

Eva BERTRAND

Quand l'humanitaire entre en politique : l'exemple du ministère russe des Situations d'Urgence

À la fin des années 1980, les catastrophes naturelles et technologiques de Tchernobyl et de Spitak conduisent, à la faveur de la perestroïka, à l'institutionnalisation de nouvelles fonctions d'État autour de la notion de « situation d'urgence ». Créé en 1994, le ministère russe des Situations d'Urgence (MTchS) s'est imposé depuis comme un acteur clé de « l'action humanitaire d'État » dans le pays. À la frontière du civil et du militaire, tant par son statut que par sa composition, cette structure a connu un développement inattendu, intégrant de nouveaux champs de compétences et autant de nouvelles ressources administratives. Agissant comme « bras humanitaire » de l'État dans les catastrophes et conflits où la Russie est impliquée, le MTchS est aussi un instrument du *soft power* russe à l'étranger. La popularité dont il bénéficie est pourtant moins liée à ses activités en temps de guerre et de catastrophe, qu'à sa capacité de communiquer autour de ses fonctions, de ses valeurs, et de la personnalité du ministre Sergueï Choïgou en poste pendant plus de 18 ans. Revenant sur la création et le développement du ministère des Situations d'Urgence, il s'agira d'envisager comment se conjuguent, dans la mise en œuvre d'une politique humanitaire d'État, ressources administratives et stratégies de communication, enjeux régaliens et nécessité d'assistance.

Mots-clés : Russie, catastrophes, réformes, humanitaire d'État, Choïgou.

When Humanitarian Aid Becomes a Political Issue : The Russian Emergencies Ministry

In the late 1980s, major natural and technological disasters such as Chernobyl and Spitak, in combination with Perestroika, led to the institutionalization of a new state's role in "emergency situations" management. Established in 1994, the Russian Emergencies Ministry (EMERCOM) has since emerged as a key player in the country's humanitarian policy. This ministry, both civil and military, has experienced unexpected growth from the 1990s until now by incorporating new areas of expertise and many new "administrative resources". Acting as the State's "humanitarian arm" during disasters and conflicts, it is also an instrument of soft power for Russia abroad. The popularity it enjoys, however, is less related to its activities in times of war and disaster and more to its ability to effectively communicate its functions and values and to promote its former leader, Sergei Shoigu, in office for more than 18 years. Looking back to the creation and development of the Ministry of Emergency Situations, we will consider how administrative resources and communication strategies, as well as

issues of sovereignty and need for assistance, are intertwined in the implementation of a state humanitarian policy.

Keywords : Russia, disasters, reform, humanitarian policy, Shoigu.

Laurence BINET

Médecins Sans Frontières en Tchétchénie de 1994 à 2004 : positionnements publics, questionnements et dilemmes

Cet article a été rédigé à partir de l'étude *Crimes de guerre et politiques de terreur en Tchétchénie 1994-2004*, réalisée par Laurence Binet et publiée dans la collection « Prises de parole publiques de Médecins Sans Frontières ». Cette collection de MSF, à destination interne, est progressivement rendue publique sur le site <<http://www.speakingout.msf.org>>. Elle s'efforce de décrire les processus de prise de décision qui ont mené aux positionnements publics de MSF lors de grandes crises humanitaires, ainsi que les dilemmes et controverses qui les ont accompagnés. Les études y prennent la forme d'un récit chronologique composé d'extraits de documents propres à l'organisation (rapports de situation, de mission, échanges de courriels, comptes rendus de réunions, communiqués de presse, rapports de témoignages) et d'articles de presse. S'y ajoutent des extraits d'entretiens menés avec les protagonistes de MSF, acteurs des processus. À partir de ces sources, l'article proposé ici décrit les positionnements publics de Médecins Sans Frontières, lors de la première (1994-1996) puis de la seconde guerre de Tchétchénie (après 1999) et rappelle le contexte opérationnel dans lequel ils s'inscrivaient. L'article se propose ensuite d'examiner les principaux questionnements et dilemmes que ces prises de paroles publiques ont posés à l'organisation aussi bien au moment où il fallait décider d'un positionnement public qu'a posteriori.

Mots-clés : Médecins sans Frontières, Tchétchénie, Otages, Positionnement public, Prise de décision.

Doctors Without Borders in Chechnya from 1994 to 2004 : public positioning, questions and dilemmas

This article is based on Laurence Binet's study *War Crimes and Politic of Terror in Chechnya 1994-2004* published as one of the « MSF Speaking Out Case Studies ». This collection of MSF internal report is now gradually released online to reach a larger audience (<<http://www.speakingout.msf.org>>). These studies seek to describe the decision-making process that led to MSF public positioning during major humanitarian crises, and to highlight the dilemmas and controversies that have

accompanied them. These studies consist of a chronology made of extracts from the organization's own documents (situation reports, mission reports, emails, minutes of meetings, press releases, testimonies etc) as well as of newspaper articles. They comprise also excerpts from interviews with MSF stakeholders, actors of the decision making process. Based on these sources, the proposed article describes the public positioning of Médecins sans Frontières, during the first (1994-1996) and the second Chechen war (after 1999) and recalls the operational context in which it was inscribed. The article then proposes to examine the main questions and dilemmas raised for the organization by these positioning, during the decision making process as well as afterwards.

