

Volontariat et responsabilité face au risque : la Charte de Médecins Sans Frontières et ses interprétations changeantes

Dr Caroline Abu Sa'Da et Xavier Crombé*

Dr Caroline Abu Sa'Da est titulaire d'un doctorat en science politique et dirige l'Unité de Recherche sur les Enjeux et Pratiques Humanitaires (UREPH) au sein de Médecins Sans Frontières (MSF) Suisse.

Xavier Crombé a été directeur d'études au Centre de Réflexion sur l'Action et les Savoirs Humanitaires (CRASH) de Médecins Sans Frontières-France et collabore actuellement au projet Medical Care Under Fire du Bureau International de MSF. Il enseigne également les questions humanitaires à Sciences Po Paris.

Résumé

Texte de référence pour l'ensemble de ses membres, la Charte de Médecins sans Frontières indique, dans son dernier paragraphe, que les volontaires « mesurent les risques et les périls des missions qu'ils accomplissent ». Cet article analyse, en passant en revue les différentes époques de l'histoire de l'organisation, les interprétations

* Cet article est le fruit d'une réflexion conjointe avec les membres du Centre de Réflexion sur l'Action et les Savoirs Humanitaires (CRASH) de MSF-France et a grandement bénéficié, pour l'accès aux sources de la section française, du travail mené par Michaël Neuman sur l'histoire des débats sur les questions de sécurité de cette section. Cf. Michaël Neuman, « Valorisation du danger, refus du sacrifice et logiques de professionnalisation : MSF et les débats sur la sécurité », in Michaël Neuman et Fabrice Weissman (dir.), *Secourir sans périr. La professionnalisation de la sécurité humanitaire en débat*, CNRS éditions, Paris, à paraître en janvier 2016. Les auteurs remercient Rony Brauman, Françoise Duroch, Michaël Neuman et Fabrice Weissman pour leur relecture attentive et leurs suggestions.

changeantes auxquelles cette référence à l'acceptation individuelle du risque a donné lieu de la part de dirigeants successifs de l'association. La professionnalisation et la croissance de MSF, alliée à la diversification de ses volontaires, comme l'évolution de son environnement international ont nécessité une renégociation récurrente de l'équilibre entre responsabilité institutionnelle et responsabilité individuelle face aux dangers rencontrés sur ses terrains d'action. Ce processus n'est sans doute pas près de se clore.

Mots clés : principes humanitaires, Médecins Sans Frontières (MSF), sécurité, volontariat, action humanitaire, responsabilité institutionnelle.



Contrairement au Comité International de la Croix-Rouge (CICR), l'organisation Médecins Sans Frontières (MSF) ne peut se prévaloir d'un mandat – elle n'a en effet pas été mandatée par les États ou toute autre institution pour mener son action humanitaire – mais fonde son action sur les principes inscrits dans sa Charte¹. Si celle-ci se réfère aux trois principes « dunantistes » communs au Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge que sont la neutralité, l'impartialité et l'indépendance, c'est au nom de « l'éthique médicale universelle et du droit à l'assistance humanitaire » et dans le respect des « principes déontologiques de leur profession » que les volontaires de l'organisation revendiquent « la liberté pleine et entière de l'exercice de leur fonction² ». Bien davantage que du Droit International Humanitaire (DIH), l'action humanitaire de MSF tire donc, à l'origine, sa légitimité de l'affirmation d'une universalité du soin médical et d'une inspiration philosophico-politique. Dans ces décennies de Guerre Froide qui voient naître l'association, en effet, la figure symbolique des Médecins Sans Frontières doit sans doute moins aux Conventions de Genève qu'à la position d'un Albert Camus refusant de choisir entre deux idéologies meurtrières et se proposant « au moins de sauver les corps, pour que l'avenir demeure possible³ ». Plus singulier toutefois est le dernier paragraphe de la Charte : « Volontaires, ils mesurent les risques et les périls des missions qu'ils accomplissent et ne réclameront, pour eux ou leurs ayants droit, aucune compensation autre que celles que l'association sera en mesure de leur fournir⁴ ».

La Charte de MSF constitue le ciment de l'identité collective de l'organisation et de ses membres. Comme l'a réaffirmé chaque accord intersectionnel de l'histoire du mouvement MSF, elle constitue le document principal auquel l'ensemble des

1 La Charte de MSF est disponible sur : <http://www.msf.ch/a-propos-de-msf/la-charte/> (toutes les références internet ont été vérifiées en juillet 2017).

2 *Ibid.*

3 Albert Camus, « Ni victimes ni bourreaux », *Combat*, novembre 1948. Les principes de références adoptées par l'ensemble des sections MSF à l'issue de la Conférence de Chantilly en 1997 font écho de manière encore plus nette à la position camusienne : « La raison d'être de Médecins Sans Frontières est de contribuer à la sauvegarde de la vie et à l'allègement de la souffrance dans le respect de la dignité. MSF apporte des soins aux personnes en situation précaire, et s'efforce de les rendre à nouveau maîtresses de leur avenir ».

4 La Charte de MSF, *op.cit.* note 1.

sections qui le composent⁵ s'engagent à adhérer. Cet engagement s'applique également à chaque volontaire que ces différentes sections envoient sur leurs opérations. Pour autant la valeur éthique et juridique du dernier paragraphe de la Charte, plusieurs décennies après sa rédaction, ne va pas sans poser question. Au moment où le mouvement humanitaire international semble traversé d'une profonde inquiétude quant à des menaces perçues comme inédites dans leur nature ou leur ampleur et où, parallèlement, un ensemble de normes juridiques et techniques empruntées au secteur privé marchand, à commencer par celle du *duty of care*, tend à exercer une influence croissante sur les rapports professionnels et les responsabilités institutionnelles dans le secteur de l'aide⁶, quelle réalité recouvre le texte de la Charte de MSF en matière de responsabilité face au risque – et quel guide éventuel peut-il encore offrir à son action ?

Rony Brauman a rappelé dans ces colonnes combien l'idée commune selon laquelle MSF aurait été créée en opposition à l'obligation de silence du CICR relève bien plutôt du mythe fondateur écrit a posteriori⁷. Méconnu également est le fait que, désespérant de parvenir à établir une institution opérationnelle autonome, une partie de ses fondateurs s'étaient résolu, trois ans après sa création, à faire de MSF une plateforme de recrutement qui fournirait à des agences d'aide existantes des volontaires issus des professions de santé, tout en assurant la médiatisation de leur action⁸. Aussi pendant plus d'une décennie, les dirigeants de l'association parleront davantage des Médecins Sans Frontières que de MSF en tant qu'organisation. Si la Charte définissait l'ethos collectif qui unissait ces professionnels engagés, le dernier paragraphe du texte comme sa traduction opérationnelle – le soutien matériel et logistique de l'association à ses volontaires étant en pratique extrêmement limité – renvoyaient chacun d'eux à un engagement individuel, où l'esprit de renoncement et de sacerdoce, encore exalté par la possibilité du danger, était valorisé. Le texte initial de la Charte se prêtait d'ailleurs à cette lecture, puisque les Médecins Sans Frontières y étaient présentés, non comme « volontaires », mais comme « anonymes et bénévoles » et « n'attend[ant] de leur activité aucune satisfaction personnelle ou collective⁹ ».

5 MSF est maintenant un mouvement international qui regroupe 23 associations, chacune placée sous la responsabilité d'un conseil d'administration élu par les membres lors d'une assemblée générale annuelle.

6 Voir notamment Dr Liesbeth Claus, « Duty of Care and Travel Risk Management Global Benchmarking Study », *International SOS Benchmarking Series*, 2011, disponible sur : www.internationalsos.com/~media/corporate/files/documents/global_duty_of_care_benchma1.pdf et Edward Kemp et Maarten Merkelbach « Can You Get Sued? Legal liability of international humanitarian aid organisations towards their staff », Security Management Initiative, Policy Paper, novembre 2011, disponible sur : <http://www.securitymanagementinitiative.org/>.

7 Rony Brauman, « MSF et le CICR : questions de principes », *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, Sélection française 2012/4, pp.345-357.

8 Voir par exemple Anne Vallaeys, *Médecins Sans Frontières, la biographie*, Éditions Fayard, Paris, 2008.

9 Texte initial de la Charte de Médecins Sans Frontières tel que publiée dans le journal médical *Tonus*, n° 493, 3 janvier 1972 (cf. www.msf.fr/association/charte-medecins-sans-frontieres). Ce n'est qu'en 1991 que le texte actuel de la Charte sera substitué à cette première version, le passage à l'appellation de « volontaires », déjà couramment employée, venant entériner le statut effectif du personnel international, systématiquement indemnisé voire salarié, sur les opérations de MSF.

Sans que cette valorisation du choix et de la responsabilité individuels ne soit abandonnée, la rupture opérée à la fin des années 70 avec la vision des fondateurs et l'établissement progressif d'une organisation dotée de moyens humains, logistiques et financiers en vue du développement d'activités de secours indépendantes vont peu à peu placer un appareil institutionnel et une hiérarchie en face des volontaires. De ce fait, ils vont induire un partage des responsabilités en matière de prise de risque et de sécurité, soumis lui-même à une renégociation récurrente. La croissance institutionnelle elle-même va continuer de susciter des positions contrastées au regard des dangers du terrain : d'un côté, les enjeux de sécurité et l'appréciation des menaces contribueront à la justifier ; de l'autre, les critiques d'une croissance non maîtrisée vont pointer du doigt les nouveaux risques que celle-ci ferait courir aux volontaires.

