] extrêmement lourdes ? Ne serait-ce que se plaindre à la Monuc ?* ». Plus précise que le regret général exprimé par d'autres, sa critique porte sur un fonctionnement collectif qui, à force d'être tout entier axé sur l'opérationnel, sur l'exigence de réactivité extrême dans la prise en charge des urgences, nous amène à négliger l'analyse politique des situations. C'est le constat d'une sorte de routine, celle des turbulences quotidiennes et de la réactivité qui leur est liée : « *on ne s'est pas demandé ce qu'on pouvait faire* » ; « *on sait d'emblée qu'il va y avoir des dégâts importants, et on met en route la machine humanitaire* ». Certes, localement, le coordinateur s'est exprimé dans les « *forum avec Monuc, Ocha, etc, en disant qu'ils étaient gonflés de déplacer des gens pour faire des combats, que c'étaient des populations déjà déplacées* » mais il n'y a pas eu de discussion avec Kinshasa, « *on n'en a fait pas une communication active* » (entretien ex-coordo Nord Kivu) ni avant, ni après l'opération¹³¹. L'ex-chef de mission souligne que l'épisode de décembre 2005 n'est pour lui qu'un exemple ; ce qui y est pointé comme inquiétant n'est pas tant l'absence de communication publique que celle de la posture qui la rend possible : « *on ne parle pas politiquement en RDC, on n'a pas de réflexes politiques au Congo (...). Sur la durée de ma mission ce genre de question [dénoncer publiquement une situation] ne s'est pas posé* » ; « *il faut se forcer à avoir une analyse plus poussée ; ensuite on communique ou pas* ».

Ce questionnement est notable en ceci qu'il marque une sorte de rupture avec des pratiques constituées en normes non pensées, non discutées. De façon assez similaire, certains mettent en garde contre le risque que la pratique de la certification devienne le lieu d'une relative satisfaction, désamorçant alors l'émergence d'autres questions et notamment celle de la prise de parole. Cette tension entre deux modes d'action qui sont aussi deux acceptions communes du terme

129. En décembre 2005, les FARDC annoncent leur intention d'éradiquer un groupe rebelle, les ADF, de la zone de Béni. La Monuc se positionne en soutien des FARDC et demande à l'avance à Ocha d'organiser la prise en charge des conséquences humanitaires que cette opération pourrait avoir... Ocha réunit les ONG afin d'établir un « *contingency plan* » ; MSF demeure en marge de ces coordinations. Quand effectivement des déplacés affluent, MSF reporte la fermeture du projet Beni pour prendre en charge 25 000 d'entre eux à Linzo.

130. Notes personnelles sur le débriefing, 2006.

131. On peut ici penser à nouveau à l'impact à distance du rapport sur l'Ituri.

« protection » (juridique individuel / prise de parole) s'exprime lors de la discussion des limites de l'action. Ainsi en réunion des opérations, à la question « jusqu'où aller ? » (jusqu'où aller face à des groupes armés identifiés, y a-t-il un « lobbying » à faire, jusqu'où aller sur la protection ?), la RP répond qu'au quotidien « on s'en tient à la certification ». De son côté, la directrice juridique souligne qu'« aller plus loin ça n'est évidemment pas au niveau juridique. Ce serait terrible que le certificat devienne le cul-de-sac des responsabilités de MSF. Si on voit qu'on a une épidémie de violence, j'espère qu'on ne se dit pas qu'on va les aider à porter plainte, mais plutôt qu'on a une responsabilité de prise de parole publique, ou autre chose ! attention à ne pas techniciser la question !! »¹³².

Ce passage en revue des positionnements de MSF sur les violences au Nord Kivu nous a ainsi révélé une évolution dans le sens d'une moindre publicité et d'une moindre tonalité politique, concomitante – et peut-être indissociable – du renforcement de l'ancrage opérationnel autour de la prise en charge des violences. Une évolution qui nous renseigne sur la façon dont certains cadrages ont été opérés concernant le rôle 'légitime' de MSF, mais aussi sur le caractère irréductible des tensions qui traversent l'action – entre le souci pour l'individu et celui pour les enjeux collectifs, entre impulsion (de décrire, de parler) et réserve (décrire pour dire quoi ?). Ni les cadrages, ni la pertinence unanimement reconnue de cette action ne peuvent intégralement venir à bout de ces tensions, lieu d'une nécessaire réflexion.

* * * * *

En somme, c'est une certaine idée des limites qui apparaît à travers l'étude des opérations et des positionnements relatifs à la protection au Nord Kivu, un projet considéré parmi 'les plus MSF' que l'institution porte aujourd'hui. Limites extérieures circonscrites nettement, entre un champ MSF où la violence est devenue centrale – avec un effort majeur pour atteindre et prendre en charge ses victimes –, et ce qui excéderait ce champ – des prises de positions publiques sur la protection des populations, les violences en général, aux actions destinées à protéger des gens sans lien avec le soin. Seuil interne de la responsabilité sur les secours délivrés, et l'exigence de non-exposition qu'elle porte. Et, au croisement de ces deux axes de responsabilité, l'espace des négociations sur le sens des mots, sur l'extension des champs, sans cesse retravaillé dans la tentative de nourrir en continu le sens de l'action « au-delà du soin ».

