

**« Organiser à l’avance
l’imprévisible » : la guerre Nigéria-
Biafra et son impact sur le CICR***

Marie-Luce Desgrandchamps

Marie-Luce Desgrandchamps est assistante d’enseignement et doctorante au Département d’histoire générale de l’Université de Genève depuis 2008. Elle prépare actuellement une thèse de doctorat sur la problématique de l’aide humanitaire lors de la crise du Biafra (1967-1970).

Résumé

Cet article analyse la manière dont la fin des années 1960, et plus particulièrement la guerre Nigéria-Biafra, constitue un moment charnière dans l’histoire du Comité international de la Croix-Rouge (CICR). En l’amenant à mettre en place et à coordonner une importante opération d’assistance, lors d’une guerre civile, dans un contexte post-colonial, le conflit Nigéria-Biafra soulève un certain nombre de nouveaux défis pour le CICR. L’article montre comment les difficultés rencontrées lors de ce conflit soulignent la nécessité pour l’institution genevoise d’entreprendre une série de réformes, au niveau de la gestion des opérations, du personnel et de la communication, afin de devenir une organisation plus efficace et professionnelle. Finalement, l’étude de ce processus au sein du CICR permet plus largement d’interroger les évolutions du champ humanitaire à la fin des années 1960.

Mots-clés : Nigéria, Biafra, CICR, histoire, professionnalisation, réforme, assistance.

* La version anglaise de cet article est publiée dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 94, No. 888, Winter 2012.

La guerre Nigéria-Biafra (1967-1970) est souvent présentée dans la littérature comme un moment ouvrant sur une nouvelle phase de l'histoire de l'humanitaire¹. C'est généralement la création de Médecins Sans Frontières à la suite du conflit et l'avènement de nouvelles pratiques développées par cette organisation en rupture avec un humanitaire plus classique représenté par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) qui est mis en avant pour justifier cette affirmation. L'activisme politique des nouveaux acteurs humanitaires, qui se cristallise autour de la question du témoignage et du « sans-frontiérisme » serait au centre de la naissance d'une nouvelle génération d'acteurs humanitaires². Cette discussion est essentielle pour comprendre par la suite le positionnement dans le champ humanitaire de ces nouveaux acteurs et notamment de Médecins Sans Frontières par rapport au CICR. Mais elle a pris une importance considérable dans l'analyse de l'histoire de l'humanitaire, et notamment du conflit Nigéria-Biafra, au détriment d'autres évolutions qui s'expriment à cette même période. Il s'agit dans cet article de sortir de la question du témoignage afin de l'inscrire dans un mouvement plus vaste de transformation du champ humanitaire à la fin des années 1960. L'augmentation du nombre d'acteurs non-gouvernementaux qui ne s'engagent pas seulement à récolter des fonds, mais également à intervenir sur le terrain, l'importance accordée par les médias aux crises humanitaires et le contexte postcolonial dans lequel se déroulent les opérations de secours interrogent plus largement les pratiques des acteurs de l'aide d'urgence et notamment du CICR³.

Pour cet acteur incontournable des opérations humanitaires en situation de conflit armé⁴, la guerre Nigéria-Biafra constitue à maints égards un scénario d'intervention

¹ Philippe Ryfman fait notamment démarrer le second siècle de l'humanitaire au moment du Biafra. Philippe Ryfman, *Une histoire de l'humanitaire*, La Découverte, Paris, 2008, pp. 48-49. Michael Barnett, bien qu'il ne reprenne pas cette périodisation, indique également que le Biafra ouvre un nouveau chapitre de l'action humanitaire. Michael Barnett, *Empire of Humanity, A History of Humanitarianism*, Cornell University Press, Ithaca, 2011, p. 133.

² Pour une discussion de ces questions, voir P. Ryfman, *op. cit.*, note 1, pp. 52-59.

³ Sur le déplacement des activités des acteurs non gouvernementaux vers les zones extra-européennes à la fin de la Seconde Guerre mondiale, ainsi que la couverture médiatique d'une ampleur nouvelle dont bénéficient les crises humanitaires à partir de la fin des années 1960, voir par exemple M. Barnett, *op. cit.*, note 1, pp. 118-158.

⁴ Sur le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et ses principes d'action, voir François Bugnion, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, CICR, Genève, 2000.

relativement inédit. Malgré le peu d'études qui existent sur cette période⁵, la littérature sur l'institution genevoise s'accorde en effet sur l'importance de ce conflit dans son histoire⁶. Comme l'exprime un ancien délégué du CICR, pour certains il marque même un véritable tournant :

... le CICR moderne est précisément né en Afrique, à la fin des années 1960, sur les ruines fumantes du Biafra. C'est là que le CICR nouveau a été porté sur les fonts baptismaux d'une ère humanitaire nouvelle à l'occasion de la mise sur pied d'une gigantesque opération de sauvetage de centaines de milliers de victimes de la guerre civile au Nigéria⁷.

Cette perception du conflit amène à interroger son impact sur le fonctionnement du CICR, d'autant plus que, comme l'explique David Forsythe, l'organisation genevoise est généralement peu encline aux changements dans la mesure où « ... *the ICRC embraced changes only slowly, frequently when anticipated negative outcomes left little choice but to change* »⁸. Un ouvrage consacré au CICR, couvrant la période 1945-1980, remarque également des évolutions importantes après le conflit du Biafra. Les auteurs soulignent notamment qu'il bouleverse la politique d'assistance du CICR⁹. Elle est destinée de plus en plus aux zones extra-européennes, en particulier à l'Afrique et à l'Amérique du Sud, et prend une ampleur nouvelle qu'elle conserve par la suite. En outre, une augmentation importante du budget du CICR et du personnel au service de l'institution se remarque à partir de cette

⁵ Il existe une étude très bien documentée d'un collaborateur du CICR pendant le conflit qui a eu accès aux archives pour écrire son ouvrage. Thierry Hentsch, *Face au blocus, Histoire de l'intervention du Comité international de la Croix-Rouge dans le conflit du Nigéria, 1967-1970*, Droz, Genève, 1973. Voir également les analyses de Jacques Freymond, membre du Comité et vice-président pendant le conflit, *Nigéria-Biafra, l'aide aux victimes de la guerre civile*, Preuves, 1^{er} trimestre 1970, pp. 70-83.

⁶ David P. Forsythe, *The Humanitarians, The International Committee of the Red Cross*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, p. 62; Caroline Morehead, *War, Switzerland and the History of the Red Cross*, Harper Collins, London, p. 614.

⁷ Jean-Marc Bornet, *Entre les lignes ennemies, Délégué du CICR 1972-2003*, Georg, Genève, 2011, p. 87.

⁸ D.P. Forsythe, *op. cit.*, note 6, p. 51.

⁹ Jacques Freymond, George Willemin et Roger Heacock, *Le Comité international de la Croix-Rouge*, Georg, Genève, 1984, p. 83.

période¹⁰. Sa structure est également transformée au moment où l'on fait le bilan de l'opération Nigéria-Biafra, entre 1970 et 1974¹¹.

Pour comprendre le rôle particulier joué par ce conflit, cet article analyse la manière dont il met en lumière les faiblesses du CICR et l'amène à un processus de changement. Ces faiblesses sont particulièrement visibles dans trois domaines. Tout d'abord, le fonctionnement de l'organisation elle-même et sa capacité à gérer une opération d'envergure sont questionnés. Ensuite, ses relations avec d'autres acteurs, qu'il s'agisse des gouvernements, d'autres organismes humanitaires ou encore des médias sont critiquées. Enfin, les difficultés rencontrées par le CICR pour recruter et former du personnel compétent mettent en avant un nouveau défi auquel il doit faire face : devenir un acteur plus efficace sur le terrain. Cet ensemble de problèmes oblige l'organisation genevoise à faire preuve de flexibilité et d'initiatives pour se donner les moyens de mener une opération d'une telle complexité. Il s'agit alors de comprendre comment une série de mesures prises dans l'urgence, fonctionnelles ou non, participent à un processus de réforme plus large qui façonne profondément le CICR dans les années suivantes. Plus généralement, l'analyse de ce processus de changement incite à réfléchir à la manière dont les actions de terrain peuvent faire évoluer les organisations humanitaires dans leur propre structure interne. Malgré son caractère temporel restreint, elle permet également d'ouvrir quelques pistes sur le fonctionnement de ces organisations et pas uniquement sur les principes qui les dirigent¹².

Opération Nigéria-Biafra : de nouveaux défis pour le CICR ?

Au milieu des années 1960, le CICR n'est pas encore tout à fait remis des difficultés qu'il a connues au sortir de la Seconde Guerre mondiale, quand la diminution de ses activités a entraîné une réduction drastique de son budget et de son personnel¹³. En outre, son incapacité à agir en faveur des victimes des camps de concentration et des prisonniers du front de l'Est

¹⁰ *Ibid.*, pp. 61-72 et 134.

¹¹ *Ibid.*, p. 128.

¹² Pierre-Yves Saunier, « Le secrétaire général, l'ambassadeur et le docteur. Un conte en trois épisodes pour les historiens du 'monde des causes' à l'époque contemporaine », dans *Monde(s), Histoire, Espaces, Relations*, mai 2012, p. 33.