La notion de volontariat va elle aussi rester une référence ouverte à la discussion. C'est en 1991 que les différentes sections créées au cours des deux décennies précédentes s'accorderont sur la révision du texte de la Charte, où la notion de « volontaire » fait son entrée dans le dernier paragraphe. Encore cette modification ne fournit-elle pas de statut ni de contenu juridique spécifique à la notion de volontariat. Si en France, le statut de volontaire a une définition légale¹⁰, qui le distingue notamment du bénévole comme du salarié en lui associant une indemnisation, tel n'est pas nécessairement le cas dans tous les pays où d'autres sections nationales de MSF sont établies. L'introduction du salariat pour certains postes de terrain ne viendra pas davantage remettre en cause l'appellation de volontaire associé à ces personnels dans le discours associatif. Dans les faits, les « volontaires » de la Charte sont des professionnels témoignant d'un engagement dans l'action de l'association en rejoignant ses équipes de terrain. Ils sont par là-même membres de l'association MSF, ce qui, jusqu'au début des années 2000, les distinguera des employés nationaux. À partir de cette période, l'origine géographique des volontaires MSF, auparavant essentiellement occidentaux, jusqu'à la ligne de démarcation entre expatrié et « national », feront l'objet de discussions puis de réformes, toujours en cours. La figure du volontaire MSF s'en trouvera modifiée. Dans les nombreux débats qui jalonnent l'histoire de l'organisation, néanmoins, la question de la valorisation ou de la limitation des prises de risques individuelles ne sera jamais tranchée pour de bon.

Si les travaux de sociologues tels que Pascal Dauvin et Johanna Siméant se sont penchés sur l'évolution des motivations des volontaires de l'humanitaire¹¹, les auteurs du présent article proposent d'analyser, du point de vue de l'institution elle-même à travers les discours de certains de ses représentants¹², les interprétations

10 Il existe en réalité plusieurs statuts de volontaires reconnus par la loi française. Cf. par exemple : <http://www.associations.gouv.fr/le-volontaire.html>.

11 Pascal Dauvin et Johanna Siméant, *Le travail humanitaire. Les acteurs des ONG du siècle au terrain*. Presses de Sciences Po, Paris, 2002.

12 Membres respectivement de la section française et de la section suisse de MSF, les auteurs ont fait le choix, par commodité d'accès aux archives comme pour s'accorder au format de cet article, de privilégier comme source les rapports moraux des présidents de ces deux sections, ainsi que les comptes rendus de certaines réunions de leurs conseils d'administration. Les rapports moraux sont les rapports annuels que le président de chaque section de MSF délivre publiquement au moment de l'Assemblée générale de son association. Ils contiennent un état des lieux des opérations et des grandes questions soulevées au cours de l'année écoulée. À ce titre, ils représentent une parole institutionnelle centrale,

changeantes auxquelles la Charte de MSF et sa référence à l'acceptation individuelle du risque par les volontaires ont donné lieu au cours de l'histoire de l'organisation. Découpée en trois grandes périodes, intitulées le temps de l' « aventure », le temps de l'inquiétude et le temps de la « terreur » en référence à l'évolution de l'esprit des protagonistes et des déterminants géopolitiques de ces époques, cette histoire ne prétend pas être exhaustive. Il s'agit davantage de montrer la permanence de certains dilemmes et de grandes questions éthiques et politiques, auxquelles les transformations profondes de l'organisation comme du monde dans lequel elle agit imposent de trouver de nouvelles réponses, toujours provisoires.

Le temps de l' « aventure »

C'est sous un jour très romanesque que les dangers auxquels s'exposent les volontaires sont évoqués pendant la première décennie de MSF et même au-delà. Les premiers porte-paroles de l'association y voient un « destin », un inévitable « tribut à payer », contrepartie nécessaire de l'audace de leur projet¹³. Dans cette vision, la Charte est largement sacralisée en tant que texte fondateur et ce à un double titre. Non seulement elle fonde l'association et crée un « devoir »¹⁴ pour ses membres, qui doit s'accomplir en premier lieu dans les situations dangereuses, mais encore elle initie une action qui se veut pionnière, inédite, et qui ne peut dès lors qu'être en butte à l'hostilité ou la suspicion du « monde » tel qu'il est, contre la « raison » qu'incarne les Médecins sans Frontières. « En ce monde, la neutralité est toujours suspecte [...] nous n'avons pas pu éviter les sous-entendus, les murmures, les mauvaises interprétations », déclare Bernard Kouchner en 1977¹⁵. Trois ans plus tard, alors que le premier volontaire blessé par balles a été rapatrié du Tchad, Xavier Emmanuelli¹⁶ présente comme une fatalité le fait qu'« il se trouve des combattants pour nous soupçonner, parce que nous voulons soigner les faibles et les abandonnés, [qu']il se trouve des furieux en arme pour ajuster nos médecins et les fusiller – sans autre explication¹⁷ ». Les explications existent pourtant, que l'association n'ignore pas : l'action de l'armée française, alliée

à vocation interne mais accessible à la consultation, qui engage symboliquement l'association toute entière puisque les membres présents doivent voter l'adoption ou non de ce rapport. Si la personnalité des présidents compte et que d'autres analyses et d'autres sensibilités se sont exprimées sans aucun doute dans d'autres sections, les évolutions sociologiques comme les dilemmes de terrain, notamment face aux prises de risques, ont été largement partagés par les différentes sections opérationnelles de MSF au cours de leur histoire. C'est ce dont témoigne l'accord intersectionnel de La Mancha et les débats qui l'ont précédé, auxquels les auteurs accordent une place importante dans la troisième partie de cet article.

13 « Nous savons bien ce que nous risquons [...] mais nous le faisons parce que c'est dans notre projet et notre projet, c'est notre charte. » MSF-France, Rapport Moral, Assemblée générale 1981.

14 « Nous irons – c'est notre devoir – c'est notre charte. » MSF-France, Rapport moral, Assemblée générale 1980.

15 MSF, Rapport Moral, Assemblée générale 1977.

16 L'un des douze fondateurs de MSF, Xavier Emmanuelli s'était rangé du côté de la « jeune garde » qui prônait le renforcement de l'institution contre l'avis de Bernard Kouchner. Ce conflit conduisit Kouchner et la plupart des fondateurs à quitter l'organisation, tandis qu'Emmanuelli y demeura avec un rôle de mentor jusqu'en 1987.

17 MSF-France, Rapport Moral, Assemblée générale 1980.

stratégique du président tchadien Hissen Habré, contribue à l'évidence à la « suspicion qui s'est instaurée à l'égard des Européens et surtout des Français¹⁸ » de la part de l'opposition armée. S'étant mise au travail auprès du CICR, la petite équipe médicale de MSF doit ainsi rapidement se résigner – à la demande du CICR lui-même ? – à se retirer « pour ne pas faire courir plus de risques aux équipes suisses¹⁹ ».

L'emphase des discours de l'époque n'exclut donc pas la reconnaissance de limites à l'action de secours médical ni que des mesures soient développées pour tenter de réduire les risques. C'est ainsi qu'est présentée la fonction des missions exploratoires, qui constituent de fait un premier cadre au jugement individuel des volontaires et à leur libre arbitre. Tout en revendiquant que « rien ne se fait de grand, rien ne se bâtit [...] sans risques²⁰ », Francis Charon, président de la section française de 1980 à 1982, enjoint les volontaires à la prudence et à une certaine discipline : « observez les consignes que vous proposent les missions exploratoires. On ne nous demande pas d'héroïsme, on nous demande de faire notre travail le mieux possible, le plus chaleureusement possible et surtout, surtout d'en revenir²¹ ». Les exemples ne sont d'ailleurs pas rares de missions exploratoires ou de contacts pris avec des belligérants, parfois à l'initiative de ces derniers, qui conduisent à renoncer à l'envoi de volontaires ou à la suspension de projets de secours. C'est ainsi le cas au Honduras où l'association refuse en 1980 d'accéder à la demande de la guérilla salvadorienne du Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) de lui envoyer une équipe chirurgicale. L'éthique et la sécurité sont conjointement invoqués à l'appui de ce refus : le FMLN ne contrôlant pas de territoire au Honduras, les volontaires MSF se seraient trouvés à son service exclusif, transformés en « médecins-guérilleros », estiment les dirigeants de l'association, et de ce fait exposés aux attaques des groupes paramilitaires anti-communistes du Honduras²². De même la première mission en Afghanistan est-elle interrompue la même année devant l'absence de fiabilité des contacts afghans sur lesquels elle reposait. Selon le responsable de la mission, la demande d'argent formulée par les moudjahidin pour escorter les équipes de MSF « s'apparentait à un racket²³ ».