Keywords : Médecins sans Frontières, Chechnya, Hostages, Speaking Out, Decision making

Agnès BLAIS

Le Comité « Assistance civique » à Moscou : l'humanitaire comme solidarité citoyenne

Cet article analyse l'aide humanitaire que des citoyens apportent à d'autres en Russie post-soviétique, en faisant une histoire et une ethnographie inédite de l'association « Assistance civique ». Il retrace l'évolution de l'aide fournie par l'association dans ses dimensions matérielle et juridique depuis la chute du régime soviétique. Au fil des populations qui se réfugient à Moscou, un glissement s'est opéré. D'une aide humanitaire principalement domestique, octroyée aux réfugiés de l'ex-URSS puis aux réfugiés intérieurs dans les années 1990, l'association a élargi son aide dans les années 2000 aux étrangers venus de pays plus éloignés, l'aspect civique prenant le pas sur l'aide matérielle directe. Cette évolution d'une aide à dominante informelle vers une aide plus professionnalisée et judiciarisée peut s'expliquer par la collaboration qui s'instaure entre l'association russe et le HCR, mais aussi par la politique de l'État russe à l'égard des associations de la société civile, son refus de définir une politique d'accueil des migrants ou de véritable protection des réfugiés, et sa promotion d'une libéralisation des services.

Mots-clés : Russie, humanitaire, ONG, réfugiés, HCR

The “Civic Assistance” Committee in Moscow : humanitarian aid as a form of civic solidarity

Based on the history and ethnography of the Russian NGO “Civic Assistance”, which helps forced migrants and refugees, this article analyses the forms of humanitarian

aid that citizens bring to other citizens in Post-Soviet Russia. It traces the evolution of help provided by the organization in its material and juridical dimensions, following the different waves of population seeking asylum in Moscow after the fall of the Soviet Union, and the shift that occurred between the 1990s and the 2000s. From a primarily domestic humanitarian aid granted to refugees from the former Soviet Union and to internal refugees in the 1990s, the association has expanded its support to foreigners from more distant countries, and the civic dimension has become increasingly important. This evolution from an informal aid towards a more professional and juridical one may be explained by the collaboration established between the organisation and the UNHCR, but also by the politics of the Russian State regarding civil society organizations, its refusal to define a policy of integrating migrants or protecting refugees, and its liberalisation of services.

Keywords : Russia, Humanitarianism, NGOs, refugees, HCR

Jean-François FAYET

Le CICR et la Russie : un peu plus que de l'humanitaire

La Russie est vraisemblablement l'un des pays qui, en tant que partenaire, mais aussi en tant que champ d'action, que terrain privilégié de ses interventions, a le plus marqué l'histoire du Comité international de la Croix-Rouge (CICR). L'importance de ce pays procède d'abord de la durée de leur relation, presque aussi ancienne que le CICR lui-même. Inscrite dans le temps long, cette histoire est toutefois marquée par l'alternance de périodes d'intense collaboration avec des phases de tensions et d'absences. Il s'agit donc d'une relation souvent heurtée à l'image des relations entretenues par la Russie avec le monde extérieur au cours du XX^e siècle. Nous verrons que, paradoxalement, les phases de coopération ne coïncident pas toujours avec « les temps de guerre » de l'urgence humanitaire. Mais c'est justement l'intérêt de la Russie que d'avoir amené le CICR à dépasser le cadre initial de son mandat en faisant éclater le « classique dualisme » entre situation de guerre et situation de paix. Par le tumulte de son histoire, la Russie représente ainsi un extraordinaire laboratoire de l'action humanitaire, dans le sens d'un lieu où s'élaborent des pratiques et des normes, mais aussi des formes inédites de relations en situation de crise.

Mots-clés : Humanitaire, Croix-Rouge, conventions de Genève, conventions de la Haye, relations Suisse-Russie

The ICRC and Russia : more than just humanitarian work

Russia is probably one of the countries which, as a partner, but also as an area for action and a preferred location for its operations, has made the most impact on the history of the International Committee of the Red Cross (ICRC). This country's importance derives first and foremost from the length of their relationship, which dates back practically to the origin of the ICRC. Although longstanding, this history is nonetheless marked by alternating periods of intense collaboration and phases of tension and absence. It is therefore a relationship that often contrasts with the image of relations between Russia and the outside world throughout the 20th century. We will see that, paradoxically, the phases of cooperation did not always coincide with the "wartime" of humanitarian emergency. However, it was precisely an interest in Russia that prompted the ICRC to go beyond the initial framework of its mandate and shatter the "traditional dualism" between wartime and peacetime. With its tumultuous history, Russia therefore represents an extraordinary laboratory of humanitarian action, as a place to develop best practices and standards, but also new forms of relationships in crisis situations.