132. Discussion suite à la présentation RDC, réunion des opérations, 20 juin 2006 (notes personnelles).

ANNEXE N°4
OCCURRENCES DE MOTS-CLÉS
DANS LES COMPTE-RENDUS DE CA
ET RAPPORTS MORAUX, 1978 - MI-2007

Les rapports moraux (RM) et comptes-rendus de conseils d'administration (CA) depuis 1978 ont constitué l'une des sources majeures de la présente étude. Au cours de la revue de ces documents, je retenais en particulier les passages dans lesquels apparaissaient soit une théorisation générale de notre rôle dans les conflits, soit des débats concernant des décisions et dilemmes dans des crises précises, face à des situations de violence ; de longues notes résultèrent de cette revue.

Il m'a semblé intéressant de donner à lire, à partir d'une recherche par mots-clés au sein de ces notes personnelles, comment évoluait l'usage d'un mot en interne sur les questions relatives à la protection. Trois mots-clés pertinents pour notre propos ont été retenus ; il s'agit des mots « protection / protéger », « droit(s) », et « civil(s) ». Sans prétendre représenter une photographie exhaustive du statut et de l'utilisation de ces termes à MSF, ce recensement permet néanmoins d'identifier des inflexions en résumant, en l'espace de quelques pages, trente ans d'usage d'un mot à propos de situations de belligérance dans les CA et RM.

OCCURRENCES DU MOT «PROTECTION / PROTEGER» (ATTRIBUE A MSF OU A LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE, ETC)

- CA 19 fév. 1984 : MSF en lice pour le prix Nobel : l'important, c'est « la **protection** que ce prix confèrerait à nos équipes »
- RM 1984 : Production d'une « charte pour la **protection** des équipes médicales humanitaires »
- RM 1986-87 : L'opinion publique : « en de nombreux endroits exposés, elle reste notre **unique protection** ».
- CA 22 juil. 1988 : Honduras : « Le HCR, **qui a pour mandat la protection** des réfugiés, a une position très difficile. Il tente de protéger les réfugiés contre les comités et contre l'armée hondurienne ».
- RM 1988 : « La pérennisation des camps de réfugiés dans le tiers-monde est source de multiples tensions pouvant elles-mêmes susciter **de graves problèmes de protection** ». « Nous avons, je l'ai dit, **un rôle important à jouer dans le domaine de la protection** contre les agressions extérieures ». « Au Sri Lanka, où **les problèmes de protection** – des équipes et de la mission – nous interdisaient de parler ouvertement... »
- RM 1989 : Mozambique : « cette mission qui a pour autre objectif important de **fournir aux réfugiés une protection** contre le refoulement ».
- RM 1990 : Réfugiés mozambicains au Malawi : « Les pays donateurs préférant la réinstallation dans le pays d'origine à l'assistance dans les camps, on est tenté de voir, derrière cette volonté qui heureusement ne se concrétise pas, la recherche de programmes finançables plutôt que celle de la **protection** ».
- CA 27 avril 1991 : Kurdistan ; description des camps : « (...) Existence d'un dispensaire. Mais

le problème réel n'est **pas celui de l'assistance mais celui de la protection** à apporter à des gens qui sont menacés ».

RM 1990-91 : Kurdistan : les faux espoirs autour du droit d'ingérence : « Cette action-là me paraît en fait relever de la **protection** internationale et de l'improvisation politique plus que de l'ingérence ».

CA 25 sept. 1992 : Somalie : aggravation des problèmes de sécurité avec l'arrivée des humanitaires : « MSF doit réfléchir à la question du paiement des gardes armés assurant la **protection des équipes** (...) ».

CA 5 mars 1993 : Somalie : débat sur la « **protection des équipes** » et la réduction de l'espace de travail

CA 27 août 1993 : Ex-Yougoslavie : mission exploratoire : « **manque de mesure de protection du HCR** vis-à-vis des musulmans »

CA 12 janv. 1994 : Réfugiés burundais au Rwanda : « le HCR délègue plus que jamais et n'assure plus la **protection des réfugiés** »

RM 1993-94 : Rwanda : « L'ONU a quitté le Rwanda [exécution de casques bleus] (...) On entend aujourd'hui qu'après le carnage, son excellence le SG pense **à envoyer une force de protection** ! pour garder les charniers ?! »

CA 24 juin 1994 : Rwanda : retrait de la Minuar : « nous ne disposons même plus de cette protection » Tanzanie : MSF refuse d'intervenir si certaines mesures ne sont pas prises, dont : « davantage de **protection officers HCR** ».

CA 16 déc. 1994 : Réfugiés rwandais : MSF-B « essaie d'entraîner des réfugiés vers la solution du retour (sans s'engager sur la sécurité) en favorisant les couloirs de **sécurité** et les camps de transit à l'intérieur du Rwanda (**sous protection de la communauté internationale**) en attendant de trouver une solution »

RM 1994-95 : Les réfugiés : statut qui leur confère « de moins en moins de sécurité, de **protection...** »

CA juin 1995 : Rwanda : « Nicolas de Torrente est chargé par Marc Gastellu d'une évaluation des opérations Rwanda de l'année passée (**protection, communication...**) »

CA 1er sept. 1995 : Camps de réfugiés rwandais, retrait de MSF-B et H : « ils se demandent aujourd'hui – **du point de vue de la protection des réfugiés** – si c'est le moment de partir ? ». Sécurité des expatriés en Bosnie : « pas de **protection** possible : pour le Serbe moyen, nous sommes ceux qui les bombardent ». Pour le PED, deux thèmes retenus : « **protection des populations** » et « accountability ».

CA 27 oct. 1995 : Mission exploratoire en Iran : « il n'existe actuellement aucune **protection des réfugiés** (auxquels on n'accède pas) ». Doit-on y aller ou pas : « il n'y a personne sur ce terrain et **il y a des gens dans un besoin de protection** ». Disparitions.