À cette première tension entre appel à la prudence et esprit d'aventure, lequel ne faiblit pas durant la décennie 80, s'en ajoute une autre, héritée du conflit qui a vu Bernard Kouchner et la majorité des fondateurs claquer la porte de l'association en 1979. Sous l'impulsion de ses nouveaux dirigeants, MSF se dote de nouveaux moyens, humains et techniques. Si ceux-ci s'inscrivent dans une démarche de professionnalisation, ils sont aussi justifiés au nom de la sécurité : la figure du coordinateur commence à se généraliser sur les terrains d'action et avec lui les nouveaux moyens de télécommunications dont il a la charge – « radio et talkie-walkie en Somalie et

18 *Ibid.*

19 *Ibid.*

20 MSF-France, Rapport Moral, Assemblée générale 1981.

21 *Ibid.*

22 Compte-rendu du Conseil d'administration de MSF-France, janvier 1981. Les auteurs remercient également Rony Brauman pour ses précisions sur cet épisode.

23 Compte-rendu du Conseil d'administration de MSF-France, novembre 1980.

au Honduras, avions en Ouganda, téléphone au Zimbabwe renforcent la sécurité²⁴ ». Ces nouveaux dispositifs entérinent à l'évidence une restriction à l'autonomie des volontaires et obligent les nouveaux cadres de l'association à se défendre de la critique « kouchnerienne » de dérive bureaucratique : « Sont-ils nécessaires ou alourdissent-ils la mécanique de MSF ? Ils nous apparaissent indispensables, il ne faut plus laisser des équipes nombreuses ou dispersées dans ces pays dangereux, sans contact avec la France²⁵ ». Tranchée provisoirement dans les années 80, la question ne cessera de refaire surface dans le sillage de la croissance institutionnelle de l'organisation et de la création de nouvelles sections nationales du mouvement MSF.

C'est parallèlement sur les opinions publiques que l'association investit pour maîtriser les risques encourus par ses équipes. Cette tendance n'est d'ailleurs pas sans lien avec la question des moyens puisque l'organisation de campagnes d'opinion pour obtenir la libération de volontaires emprisonnés et dénoncer le bombardement par l'Armée Rouge d'hôpitaux de campagne montés par des ONG occidentales en Afghanistan requiert une logistique et des méthodes de communication et de mobilisation nouvelles. Ces campagnes, et notamment celle menée conjointement avec Médecins du Monde (MDM) et Aide Médicale Internationale (AMI) pour la libération du Dr Augoyard, incarcéré 6 mois en Afghanistan, fait conclure en 1984 à Rony Brauman, alors président de la section française, que « le soutien de l'opinion publique [est] notre seule protection réelle²⁶ ». Elles donneront même un temps aux trois ONG incarnant les *French Doctors* l'idée de proposer à la signature des États et des organisations interétatiques, sous la pression là encore de l'opinion mobilisée, une « Charte pour la protection de la mission médicale²⁷ ». Car c'est l'autre trait de cette époque que les dirigeants de MSF voient dans leur action non pas la mise en œuvre du DIH, mais une extension de celui-ci, la lutte pour un droit nouveau. Si accepter les risques de la guerre est consubstantiel au projet de l'association, estime Rony Brauman :

une partie d'entre eux tient à la non-reconnaissance, sur le plan international, de l'action humanitaire [menée par des organisations étrangères dans des conflits non déclarés.] L'enjeu, le droit à l'assistance humanitaire, le droit à soigner, vaut en tout cas qu'on se batte pour lui²⁸.

Ainsi, contrairement à une représentation commune qui voit dans les années 80 les derniers temps de l'Âge d'or de l'action humanitaire, les membres de MSF témoignent d'une époque de lutte vers un progrès, la reconnaissance de leur cause dont doit résulter l'amélioration de leurs conditions de sécurité. Si le projet conjoint de charte évoqué plus haut est rapidement abandonné, les progrès semblent avérés par la notoriété croissante de l'organisation, où le courage dans l'action

24 MSF-France, Rapport Moral, Assemblée générale 1980.

25 *Ibid.*

26 MSF-France, Rapport Moral, Assemblée générale 1984.

27 *Ibid.*

28 *Ibid.*

est intimement lié à celui affiché dans le témoignage²⁹. Comme Rony Brauman le proclame en 1987 :

Notre action de terrain constitue l'essentiel de l'image très positive dont nous bénéficions [...] et les difficultés liées à un environnement souvent délicat lui confèrent la dimension d'une aventure. Mais notre rôle de trublions, d'empêcheurs de massacrer en rond reste fondamental³⁰.

C'est d'ailleurs à cette image positive acquise auprès de l'opinion qu'il attribue pour une large part l'issue heureuse de l'enlèvement d'une équipe MSF à la frontière somalienne par un groupe d'opposition³¹. Aussi les assassinats successifs de trois volontaires de MSF, au Soudan en 1989 et en Afghanistan l'année suivante ne sont-ils pas interprétés comme attestant la fin d'une époque, malgré l'indéniable choc que ces premiers attentats mortels constituent. Ils sont d'abord la confirmation tragique de ce que l'absence de morts ciblés dans les années antérieures devait pour une bonne part à la « chance » et aux « miracles », dont les Rapports Moraux se faisaient régulièrement l'écho. C'est dans cet esprit que le Dr Olivier Strasser, président de la section suisse de MSF créée en 1981, déclare à la suite de ces meurtres :

Notre vocation d'assistance médicale aux populations civiles nous amène justement à travailler dans des contextes de guerre où la sécurité de nos collaborateurs dépend de garanties accordées par les belligérants. En général, l'assistance humanitaire est respectée. Nous devons lutter de toutes nos forces pour que cette situation ne se dégrade pas et que soit de mieux en mieux reconnu, un peu partout, le droit d'assistance aux populations civiles menacées. Ce n'est pas l'un des moindres rôles de notre association que de promouvoir ce droit et de dénoncer, dans les cas extrêmes, les entraves qui lui sont faites³².

Le temps de l'inquiétude

Dans les années 90, le droit d'assistance aux populations civiles tel que conçu par MSF conduit l'organisation à des compromis inédits mais va surtout se heurter à des contextes d'une extrême violence. Ceux-ci vont rendre d'autant plus aigus les questionnements nouveaux que l'évolution de la chaîne décisionnelle et des moyens de communication au sein de MSF et plus généralement les mutations du monde de l'aide suscitent quant au partage des responsabilités face aux risques. La remise en question des conceptions traditionnelles du volontariat à la fin de la décennie va contribuer à renouveler profondément les termes du débat.

29 Le témoignage de MSF, qui n'a jamais été pensé comme devant être systématique, a aussi fait l'objet de renoncement au cours des années 80, comme dans le cas du Sri Lanka où, par peur de représailles sur les équipes et pour ne pas prendre le risque d'une expulsion, alors que MSF était seule sur le terrain, l'association s'était résignée au silence, sans doute à la demande des volontaires eux-mêmes. Source : Compte-rendu du Conseil d'administration de MSF-France, septembre 1989.

30 MSF-France, Rapport Moral, Assemblée générale 1987.

31 *Ibid.*

32 MSF-Suisse, Rapport Moral, Assemblée générale 1990. Ce rapport fait également référence au mitraillage d'un véhicule MSF en Ouganda qui a fait trois blessés parmi l'équipe et conduit au retrait du pays.

Nouveaux compromis

L'Assemblée Générale de la section française qui suit ces premières morts violentes parmi des volontaires est l'occasion d'une réaffirmation des missions de guerre, défendues comme un « trait constitutif et fondamental de MSF³³ ». Néanmoins, une réflexion est entamée pour mieux adapter les modèles opérationnels aux contextes les plus dangereux. Une série de propositions en émerge, d'où toute idée d'établir de nouveaux standards semble absente et qui laisse largement le débat ouvert :

[...] des missions plus légères, le cas échéant intermittentes, des objectifs exclusivement curatifs, des briefings très détaillés, des visites régulières, effectuées dans le but d'évaluer le climat de sécurité, et par des personnes non directement engagées dans le programme, de préférence des membres du Conseil d'Administration, tels sont les principaux points qui ressortent à ce jour de cette réflexion³⁴.

Cette réflexion conduit aussi à réinterroger le partage des responsabilités en matière d'évaluation des risques et des décisions. Là aussi, c'est à ce stade une vision pragmatique, prenant en compte les conditions psychologiques des volontaires, que Rony Brauman défend :

Si nous savons que l'un des pires ennemis de la sécurité est la banalisation de la situation, nous savons bien que cette banalisation est dans une certaine mesure indispensable au maintien d'une mission : on ne peut pas vivre et travailler en affrontant partout et toujours la menace³⁵.

De ce constat découle le rappel, qui entérine le caractère collectif mais aussi potentiellement conflictuel de l'appréciation du risque, « que c'est dans la conjonction, voire la confrontation des points de vue du terrain et du siège que peuvent s'élaborer nos réponses et qu'en cas de divergences, les arbitrages seront nécessairement rendus dans le sens de la prudence³⁶ ». Cet effort de compromis va toutefois être rapidement mis sous tension, car face à la multiplication de ce qu'on appellera des « crises extrêmes³⁷ » au cours des années qui suivent, même le choix de la prudence va donner lieu à des dilemmes difficilement surmontables.