¹³ Françoise Perret et François Bugnion, *De Budapest à Saïgon, Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, 1956-1965*, Georg, Genève, 2009, p. 39. Catherine Rey-Schyr, *De Yalta à Dien Bien Phu, Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, 1945-1955*, Georg, Genève, 2007.

lui a valu de nombreuses critiques. Si le CICR réussit petit à petit à faire face à ces difficultés, sa situation au milieu des années 1960 reste précaire. Il mène entre 1945 et 1965 des actions importantes mais qui, dans l'ensemble, nécessitent des moyens relativement restreints. En effet, dans les conflits dans lesquels il est amené à agir, le CICR se concentre principalement sur ses tâches traditionnelles, c'est-à-dire ses activités en faveur des détenus, qu'il s'agisse de prisonniers de guerre ou d'internés civils, et le soutien aux Croix-Rouge nationales en cas de troubles. Si le CICR a participé à d'importantes opérations d'assistance aux civils, ce type d'activité, qui nécessite des moyens importants, reste secondaire. À cet égard, l'opération qui a lieu après l'entrée des troupes soviétiques en Hongrie en 1956, lors de laquelle le CICR fournit des vivres aux réfugiés hongrois à Vienne, constitue un cas particulier. Elle représente une action spécialement importante en termes de secours distribués durant la période 1950-1960¹⁴. Dans plusieurs autres cas, il agit avant tout en soutien aux sociétés de Croix-Rouge nationales. Par exemple, lors des conflits chypriote ou algérien, outre ses activités traditionnelles, il intervient dans le secours aux civils aux côtés des Sociétés de Croix-Rouge britannique et française, mais n'a pas la responsabilité principale des opérations de secours. Lorsqu'il pourrait être amené à développer ce type d'activités, la politique de l'institution est plutôt de chercher à s'en décharger. C'est notamment le cas au Congo, lors des conflits qui se déroulent à la suite de l'indépendance en 1960. Si les délégués prennent des initiatives dans le sens de la protection et de l'assistance aux populations civiles, celles-ci ne sont pas véritablement soutenues par le siège qui estime que le CICR n'a pas les moyens de telles actions et que cette tâche incombe à d'autres organisations et notamment aux Nations Unies¹⁵. Dans l'ensemble, comme le résume François Bugnion et Françoise Perret pour la période qui va jusqu'au milieu des années 1960,

[n]e disposant pas des moyens de sa politique, le CICR en est réduit à conduire la politique de ses moyens. Faute de disposer de ressources adéquates, il doit trop souvent tailler dans ses programmes, voire interrompre une action, alors que les besoins des victimes restent entiers¹⁶.

À la fin des années 1960, ce manque de moyens est amplifié par la multiplication des terrains d'intervention du CICR. En parallèle à l'opération Nigéria-Biafra, le Viet Nam, les conflits

¹⁴ J. Freymond, G. Willemin et R. Heacock, *op. cit.*, note 9, p. 89.

¹⁵ F. Perret et F. Bugnion, *op. cit.*, note 13, p. 309.

¹⁶ *Ibid.*, p. 601.

israélo-arabe et yéménite, ainsi que la situation des détenus politiques grecs mobilisent les moyens de l'organisation. La fin des années 1960 se traduit donc par un gonflement des activités et une diversification des aires géographiques d'intervention du CICR¹⁷. Il n'agit plus seulement en Europe, au Moyen-Orient, en Asie mais également en Afrique subsaharienne. L'implantation du CICR dans cette dernière région constitue un enjeu en soi au sein du Comité. En effet, alors que l'indépendance de plusieurs États africains a été déclarée au début des années 1960, le CICR a pour objectif de faire connaître ses activités dans des lieux où elles ont été jusqu'alors relativement restreintes. En effet, les populations africaines victimes d'exactions lors de la colonisation n'étaient pas considérées par le CICR comme pouvant bénéficier de sa protection¹⁸. Ainsi, ses premiers véritables contacts avec l'Afrique subsaharienne ont lieu lors du conflit italo-éthiopien¹⁹. De plus, c'est souvent lorsqu'une situation impliquait des victimes européennes que le CICR s'est engagé. En 1960, quand il s'engage au Congo, la protection de la population noire n'est dans un premier temps pas au centre de ses préoccupations, bien que certains délégués prennent des initiatives dans ce sens. Les délégués du CICR se rendent sur place au départ pour secourir les colons blancs, à la demande des Croix-Rouge belge et française, avant d'être amenés ensuite à coordonner la mise en place d'équipes médicales Croix-Rouge dans le pays. En outre, dans les activités qu'il mène pendant les troubles qui préfigurent ou accompagnent les indépendances au Kenya, au Rwanda et Burundi, dans la fédération de Rhodésie et du Nyassaland, ainsi qu'en Afrique du Sud, le CICR traite relativement peu avec la population locale pour laquelle les préjugés sont encore très répandus à l'époque²⁰. Cependant, pour certains membres du Comité, il apparaît nécessaire de s'engager dans des activités en Afrique subsaharienne indépendante et de faire mieux connaître le CICR dans cette région du globe. La nomination d'un délégué général pour l'Afrique au début des années 1960 vise à l'amélioration des contacts de l'institution

¹⁷ D.P. Forsythe, *op. cit.*, note 6, pp. 62-78.

¹⁸ Irène Herrmann et Daniel Palmieri, « Humanitaire et massacre, L'exemple du CICR », dans Jacques Sémelin, Claire Andrieu et Sarah Gensburger, *La résistance aux génocides, De la pluralité des actes de sauvetage*, Presse de SciencesPo, Paris, 2008, p. 237.

¹⁹ Pour une étude de l'intervention du CICR lors du conflit italo-éthiopien, voir Rainer Baudendistel, *Between Bombs and Good Intentions, The Red Cross and the Italo-Ethiopian War, 1935-1936*, Berghahn, New York, 2006.

²⁰ Sur l'ensemble des activités africaines du CICR au début des années 1960, voir F. Perret et F. Bugnion, *op. cit.*, note 13, pp. 259-329.

avec les États nouvellement indépendants et au développement de ses activités²¹. Malgré ces initiatives, le CICR est encore assez peu connu et moyennement expérimenté sur le terrain de l'Afrique post-coloniale quand intervient le conflit Nigéria-Biafra.

À l'été 1967, après la proclamation de l'indépendance de la République du Biafra, la fédération du Nigéria prend les armes pour mettre un terme à la sécession²². Le CICR commence alors à s'engager dans la région en guerre en proposant ses services aux belligérants qui les accueillent favorablement. Il s'agit dans un premier temps de s'enquérir du sort des prisonniers de guerre et de soutenir - en mettant à disposition du matériel et des équipes médicales - les activités des Croix-Rouge locales. À la fin de l'année 1967, le CICR s'engage également dans le secours aux populations civiles touchées par la guerre, des deux côtés de la ligne de front. Avec le développement de la famine au Biafra en 1968 cette dimension devient prépondérante. L'enjeu est de fournir de la nourriture à une population de plusieurs millions de personnes, dans des conditions complexes. Pour le CICR, il est particulièrement difficile d'obtenir l'accord des belligérants quant à l'acheminement des secours au Biafra, qui est soumis au blocus du gouvernement nigérian. Si ce dernier en accepte le principe, il souhaite exercer un contrôle sur leur acheminement, qu'il s'agisse du contenu ou des conditions dans lesquelles il s'effectue. Ceci afin d'affirmer sa souveraineté sur la province sécessionniste. À l'inverse, les autorités biafraises cherchent à imposer leurs propres conditions d'acheminement des secours afin de montrer qu'elles ne sont pas soumises au bon vouloir du gouvernement fédéral. En outre, pour chacun des belligérants, la question de l'aide humanitaire est étroitement liée à des enjeux militaires et stratégiques.

Malgré ces difficultés, le CICR réussit à établir, à partir du mois de septembre 1968, un pont aérien en direction du Biafra. En parallèle, il met en place et coordonne une opération de secours dans les zones reprises par l'armée fédérale, malgré d'importants problèmes logistiques. Cette opération dure jusqu'à l'été 1969, moment où le gouvernement nigérian se fait plus intransigent : il déclare le commissaire général de l'opération Nigéria-Biafra

²¹ Après la mission Gonard en 1962, Georg Hoffmann est nommé en 1963 délégué régional pour l'Afrique équatoriale et subéquatoriale, et devient ensuite délégué général pour l'Afrique, ce qui inclut tous les pays du continent africain à l'exception du Maroc, de l'Algérie, de la Tunisie, de la Libye et de l'Égypte. F. Perret et F. Bugnion, *op. cit.*, note 13, pp. 266 et 319-329.

²² Sur le conflit Nigéria-Biafra voir, entre autres, Anthony H. M. Kirk-Greene, *Crisis and Conflict in Nigeria: a Documentary Sourcebook*, Oxford University Press, London, 1971 ; John Stremlau, *The international politics of the Nigerian Civil War, 1967-1970*, Princeton University Press, Princeton, 1977 ; Jean-Louis Clergerie, *La crise du Biafra*, Paris, Presses Universitaires de France, 1994 ; Michael Gould, *The Struggle for Modern Nigeria, The Biafran War, 1967-1970*, I. B. Tauris, Londres, 2012.

persona non grata sur le sol nigérian, abat un avion du pont aérien Croix-Rouge et il décide de reprendre en main l'opération de secours en territoire fédéral. Ce changement d'attitude oblige le CICR à repenser son engagement et, devant l'impossibilité de trouver un accord entre les belligérants, le CICR met un terme à son pont aérien en direction du Biafra. La seconde moitié de l'année 1969 se caractérise donc par l'arrêt progressif des activités du CICR dans le conflit, bien qu'il continue à mener à bien ses tâches traditionnelles et maintienne ses équipes médicales au Biafra. La capitulation biafraise en janvier 1970 met définitivement fin aux opérations des organisations humanitaires impliquées dans le secours au Biafra.