CA 26 janv. 1996 : Zaïre : « il faudrait être comme un poisson dans l'eau dans la population, en sachant que la **protection** de viendra pas d'en haut et des gouvernants. Nous devons réviser notre culture de la sécurité et revenir au témoignage factuel et non politique »

- CA 31 mai 1996: Liberia; pillages: « le choix est fait de parler des victimes et non du casse du siècle (pas pour la **protection des civils** mais pour la sécurité des équipes) »
- CA 28 juin 1996: Burundi: « ce risque d'une intervention tanzano-ougandaise semble se rapprocher (...) avec **un mandat de protection** de la société civile au Burundi » (qui causerait un départ de MSF)
- CA 29 nov. 1996: Grands Lacs: le rapatriement par l'APR/ les Banyamulenge est peut-être « essentiellement destiné à **désamorcer la velléité internationale de se mêler de la protection de ces populations**. Cela a marché au-delà de toutes les espérances »
- CA 24 janv. 1997: Discussion sur le Zaïre: « on a retrouvé une partie des réfugiés perdus (...) Il y a maintenant **un problème quant à la reconnaissance et la protection de ces personnes** ». Puis, « **la protection des réfugiés** était bradée à la nécessité de leur rapatriement immédiat »
- RM 1996-97: Exposition sur les réfugiés: « ils sont le plus souvent contraints à rester **au cœur des conflits où leur protection est extrêmement difficile...** » « ce n'est pas l'assistance matérielle aux populations qui pose aujourd'hui problème aux organisations humanitaires, c'est la non-reconnaissance de la condition de réfugié et l'absence ou la **précarité de la protection qui leur est donnée** ». Traque des réfugiés au Zaïre: « MSF et quelques autres organisations **demandèrent qu'une intervention internationale assure la protection des réfugiés** et mette fin au contrôle exercé sur eux par les leaders... »
- CA 11 juil. 1997: Grands Lacs: « ceux qui fuient **cherchent une protection contre les escadrons** de la mort dont rien ne permet de penser qu'ils ont cessé leurs activités »
- CA 28 août 1998: RDC: « le **CICR a obtenu la protection** d'un petit nombre de personnes menacées, mais la chasse à l'homme continue »
- CA 30 avril 1999: Kosovo: « un des gros problèmes de cette crise est l'aspect droits de l'homme, l'humiliation, la spoliation des biens. **La protection et l'enregistrement** des personnes (qui existe à peine) d'autant qu'elles ont été dépouillées de leurs papiers d'identité, a été tout de suite une des exigences de MSF »
- RM 1998-99: Kosovo: sur les réfugiés s'intégrant dans les autres pays: « ce faisant, une des étapes essentielles quant à **la protection et à l'assistance des réfugiés** fut escamotée. L'enregistrement, l'identification et le dénombrement des réfugiés ne furent pas effectués ». Instrumentalisation par les Occidentaux: « Les déportés étaient d'abord utiles comme victimes de Milosevic mais très embarrassants comme **demandeurs d'asile à qui l'on devait protection et assistance** »
- CA 25 juin 1999: Kosovo: « une armée (étrangère) n'est pas forcément efficace dans la **protection contre l'insécurité civile** »
- CA 19 nov. 1999: MSF demande une commission d'enquête sur Srebrenica: « mettre au jour les mécanismes qui de façon paradoxale **prétendent assurer la protection des populations tout en diluant la responsabilité** et en fractionnant les pouvoirs ». « On nous a dit allez-y, on les protège; et puis ce fut le massacre »
- CA 27 oct. 2000: Objectifs de communication. Grands thèmes: « système de l'aide alimentaire et la **protection des populations** »

- CA 2 mars 2001 : Guinée-Sierra Leone : « à chaque fois qu'il s'agit de réaliser la **protection de civils, la grosse mobilisation internationale ne donne rien** ». MSF : il faut demander des camps fixes loin de la frontière pour les réfugiés sierra-leonais, « sous **très forte protection internationale** »
- CA 27 avril 2001 : La neutralité « est une 'demande de **protection**' en échange d'abstention de prendre parti »
- RM 2000-01 : Sierra Leone : « L'intervention militaire conjointe des Nations unies, de la Cedeao et du Royaume-Uni **n'offre que peu de protection aux civils sierra-leonais** ». La disparition des guerres : « Les protections accordées par les Etats ou les Nations unies **sont inexistantes ou précaires** et la qualité des secours reste très insuffisante ». Les zones de sécurité : « conçues comme une alternative au déplacement de population, elles sont **une illusion en matière de protection de la population...** »
- CA 31 août 2001 : Libéria : reconnaissance du conflit par le Conseil de Sécurité ; point positif « qui permettra en septembre de relancer les bailleurs pour des interventions sur le terrain (**protection, sécurité, assistance**) »
- CA 22 mars 2002 : Rapport HCR sur les violences dans les camps : les discussions n'abordent jamais le « **besoin de protection** plus large pour les réfugiés » ; « notre principal souci est de faire connaître ce qui n'est pas fait en matière de **protection des réfugiés** » ; « nos PPP dans l'année n'ont fait que marteler le **manque de protection** des réfugiés dans ces trois pays »
- CA 26 avril 2002 : Sierra Leone : les personnes non enregistrées sont très nombreuses, « donc sans aucun suivi et **sans protection** »
- CA 28 fév. 2003 : Populations en danger : 1990's : « nouvelle géographie des interventions internationales qui faisait **coexister l'intervention militaire au nom du droit d'ingérence et de la protection des opérations de secours** »
- CA 24 avril 2003 : Afrique de l'ouest : enjeux : 1) « **la protection des personnes civiles** » ; Le HCR est **très loin de son mandat de protection** des réfugiés « MSF constate un manque d'initiatives et moyens pour apaiser les conflits et **protéger les civils** »
- CA 16 mai 2003 : Discussion avec les coordinateurs : pour certains, le recentrage sur le médical nous a « fait perdre de notre potentiel de militantisme, notamment en direction de la **protection des populations** (qui est à un moment presque **devenue taboue** ici) »
- RM 2002-03 : Abus en Afrique de l'ouest : « nous avons souligné, l'an dernier, **le bas niveau de protection et d'assistance aux populations affectées par ces guerres**, aux victimes d'actes de violence » ; « depuis un an... la situation s'est encore dégradée. Il n'y a **pas plus de protection** pour ces personnes aujourd'hui qu'hier ». Sécurité des équipes : « La première **protection** : notre propre positionnement, notre compréhension des contextes, notre capacité à tisser des liens »
- CA 26 juin 2003 : Afghanistan : dégradation de la sécurité : « pose directement la question de **la protection de notre personnel** local et expatrié »