La fin de la Guerre Froide et les conflits qui éclatent au début des années 90 interrogent MSF à nouveaux frais quant aux limites de son action. Pour autant, ils ne semblent pas interprétés d'emblée comme constituant une rupture fondamentale avec les expériences passées des volontaires, même s'ils imposent de trouver de nouveaux compromis comme de nouveaux positionnements. En Croatie, lors de la bataille de Vukovar, l'explosion d'une mine ciblant un convoi de l'organisation et blessant grièvement deux infirmières appartenant aux sections suisse et française, « ranime », selon les termes du président de MSF-Suisse, Olivier Strasser, « le débat

33 MSF-France, Rapport Moral, Assemblée générale 1990.

34 *Ibid.*

35 MSF-France, Rapport Moral, Assemblée générale 1991.

36 *Ibid.*

37 Cf Marc Le Pape, Johanna Siméant, Claudine Vidal (dir.), *Crises extrêmes. Face aux massacres, aux guerres civiles et aux génocides*, La Découverte, Paris, 2006.

sur comment protéger nos équipes dans des situations où même la négociation avec toutes les parties en conflit ne peut plus être garante de protection³⁸ ». En Somalie, la réponse trouvée à cette question se révèle inédite : elle passe en effet par le paiement de gardes armés négociés avec les factions combattantes. Cette solution pose, selon le président d'MSF-France, « un véritable problème de principes³⁹ » et représente un compromis vécu comme aussi insatisfaisant que provisoire, même au regard de la dépendance passée des équipes vis-à-vis de groupes moudjahidin afghans ou des forces de l'UNITA pour leur protection au cours de la décennie précédente. Le caractère offensif de contingents sous mandat onusien, à plus forte raison quand ils sont menés par des forces occidentales, comme dans le cas de l'Opération Restore Hope en Somalie, fait émerger quant à lui le thème de la confusion militaro-humanitaire. Il conduit également la section française à recruter une spécialiste du DIH et à s'appuyer désormais sur ce droit de manière beaucoup plus systématique et rigoureuse que par le passé pour rappeler ces belligérants à leurs responsabilités, celle-ci portant toutefois bien davantage sur la « protection des populations civiles » que sur la mise en danger du personnel humanitaire⁴⁰.

Ces évolutions et ces nouveaux défis n'empêchent pas que Rony Brauman, en 1993, exprime son scepticisme envers les

constats plutôt approximatifs sur la fermeture du monde, sur un nouveau contexte international où l'action humanitaire serait de plus en plus difficile, de moins en moins acceptée. On met à toutes les sauces le renouveau identitaire, les crispations nationalistes, la fermentation des intégrismes religieux, etc. Tout cela existe, mais personne n'a été en mesure de prouver, compte tenu de l'importance de l'action humanitaire que l'on observe sur le terrain, qu'il s'agit d'obstacles infranchissables⁴¹.

Expériences des massacres de masse et du ciblage

D'une toute autre nature est l'expérience que va constituer la présence d'équipes MSF au Rwanda au moment du génocide des Rwandais tutsis en 1994⁴². Jusqu'au déclenchement des massacres dans les jours qui suivent l'attentat contre le président rwandais, le 6 avril 1994, les volontaires n'ont en effet ni anticipé ni compris la spécificité de la situation politique dans ce pays, qu'ils ne lisent que comme une guerre civile affectant prioritairement l'État voisin, le Burundi. Ce sont d'ailleurs les réfugiés burundais sur le sol rwandais qui constituent les premiers destinataires de leur aide médicale. Lorsque la violence se déchaîne à travers le pays, les équipes

38 MSF-Suisse, Rapport Moral, Assemblée générale 1992.

39 MSF-France, Rapport Moral, Assemblée générale 1992.

40 Judith Soussan, *MSF et la protection : une question réglée ?* Les Cahiers du Crash, Médecins Sans Frontières, 2008, p.21

41 MSF-France, Rapport Moral, Assemblée générale 1993

42 Pour une restitution complète de cette présence et de ses enjeux, voir Laurence Binet, *Génocide des Rwandais Tutsis (1994)*, Collection Prises de Paroles Publiques de MSF, accessible sur <http://speakingout.msf.org/fr/genocide-des-rwandais-tutsis>. Voir également Jean-Hervé Bradol et Marc Le Pape, *Génocide et crimes de masse. L'expérience rwandaise de MSF, 1982-1997*, CNRS Editions, Paris, 2017.

évacuent les unes après les autres et doivent presque toutes laisser derrière elles leurs collègues nationaux, majoritairement tutsis, dont la plupart sont massacrés à leur tour. C'est dès lors un constat amer que dresse Philippe Biberson, le nouveau président de MSF-France, un an plus tard : « Cette méconnaissance et le départ précipité des équipes de terrain ont trahi cette impréparation à l'éventualité du pire, qui s'est en particulier traduite par l'abandon de notre staff rwandais dans des conditions tragiques⁴³ ». Les prises de risque individuelles pour soigner ou protéger patients ou collègues n'ont pourtant pas manqué dans cet épisode tragique, mais la plupart ont été vaines. Exception notable mais limitée, une équipe médico-chirurgicale de six volontaires parviendra à se réimplanter à Kigali à la mi-avril et à préserver un espace de soins sous bannière du CICR jusqu'à la prise de la capitale par l'armée d'opposition du Front Patriotique Rwandais⁴⁴.

Outre le traumatisme durable qu'elle suscite parmi les différentes sections du mouvement MSF, l'extrême violence perpétrée au cours du génocide au Rwanda va se répercuter sous différentes formes dans la région des Grands Lacs, s'accompagnant parfois d'attaques ciblées contre les organisations humanitaires. Le cas du Burundi est emblématique, où au moins 17 expatriés seront assassinés, parmi lesquels trois membres du CICR, entre 1994 et 1996. Conjointement, les conflits au Libéria et en Sierra Leone et plus encore en Tchétchénie, où violences criminelles et politiques s'entremêlent et se traduisent par la multiplication des kidnappings et des meurtres, semblent intensifier et multiplier les expositions aux risques à un niveau inédit pour les membres de l'organisation. Dès 1995, cette situation donne lieu à un nouveau débat sur les enjeux de responsabilité qui atteste dans le même temps la complexification des mécanismes décisionnels. Plus en prise régulière avec les terrains du fait de la rapidité accrue des télécommunications, les responsables de programmes (RP) au niveau du siège ont vu leur responsabilité en matière de prise de risque augmenter. Lors d'une réunion du conseil d'administration au siège de MSF-France⁴⁵, ceux-ci évoque une « pression malsaine » liée au sentiment « d'un "devoir" de se maintenir à tout prix ». Ils font également état d'une contradiction croissante dans leurs fonctions, qu'ils résument ainsi :

Le RP informe l'expatrié des risques d'attentats et des mesures de sécurité à prendre. D'autre part, les coordinateurs [sur le terrain] prêts à prendre des risques pour eux-mêmes, sont souvent réticents à exposer la vie de leurs équipes. Le RP [doit donc] les orienter et les stimuler à prendre des risques⁴⁶.

Aussi demandent-ils un positionnement clair aux membres du Conseil d'administration : « C'est à MSF de poser les limites des risques à courir⁴⁷ ». La réponse de ces derniers s'appuie d'emblée sur le fait que « le risque figure dans la Charte de MSF⁴⁸ ». Or, ce rappel n'est pas l'occasion de souligner la responsabilité première

43 MSF-France, Rapport Moral, Assemblée générale 1995.

44 Laurence Binet, *Génocide des Rwandais Tutsis (1994)*, op. cit. p.19.

45 Compte-rendu du conseil d'administration de MSF-France, juin 1995.

46 *Ibid.*

47 *Ibid.*

48 *Ibid.*

des volontaires sur le terrain au regard de la mesure du risque. Au contraire, pour les membres du Conseil d'administration, à partir du moment où l'évaluation est faite par le département des opérations et que ses conclusions sont partagées, « il y a une responsabilité collective de l'association⁴⁹ ». Cette interpellation du conseil se reproduira de manière récurrente dans les années suivantes sur l'envoi ou le maintien d'équipes sur des terrains particulièrement dangereux.