Le bilan du CICR à la fin de la guerre est donc mitigé. Il a mis en œuvre une opération d'envergure, cependant il a été contraint d'y mettre un terme avant que le conflit ne prenne fin et a été beaucoup critiqué. Une telle opération, particulièrement coûteuse, nécessitant un personnel nombreux et compétent ainsi qu'une gestion sérieuse, en particulier lors des négociations avec les belligérants, met très vite en lumière la nécessité pour l'organisation d'entreprendre des réformes si elle souhaite préserver son rôle dans le domaine du secours aux victimes de la guerre. Trois domaines paraissent centraux dans ce processus : le fonctionnement de l'institution, sa gestion du personnel et son rapport aux autres acteurs humanitaires et aux médias.

À la recherche d'une direction

L'ampleur de l'opération Nigéria-Biafra, la plus importante qu'il ait eue à mener depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale²³, et les conditions inédites dans lesquelles elle se déroule mettent en lumière l'amateurisme du CICR dans sa réponse à cette crise humanitaire. Deux problèmes se posent avec acuité. D'une part, comme de nombreuses organisations, le CICR est confronté à la complexité des relations entre le siège d'où sont prises les décisions et le terrain en proie avec d'autres réalités. D'autre part, le fonctionnement spécifique du CICR symbolisé notamment par le rôle central du Comité (actuelle Assemblée) dans le processus décisionnel engendre des interrogations spécifiques à cette organisation²⁴.

²³ T. Hentsch, *op. cit.*, note 5, p. VII.

²⁴ Jacques Freymond, *Guerre, Révolution, Croix-Rouge*, Institut universitaire de hautes études internationales, Genève, 1976, pp. 3-35.

En 1967, lorsque débute le conflit Nigéria-Biafra, le Comité est composé de dix-sept membres recrutés par cooptation qui se réunissent en séance plénière une fois par mois²⁵. Il mène la politique générale du CICR et définit ses grandes orientations. Afin d'assurer le suivi des affaires en cours, une formation réduite du Comité, le Conseil de présidence, se rencontre tous les quinze jours entre chaque séance plénière. Il est composé du président, des deux vice-présidents (élus par l'ensemble des membres) et de quelques autres membres du CICR. Enfin, la Direction, composée de deux directeurs généraux et d'un directeur, gère les activités et l'administration du CICR au quotidien. Un bilan critique du fonctionnement de ces organes à la fin de l'année 1967 met en avant plusieurs éléments qui peuvent expliquer dans une certaine mesure le manque d'initiatives prises par le CICR pour développer ses actions²⁶. Dans l'ensemble, les membres du Comité ne semblent pas assez investis dans leur fonction. L'assiduité, la connaissance des dossiers, malgré l'existence d'une note d'information interne qui leur est tout spécialement destinée, semblent parfois insuffisante. Pour plus de dynamisme, il apparaît en outre nécessaire de diversifier et de rajeunir le recrutement des membres du Comité, dont la moyenne d'âge est, avant le recrutement de quatre nouveaux membres à la fin de l'année 1967, de 65 ans. Par ailleurs la distinction entre le Conseil de présidence et l'Assemblée n'est pas clairement établie et les séances plénières s'attardent trop sur les détails d'exécution de la politique du CICR, ce qui est en fait plutôt du ressort du Conseil de présidence ou de la Direction. Enfin, un renforcement de la Direction, avec la nomination d'un ou plusieurs assistants, apparaît également nécessaire²⁷.

Ces dysfonctionnements, s'ils ne sont pas particulièrement liés à l'opération Nigéria-Biafra, ont des répercussions sur celle-ci. En effet, le CICR tarde à prendre véritablement en main l'opération et Thierry Hentsch interprète notamment les premières difficultés que rencontre le CICR dans les négociations avec les belligérants comme la conséquence d'une certaine désinvolture²⁸. La situation au Nigéria-Biafra ne fait au départ pas particulièrement l'objet de l'intérêt du Comité. Peu informé de la situation, il se fie principalement aux renseignements qui proviennent des diplomates suisses en poste à Lagos, où l'idée est

²⁵ Pour une étude sur les membres du Comité, voir le mémoire de Diego Fiscalini, « Des élites au service d'une cause humanitaire : le Comité international de la Croix-Rouge, Mémoire de licence », Université de Genève, 1985.

²⁶ Archives du Comité international de la Croix-Rouge (ACICR), séance plénière du Comité du 1^{er} novembre 1967.

²⁷ *Idem.*

²⁸ T. Hentsch, *op. cit.*, note 5, pp. 23-46.

répandue que l'armée fédérale devrait venir rapidement à bout des sécessionnistes biafrais²⁹. À Genève, le conflit n'est pas traité avec toute l'attention qu'il mérite, ce qui amène le CICR à commettre des maladresses dans les interactions avec les autorités nigérianes et biafraises, semant le doute dans l'esprit de ses interlocuteurs « quant à la crédibilité de son entreprise humanitaire, neutre et impartiale »³⁰. De plus, il n'est pas en mesure de donner à ses démarches auprès des belligérants tout le poids dont celles-ci auraient besoin, en envoyant par exemple l'un des membres du Comité sur le terrain³¹.

Alors que les besoins s'amplifient considérablement à la fin du printemps 1968, le CICR lance un appel à l'opinion publique intitulé « SOS Biafra » et plaide publiquement pour la levée du blocus imposé par le gouvernement fédéral. Ces démarches, effectuées dans la précipitation et sans en informer le gouvernement nigérian, renforce le malentendu avec ce dernier³². Si l'amateurisme du CICR ne facilite pas les négociations sur l'acheminement des secours au Biafra, il affecte également sa gestion de l'opération sur le territoire nigérian. En effet, alors que des milliers de tonnes de secours envoyées par des gouvernements et des organisations humanitaires commencent à arriver à Lagos, il éprouve de grandes difficultés à coordonner leur distribution.



Figure 1. 27 mai 1968, départ de Genève d'un DC4 transportant 6.5 tonnes de médicaments et de vitamines pour le Biafra via Santa Isabel. Photothèque CICR. © CICR/Markevitch, V.

²⁹ ACICR, BAG 12-044, note critique de Pierre Basset, novembre 1970.

³⁰ T. Hentsch, *op. cit.*, note 5, p. 46.

³¹ ACICR, séance plénière extraordinaire du Comité, 29 août 1968.

³² T. Hentsch, *op. cit.*, note 5, pp. 82-90.



Figure 2. Guerre du Biafra, un convoi. Photothèque CICR. © CICR/Vaterlaus, Max.

Cette situation génère de sévères critiques à Lagos, provenant des autorités nigérianes, des représentants diplomatiques britanniques et américains, ainsi que des collaborateurs du CICR qui déplorent la gestion de l'organisation³³. L'ambassadeur suisse à Lagos s'inquiète particulièrement des répercussions de cette situation pour l'image de la Suisse et insiste notamment auprès de sa hiérarchie pour que l'opération soit confiée à des personnalités suisses capables de la gérer.

Möglicherweise bietet sich Ihnen doch eine Gelegenheit, mitzuhelfen, dass die IKRK die richtige Persönlichkeiten für die Nigeria-Aktion findet. Schliesslich steht indirekt auch der Ruf unseres Landes auf dem Spiel, dass die ganze Aktion unter schweizerischer Leitung durchgeführt werden muss. Es wäre in der Tat bedauerlich, wenn die Spenderstaaten und anderen

³³ Lettre de l'ambassadeur suisse au Nigéria au chef de la Division des organisations internationales, 5 juin 1968, Document diplomatiques suisses (DDS), dodis.ch/33767.

*Geberorganisationen den Eindruck bekommen sollten, dass die Schweizer der Aufgabe nicht gewachsen sind.*³⁴

Avec la multiplication des images d'enfants dénutris dans les médias occidentaux au mois de juillet 1968, la pression se fait de plus en plus forte sur le CICR pour qu'il trouve des solutions et améliore son efficacité³⁵. Le CICR, qui craint notamment d'être dépossédé de l'opération, prend la décision de la confier à une personnalité extérieure en mesure de la prendre en main³⁶. Il demande officiellement à la Confédération suisse de mettre à sa disposition l'Ambassadeur suisse à Moscou, Auguste Lindt. Ce dernier a entre autres été délégué spécial pour le CICR à Berlin et a occupé la fonction de haut commissaire des Nations Unies pour les réfugiés³⁷. Au mois de juillet 1968, il est nommé commissaire général pour l'action Nigéria-Biafra, dont il a l'entière responsabilité. En mettant Lindt à disposition du CICR, le gouvernement suisse spécifie qu'il ne doit pas être entravé dans ses actions par le Comité.