- CA 31 oct. 2003: Arménie: problèmes liés à la justice qui n'assure pas « une **protection suffisante des enfants** et des personnels MSF ». Mission qui fait le lien entre « action sociale et **protection sanitaire** des enfants »
- RM 2003-04: « ...De même, nous avons vu resurgir, dans nos discussions sur les conflits, **des appels à la protection internationale qui m'ont semblé peu réalistes** »
- CA 25 juin 2004: Chine, Baoji: la dimension « **protection juridique** de l'enfance est totalement méconnue par MSF » ; « dans quel axe stratégique inscrire ce programme: **protection de l'enfance** ? »
- CA 26 nov. 2004: Côte d'Ivoire: « **problèmes de protection** face à une mobilisation xénophobe toujours intense » ; « une équipe plus trapue se déploie sur Guiglo pour faire face à ce **problème croissant de protection** »
- CA 25 nov. 2005: Réfugiés tchétchènes en Pologne: « notre action répond à une nécessité **d'assistance en protection** pour créer des droits à ces populations »
- CA 28 avril 2006: Tchad, RCA: réfugiés « ne sachant plus vers où se diriger pour trouver assistance et **protection** »
- RM 2005-06: La Mancha: « Nous citons un certain nombre de choix qui nous paraissent, a posteriori, avoir été des erreurs de MSF, des illusions. Par exemple, **l'illusion que notre présence sur le terrain apporte une contribution significative à la protection des populations** ».
- CA 30 mars 2007: RDC: la Monuc a « certainement **un rôle de protection** », en son absence « probablement les choses seraient pires ». Sur la communication sur les VVS: « **La protection**, elle va jusqu'à la **délivrance de certificat** médical pour toute personne qui le demande – là on touche un peu à **nos limites à nous en termes de protection** » (notes personnelles sur le CA)

OCCURRENCES DU MOT « DROIT(S) »

(« DROITS DE L'HOMME », « DROIT DES PEUPLES », « DROIT D'ASSISTANCE HUMANITAIRE », ETC.)

ET DES EXPRESSIONS LIEES (CONVENTIONS DE GENEVE, ...)

- AG 1978: « Les MSF rentrant de mission rendront compte au bureau des **violations des Droits de l'Homme et des faits inacceptables** dont ils auraient été témoins »
- AG 1980: « Les problèmes de guerre, les problèmes de sous-développement, les graves **manquements aux droits de l'homme** nous ont fait réfléchir à notre rôle »
- AG 1981: « Tous se joignent à moi pour que l'on puisse concrétiser un rêve (...) ce rêve fou de donner sa technique mais aussi son cœur et son enthousiasme pour que l'oubli n'existe pas (...), parfois pour témoigner aussi de ces **atteintes aux droits des peuples que sont famine, déportation, massacres** (...) »
- AG 1982: « Nous souhaitons avoir les moyens de faire entendre notre voix, lorsqu'il