Le monde de l'aide en question

Néanmoins, l'inquiétude affichée face à la multiplication de contextes périlleux porte aussi sur les évolutions constatées au sein du monde de l'aide humanitaire à cette époque, de plus en plus clairement identifiées elles-mêmes comme facteurs de risque. Président de la section française entre 1994 et 2000, Philippe Biberson réitère cette mise en garde avec des accents toujours plus pressants tout au long de son mandat. Après avoir déploré, à propos de l'opération de MSF en Tchétchénie, qu'une certaine « inclination à concevoir la réponse en fonction de la panoplie de moyens à notre disposition » plutôt qu'aux spécificités du contexte ait donné lieu à un « carcan qui nous paralyse et nous rend vulnérables parce que trop visibles et ayant trop à perdre⁵⁰ », c'est aux « vains étalages de puissance » d'un monde de l'aide « empêtré dans ses intentions disparates⁵¹ » qu'il s'en prend après une série de pillages contre les agences humanitaires au Libéria. Lors de l'Assemblée générale de 1997, il constate que « la dangerosité des missions humanitaires a existé de tous temps, mais la multiplication des entraves à l'aide, des intimidations, attentats, assassinats, pillages, expulsions et prise d'otage à l'encontre de membres d'organisations humanitaires semble être un phénomène qui va en s'aggravant⁵² ». Parmi ces risques, les risques de guerre ou de banditisme ne sont pas nouveaux. C'est le « ciblage politique » qui, sans être inédit, « pose aujourd'hui particulièrement problème⁵³ ». Néanmoins, Philippe Biberson souligne dans le même temps la multiplication des organisations humanitaires et de leurs volontaires déployant des actions toujours plus massives, qui plus est souvent au cœur des conflits et non plus majoritairement à leur périphérie, comme par le passé. À l'aggravation des dangers, il voit des facteurs d'ordre politique, qui incluent « le mimétisme des organisations, l'uniformisation et l'assimilation des ONG aux États et aux institutions internationales », ainsi que d'ordre économique, soulignant que la « démesure des programmes est un facteur d'exacerbation des enjeux et des risques⁵⁴ ». Il insiste enfin sur le fait que la dégradation de la sécurité découle le plus souvent de la détérioration de la protection et du respect des populations civiles : « dans la région des Grands Lacs, en Tchétchénie, lorsqu'on déplore des victimes chez les humanitaires, ce sont des milliers de morts dans la population⁵⁵ ».

49 *Ibid.*

50 MSF-France, Rapport Moral, Assemblée générale 1995.

51 MSF-France, Rapport Moral, Assemblée générale 1996.

52 MSF-France, Rapport Moral, Assemblée générale 1997.

53 *Ibid.*

54 *Ibid.*

55 *Ibid.*

S'il y a correspondance entre violences ciblant les humanitaires et violences affectant les populations que l'aide vise à aider, les options techniques, éthiques et politiques que peut susciter l'une ou l'autre de ces préoccupations peuvent également entrer en tension. En 1997, la section française s'insurge contre le veto mis par d'autres sections MSF, au nom de la sécurité de leurs équipes, à la publication de témoignages sur le massacre systématique des réfugiés rwandais dans l'est du Zaïre⁵⁶. Responsables des opérations et membres du conseil d'administration affirment une « priorité absolue de la logique de défense des populations en danger sur les logiques de cohérence internationale, de fonctionnement interne ou de "sécurité des équipes" ». Prêts à concéder un « préavis de sécurité » de 24 heures à l'attention des volontaires, ils refusent désormais de se soumettre à un veto de communication sur ce thème⁵⁷. Un an plus tard, Philippe Biberson porte une nouvelle charge contre les dérives qu'occasionne l'argument sécuritaire :

Après le blues des humanitaires, c'est la sécurité des humanitaires qui est le sujet en vogue ! Certaines organisations proposent à leurs volontaires (mais peut-on encore les appeler des volontaires ?) des formations à la sécurité – que faire quand on est pris en otage ? – par des experts en sécurité recrutés parmi les personnels retraités de l'armée. [...] Le concept d'espace humanitaire est malmené au point de devenir ni plus ni moins qu'un camp retranché pour humanitaires ! Or ce sont le plus souvent les représentations que nous induisons qui font de nous des cibles⁵⁸.

Il est permis d'interroger la nostalgie implicite portée par cette crise identitaire qui, constatant l'émergence d'« un humanitaire au multiple visage », y voit la probable cause d'« une perte de respect de la part des populations⁵⁹ ». Comme on l'a vu, les volontaires des premières années de MSF n'ont pas toujours eu droit, loin s'en faut, à un bon accueil. Encore « les mauvaises interprétations » dont ils pouvaient faire l'objet n'étaient-elles pas présentées comme le fait des « populations » mais de groupes armés, d'États ou même d'individus isolés – de « furieux » – pris dans une logique de calcul politique, de dogmatisme idéologique ou d'ignorance contre toute « raison ». S'imaginant rompre avec le passé, et notamment une déjà longue histoire de médecine coloniale et missionnaire, les porte-paroles des premiers Médecins Sans Frontières se montraient de fait bien peu réflexifs : la relation du médecin humanitaire à ses patients, qui était indifféremment une relation « médecin-peuple opprimé⁶⁰ » et une relation d'égal à égal du point de vue des risques pris⁶¹, n'était censée poser problème qu'aux oppresseurs. Et si le Rapport moral de 1983 évoquait bien « la délicate relation "médecin occidental-malade afghan" », l'allusion s'effaçait

56 Compte-rendu du conseil d'administration de MSF-France, avril 1997.

57 *Ibid.*

58 MSF-France, Rapport Moral, Assemblée générale 1998.

59 Compte-rendu du conseil d'administration de MSF-France, janvier 1997.

60 MSF-France, Rapport Moral, Assemblée générale 1982.

61 « Dans la rencontre traditionnelle du médecin et du malade, le malade risque tout, lui, tandis que le médecin ne risque que sa réputation. Mais voyez-vous, à MSF, les risques sont partagés, et le médecin lui aussi a beaucoup à perdre dans cette rencontre. C'est ce qui la rend si particulière ». MSF-France, Rapport Moral, Assemblée générale 1981.

aussitôt devant le rappel des entraves placées par l'occupant soviétique à l'assistance des *French Doctors*⁶². C'est cette image trop lisse du soignant volontaire occidental qui entre aussi en crise à l'orée du XXI^e siècle⁶³.

« Qui est le “volontaire MSF” ? »

Conséquence de la croissance de l'institution et de sa professionnalisation qui soumettent les questions de ressources humaines à des tensions nouvelles, de l'émergence de programmes « *remote control* » reposant sur des équipes exclusivement nationales sur certains terrains caractérisés par le « ciblage » des expatriés, telle la Tchétchénie, ainsi que des aspirations croissantes à l'expatriation d'employés nationaux au terme de plusieurs années de travail avec MSF, les profils « traditionnels » des volontaires subissent de fait des mutations fondamentales à compter de la fin des années 90. Ces mutations ne sont pas vécues sans résistance, que le président de MSF-Suisse, Olivier Dechevrens, pointe du doigt en 1999 :

Un « bon humanitaire » est-il obligatoirement quelqu'un qui s'expatrie pour aller rencontrer « l'autre » ? Un ressortissant d'un de nos pays d'action traditionnels n'est-il pas capable de travailler avec MSF pour les mêmes nobles motifs qu'un Européen ? N'y voit-il toujours qu'un intérêt financier, comme on l'entend souvent ? Les motivations de nos expatriés sont-elles [d'ailleurs] toujours aussi nobles ?⁶⁴

À la question des origines des volontaires s'ajoute en effet la tension que suscite la recherche d'un nouvel équilibre entre compétences et engagement. Cette question, qui réactualise la querelle fondatrice entre tenants de la professionnalisation et détracteurs de la bureaucratiation, occupe une place centrale et récurrente dans les rapports moraux de cette époque, preuve de l'effort de pédagogie et de médiation qu'elle nécessite. Ainsi, en 2000, le président d'MSF-Suisse déclare : « Il nous faut plus de personnes, si possible déjà formées, compétentes, enthousiastes et prêtes à s'engager corps et âmes. Cela fait beaucoup et, malheureusement, l'expatrié idéal ne se rencontre pas aussi souvent que souhaité⁶⁵ ». La question est reprise l'année suivante : « Qui est le “volontaire MSF” ? [...] Il faut privilégier le professionnalisme dans notre action, non pas au sens d'un “carriérisme humanitaire”, mais en favorisant les compétences professionnelles mises au service d'un engagement⁶⁶ ».

Ce questionnement identitaire autour de la figure du volontaire réinterroge de fait à nouveau frais le partage entre responsabilité individuelle et institutionnelle, car les attentes qui pèsent sur le volontaire s'appliquent en amont à ses recruteurs. C'est ce qu'indiquait déjà le président de la section suisse en 1999 : « La prise en compte et l'appréciation du *savoir-être* et pas seulement du *savoir-faire* est sans

62 MSF-France, Rapport Moral, Assemblée générale 1983.

63 De manière significative, c'est en 2000 que Rony Brauman publie son ouvrage critique sur ce thème : Rony Brauman (dir.), *Utopies sanitaires*, Éditions Le Pommier/Médecins Sans Frontières, Paris, 2000.

64 MSF-Suisse, Rapport Moral, Assemblée générale 1999.

65 MSF-Suisse, Rapport Moral, Assemblée générale 2000.

66 MSF-Suisse, Rapport Moral, Assemblée générale 2001.

doute une des grandes difficultés de nos collaborateurs aux ressources humaines⁶⁷ ». La difficulté se trouve encore accrue et dramatisée, en 2002, par la révélation des abus sexuels à grande échelle pratiqués dans les camps d'Afrique de l'Ouest par du personnel d'agences de l'aide. Au-delà du scandale médiatique, cette mise au jour est d'abord un rappel que

travailler dans des situations instables ou dangereuses, dans des sociétés déstructurées par la guerre, dans des camps de déplacés où l'on peut être le seul pourvoyeur d'aide, de qui dépend la survie de populations vulnérables, implique un réel pouvoir mais aussi une lourde responsabilité individuelle. Chaque expatrié, chaque membre du personnel national doit en prendre conscience. [...] Toute l'information dispensée lors d'un briefing de départ, tous les codes de conduite, aussi indispensables soient-ils, ne sont que des garde-fous et non des garanties⁶⁸.