Dans un premier temps sa nomination apparaît comme une réussite, puisqu'il permet à la question de l'acheminement des secours au Biafra de sortir provisoirement de l'impasse, en établissant un pont aérien régulier depuis l'île de Fernando Pó (actuelle île de Bioko), qui transporte chaque nuit plusieurs dizaines de tonnes de secours. En outre, il met de l'ordre dans l'opération qui se déroule du côté fédéral, afin d'améliorer la crédibilité du CICR auprès du gouvernement nigérian. Enfin, il donne des impulsions nécessaires à l'action, en insistant sur la nécessité de la faire perdurer, de la planifier et de garder la direction de celle-ci alors qu'au sein du Comité certains membres la considèrent trop lourde³⁸. Dans l'ensemble et pendant une

³⁴ « Une occasion s'offre probablement à vous de contribuer à ce que le CICR trouve les bonnes personnalités pour l'action au Nigéria. En fin de compte, la réputation de notre pays est indirectement en jeu, dans la mesure où toute l'action devrait être menée par des Suisses. Il serait en effet regrettable que les États donateurs et autres organisations contribuant au financement aient l'impression que les Suisses ne sont pas à la hauteur de la mission qui leur a été confiée ». Lettre de l'ambassadeur suisse au Nigéria au chef de la Division des organisations internationales, 14 juin 1968, DDS, dodis.ch/33772.

³⁵ Sur la pression exercée sur le CICR par d'autres acteurs, voir Marie-Luce Desgrandchamps, « Entre coopération et concurrence : Unicef, CICR et organisations religieuses au Biafra », dans *Relations internationales*, N° 156, 2013.

³⁶ Aktennotiz du chef de la Division pour les organisations internationales, 17 juillet 1968, DDS, dodis.ch/33790.

³⁷ Sur Auguste Lindt voir, Rolf Wilhelm, Pierre Gygi et David Vogelsanger (Hrsg), *August R. Lindt : Patriot und Weltbürger*, P. Haupt, Berne, 2002.

³⁸ ACICR, séance plénière du Comité, 7 novembre 1968.

année, il permet donc au CICR de s'engager pleinement dans une action d'envergure au cours de laquelle il coordonne la gestion de plus de 100 000 tonnes de secours alimentaires³⁹.

Cependant, au sein du CICR à Genève, la prise en main de l'opération par Lindt ne résout pas entièrement les problèmes de direction et d'organisation de l'action. L'ampleur nouvelle de l'opération et la création d'un bureau Lindt, qui s'accompagne de l'arrivée de nouveaux collaborateurs à Genève, créent des frictions au siège de l'institution. Ces dernières montrent clairement les limites du recours au personnel extérieur pour gérer l'opération, comme le souligne l'un des directeurs du CICR *a posteriori* : « En outre, l'arrivée à Genève de collaborateurs extérieurs à la maison, venant avec l'idée de nous apprendre à travailler et se constituant en corps étranger, avec une organisation parallèle, n'a pu que provoquer le 'rejet du greffon' »⁴⁰. Par ailleurs, la répartition des compétences entre les services de Lindt et le CICR n'est pas clairement établie et génère une certaine confusion dans l'organisation. Cette situation a des répercussions directes sur la gestion de l'opération sur le terrain, comme l'explique Gerhart Schürch, chef de délégation du CICR à Lagos pendant la seconde moitié l'année 1968.

De Lagos on ne savait pas à qui il fallait s'adresser. J'ai écrit des lettres un peu partout, dans les différents services, lettres qui ne sont jamais parvenues au Bureau coordinateur Nigéria-Biafra. Même les requêtes les plus urgentes n'ont reçu de réponses qu'avec beaucoup de retard ou même pas de réponses du tout. Les informations les plus décisives ne nous sont pas parvenues, comme par exemple les décisions prises au début de novembre sur la continuation ou non-continuation de l'affaire. On a oublié ou on n'a pas voulu rechercher les fonds, ce qui fait qu'à fin septembre nous étions sans argent et avons dû faire appel à nos propres fonds pour pouvoir payer nos chauffeurs et des gens. Il y a donc un manque de coordination qui s'est tout de suite reflété sur notre action et nous a causé beaucoup de difficultés.⁴¹

³⁹ Peat, Marwick, Mitchell and co., *International Committee of the Red Cross Relief Operations in Nigeria*, Rapport, 1^{er} juillet 1970, pp. 17-23. Ce chiffre correspond à la totalité des secours alimentaires gérés par les opérations coordonnées par le CICR sur la période 1967-1970 au Nigéria et au Biafra (la majorité des secours pour les zones en guerre passant par le Nigéria).

⁴⁰ ACICR, BAG 12-044, note de Jean Pictet, février 1970.

⁴¹ ACICR, séance plénière du Comité du 9 janvier 1969, rapport de Gerhart Schürch.

Cette confusion a des répercussions sur l'administration quotidienne de l'opération, mais également sur le processus de décision d'une action estampillée CICR mais qui est menée et décidée pratiquement en dehors de celui-ci. Des problèmes de transmission d'information et de coordination entre Lindt et le siège du CICR à Genève se font sentir dès le début de sa prise de fonction⁴². Ils perdurent pendant sa mission, comme en témoigne cette analyse *a posteriori* de l'un des membres de la Direction pendant la période :

Devant l'ampleur et la complexité de la tâche on comprend que le responsable ait voulu avoir les coudées franches. Mais l'attribution des pleins pouvoirs a conduit à un isolement de l'action Nigéria-Biafra, qui pratiquement se poursuivait indépendamment des voies normales d'information, de délibération et de décision qui forment la structure d'organisation du CICR.⁴³

Or, c'est bien le CICR à Genève qui doit rendre des comptes aux organisations partenaires, aux gouvernements qui le soutiennent et répondre aux questions des médias. Il arrive alors que les décisions de Lindt, animées par un souci d'efficacité mais parfois trop radicales, amènent le Comité à reprendre la main sur l'opération. Par exemple, à la fin de l'année 1968, lorsque les autorités équato-guinéennes entravent le pont aérien, Lindt décide de chercher à le transférer à Libreville. Ceci est totalement inacceptable aux yeux du gouvernement nigérian, étant donné que le Gabon a reconnu le Biafra et que depuis sa capitale transitent des secours, mais surtout des armes en direction du Biafra⁴⁴. Pour ne pas s'aliéner totalement le gouvernement nigérian, le CICR est donc obligé de reprendre la main sur l'opération, ce qui provoque des frictions mais amène finalement Lindt à déplacer une partie du pont aérien au Dahomey (actuel Bénin) et non plus Gabon. La volonté de Lindt de traiter sur un pied d'égalité le gouvernement nigérian et les autorités biafraises⁴⁵, ou d'inciter le CICR à garder toute la gestion de l'opération alors que certains membres souhaiteraient confier sa responsabilité à d'autres organisations, sont d'autres exemples de friction entre le commissaire général et le Comité⁴⁶. Globalement, cette attitude entreprenante de Lindt, liée à

⁴² ACICR, BAG, 280 147-002. La nomination d'un ambassadeur suisse à la tête des opérations du CICR pose également la question de l'indépendance du CICR par rapport à la Confédération helvétique.

⁴³ ACICR, BAG 12-044, Note critique de Pierre Basset, novembre 1970.

⁴⁴ Voir entre autres, ACICR, AVM 2005003-14/70.

⁴⁵ ACICR, séance plénière du Comité, 7 novembre 1968.

⁴⁶ ACICR, séance du Conseil de présidence, 23 janvier 1969.

sa forte personnalité, est bénéfique pour l'opération puisqu'il vient bousculer un Comité parfois trop frileux. Cependant, elle joue également un rôle dans le durcissement du gouvernement nigérian envers le CICR au milieu de l'année 1969, qui marque le début de la fin des activités du CICR au Nigéria et au Biafra. De nombreux facteurs expliquent cette nouvelle posture du gouvernement nigérian⁴⁷, mais elle se manifeste dans un premier temps envers Auguste Lindt qui, après avoir été arrêté, est déclaré *persona non grata* sur le sol fédéral. La cristallisation du mécontentement du gouvernement nigérian autour de la personne de Lindt, que certains décrivent comme trop autoritaire et arrogant⁴⁸, montre les limites de la personnification de l'opération. Outre le fait qu'elle peut poser des difficultés d'organisation ou de point de vue, elle peut également mettre en péril une opération dans sa totalité, puisqu'après ces épisodes en juin 1969, le CICR est dépossédé de son rôle de coordinateur des opérations sur le territoire nigérian et ne parvient plus à faire redémarrer le pont aérien.

Ces différents éléments mettent en évidence plusieurs conclusions que le CICR tire de lui-même à la fin de l'opération. Il lui est nécessaire de se réorganiser afin de pouvoir gérer lui-même les difficultés qu'implique une opération relativement inédite. Plusieurs mesures sont donc prises dans cette optique ; elles sont également le fruit d'un processus plus profond en cours avant que le conflit ne mette cruellement en lumière leur nécessité. Une nouvelle structure est mise en place en 1970, qui regroupe « les services de soutien participant aux activités extérieures dans un véritable département des opérations »⁴⁹. Elle témoigne de la nécessité de mieux coordonner et conduire les opérations extérieures qui se multiplient. Elle s'inscrit dans la lignée de la création d'un service des délégations discuté déjà en 1968⁵⁰ et fait partie d'un processus de restructuration plus large du CICR entrepris en 1970⁵¹. Une réflexion sur les organes décisionnels et de gestion de l'institution s'avère également indispensable puisque, pendant la période 1968-1970, le CICR doit à la fois faire face à la démission du président et de l'un des directeurs généraux⁵². La nécessité de recruter de nouveaux membres, plus jeunes et prêts à s'engager dans les activités du CICR, est mise en

⁴⁷ Sur ces événements, voir T. Hentsch, *op. cit.*, note 5, pp. 169-192.

⁴⁸ D.P. Forsythe, *op. cit.*, note 6, p. 65. Sur le point de vue nigérian perçu par les Britanniques, voir The National Archives of the UK, FCO 65/375 et 65/376.