- faut dénoncer les **atteintes au droit des peuples** dont nous sommes les seuls témoins »
- AG 1984: Décision de créer un centre de Recherche sur les questions de développement, **des droits de l'homme et des droits des peuples**
- CA mai 1985: **Importance des droits de l'homme** dans l'image et l'action de Médecins sans frontières, nécessité de développer une réflexion sur le Tiers-Monde
- AG 1985: Guinée: « avec nos amis de la Ligue guinéenne des **droits de l'homme**, c'est un ultime hommage que nous avons rendu aux milliers de victimes de Boiro: celui de la mémoire »
- CA 25 nov. 1985: Ethiopie: rencontre de R. Brauman avec ONG et ONU, il rappelle au représentant du Secrétaire général « les principes de la liberté de la presse et la **déclaration des Droits de l'homme** de l'ONU »
- CA mars 1986: Marche pour les otages au Liban: « La place de MSF y est **légitime dans la défense des droits de l'homme** »
- RM 1986-87: « Notre activité de terrain nous confronte quotidiennement aux échecs du développement, **au problème des droits de l'homme dans le monde** »
- CA sept. 1987: Organisation par ATD Quart Monde d'une **journée des droits de l'homme**; MSF participe
- CA oct. 1987: Redynamiser les régions autour de thèmes 'porteurs': « exemple: **les droits de l'homme** (...) »
- CA mai 1988: Projet de rédaction d'une nouvelle déclaration des droits de l'homme: « MSF, en tant que **'praticien' des droits de l'homme** (...) doit participer à cette initiative (...) ». Soudan: petit Hitler, réunion prévue pour une discussion « sur la politique en matière de témoignage et de **droits de l'homme** »
- RM 1988: Le problème de la protection des réfugiés « ne se résume pas à un **face à face idéal 'droits de l'homme / raison d'Etat'** ou 'bons réfugiés/méchant gouvernement' ». « La **défense des droits de l'homme** est devenue (...) un enjeu central des relations internationales. Si je ne suis pas certain que ce ne soit que pour des raisons avouables, je suis en revanche convaincu qu'il faut saisir au vol ces nobles déclarations, prendre au mot ceux qui les prononcent (...) ». « Mais nous sommes impuissants devant un système oppressif issu de l'intérieur... » qui abolit tout espace de liberté; limites de l'action humanitaire « là où **le droit** se brise contre la force ».
- RM 1989: Les missions Europe sont des missions où « **médecine et droits de l'homme** sont intimement mêlés »; il est « fondamental que le **soutien aux mouvements de défense des droits de l'homme** conserve sa place à MSF ». Réflexion, pour faire avancer le principe du **droit d'assistance humanitaire**, sur la constitution d'un corps de « casques blancs dont la mission serait de créer des couloirs d'accès aux zones sinistrées et des périmètres protégés, permettant l'arrivée sur place des équipes de secours et des marchandises ».
- CA oct. 89: Débat sur l'Europe de l'Est. Ceux favorables à une intervention: « ça a un sens profond, c'est très **lié aux droits de l'homme, à l'histoire de ce qu'a fait MSF** ». Rony: « peu d'enthousiasme pour ce genre de mission. Ce que

nous faisons en Arménie me semble plus difficile à expliquer que ce que nous faisons en Afrique » : pas de « **droit canon** » auquel se référer, difficile à défendre, mais [Rony] ne s'y opposera pas. « Rony Brauman propose que nous fassions des démarches auprès des institutions pour défendre le **droit d'asile et les droits des réfugiés** ».

CA déc. 1989: Lien humanitaire - gouvernement: « C'est la rançon de **l'impact des droits de l'homme** de l'action humanitaire » ; Cambodge: « on a pris position parce qu'il y a des **problèmes de droits de l'homme** »

RM 1990-91: Irak: « A-t-on vu, lors de ce spectaculaire rebondissement du feuilleton de l'année, **le droit d'ingérence humanitaire** progresser pour devenir un devoir qu'assumeraient désormais les Etats, incarnation renouvelée de la Raison et du Progrès dans l'Histoire ? La réponse, nous l'avons dit publiquement, est non. (...) Cette action-là me paraît en fait relever de la protection internationale et de l'improvisation politique plus que de l'ingérence » ; « Faut-il faire des distinctions entre ce qui est de l'ordre de l'humanitaire, de l'intérêt général, de l'utilité sociale, de la défense des **droits de l'homme** ? Je crois que c'est nécessaire »

CA avril 1992: Mission enfance Bangkok. Problématique de l'enfance, débat ; pour ceux qui soutiennent le projet, **l'atteinte aux droits de l'homme** est « évidente »

RM 1991-92: MSF lauréat du **prix des Droits de l'homme** du Conseil de l'Europe ; « A mon avis, et je crois que c'est notre avis à tous, le minimum que la communauté internationale doit à ces personnes qui fuient l'oppression et la guerre, c'est **le droit d'asile** »

CA 26 mars 93: Populations en danger: analyse du contexte: « action des ONG confrontées aux problèmes de sécurité induits par la montée de la **violence**, respect des **droits de l'homme**, droit international, ... »

CA avril 1993: Bosnie, débat sur le témoignage ; pour: enfin on envisage autre chose que l'action humanitaire qui a atteint ses limites (M.Roux) ; contre: « **risque de bascule des droits de l'homme** » [de notre action] (Rufin)

RM 1992-93: Kurdistan: « il y a un **problème de droits de l'homme** » mais « peu de choses sur lesquelles (...) MSF puisse avoir réellement un impact ». « J'avais déjà évoqué dans le RM 92 notre rôle relativement contemplatif, l'impossibilité dans laquelle nous nous trouvons d'assurer réellement cette fonction de '**sentinelle des droits de l'homme**' que nous nous étions assignée ».

CA août 1993: Somalie: « MSF Belgique, témoin d'exactions, a décidé d'en référer à des associations de lutte **contre les droits de l'homme** » (sic).

RM 1993-94: Somalie: « On a vu sous **l'étendard de la solidarité, des droits de l'homme**, de l'aide humanitaire, des hélicoptères de combat attaquer des manifestations » ; « les forces de maintien de la paix, les forces militaro-humanitaires sont-elles, oui ou non, tenues de **respecter les principes du droit humanitaire** ? »

CA oct. 1993: Madagascar: « Un de nos projets est maintenant tourné vers le contrôle du respect **du droit des enfants** dans les prisons. Nous y agissons comme sentinelles, en présence d'autres associations »

CA nov. 1993: Présentation du CA aux administrateurs de terrain. A une question sur le « positionnement de MSF dans l'humanitaire »: « La position de MSF est de