Ces questions vont gagner en intensité au cours des années suivantes, à mesure que les effets du discours de la « guerre contre la terreur » vont asseoir chez les humanitaires la préoccupation vis-à-vis des perceptions dont ils sont susceptibles de faire l'objet. Si toutefois le personnel national devient également comptable de l'image de MSF, en plus de leur part aux opérations, alors la trop évidente distinction entre « employés » locaux et « volontaires » n'en devient que plus problématique. Ce qu'exprimera en 2003 Jean-Hervé Bradol, le nouveau président d'MSF-France :

Nous devons redéfinir les équipes de terrain. L'expatriation, le métier ne doivent plus être des facteurs primant sur la nature réelle du travail effectué sur le terrain. Il existe des missions où le chauffeur est un véritable ambassadeur, un véritable médiateur vis-à-vis du pouvoir local, de la population, et là le chauffeur doit être membre de l'équipe de terrain. [...] En pratique, nous devons ouvrir au personnel national. Cela sera aussi un changement associatif⁶⁹.

Le temps de la « terreur »

Continuité ou rupture ? Le 11 septembre et la rhétorique de la « guerre contre la terreur » vont initialement donner lieu à des appréciations divergentes au sein de MSF quant au contexte mondial et à la nouvelle dangerosité des conflits. Celles-ci n'empêcheront pas toutefois l'affirmation de repères partagés tant sur un refus de principe de la position de martyr que sur la vocation de l'organisation à faire de l'offre de soins médicaux en situation de conflit le cœur de son action. L'Accord de La Mancha de 2006 sera l'occasion de formaliser un consensus à l'échelle du mouvement MSF sur l'identité et les responsabilités de l'institution en matière de sécurité, sans pour autant trancher entre des sensibilités contrastées vis à vis du degré d'initiative et d'autonomie reconnu aux individus dans leur acceptation des risques.

67 MSF-Suisse, Rapport Moral, Assemblée générale 1999.

68 MSF-Suisse, Rapport Moral, Assemblée générale 2002.

69 MSF-France, Rapport Moral, Assemblée générale 2003.

Continuité...

Force est de constater à la lecture des discours de représentants de l'association que bon nombre de thèmes censés caractériser le « nouvel » environnement auquel se voient confrontés les acteurs de l'aide humanitaire à la suite des attentats du 11 septembre 2001 ont déjà suscité dilemmes et réflexions au cours des trois premières décennies de l'histoire de MSF. Que cela puisse surprendre suggère que la rhétorique de la « guerre contre la terreur » et ses manifestations ont largement contribué à évincer du débat public les épisodes paroxystiques de menaces et de violences des années 90.

La mesure du risque que la Charte de l'organisation confie à ses volontaires n'est pas indifférente, on l'aura compris, à la représentation collective et communément admise de l'état du monde, de ses menaces supposées et des risques spécifiques qui pèseraient sur les humanitaires. À cet égard, l'événement du 11 septembre et ses conséquences vont donner lieu à des attitudes divergentes de la part des présidents des sections française et suisse. À l'occasion de l'Assemblée générale qui suit ces attentats et le déclenchement de la « guerre contre la terreur » par l'administration américaine, c'est à la circonspection qu'en appelle Jean-Hervé Bradol, le nouveau président de MSF-France :

Je me souviens, il y a une dizaine d'années, « après la chute du mur de Berlin » était la formule consacrée pour entamer tout exposé. J'espère que cela ne va pas devenir « après le 11 septembre » [...] Si le 11 septembre est un événement majeur, il ne faudrait pas qu'on en produise une lecture où l'on examine tous les rapports de force, toute l'évolution des relations internationales, au travers de ce seul prisme. [D]ans toutes ces grandes analyses géopolitiques, il ne faut jamais oublier que l'on a aussi toujours tendance à prévoir un monde plus mauvais, plus dur, plus cruel. [Or] il y a eu cette année de bonnes nouvelles de résorptions progressives de conflits [...] dans les Balkans, en Sierra Leone, au Timor, ou au Sri Lanka⁷⁰.

Ce refus d'une lecture totalisante, s'il est gage d'indépendance, est aussi revendiqué par Jean-Hervé Bradol, l'année suivante, comme un enjeu de sécurité pour les volontaires :

la première protection [des équipes], c'est notre propre positionnement, notre compréhension des contextes, notre capacité à tisser des liens. C'est cela qui nous protège, la clarté, la neutralité et l'impartialité avec lesquelles nous exerçons notre mission d'équipe humanitaire médicale⁷¹.

Aussi l'exposition au risque est-elle aussi affaire de choix institutionnel. C'est en effet la même année que le président d'MSF-France entérine la démarche volontariste de l'association de se « recentrer sur les victimes des conflits », après que les périls extrêmes rencontrés au cours de la décennie précédente ont conduit à l'interruption de plusieurs missions sur des terrains de conflits et réduit de fait la part des activités

70 MSF-France, Rapport Moral, Assemblée générale 2002.

71 MSF-France, *op. cit.* note 69.

de MSF dans ce domaine. C'est donc à l'institution d'en assumer le corollaire – « il faut avoir conscience que cela a un impact sur la mise en danger des membres du personnel » – et d'en définir les limites, ce qui n'exclut pas pour autant le choix des individus :

Nous devons préciser de nouveau les limites de cet engagement. Il n'y a pas « d'encouragement au suicide », chez nous. Nous ne pensons pas qu'il soit positif de consciemment sacrifier sa vie, d'aller à la mort pour apporter de l'aide. Chacun, chacune d'entre nous reste libre de s'associer ou pas à certaines actions. D'ailleurs, quand les situations sont très dangereuses, il faut se demander d'une part si les conditions de l'aide ne sont pas trop dangereuses pour les équipes MSF, mais également il faut se demander si l'on n'a pas atteint le point où la violence des protagonistes fait que l'aide se retourne contre ceux à qui elle devrait bénéficier⁷².

Cette part nécessaire laissée au jugement des volontaires, Jean-Hervé Bradol la justifie en référence à une évolution technologique qui avait été au cœur du débat sur la responsabilité des responsables de programme au regard de celle de l'institution MSF au milieu des années 90. Défendant la décision controversée qui a conduit à laisser une équipe à Bagdad au moment du déclenchement de l'opération militaire américaine⁷³, le président de MSF-France renverse la problématique en insistant sur la confiance dans l'initiative individuelle au niveau du terrain :

Comment juger du danger ? Il y a une tendance qui se développe à prendre une décision et à juger du danger à des milliers de kilomètres de distance, par téléphone, par e-mail. [...] On ne peut aborder ces discussions-là simplement en termes de vérité, oui ou non. Le rôle des individus, leur détermination, leur dynamisme, leur réseau de relations personnelles sur ces terrains, leurs envies, leur humeur ce matin-là, avant de monter dans la voiture, tout ça sont des facteurs essentiels. De ce point de vue-là, le conseil d'administration est plutôt dans l'esprit de faire confiance à des personnes plutôt qu'à un système et à des procédures pour prendre des décisions⁷⁴.

... ou rupture ?

La même année, c'est sous l'angle de la rupture et de nouveaux défis pour l'institution que son homologue de MSF-Suisse, Olivier Dechevrens, analyse le contexte international de l'après-11 septembre. Au cours de l'année écoulée, la section suisse a subi le double drame de l'enlèvement de son chef de mission dans la région du Daghestan,

72 *Ibid.*

73 L'opération s'est révélée peu efficace, d'autant que le nombre des blessés a été limité lors de l'offensive aérienne. Surtout, elle a été interrompue du fait de la disparition de deux expatriés, dont le chef de mission, emprisonnés par les services de sécurité irakiens. Leur libération est intervenue quelques jours plus tard avec la chute du régime de Saddam Hussein.

74 MSF-France, Rapport Moral, Assemblée générale 2003, *op. cit.*

frontalière de la Tchétchénie, et la mort de sept membres de son personnel médical angolais tués par une mine. Reliant ces événements à ceux d'Irak, il fait le constat suivant :

l'environnement politique a profondément changé depuis le 11 septembre 2001. L'humanitaire est confronté à un dilemme et à un choix quasiment impossible. Comment continuer nos actions sans mettre en danger les membres de nos équipes tout en restant présent auprès des populations les plus vulnérables et sans se compromettre avec quiconque ? Comment travailler avec une vision plus fine que la perspective binaire de la coalition du Bien contre l'axe du Mal ?⁷⁵

Deux ans plus tard, la nouvelle présidente de MSF Suisse, Isabelle Ségui-Bitz, esquisse une réponse à ce dilemme, réponse marquée par le choc de l'assassinat de 5 membres de MSF-Hollande en Afghanistan au cours de l'été précédent, qui a convaincu l'ensemble des sections de se retirer du pays. Si elle s'accorde avec la lecture de son prédécesseur sur la rupture du 11 septembre 2001, son analyse des conditions de la sécurité et des limites de l'action s'accorde généralement à celle du président d'MSF-France :

Nous ne sommes pas destinés à devenir des martyrs de l'humanitaire ! Ne nous trompons pas. Notre action dans les zones à risques ne peut s'inscrire que si un minimum de conditions est réuni, que si les risques que nous prenons sont acceptables. C'est un fantastique travail en amont qu'il nous faut mener : développer les contacts avec toutes les parties, expliquer encore et encore le but de nos actions, favoriser les contacts locaux tout en gardant notre indépendance d'action. Si ces conditions ne sont pas remplies, il nous faut renoncer et partir. Le monde a changé depuis le 11 septembre et notre action est remise en cause par certains qui voient en nous des éclaireurs déguisés au service de la « lutte contre la terreur »⁷⁶.