⁴⁹ J. Freymond, G. Willemin et R. Heacock, *op. cit.*, note 9, p. 128.

⁵⁰ ACICR, séance du Conseil de présidence, 25 janvier 1968.

⁵¹ ACICR, séance plénière du Comité, Rapport du secrétaire général sur l'état d'avancement de ses travaux en matière d'organisation, 21 octobre 1970.

⁵² Le président Samuel Gonard décide de quitter ses fonctions de président fin 1968 et Roger Gallopin démissionne de sa fonction de directeur général à la fin de l'année 1969, ce qui entraîne la dissolution de la Direction.

avant. La distinction entre les responsabilités du Comité et du Conseil de présidence se fait plus claire à partir de 1974 et la place accordée aux professionnels de l'humanitaire dans l'établissement de la politique du CICR augmente petit à petit⁵³.

Recruter, former, gérer : la question du personnel sur le terrain

Après la Seconde Guerre mondiale, le CICR voit ses ressources diminuer drastiquement. Pour faire face à la réduction du personnel, un Groupe de missions internationales est constitué à Berne pour permettre à l'institution genevoise de disposer de personnes recrutées au sein des milieux universitaires, de l'armée, de l'administration et de l'industrie, mobilisables sur alerte pour des missions de deux mois⁵⁴. Cependant, cette solution semble au moment de la guerre Nigéria-Biafra montrer ses limites. Il s'agit alors de s'interroger sur les solutions qui s'offrent au CICR pour recruter du personnel, ceci afin de fournir quelques pistes de réflexion sur le profil des travailleurs humanitaires du CICR.

Pendant la première année du conflit Nigéria-Biafra, la majeure partie des activités du CICR consiste en l'envoi de matériel et de personnel médical dans les zones ravagées par la guerre. C'est donc dans ce domaine que les difficultés de recrutement du personnel sont le plus visibles dans un premier temps. Le CICR se tourne tout d'abord vers la Croix-Rouge suisse afin que celle-ci, avec l'appui financier du gouvernement suisse⁵⁵, lui fournisse des équipes, mais les résultats sont relativement peu concluants. De nouvelles recrues semblent être difficiles à trouver et ce sont deux médecins, Guido Pidermann et Edwin Spirgi, qui ont déjà travaillé à plusieurs reprises pour l'organisation, qui installent les deux premières équipes médicales au Nigéria et au Biafra. Très vite, le personnel suisse n'est plus suffisant et le CICR est dans l'obligation d'internationaliser son opération en demandant à diverses sociétés nationales de mettre à sa disposition des équipes médicales, ce qui rappelle dans une certaine mesure les opérations au Congo et au Yémen⁵⁶. Il accepte également le soutien d'autres organisations, notamment religieuses telles que le Conseil œcuménique des Eglises. Cependant ces collaborations sont insuffisantes. D'une part, certaines sociétés nationales tardent parfois à les concrétiser et d'autre part elles sont entravées par les difficultés que

⁵³ J. Freymond, G. Willemin et R. Heacock, *op. cit.*, note 9, pp. 125-133. Pour une perspective plus vaste sur ces changements, voir D.P. Forsythe, *op. cit.*, note 6, pp. 201-227.

⁵⁴ J. Freymond, G. Willemin et R. Heacock, *op. cit.*, note 9, pp. 136-137.

⁵⁵ ACICR, note d'information de la Direction, 14 juillet 1967.

⁵⁶ ACICR, note d'information de la Direction, 5 septembre 1967.

rencontre le CICR à acheminer les équipes sur le terrain⁵⁷. Si au printemps 1968, l'envoi de vivres à la population civile et aux réfugiés « qui manquent de tout » devient prioritaire⁵⁸, l'incapacité du CICR à maintenir une équipe sur le terrain biafrais souligne les graves problèmes de recrutement qu'il rencontre. Entre janvier et juillet 1968, il n'a pas d'équipe médicale au Biafra, et au Nigéria elles sont en sous-effectif⁵⁹. Ces difficultés pendant le conflit biafrais amènent d'ailleurs le CICR à s'interroger sur les solutions à envisager pour pallier cette carence de personnel médical sur le plus long terme.

Concernant la carence de personnel médical, quelques membres font remarquer que ce problème n'étant toujours pas résolu, il serait grand temps que le projet présenté jadis par M. Petitpierre de créer un « contingent humanitaire », prêt à servir en toutes circonstances, soit rapidement réalisé. Ce projet pourrait même sortir du cadre national suisse pour être traité à une échelle internationale⁶⁰.

Dans le cas Nigéria-Biafra, la médiatisation de la crise à l'été 1968 apporte des solutions à ce problème puisque de plus en plus de volontaires répondent aux appels lancés par le CICR. Ainsi, à la fin du mois d'août 1968, il dispose sur le terrain d'un personnel (plus de 200 Américains et Européens) provenant de différentes organisations qui complète ses propres effectifs. En plus des sociétés nationales de Croix-Rouge danoise, finlandaise, norvégienne et suédoise qui fournissent la part la plus importante des spécialistes de kwashiorkor⁶¹ et des équipages aériens, les Croix-Rouge américaine, néerlandaise, suisse et yougoslave mettent à disposition du CICR du personnel médical et technique⁶². Environ 70 des personnes qui

⁵⁷ C'est notamment le cas au printemps 1968 lorsque le CICR reporte plusieurs fois l'acheminement des équipes médicales au Biafra. Par exemple, un médecin de l'Église d'Écosse décide finalement de partir avec le pont aérien des opérations religieuses et de ne pas intégrer les équipes du CICR. ACICR, BAG 202 147-001, lettre du Révérend Bernard, 26 mars 1968.

⁵⁸ ACICR, séance plénière du Comité, 5 juin 1968.

⁵⁹ ACICR, note d'information à la Direction, 24 juillet 1968.

⁶⁰ ACICR, séance plénière du Comité, 5 juin 1968. Ancien conseiller fédéral en charge de la politique étrangère (il est à la tête du Département politique fédéral entre 1945 et 1961), Max Petitpierre est membre du Comité du CICR entre 1961 et 1976.

⁶¹ Le kwashiorkor est une forme de malnutrition de l'enfant résultant d'une alimentation pauvre en protéines. Elle se caractérise entre autres par un gonflement de l'abdomen et des œdèmes.

⁶² Des équipes de la Croix-Rouge française, auxquelles participent certains des futurs fondateurs de Médecins Sans Frontières arrivent également au Biafra dans le courant du mois de septembre 1968.

travaillent pour le CICR sont envoyées par l'Armée du Salut, Oxfam, le Conseil œcuménique des Églises, le Synode des Églises luthériennes du Missouri, le *Save the Children Fund* et l'Union internationale de protection de l'enfance⁶³. À ces collaborations tissées avec des organisations variées en ce qui concerne le personnel occidental envoyé sur le terrain, s'ajoute la participation de plus en plus importante de la société de Croix-Rouge nigérienne à l'opération coordonnée par le CICR.



Figure 3. Biafra, juillet 1968, mission médicale de l'Église luthérienne du Missouri.
Photothèque CICR. © CICR

Cette stratégie permet donc au CICR de mener à bien son action mais provoque également des frictions en raison des horizons institutionnels, culturels, nationaux et générationnels variés dont proviennent les volontaires. En outre, cette relative ouverture en ce qui concerne le personnel médical et technique contraste avec sa politique de recrutement pour les postes clés de l'opération ou plus généralement la fonction de délégué⁶⁴. S'il connaît une même carence de personnel, ses stratégies pour trouver de nouveaux délégués sont cette fois avant tout helvétiques.

Au début du conflit, le CICR éprouve des difficultés à établir un délégué au Biafra. Quelques personnes sont envisagées mais se heurtent à des obstacles dans la région sécessionniste, où il est difficile de pénétrer et où ils sont accueillis avec méfiance. En effet, à l'été 1967, les questions humanitaires ne sont pas la préoccupation principale des autorités biafraises, qui cherchent à renforcer la sécurité de la jeune République biafraise et à obtenir

⁶³ Voir *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 597, septembre 1968, pp. 400-401.

⁶⁴ Sur la fonction de délégué, voir Brigitte Troyon et Daniel Palmieri, « Délégué du CICR : un acteur exemplaire ? », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge, Sélection française 2007*, Vol. 89, pp. 67-88.

du soutien des gouvernements étrangers. De plus, certains délégués pensent qu'une mission au Biafra serait inutile et ne sont pas particulièrement enthousiastes à l'idée de se rendre sur place⁶⁵. Ainsi, après quelques semaines, le CICR demande à un citoyen suisse, Karl Heinrich Jaggi, établi dans ce qui est devenu le Biafra en tant que représentant de la société suisse *Union Trading Company*, de devenir son correspondant sur place. Ce dernier est décrit comme ne connaissant rien aux principes de la Croix-Rouge mais il est bien introduit dans les milieux biafrais⁶⁶. Faire appel à des citoyens suisses expatriés est une pratique relativement courante au sein du CICR cependant, dans le cas biafrais, ce choix est un peu différent puisqu'il s'agit non pas de le représenter épisodiquement auprès d'un gouvernement mais de monter une opération humanitaire dans une guerre civile. Le choix de Jaggi semble cependant s'avérer judicieux puisque cette mesure, qui n'est au départ que temporaire, perdure et qu'il devient le chef de délégation du CICR au Biafra à la fin de l'année 1967, tâche dont il s'acquitte jusqu'à la fin du pont aérien en direction du Biafra à la fin de l'été 1969⁶⁷. Ce choix de se tourner vers des personnes extérieures au CICR, voire au monde de la Croix-Rouge, est emblématique de la politique de recrutement de l'institution pour les postes à responsabilité pendant le conflit.