- coller le plus possible au médical, de donner la priorité aux urgences ; **le droit de témoignage** est en fait un devoir, partie intégrante de l'humanitaire »
- CA 25 mars 1994 : Réfugiés burundais en tanzanie : « Il n'existe aucune réflexion sur l'aspect politique : **le droit à l'asile**, pourquoi les gens fuient, la nature de l'énorme conflit entre Hutus et Tutsis... »
- CA sept. 94 : Grands Lacs : « En Tanzanie, le programme **d'observateurs de droits de l'homme MSF** est un échec ».
- CA mars 1995 : Tchétchénie : « On essaie de faire passer un message – en termes de communication – de violations permanentes des **conventions de Genève**, puisque les civils sont pris pour cible et l'assistance refusée »
- CA juin 1995 : Madagascar : détenus. Les conditions sont déplorables, les « **droits de l'homme sont violés** »
- CA sept. 1995 : Bosnie ; le film MSF est un « outil (...) » mais ce n'est pas le travail d'une **organisation spécialisée dans les droits de l'homme** »
- Chantilly 1995 : Témoignage : intervient quand les volontaires MSF « sont **témoins de violations massives des droits de l'homme** »
- CA nov. 1995 : Présentation du plan de communication pour les 25 ans de MSF : « ces événements au cours desquels **les droits fondamentaux de l'Homme et de l'humanité** ont été bafoués avec la complicité passive de la communauté internationale ont poussé MSF à devenir un témoin actif afin d'attirer l'attention sur des populations en détresse. MSF, témoin du monde, est amené à prendre la parole quand les **droits fondamentaux** des populations auprès desquelles nous sommes présents sont menacés. Il faut alors faire savoir ».
- RM 1995-96 : Sur le témoignage : « MSF alerte des manipulations et dénonce, lorsqu'il en est le témoin, les **violations des conventions de Genève et autres déclarations** dont tous les Etats ou presque sont signataires... »
- CA oct. 1996 : Mission France : « la loi sur les étrangers et la politique administrative (...) portent **atteinte aux droits de l'homme** » ; « il n'y a pas aujourd'hui assez de présence auprès de ces populations en danger en matière de droit »
- RM 1996-97 : « Nous devons avancer ensemble sur notre responsabilité, la responsabilité de MSF, **en face de violations massives des droits de l'homme**, et le contexte des Grands Lacs sera notre support »
- CA sept. 1997 : Grands Lacs : décision inter-sections de « s'associer de manière informelle mais forte à des associations de **défense des droits de l'homme** »
- RM 1998-99 : Kosovo : « En fait, dès le début, ce sont la question du **droit des réfugiés** et le problème de leur accueil et de leur instrumentalisation qui se sont posés. Les déportés étaient d'abord utiles comme victimes de Milosevic mais très embarrassants comme demandeurs d'asile à qui l'on devait protection et assistance »
- CA avril 1999 : Kosovo : outre le caractère brutal, un gros problème est **l'aspect droits de l'homme**, l'humiliation, (...) » ; « Il me semble que nous n'avons pas tant assisté à une 'crise de l'humanitaire' qu'à une carence de la réponse en matière de **droits de l'homme** et en matière juridique »

- CA juin 2000: Sierra Leone: reprise de la guerre, agences UN ont « chacune (...) sa section **droits de l'homme** »: flou, confusion chez ONU et ONG (droits de l'homme vs appui au système de santé)
- CA avril 2001: « la neutralité n'impose pas de rester silencieux en cas de **violations graves des conventions de Genève** ».
- CA juin 2001: Neutralité: « dénoncer, condamner les actions commises par des armées, des milices contre la population civile, mettre en évidence les violations du **droit international humanitaire** ne signifie pas prendre parti en faveur d'un belligérant »
- CA 30 nov. 2001: Afghanistan: « Un certain nombre de **massacres** semblent avoir mis à bas tout **respect des conventions de Genève** »
- RM 2001-2002: « La Tchétchénie est devenue un **Etat de non-droit**. Briser la résistance aujourd'hui, c'est briser la population »
- CA février 2003: en vue du *Populations en danger*: « se dessinait ainsi une nouvelle géographie des interventions internationales qui faisait coexister l'intervention militaire au nom du '**droit d'ingérence**' et de la **protection** des opérations de secours ».
- CA avril 2003: Afrique de l'ouest: enjeux: « la protection des personnes civiles »: « **le droit de fuite** est limité ou contrarié par les autorités d'un pays tiers »; pénurie de lieux sûrs, etc.
- CA mai 2003: débat sur l'élargissement de notre cadre d'intervention: « notre action qui tend à **produire des droits** ressort plus de l'action de citoyen que du cœur de l'action de notre association »
- RM 2004-05: Darfour: MSF n'a « pas la responsabilité d'être, dans cette mission, une sorte **d'observateur des atteintes aux droits de l'homme** »
- CA 26 juin 2005: Darfour: « Nous avons émis des réserves sur la qualité du rapport réalisé par MSF Hollande mais sur le fond, la dénonciation des viols, nous sommes totalement solidaires. Les réserves portent plus sur le fait que la construction du rapport relève plus de l'enquête d'une organisation de **défense des droits de l'homme** que du travail d'une organisation humanitaire médicale (...) mais nous ne pouvons que nous féliciter que ce sujet (peut-être maladroitement chiffré) ait pu trouver un écho »
- CA nov. 2005: Tchétchénie: « Il me semble que notre action répond à une nécessité d'assistance en protection pour créer **des droits** à ces populations ».
- CA mars 2006: La Mancha: clarifications sur les « limites du rôle de MSF en matière de prévention et de résolution des conflits, d'appel à des interventions militaires, de promotion **des droits de l'homme et de la justice** »
- La Mancha Accord Final 25 juin 2006: Nous devons « dénoncer publiquement les **violations graves et ignorées des droits de l'homme**, sur la base de nos données médicales, de notre expérience et de notre légitimité »; « Les actions de MSF peuvent coïncider avec certains objectifs d'**organisations de défense droits de l'homme**... »
- RM 2005-06: Sur La Mancha: la « distinction entre organisation humanitaire et **organisation de promotion des droits de l'Homme** est mieux faite »