Ce qui est au cœur de cette lecture du contexte international sous l'angle de la rupture radicale, c'est la modification des perceptions de l'humanitaire opérée chez « certains », qui renvoient comme durant les premières décennies de MSF davantage à des acteurs politiques et militaires qu'aux « populations » en général, dans les sociétés où les volontaires interviennent. Œuvrer activement à rétablir ces perceptions, à faire que « toutes les parties », à commencer par celles visées par la « lutte contre la terreur », ne se méprennent pas sur l'identité et les objectifs de MSF, telle est la première responsabilité de l'organisation. Elle ne peut toutefois s'exercer qu'à travers le travail quotidien au niveau local de ses volontaires de terrain.

75 MSF-Suisse, Rapport moral, Assemblée générale 2003.

76 MSF-Suisse, Rapport moral, Assemblée générale 2005.

L'accord de La Mancha⁷⁷ et au-delà

La conjonction de ces « défis externes » et des profonds changements survenus dans l'organisation elle-même et ses modes de régulation convainc le Conseil International de MSF et les directeurs généraux de ses 19 sections d'alors de lancer en 2004 le processus de La Mancha. Celui-ci doit déboucher, au terme d'une vaste consultation des membres de l'association et de personnalités extérieures, à un nouvel accord intersectoriel permettant, selon les termes du président international de MSF, de « mieux définir [...] la raison d'être fondamentale » de MSF et repréciser ses rôles et ses limites dans cette nouvelle période de son histoire⁷⁸. L'accord de La Mancha est adopté en juin 2006. Dans le texte qui lui sert de préambule, c'est une description semblable à celle d'Isabelle Ségui-Bitz de l'évolution de l'environnement international qui est proposée par les membres du Conseil international de MSF, mais qui s'inscrit toutefois dans une temporalité plus longue que celle de la « guerre contre la terreur », comme pour s'en démarquer :

Ces dernières années, nous avons été témoins, d'une part, de la multiplication d'interventions militaires qui associent à leurs objectifs stratégiques le déploiement d'une composante « humanitaire » (Kosovo 1999, Afghanistan 2001, Irak 2003) et, d'autre part, de l'émergence de forces politiques et militaires qui rejettent notre présence même. Cette réalité nous a conduits à affiner notre conception du risque et à réaffirmer notre indépendance vis-à-vis de toute influence politique, principe essentiel pour garantir l'impartialité de notre aide⁷⁹.

Cette indépendance se manifeste principalement à travers deux articles de l'accord. Si « fournir une assistance médicale aux populations les plus vulnérables dans des situations de crise dues à des conflits [reste] au cœur de l'action de MSF », l'article 1.10 précise que l'association « intervient par choix, non par obligation ou conscription, et peut décider de ne pas être présente dans toutes les crises, surtout en cas de menaces ciblant les travailleurs humanitaires⁸⁰ ». L'article suivant établit également comme une responsabilité collective que de mettre « tout en œuvre pour éviter que les actions que nous menons et nos biens, tant symboliques (par ex. notre marque et notre image) que matériels, ne soient détournés ou utilisés au profit de parties belligérantes ou à des fins politiques⁸¹ ». Contrairement à la Charte de MSF, l'Accord de La Mancha concerne avant tout la responsabilité collective des institutions qui composent le mouvement Médecins Sans Frontières. Si la responsabilité individuelle

77 Pour une analyse détaillée des enjeux autour du processus et de l'accord de La Mancha, voir Renée c. Fox, *Doctors Without Borders. Humanitarian Quests, Impossible Dreams of Medecins Sans Frontieres*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2015, pp.101-117. Voir aussi Peter Redfield, *Life in Crisis, The Ethical Journey of Doctors Without Borders*, University of California Press, Berkeley, 2013, pp.140-145.

78 Rowan Gillies, « Why La Mancha ? », in *My Sweet La Mancha: Invited and voluntary contributions July-October 2005*, p. 10, publication interne de MSF, 2006.

79 Accord de La Mancha, 25 juin 2006, Athènes, p. 2, disponible sur : http://www.msf.fr/sites/www.msf.fr/files/2006_06_24_FINAL_La_Mancha_Agreement_FR.pdf.

80 *Ibid.*, p. 4.

81 *Ibid.*, p. 4.

des volontaires y est prise en compte, ce n'est pas sous l'angle de leur sécurité mais de leur comportement, tel qu'indiqué dans l'article 2.5. :

Les membres du personnel de MSF sont personnellement responsables de leur conduite, en particulier en ce qui concerne les abus de pouvoir. Il incombe à MSF de mettre en place des cadres et directives clairs afin que les membres du personnel soient redevables de leur conduite⁸².

Il est bien ici question de nouveau de la façon dont l'institution non seulement améliore ses pratiques – et plusieurs dispositions prévoient un engagement institutionnel vers l'amélioration des pratiques de soins – mais aussi garde la maîtrise de son image, par conséquent des perceptions qu'elle suscite au dehors et qui peuvent être influencées négativement par les comportements de ses volontaires.

Si l'Accord de La Mancha établit un consensus intersectoriel définissant le rapport au risque de l'institution dans un nouvel environnement international, il ne tranche de fait pas la question de l'équilibre des responsabilités individuelles et collectives en matière de sécurité. Le processus qui a abouti à cet accord a toutefois vu s'exprimer des positions divergentes en ce domaine qui permettent de distinguer les deux polarités entre lesquelles l'association oscille.

La première, exprimée par le directeur des opérations de la section néerlandaise de l'époque, Kenny Gluck, réclame de MSF « un plus grand respect pour le droit individuel qu'ont ceux qui se sont engagés à fournir de l'aide aux personnes vivant en situation de crise d'accepter les risques qui accompagnent cette aide. » Sans qu'il fasse explicitement mention de la Charte de l'organisation, c'est bien en référence au texte fondateur qu'il questionne l'existence d'une « limite institutionnelle au risque – même lorsque celui-ci est pris librement, consciemment et légitimement ? [traduction des auteurs]⁸³ ». Et de conclure :

L'équilibre entre le droit individuel de prendre des risques afin d'apporter de l'aide et le droit de l'institution de limiter ce risque touche à l'identité de MSF en tant qu'organisation de volontaires [...]. Respecter l'esprit d'une organisation de volontaires c'est, pour MSF, respecter les appréciations individuelles du juste équilibre entre aide humanitaire et risque et rejeter la tendance à subsumer ces appréciations dans les arcanes et la hiérarchie de l'institution MSF⁸⁴.

C'est en reprenant cet argumentaire pour mieux s'y opposer que le directeur général de la section française en 2005, Pierre Salignon, entend réaffirmer la primauté du niveau associatif pour établir la mesure des risques acceptables :

des volontaires et des responsables opérationnels pourraient, au nom des principes humanitaires, assumer des initiatives dangereuses pour leur vie ou celles de leurs collègues, afin d'ouvrir des espaces dits humanitaires dans des univers de violence extrême, quitte à le faire contre (ou sans) l'avis de leur association, jugée bureaucratique ou trop frileuse. [S]i la gestion de la sécurité sur le terrain

82 *Ibid.*, p. 5.

83 Kenny Gluck, « Of Measles, Stalin and Other Risks – Reflections on Our Principles, Témoignage, and Security », in MSF, *op. cit.* note 78, p. 155.

84 *Ibid.*

recouvre des aspects individuels et qu'il existe une place pour l'expression de chacun, la décision de prise de risques est à l'inverse une affaire collective, qui dépasse les seuls choix personnels et qui explique parfois que l'association puisse décider pour des raisons de sécurité l'arrêt d'un projet ou d'une mission contre l'avis des équipes de terrain. Il ne s'agit pas pour les conseils d'administration d'arbitrer les décisions opérationnelles, mais bien de fixer des repères permettant à ceux qui fabriquent les opérations d'en mesurer à chaque fois les risques pour les populations et pour ceux qui cherchent à leur porter secours⁸⁵.