La famine qui se développe à l'été 1968 et l'afflux de nourriture qu'elle suscite confronte le CICR à un nouveau problème. En effet, à partir du mois de juin 1968 des milliers de tonnes de secours, envoyées par des gouvernements et des organisations caritatives, arrivent dans le port de Lagos afin d'être acheminées vers l'est du Nigéria. Identifié comme un acteur neutre et spécialisé dans l'aide humanitaire, c'est au CICR, en collaboration avec la Croix-Rouge nigériane, le gouvernement nigérian et d'autres organisations humanitaires d'organiser le stockage, le transport et la distribution des secours pour la population civile. Ces tâches ne nécessitent pas seulement le recrutement d'équipes médicales ou de personnes en charge de la distribution de nourriture mais également d'un personnel capable de planifier, de coordonner et de mener à bien une opération d'une ampleur nouvelle, impliquant des acteurs variés. À cet égard, dès le mois de juin 1968 un certain mécontentement se fait entendre à Lagos. L'ambassadeur suisse rapporte que la délégation du CICR ne semble pas être en mesure de gérer cette tâche. De la nourriture en souffrance dans le port de Lagos s'abîme et des critiques sont émises à l'encontre du comportement de certains membres de ses

⁶⁵ ACICR, séance du Conseil de présidence, 17 août 1967.

⁶⁶ *Idem.*

⁶⁷ ACICR, note d'information de la direction, 15 décembre 1967.

équipes⁶⁸. À nouveau, pour ne pas être dépossédé de l'action, le CICR se doit de réagir en reprenant en main la situation. Il envoie tout d'abord le directeur suisse d'une entreprise internationale de transport, à qui il confie la coordination de l'opération de secours en territoire fédéral. Cette mesure est insuffisante et un nouveau chef de délégation est recruté en la personne de Gerhart Schürch, député au Grand conseil bernois et membre de l'exécutif de la ville de Berne qui a effectué des missions pour le Don suisse en 1947 et 1949⁶⁹. De la même manière que cela avait été le cas pour Jaggi à l'été 1967, ces deux personnes sont recrutées à l'extérieur du CICR, voire du monde de la Croix-Rouge. Ainsi, à partir de l'été 1968 les collaborateurs qui occupent les postes clés de l'opération de secours - le commissaire général et les chefs de délégation au Nigéria et au Biafra, Lindt, Schürch et Jaggi - ne sont pas des délégués du CICR mais des citoyens suisses, venant des milieux politiques et économiques, recrutés pour l'occasion.

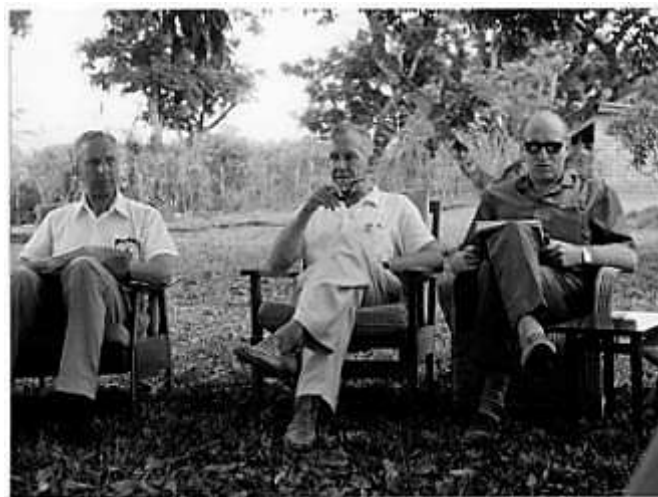


Figure 4. Biafra, délégués du CICR, de gauche à droite : M. Falk (suédois.), M. Lindt, M. Jaggi.
Photothèque CICR. © CICR/With, R.

Cette pratique ne répond pas uniquement à une situation de crise mais est envisagée comme une solution plus générale aux problèmes du recrutement des délégués à la fin des années 1960. En effet, en juillet 1968, le directeur du CICR se rend à Berne au Département politique fédéral pour faire part des difficultés de recrutement de l'organisation. Il demande que le CICR puisse disposer de certains des agents en service du Département pour des missions de

⁶⁸ Lettre de l'ambassadeur suisse au Nigéria au chef de la Division des organisations internationales, 14 juin 1968, DDS, dodis.ch/33772.

⁶⁹ Christophe Zürcher, « Gerhart Schürch », dans *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*, version du 23.08.2011 (traduit de l'allemand), disponible sur : <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/D6675.php>.

délégués de quelques mois et souhaite que soient entreprises des démarches auprès du Département de l'économie publique pour inciter les grandes entreprises suisses à mettre temporairement à sa disposition certains de leurs collaborateurs⁷⁰. Cette seconde piste est plus particulièrement poursuivie⁷¹. Après la démission d'Auguste Lindt en juin 1969, c'est par exemple à Enrico Bignami, vice-président de Nestlé-Alimentana et fondateur de l'institut pour l'enseignement des méthodes de direction de l'entreprise à Lausanne (IMEDE)⁷², que sont confiées les négociations entre le Nigéria et le Biafra.

Cependant, ces possibilités n'exemptent pas le CICR de mettre en place une véritable politique de recrutement, de gestion et de formation du personnel envoyé sur le terrain. À la suite de son expérience de chef de délégation à Lagos, Schürch fait part de plusieurs observations quant aux conséquences du système de recrutement et de gestion du personnel du CICR sur l'efficacité des opérations de secours⁷³. Ce dernier pointe plusieurs dysfonctionnements. Il considère tout d'abord le temps de mission du personnel sur place - trois mois - trop court, notamment en raison de la période d'adaptation nécessaire au terrain. En outre, il génère un roulement excessif du personnel qui pose le problème du recrutement de nouveaux collaborateurs à la fin de chaque mission et de la continuité de l'action. La situation de la délégation à Lagos à la fin de l'année 1968 est à nouveau symptomatique. Alors que le mandat de Schürch se termine à la fin du mois de décembre, au début du mois personne n'a encore été trouvé pour le remplacer ; il ne peut dès lors pas préparer correctement sa succession auprès des autorités à Lagos⁷⁴. Schürch souligne également le manque d'experts professionnels dans les rangs des volontaires envoyés sur le terrain.

Le système de recrutement des volontaires, nécessaire j'en conviens, comporte d'assez graves défauts, en ce sens que vous trouverez toujours des aventuriers qui ne valent rien professionnellement, et des idéalistes qui valent certainement quelque chose sur le plan de leurs intentions, mais qui pratiquement ne font pas l'affaire⁷⁵.

⁷⁰ Note de dossier, entretien entre le directeur du CICR et le chef de Division des organisations internationales, 3 juillet 1968, DDS, Vol. 24, N° 92, dodis.ch/32824.

⁷¹ ACICR, note de la Direction, 10 septembre 1968.

⁷² Gilbert Marion, « Enrico Bignami », dans *DHS*, version du 30 septembre 2004, disponible sur : <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/D30544.php>.

⁷³ ACICR, séance plénière du Comité, 9 janvier 1969, rapport de G. Schürch.

⁷⁴ ACICR, BAG 121.147-001, lettre de G. Schürch, 3 décembre 1968.

⁷⁵ ACICR, séance plénière du Comité du 9 janvier 1969, rapport de G. Schürch.

Ce problème est renforcé par le manque de formation et de sélection des volontaires. La procédure, qui consiste en un entretien à Genève avant leur départ, n'est pas satisfaisante, d'autant plus que le passage par Genève des délégués n'est pas systématique. Ces insuffisances amènent la délégation de Lagos à mettre en place un système de sélection et de formation une fois sur place⁷⁶. Cette dimension affecte non seulement l'efficacité de l'action du CICR, mais également ses relations avec les autorités et les organisations de secours nigérianes. Schürch raconte par exemple comment la mauvaise maîtrise de l'anglais de certains volontaires contribue à alimenter la suspicion des autorités fédérales envers les organisations de secours⁷⁷. En outre, certains des collaborateurs du CICR sont perçus comme inexpérimentés et peu « adaptables culturellement » par les volontaires nigériens⁷⁸. Cette dimension est accentuée par le fait que, dans un premier temps, le CICR sous-évalue grandement la nécessité d'intégrer des Nigériens dans ses rangs. Cet amateurisme en ce qui concerne la gestion de personnel sur le terrain contribue à alimenter les critiques des autorités nigérianes à l'égard du comportement des organisations humanitaires. Comme le résume le chef de l'État : « *It will help if the Organizations drop their racist overtones of the 'whiteman's burden in Nigeria' and quietly and more effectively supplement our local efforts where they can* »⁷⁹.

Le conflit Nigéria-Biafra met donc cruellement en lumière la nécessaire professionnalisation du personnel du CICR, notamment des délégués, ainsi qu'une meilleure gestion du recrutement et de la durée des missions. Dès 1970, il se lance dans un processus de recrutement plus élaboré, avec une sélection sur dossier et des entretiens, complété par des cours de formation de trois à cinq jours à Cartigny, dans les environs de Genève. Les délégués sont engagés pour des missions d'environ six mois reconductibles. En outre, le CICR prend conscience qu'il ne peut plus fonctionner uniquement sur la base du volontariat et que, s'il souhaite travailler avec du personnel compétent, il devient nécessaire de le garder. À partir de 1974, il engage pour une durée de 5 ans une trentaine de délégués permanents et généralise

⁷⁶ ACICR, séance plénière du Comité, 6 février 1969.