Keywords : Humanitarian, Red Cross, Geneva Conventions, Hague Conventions, Switzerland-Russia relations

Catherine GOUSSEFF

Médiation et assistance : les anciens réprimés polonais dans l'URSS en guerre

Cet article retrace l'histoire de l'assistance organisée en faveur des centaines de milliers de Polonais déportés par les autorités soviétiques après l'annexion des territoires orientaux de la Pologne en 1939 et qui demeurèrent, pour une part d'entre eux, dans les périphéries de Sibérie et d'Asie centrale jusqu'à leur retour dans la Pologne d'après-guerre. Très atypique en raison de la marge d'action concédée aux représentants polonais par le gouvernement stalinien, cette histoire épouse étroitement les aléas des relations entre l'URSS et la Pologne durant la guerre. Elle se déroule en plusieurs séquences montrant *in fine* le rôle tenu par l'humanitaire dans la création de l'allié polonais pro-soviétique au sortir de la guerre.

Mots clés : Pologne-URSS, Seconde Guerre mondiale, humanitaire, déportations, rapatriement

Assistance and mediation : the former Polish deportees in the wartime Soviet Union

This article traces the history of the organized aid toward the hundreds of thousands of Poles who had been deported by the Soviet authorities after the annexation of Poland's Eastern territories in 1939. They stayed, for the most part, in Siberia's and Central Asia's periphery until their return to Poland after the War. The liberty of action granted by the Stalinist government to the Polish representatives makes this history very untypical. Its development follows very closely the ups and downs in the relations between the USSR and Poland during the War. It unfolds in different acts, ultimately demonstrating the role held by the humanitarian aid in the creation of the pro-Soviet ally that post-War Poland would become.

Keywords : soviet-polish relationships, World War II, Humanitarian help, deportation, repatriation

Yulia KHMELEVSKAYA

La philanthropie entre business et pratiques militaires : l'aide américaine à la Russie soviétique lors de la famine des années 1920

Les opérations menées par l'American Relief Administration contre la famine dans la Russie dans les années 1920 se distinguent tant par leur ampleur (près de 10 millions de personnes nourries chaque jour en août 1922) que par les méthodes qui ont été déployées. S'appuyant à la fois sur des sources américaines et russes, l'article montre comment la philanthropie a ici pris la forme d'un véritable « business of relief », combinaison de méthodes managériales (organisation, maximisation du profit, absence de compassion manifeste envers les bénéficiaires) et de pratiques militaires. L'ARA est en effet née de la Première Guerre mondiale : non seulement les premiers stocks distribués en sont issus, mais c'est là que ses dirigeants ont acquis une expérience et que les méthodes de gestion des populations ont été testées. L'article montre également comment l'ARA a su se ménager une véritable marge d'indépendance par rapport au pouvoir soviétique, malgré les tentatives de celui-ci de le contrôler, et suggère qu'une convergence de méthode, basée sur la mobilisation permanente de la population et une fascination pour le taylorisme, a pu contribuer à l'acceptation de l'ARA. L'article rappelle enfin la manière dont la population des campagnes a reçu les envoyés de l'ARA, et comment celle-ci a adapté son action, abandonnant certaines aspirations ou méthodes scientifiques face à l'état de dévastation du pays.

Mots-clés : Famine de 1921-1923, action humanitaire, American Relief Administration, philanthropie, méthodes de mobilisation

Philanthropy between business and military practices : American aid to Soviet Russia during the famine in the 1920's

The American Relief Administration operations against famine in Russia in the 1920s are outstanding both by their scope (nearly 10 million people fed daily in August 1922) and by the methods that have been deployed. Based on both American and Russian sources, the paper shows how philanthropy has taken the form of a genuine “business of relief” : a combination of managerial methods (organization, profit maximization, no obvious compassion to beneficiaries) and military practices. The ARA grows indeed out of the First World War : not only did the first distributed aid come from American stocks in Europe, but that’s when its leaders have gained experience and when the methods of managing populations were tested. The article also shows how the ARA was able to protect its independence from the Soviet government, despite attempts by the latter to control it, and suggests that a convergence in methods (permanent mobilization of the population and fascination with Taylorism), may have contributed to the acceptance of the ARA among Soviet leaders. Finally, the article recalls how the rural population received the envoys of the ARA, and how the organization was forced to adapt its activity, relinquishing aspirations of scientific organization to face the devastation of the country.

Keywords : 1921-1923 famine, humanitarian action, American Relief Administration, philanthropy, mobilization methods