OCCURRENCES DU MOT « CIVILS / POPULATIONS CIVILES » (HORS EXPRESSION « GUERRE CIVILE »)

- AG 1981 : Liban : mortiers, canons, orgues de Staline « durant des heures pilonnent des quartiers, **frappant aveuglément une population civile** lasse et meurtrie »
- AG 1982 : Liban, Kurdistan : « Bien sûr ce sont comme toujours **les populations civiles qui font les frais** de ces politiques brutales et aveugles »
- RM 1984 : Afghanistan : « Nous assistons, impuissants, à des **bombardements** de haute altitude qui frappent **aveuglément la population civile**. »
- CA nov. 1986 : Mozambique : « **des populations civiles** se réfugient dans tous les pays voisins »
- CA 30 oct. 1992 : Ex-Yougoslavie : « F. Jean évoque la situation inacceptable et absurde de plusieurs milliers de **civils internés** dans des camps ». Somalie : le renversement de la situation (prise de Barbera par troupes Morgan) a « **pris au piège des milliers de civils** ».
- CA 25 juin 1993 : Somalie : « sur quelle base légale les Nations unies s'appuient-elles pour juger Aideed et intervenir militairement dans un centre ville et un hôpital **au risque de tuer des civils** ? »
- CA 29 juil. 1994 : Afghanistan : recrudescence de bombardements sur Kaboul, « **beaucoup de civils sont tués** »
- CA 31 mars 1995 : Tchétchénie : « On essaie de faire passer un message – en termes de communication – de violations permanentes des conventions de Genève, puisque les civils **sont pris pour cible** et l'assistance refusée »
- RM 1994-95 : « Nous intervenons aujourd'hui dans une dizaine de crises où **les populations civiles**, leurs biens autant que les territoires sur lesquels elles vivent, sont l'enjeu et **la cible délibérée** des combats »
- CA 9 juin 1995 : Tchétchénie : bombardements ; « il est impossible **d'être avec les populations civiles** ».
- CA 23 fév. 1996 : Liberia : « Le déploiement des Ecomog sécurise car il y a **moins d'exactions contre les civils** »
- CA 29 mars 1996 : Tchétchénie : projet de conférence de presse en vue d'attirer l'attention des journalistes sur la Tchétchénie et nous permettre d'expliquer notre vision du problème : les assassinats et autres **graves violations commis sur les civils** »
- CA 31 mai 1996 : Liberia : suite aux pillages des ONG, « le choix est fait de **parler des victimes** et non du 'casse du siècle' (pas pour la protection des **civils** mais pour la sécurité des équipes) »
- CA 6 sept. 1996 : Burundi : deux forces armées s'opposent régulièrement et sont coupables d'exactions **à l'encontre des civils** »
- CA 24 janv. 1997 : Zaïre : « Les témoignages (...) parlent de **massacres systématiques de la population civile** »
- RM 1996-97 : « Plus les valeurs, repères moraux fondamentaux visant à épargner et protéger

les populations civiles sont bafoués, plus les humanitaires sont exposés ». Grands Lacs : « ces violences massives sont dirigées **contre des populations civiles** (de façon indiscriminée ou intentionnelle) »

CA 19 déc. 1997 : Zaïre : « il est impossible d'accéder aux **populations civiles** qui paient un très lourd tribut ».

CA 25 sept. 1998 : « Les Serbes mènent une **guerre** au Kosovo **contre la population civile** »

RM 1998-99 : Sierra Leone : étude épidémiologique sur la violence : « Cette étude montre comment **les civils**, désarmés, femmes, enfants et vieillards, sont considérés comme parties au conflit, espions ou ennemis ». MSF 'chassée' : « En fait, c'est toujours le désir de se débarrasser des témoins gênants potentiels, dans des combats qui font la part belle aux exactions contre les **populations civiles** ». Congo-B. : « la région est toujours en proie à la fausse guerre que se livrent Ninjas et Cobras en pratiquant de vraies atrocités sur **les populations civiles** »

CA 25 juin 1999 : Kosovo : « L'Otan s'est installée sans réellement pouvoir **protéger les civils** (...) Une armée (étrangère) n'est pas forcément efficace dans la protection contre **l'insécurité civile** »

CA 29 oct. 1999 : Tchétchénie : « maintenant on est en guerre ». Au premier plan, « les **bombardements massifs et indiscriminés de populations civiles**, le blocus total (...) »

CA 19 nov. 1999 : Tchétchénie : « Nous avons décidé d'écrire à tous les chefs d'Etat se rendant au sommet de l'OSCE à Istanbul pour leur faire part de notre indignation, de notre révolte et de notre désir que soient **respectées les populations civiles** ».

CA 17 déc. 1999 : Sri Lanka : « nous avons pu constater pendant cette guerre des **attaques indiscriminées contre les populations civiles**, des déplacements forcés de populations, **l'utilisation de civils comme boucliers** (...) ». Tchétchénie : le recueil de témoignages des réfugiés « montre que **la population civile est traquée** sans merci ». Remise du prix Nobel : les membres MSF portaient des tee-shirt « Grozny » pour protester au moment de la remise du prix contre **les bombardements de populations civiles** à Grozny ».