⁷⁷ ACICR, séance plénière du Comité, 9 janvier 1969, rapport de G. Schürch.

⁷⁸ Emmanuel Urhobo, *Relief operations in the Nigerian Civil War*, Daystar Press, Ibadan, 1978, p. 54.

⁷⁹ National Archives of the UK, FCO 38/226, Meeting with members of the International Observer Team. Le caractère intrusif des opérations de secours restent le point de tension principal entre les organisations humanitaires et le gouvernement nigérian.

cette mesure à la fin des années 1970⁸⁰. Pour le CICR, ces décisions constituent une véritable rupture avec les décennies précédentes en matière de gestion du personnel.

De la nécessité de communiquer ?

Nécessaire pour informer et mobiliser l'opinion publique, la politique de communication des acteurs humanitaires est généralement abordée sous l'angle du témoignage. Elle a suscité de ce fait de nombreux débats dans la littérature sur l'humanitaire. Cette attention à cette question s'explique notamment par le renoncement du CICR à dénoncer publiquement le génocide de la population juive pendant la Seconde Guerre mondiale⁸¹. Plus généralement, c'est sa politique de discrétion qui est questionnée⁸². La littérature sur Médecins Sans Frontières a notamment fait du Biafra le moment de la remise en question de cette attitude par les futurs fondateurs de l'organisation⁸³. Une étude plus détaillée des rapports entre médecins français et CICR permet de nuancer cette rupture, sans pour autant minimiser l'importance de l'expérience biafraise pour certains des fondateurs de Médecins Sans Frontières⁸⁴. Une telle étude amène notamment à distinguer deux types de réactions du CICR face aux prises de paroles publiques des délégués sur le terrain, qui ne sont d'ailleurs pas uniquement le fait des médecins français mais également d'autres délégués. Quant il s'agit de communiquer sur les activités de l'organisation, les prises de paroles des volontaires français sont tolérées, voire

⁸⁰ J. Freymond, G. Willemin et R. Heacock, *op. cit.*, note 9, p. 138.

⁸¹ Sur l'importance de cette question dans la littérature sur l'humanitaire, voir Sébastien Farré, « Le CICR et les détenus des camps de concentration nationaux-socialistes », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge, Sélection française 2012-4*, Vol. 94, disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/international-review/review-891-150-humanitarian-action/index.jsp>. Plus généralement sur le CICR dans la Seconde Guerre mondiale, voir Jean-Claude Favez, *Une mission impossible. Le CICR, les déportations et les camps de concentration nazis*, Payot, Lausanne, 1988 ; Isabelle Vonèche Cardia, *Neutralité et engagement : les relations entre le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et le gouvernement suisse, 1968-1945*, Société d'histoire de la Suisse romande, Lausanne, 2012.

⁸² Sur la manière dont est appréhendée cette question par le CICR dans les années 1960, voir notamment l'article de l'ancien président du Comité, Léopold Boissier, « Les silences du CICR », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 592, avril 1968, pp. 157-159.

⁸³ Les ambiguïtés de ce positionnement sont de plus en plus discutées, mais il reste évoqué comme le moment de la rupture des médecins français avec le CICR. Voir Anne Vallaëys, *Médecins sans frontières, la biographie*, Fayard, Paris, 2004, pp. 27-90.

⁸⁴ Marie-Luce Desgrandchamps, « Revenir sur le mythe fondateur de Médecins sans frontières : Les relations entre les médecins français et le CICR pendant la guerre du Biafra (1967-1970) », dans *Relations internationales*, 2011/2, N° 146, pp. 95-108.

même bien reçues au sein du CICR. Par contre, lorsqu'il s'agit de dénoncer les agissements du gouvernement nigérian, elles sont moins bien acceptées par l'organisation, sans pour autant que cela n'entraîne de profondes modifications dans l'attitude du Comité vis-à-vis de ses collaborateurs sur le terrain. La question du témoignage, quelque fondamentale qu'elle soit, n'apparaît donc que comme l'un des aspects auquel le CICR est confronté en termes de politique de communication pendant ce conflit. Michael Barnett remarque que l'une des particularités des crises humanitaires des années 1960-1980 réside dans l'importance de la mobilisation qu'elles provoquent alors qu'elles ont généralement lieu dans des régions du monde qui ne suscitent pas particulièrement l'intérêt des opinions occidentales⁸⁵. Pour le CICR ce rôle croissant des médias, mais également la présence d'organisations de plus en plus nombreuses cherchant à répondre aux crises humanitaires, posent la question de ses relations avec ces différents acteurs. Or, jusque dans les années 1960, informer ces derniers sur les actions qu'il mène n'est pas une priorité. Il accorde donc relativement peu de moyens à la gestion de la communication, ce d'autant plus qu'il conserve un idéal d'action axé sur la discrétion⁸⁶. Tout comme pour la question du fonctionnement de l'organisation et du personnel, la guerre du Biafra vient mettre en avant toutes les limites du manque d'attention accordée à sa politique d'information par le CICR.

Au moment où débute le conflit Nigéria-Biafra, il n'existe pas de véritable politique en matière d'information, mais des efforts timides sont tout de même entrepris pour améliorer les relations extérieures du CICR comme en témoigne la mise en place, à partir de février 1968, d'un système de conférences de presse mensuelles sur ses activités⁸⁷. Au moment où la situation se dégrade sur le terrain à la fin du printemps 1968, il tente d'alerter l'opinion mondiale et d'obtenir le soutien des médias dans ses démarches pour réussir à mettre en place une opération humanitaire d'envergure au Biafra, où les besoins sont les plus visibles. Ces démarches, qui sont relativement peu concluantes et ont surtout pour effet de provoquer la colère du gouvernement nigérian, illustrent un certain amateurisme dans ses relations publiques⁸⁸. L'inexistence d'une politique claire en la matière, ainsi qu'un manque de personnel en charge de la question de l'information⁸⁹, débouchent sur le constat que les *publics relations* ne sont pas assez sérieusement prises en main.

⁸⁵ M. Barnett, *op. cit.*, note 1, p. 132.

⁸⁶ J. Freymond, G. Willemin et R. Heacock, *op. cit.*, note 9, p. 199.

⁸⁷ ACICR, note d'information de la direction, 28 février 1968.

⁸⁸ T. Hentsch, *op. cit.*, note 5, pp. 82-89.

⁸⁹ ACICR, séance du Conseil de présidence, 18 juillet 1968.

Il y a eu des douzaines de malentendus à cause d'une carence de l'information. Il faut à mon avis que nous fassions notre propre service de presse, avec un professionnel des « *public relations* » à la tête d'une équipe d'un ou deux journalistes. Ceux-ci partiraient avec les équipes pour n'avoir pas à attendre les nouvelles, car il est naturel que les délégués du CICR ne trouvent souvent pas le temps d'écrire des rapports. Une telle équipe de presse mettrait bien des choses au point. Il s'agirait d'organiser des visites régulières avec photographes et cameramen. Une telle équipe serait certainement plus utile que le bureau d'information que nous maintenons actuellement avec des amateurs⁹⁰.

Or les conditions dans lesquelles se déroulent l'opération Nigéria-Biafra rendent particulièrement nécessaires une véritable politique d'information auprès des médias, mais également auprès des partenaires du CICR. Tout d'abord, l'intense couverture médiatique dont bénéficie la crise humanitaire à partir de l'été 1968 contraste avec le peu d'information qui émane du CICR pendant cette période. Alors que ses difficultés à mettre en place son opération en direction du Biafra lui valent de nombreuses critiques, certains membres du Comité soulignent que la mise en valeur de ce qu'il a déjà entrepris dans le conflit pourrait lui permettre d'améliorer son image⁹¹. En outre, la multiplication des acteurs humanitaires qui s'impliquent dans le secours aux civils exerce une pression sur le CICR qui, s'il veut garder sa place d'acteur de référence dans le champ humanitaire, se doit de mettre en avant sa capacité à agir. Au sein du mouvement de la Croix-Rouge, certaines sociétés nationales s'interrogent notamment sur le bienfondé de lui confier la gestion des secours. Plus généralement, les opérations de secours montées par les organisations religieuses témoignent du fait que le CICR n'est pas indispensable et que d'autres acteurs peuvent prendre sa place⁹². Il est donc nécessaire pour ce dernier d'affirmer son rôle et sa crédibilité et ceci passe aussi par des progrès en termes de communication. Comme le souligne l'un des membres du Comité,

Il faut en effet se souvenir que le véritable capital du CICR est constitué par la confiance qu'on lui accorde. Par conséquent s'il veut préserver ce capital, le Comité,

⁹⁰ ACICR, séance plénière du Comité, 23 octobre 1968, rapport de Jaggi.

⁹¹ ACICR, séance plénière du Comité, 8 août 1968.

⁹² Sur les opérations de secours mises en place par les organisations religieuses notamment, cf. Laurie Wiseberg, *The International Politics of Relief: A Case Study of the Relief Operations Mounted during the Nigerian Civil War (1967-1970)*, Thèse de doctorat, Université de Californie, 1973.

dès qu'il le pourra, devra rompre son silence, car la presse se montre toujours plus critique à son égard⁹³.