Depuis l'accord de La Mancha, MSF continue d'osciller entre ces deux pôles, qui témoignent sans doute plus justement de différences de sensibilité que de vision et qui traversent le mouvement dans son ensemble plutôt qu'ils ne différencient les sections entre elles. On peut d'ailleurs voir dans la position qu'exprime Jean-Hervé Bradol à l'occasion d'une discussion du conseil d'administration en 2008 une position médiane entre ces deux pôles qui, tout en défendant une définition du volontariat accordant la primauté à l'initiative et au choix individuels, maintient la fonction associative de définition de « repères » pour l'action des individus : « Le volontariat n'exclut pas notre responsabilité mais renverse la perspective. Nous y sommes parce qu'il y a des volontaires qui nous représentent et prennent la décision pour eux-mêmes. Notre responsabilité est de vérifier qu'un certain nombre de points sont acquis⁸⁶ ». Ces points seront explicités lors de l'Assemblée générale de la même année, alors qu'une jeune expatriée a été tuée en République Centrafricaine quelques mois plus tôt. À charge de l'institution de

s'assurer que les équipes sont bien en train de produire des secours, qu'il y ait une forme d'efficacité de l'action, que ce n'est pas seulement une présence symbolique pour défendre une cause ; [...] qu'une attention particulière soit portée au détournement de nos moyens, notamment à des fins militaires, qu'ils soient matériels ou symboliques (nos emblèmes, notre identité). Nous posons également comme limite le fait qu'un groupe politique [...] annonce qu'il compte s'en prendre aux humanitaires et les assassiner : dans les territoires où ces groupes ont assez d'influence pour pouvoir passer à l'acte, nous ne soutiendrons pas la présence d'équipes⁸⁷.

Ces réserves faites, « la décision de s'exposer au danger reste une décision individuelle » que le volontaire a la liberté de changer et « arrêter à tout moment »⁸⁸. Jean-Hervé Bradol réaffirme ainsi sa conception du volontariat comme moteur de l'action de MSF :

Si nous sommes présents sur ces terrains particulièrement dangereux, c'est grâce à une somme de décisions individuelles que l'association soutient, par ses moyens⁸⁹.

85 Salignon, « De la prise de risques à la mise en danger ? », *My Sweet La Mancha, Recueil de contributions, juillet-octobre 2005*, p. 305.

86 Compte-rendu du Conseil d'Administration de MSF-France, mars 2008.

87 MSF-France, Rapport Moral, Assemblée générale 2008.

88 *Ibid.*

89 *Ibid.*

Conclusion

Ainsi plusieurs facteurs ont pesé sur l'évolution des interprétations de la Charte quant à l'équilibre entre responsabilité institutionnelle et responsabilité individuelle face au risque. Le premier d'entre eux est à l'évidence la croissance de l'institution MSF elle-même, de la petite association française à l'esprit pionnier des débuts au mouvement multinational professionnalisé qu'elle est aujourd'hui. La complexité de ses équilibres internes, le développement de sa structure décisionnelle et de ses moyens technologiques et humains de pilotage et de contrôle sur ses opérations ont évidemment modifié le sens de la responsabilité des sièges. Encore faudrait-il nuancer les effets de ces changements. Si les nouveaux moyens de communication ont changé les termes de ce que Rony Brauman avait appelé la nécessaire « conjonction, voire la confrontation des points de vue » entre les sièges et les équipes de terrain pour évaluer les risques⁹⁰, des voix se sont aussi élevées régulièrement pour dénoncer les illusions d'une proximité virtuelle dans les prises de décision. Au cours des quatre décennies de l'histoire de MSF, c'est aussi le visage des volontaires, de leurs compétences à leurs origines géographiques, leurs expériences personnelles et leurs statuts, qui n'a cessé de se transformer. Cette nouvelle complexité sociologique et culturelle introduit nécessairement de nouvelles limites sur les formes d'autorité et de communication, comme sur les critères d'évaluation des risques acceptables pour différentes équipes de terrain et les individus qui les composent. À cet égard, les préoccupations actuelles autour de l'influence de normes juridiques telles que le *duty of care* sur les organisations humanitaires et les restrictions qu'elles leur imposeraient vis-à-vis des risques encourus par leurs volontaires doivent elles aussi être mises en perspective. Ces préoccupations, assorties de l'adoption de code de bonnes pratiques par les agences d'aide, ont émergé au milieu des années 90⁹¹. C'est également à cette époque qu'était lancé le projet SPHERE visant à l'adoption de standards de qualité pour l'aide internationale⁹². MSF s'est retiré de ce processus au motif que l'adoption de standards techniques minimaux tendrait à aligner vers le bas les exigences de qualité des ONG et passeraient sous silence leur responsabilité quant aux usages de l'aide et son éventuel retournement contre ses bénéficiaires. De même, la responsabilité juridique de l'« employeur MSF » doit-elle être le premier moteur de la réduction des risques, de l'information des volontaires partant sur des terrains dangereux et de l'assistance que l'organisation se doit de lui apporter ?

Depuis l'Accord de la Mancha et particulièrement au cours des dernières années, les contextes périlleux n'ont pas manqué pour MSF, posant de nouvelles limites à son action. En 2013, toutes les sections opérationnelles se retiraient de Somalie à la suite de la prise d'otage pendant presque deux ans de deux volontaires de la section espagnole. L'année suivante, 5 volontaires de la section belge étaient enlevés par le groupe armé Daesh en Syrie, conduisant à l'interruption de tous les

90 MSF-France, Rapport Moral, Assemblée générale 1991.

91 Voir la contribution de Jon Edwards, « À qui profite le "Duty of Care" », in Michael Neuman et Fabrice Weissman (dir.), *Secourir sans périr*, CNRS éditions, 2016.

92 Voir notamment Susan Purdin et Peter Walker, « Birthing Sphere », *Disasters*, vol. 28, n° 2, 2004, pp. 100-111.

programmes de MSF dans les zones sous contrôle de ce groupe en Syrie et en Irak. De tels événements tendent à asseoir l'idée que le temps de la « terreur » n'est pas révolu : « terreur » politique et criminelle inspirée par des groupes tels que Daesh et Boko Haram ; « terreur » biologique également suscitée par l'épidémie d'Ebola en Afrique de l'Ouest et le risque avéré de contamination auquel ont été exposés les volontaires et leurs collègues nationaux. L'association communément faite entre ces deux réalités pour attester la dangerosité accrue de l'action humanitaire rejoint toutefois le commentaire de l'historien Bertrand Taithe, pour qui « l'idée qu'Ebola soit devenu presque essentiellement une menace de sécurité globale en dit bien plus long sur notre vision du monde militarisée que sur la maladie [traduction des auteurs]⁹³ ». Si MSF a retiré ses volontaires de Somalie et de Syrie, elle a aussi progressivement redéployé des équipes en Afghanistan après six ans d'absence⁹⁴. Le bombardement de l'hôpital de MSF à Kunduz en octobre 2015 a certes mis un terme à ce projet, mais les activités se poursuivent à Kaboul et dans le sud du pays malgré le conflit, tandis que de nouvelles équipes médicales ont pu retourner en Syrie autour de Raqqa, ainsi que dans la région somalienne du Puntland. Ceci doit inciter à ne pas préjuger de l'avenir et à reconnaître la fluidité des contextes de grande violence. Quant à Ebola, les risques propres à la gestion de l'épidémie ont certes mis l'institution MSF face à des responsabilités inédites vis-à-vis de ses volontaires qui se représenteront sans nul doute à l'avenir⁹⁵. Cependant, le choix qu'a fait le magazine *Time* d'attribuer le titre de « Personne de l'année 2014 » aux « combattants contre Ebola », dont plusieurs membres du personnel MSF local et international⁹⁶, souligne que les attentes sociales et la valorisation de l'engagement individuel qui s'attache encore aux volontaires humanitaires vont à l'encontre de la tendance suggérée par les discussions autour du *duty of care*, qui ferait de la relation entre MSF et ses volontaires une relation « employeur-employés » comme les autres.

Dans l'histoire de MSF, la survenue des incidents les plus graves semble déterminer, pour un temps, la prédominance à travers le mouvement d'un sentiment de rupture face auquel la lettre de la Charte et la responsabilité du volontaire cèdent le pas à la responsabilité de l'institution. Pour autant, le choix toujours réaffirmé par l'ensemble des sections opérationnelles de faire de l'aide aux victimes de conflit le cœur de leur activité implique que c'est la confiance accordée par l'organisation à ses volontaires – ou du moins dans les situations les plus périlleuses aux plus expérimentés d'entre eux – qui rend possible la poursuite de sa mission sociale. Au fond, s'il ne fait pas de doute que la responsabilité de l'institution a plus de contenu juridique que la mesure du risque par les volontaires telle qu'énoncée dans la Charte de MSF, la recherche d'un équilibre entre les deux, toujours circonstancié et provisoire, ne peut que demeurer une responsabilité partagée.

93 Bertrand Taithe, « Humanitarian Aid after Ebola », Alnap, 10 novembre 2014, référencé sur : <http://www.blog.hcri.ac.uk/humanitarian-aid-after-ebola/>.

94 Xavier Crombé et Michiel Hofman, « Afghanistan : retour négocié », in Claire Magone, Michael Neuman et Fabrice Weissman (dir.), *Agir à tout prix ? Négociations humanitaires : l'expérience de Médecins Sans Frontières*, La Découverte, Paris, 2011, pp. 65-91.

95 Bertrand Taithe, *op. cit.* note 93.

96 Nancy Gibbs, « The Choice », *Time*, 10 décembre 2014, disponible sur : <http://time.com/time-person-of-the-year-ebola-fighters-choice/>.