RM 1999-2000 : Tchétchénie : « des dizaines de milliers de **civils sans défense** ont été pilonnés sous un déluge de feu »

CA 2 mars 2001 : Afrique de l'ouest : « je constate une fois de plus qu'à chaque fois qu'il s'agit de réaliser la **protection de civils**, la grosse mobilisation internationale ne donne rien »

CA 30 mars 2001 : Srebrenica : « pourquoi a-t-on laissé **l'évacuation des civils** être faite par l'armée serbe ? »

CA 27 avril 2001 : Palestine : « on est dans le cas d'une guerre ouverte en zone urbaine avec une importante **population civile** au milieu ».

CA 8 juin 2001 : Neutralité : « dénoncer, condamner les actions commises par des armées, des milices **contre la population civile**, (...) ne signifie pas prendre parti en faveur d'un belligérant »

- RM 2000-2001 : « L'intervention militaire conjointe des Nations unies, de la Cedeao et du Royaume-Uni n'offre que peu de **protection aux civils sierraleonais** ». Tchétchénie : « Cette violente campagne de **répression contre les civils** se déroule quasiment à huis-clos »
- CA 28 sept. 2001 : Afghanistan : « Si la victime a changé de camp, cela ne peut empêcher de considérer l'état potentiel qui risque de se resserrer sur l'Afghanistan pour y créer d'autres **victimes civiles** » « il est clair que notre unique objectif est de **retourner auprès des civils afghans** »
- CA 30 nov. 2001 : Afghanistan : question du CA : « qu'en est-il **des blessés civils** ? »
- CA déc. 2001 : Afghanistan : l'article de J-H Bradol sur les modes d'intervention de l'armée américaine questionne « les conséquences des interventions sur la **population civile** » de Tora Bora ; Congo-B : viols à « 54% **commis par des civils** »
- CA 22 fév. 2002 : Liberia : « on n'a quasiment pas eu de **blessés civils** »
- CA 26 avril 2002 : Palestine : J-H Bradol a rencontré les autorités « pour demander **l'arrêt des tirs sur les civils** (...) »
- RM 2001-02 : Afghanistan : largages de rations : « nous ne nions pas aux Etats leur légitimité à porter **assistance aux civils** »
- CA 28 juin 2002 : Tchétchénie : « nos équipes recueillent toujours les mêmes témoignages de **violences contre les civils** ».
- CA 24 avril 2003 : Afrique de l'ouest : Synthèse des enjeux 1) « **la protection des personnes civiles** (...) : **Respect des populations civiles** et des secouristes par les parties en conflit (...) », nécessité de maîtrise de l'aide sous peine d'« **instrumentaliser les civils** en les amassant sur certains sites » « Lieux de vie, de transit et d'accueil **dangereux pour les civils** » « Nous constatons un manque d'initiatives et de moyens pour apaiser les conflits et protéger les civils ». Irak : « il y a eu des **violences contre les civils** »
- RM 2002-03 : « notre rôle en temps de guerre » ... « Commenter et couvrir les **besoins des civils**, protester contre le détournement du label humanitaire, (...) »
- CA 29 août 2003 : RDC : « Certaines milices se sont livrées, dans des villes et villages, à des **massacres systématiques de civils** (...) »
- CA 31 oct. 2003 : Irak : sur le communiqué de presse : « il me semble que nous pourrions ôter l'adjectif '**innocents**' après le mot de '**civils**' ».
- CA 27 fév. 2004 : Darfour : « **violences extrêmes contre les populations civiles** » « une amélioration est envisageable seulement si le niveau de **violence contre les civils** diminue (...) »
- RM 2003-04 : « A propos de l'Irak, je nous trouve un peu silencieux sur **les violences commises contre les non combattants, c'est-à-dire les civils**, les soldats hors de combat, prisonniers ou blessés, celles qui sont commises par la coalition dirigée par les Etats-Unis ». Illusion des appels à la protection : cf. Ituri « pourquoi imaginer, dans cette situation complexe, que cela serait faisable d'arriver de l'étranger, avec des militaires, et de subitement résoudre tout problème de violence, tout problème d'accès des **populations civiles aux secours**... ? »

- CA 25 juin 2004: Darfour: « une énorme **violence** perpétrée par les milices persiste à l'égard **des populations civiles** »
- CA 3 sept. 2004: RDC Katanga: « Les **violences contre les civils** n'ont pas cessé depuis la fin de la guerre » « les comportements violents **contre la population civile perdurent** »
- CA 26 nov. 2004: Côte d'Ivoire: « 84 admissions dont 2/3 de militaires, le 1/3 restant étant constitué de **civils** touchés par les nombreux mitraillages »
- CA 1er avril 2005: Congo-B: fermeture: « la population avait changé et n'était plus liée à '**une guerre contre les civils**' »
- RM 2004-2005: Darfour: « nos collègues de Bruxelles avaient collecté (...) beaucoup d'informations au sujet **des violences commises contre les civils...** »
- CA 2 sept. 2005: Prises de parole (Haïti): « MSF appelle tous les acteurs armés à **respecter la sécurité des civils** »
- CA 27 janv. 2006: Darfour: « le nombre de **blessés civils** augmente... »
- CA 27 oct. 2006: « Sri Lanka, **violences contre les civils** et les humanitaires, blocage de l'aide »
- CA 26 janv. 2007: RCA: « la **population civile** fait l'objet de violences commises par la garde civile » « la prise de parole en cas de **violences à l'encontre des civils** est aussi à suivre en fonction de la réduction de notre espace humanitaire »