Son silence sur les démarches qu'il entreprend ou l'état des négociations n'entache d'ailleurs pas uniquement ses relations avec la presse, mais également avec ses partenaires potentiels qui n'apprécient guère la manière dont ils sont traités par l'institution genevoise⁹⁴. Enfin, ce silence soulève des interrogations au sein même de l'organisation où certains délégués prennent la liberté de communiquer avec les médias⁹⁵.

Si cette carence d'information ternit l'image du CICR, elle a également un impact en termes de ressources financières à un moment où le CICR connaît des difficultés à trouver les fonds pour faire fonctionner ses opérations⁹⁶. Afin d'obtenir des moyens, il doit entretenir ses relations avec les gouvernements et les sociétés nationales qui sont ses principaux soutiens. Dans le cas contraire, il arrive que des ressources qui auraient pu lui être destinées soient allouées à des organisations qui apparaissent plus actives, à l'instar de ce qui se passe à la fin de l'année 1968, quand le gouvernement américain décide de répartir une partie des moyens qu'il accorde aux opérations de secours au Biafra entre le CICR et les Églises⁹⁷. Enfin, une meilleure communication peut lui permettre de résoudre une partie des problèmes de personnel qu'il rencontre. En effet, pour recruter du personnel compétent, il est nécessaire que le Comité fasse mieux connaître ses activités au sein de la population suisse. Or ceci suppose un usage judicieux des médias, ainsi que le lancement de campagnes à la radio ou à la télévision⁹⁸. Pour ces raisons, à la fin de l'été 1968, le CICR prend donc une série de mesures concrètes afin d'améliorer ses relations avec les acteurs des opérations humanitaires et de répondre à la pression des médias.

⁹³ ACICR, séance du Conseil de présidence, 22 août 1968.

⁹⁴ Dan Jacobs, *The Brutality of Nations*, Paragon House, New York, 1988, p. 52. Voir également la lettre ouverte du président de la Croix-Rouge danoise, Johannes Frandsen, publiée dans le *Journal de Genève*, le 31 octobre 1968, p. 5.

⁹⁵ Sur les prises de paroles de certains volontaires du CICR pendant le conflit Nigéria-Biafra, voir M.-L. Desgrandchamps, *op. cit.*, note 84.

⁹⁶ T. Hentsch, *op. cit.*, note 5, pp. 136-148.

⁹⁷ Le gouvernement américain met à disposition quatre avions pour le pont aérien Croix-Rouge, ainsi que quatre avions pour le pont aérien des Églises. Sur l'attitude américaine en matière de secours pendant le conflit, voir Joseph E. Thompson, *American Policy and African Famine: the Nigeria-Biafra War, 1966-1970*, Greenwood Press, Westport, 1990.

⁹⁸ Note de dossier, entretien entre le directeur du CICR et le chef de Division des organisations internationales, 3 juillet 1968, DDS, Vol. 24, N° 92, dodis.ch/32824.

La fréquence des réunions d'informations avec les partenaires et les journalistes augmente considérablement à partir de la fin de l'été 1968. Les conférences de presse, l'organisation de déplacements à l'étranger par des membres du Comité pour rendre plus visibles les activités du CICR et chercher des fonds se multiplient.



Figure 5. Genève, 14 août 1968, conférence de presse sur le Biafra, M. Auguste Lindt.
Photothèque CICR. © Photothèque CICR (DR)/Zbinden, Jean.

Le CICR produit également deux films, un sur le Biafra et un sur le Nigéria, qu'il diffuse auprès des Croix-Rouges nationales mais également du public afin de montrer qu'il agit dans le conflit. Au printemps 1969, Lindt est choisi pour être le sujet de l'émission de télévision britannique *The Man of the Month*. L'usage du support visuel n'est pas une nouveauté pour le CICR qui réalise régulièrement des films sur ses actions et utilise des photographies dans ses publications depuis de nombreuses années. Néanmoins, au sein de l'institution genevoise, on remarque tout de même l'importance accrue que prennent les images dans le processus de diffusion de l'information.

L'intérêt suscité par notre action de secours Nigéria/Biafra a eu pour conséquence des performances sans précédent, qui sont malheureusement à la limite de nos capacités matérielles. Alors que M. Melley faisait tirer et distribuer l'an passé en moyenne 300 photos, les chiffres qu'il a atteints depuis le début de 1969 sont les suivants : 809 photos

distribuées en janvier, 574 en février, 962 en mars. Ces résultats sont très encourageants car souvent la publication d'une seule photo a d'avantage d'impact qu'un long texte.⁹⁹



Figure 6. Guerre du Biafra, camp d'Awo Omama [sic]. Des enfants réfugiés. Cette photographie est publiée dans le numéro 595 de la *Revue internationale de la Croix-Rouge* au mois de juillet 1968.

Photothèque CICR. © CICR/Porchet, Adrien.

En outre, le CICR n'hésite pas à se servir des articles que publient des journalistes, voire certains volontaires, pour faire parler de son action en les reproduisant par exemple dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge*¹⁰⁰. Il peut donc apparaître relativement tolérant face aux prises de paroles des volontaires qui travaillent pour lui quand celles-ci entrent dans sa politique de communication. Le CICR va même plus loin puisqu'il adjoint un journaliste de la *Neue Zürcher Zeitung* à sa délégation qui part négocier la reprise du pont aérien à l'automne 1969. Cependant, le résultat de cette expérience, pas assez favorable au CICR selon le Comité, l'amène à ne pas la reconduire¹⁰¹. À la fin de l'année 1969, le nouveau président décide d'une politique de « *new-look* » dans le rapport du CICR aux médias, pour mieux faire connaître l'institution aux journalistes¹⁰². Enfin, le conflit l'amène à repenser son rapport à la question de la dénonciation publique des responsabilités des belligérants dans les souffrances de la population. La pression de certains de ses collaborateurs pour qu'il dénonce publiquement les bombardements d'objectifs civils par le gouvernement nigérian l'incite

⁹⁹ ACICR, note d'information de la direction, 9 avril 1969. Sur la période 1967-1969, plusieurs milliers de photographies sont distribuées par le service d'information du CICR, notamment pour illustrer l'action du CICR au Moyen-Orient et au Nigéria-Biafra. CICR, *Rapports d'activité 1967 ; 1968 ; 1969*, CICR, Genève, 1968 ; 1969 ; 1970.

¹⁰⁰ Voir par exemple *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 598, octobre 1968, pp. 460-465 et N° 601, janvier 1969, pp. 15-21.

¹⁰¹ ACICR, séance plénière du Comité, 6 novembre 1969.

¹⁰² ACICR, note d'information de la Direction, 12 janvier 1970.

notamment à établir une ligne de conduite plus précise sur la politique de dénonciation publique de l'organisation¹⁰³. Cette question s'inscrit dans un mouvement plus vaste, puisqu'elle se pose également à cette époque sur d'autres terrains d'opérations, au Yémen, au Moyen-Orient ou encore en Grèce.

Malgré les efforts entrepris par le CICR pour élaborer une politique de communication pendant le conflit, au moment du bilan de l'expérience nigériano-biafraise, il apparaît impératif de repenser ses relations extérieures.

La vulnérabilité du CICR à une véritable « intoxication » de l'opinion a mis en évidence les incertitudes de sa politique d'information, et les faiblesses de son système de communication avec les diverses instances qu'il s'agissait d'éclairer sur ses objectifs et ses motifs, et avec l'opinion mondiale dont il lui fallait gagner la sympathie. Une des grandes tâches permanentes du CICR, et sa préoccupation première en temps de conflit, est de se rallier une force de persuasion humanitaire groupant le plus possible de ressources morales, diplomatiques et matérielles sans lesquelles il se trouve démuné. Un tel front commun se constitue en temps de paix : une campagne méthodique est à entreprendre pour accréditer et implanter toujours plus fermement l'image du CICR et de son rôle auprès des gouvernements, dans la Croix-Rouge et parmi les divers organismes avec lesquels il peut être appelé à collaborer. Et c'est précisément parce que l'impartialité n'est pas de la nature humaine qu'un effort soutenu devra être poursuivi sans relâche auprès de l'opinion mondiale par tous les moyens directs et indirects.¹⁰⁴

Dans la pratique, ceci se traduit très concrètement à partir de 1970 dans le renforcement du service de l'information, qui est désormais rattaché directement au Conseil de présidence¹⁰⁵. Tout en réaffirmant sa volonté d'agir en restant discret, le CICR fait porter ses efforts sur une amélioration de l'information diffusée depuis le siège de l'organisation, mais également depuis le terrain¹⁰⁶. En outre, en accordant une importance accrue à ses contacts avec les principaux donateurs potentiels, il entreprend une politique de recherche de fonds beaucoup plus active qu'auparavant, lui permettant de bénéficier d'un budget extraordinaire – qui

¹⁰³ ACICR, séance plénière du Comité, 30 avril et 1^{er} mai 1969, compte rendu de la séance plénière du groupe des juristes sur la question des protestations.

¹⁰⁴ ACICR, BAG 12-044, note critique de P. Basset, novembre 1970.

¹⁰⁵ J. Freymond, G. Willemin et R. Heacock, *op. cit.*, note 9, pp. 131-132.

¹⁰⁶ *Ibid.*, pp. 199-201.

correspond aux dépenses pour les actions de secours – plus important¹⁰⁷. Cette nécessité s'inscrit dans un mouvement plus vaste qui amène les organisations humanitaires à se poser la question de leur rapport à l'opinion publique et aux médias. C'est en effet le cas au sein du Mouvement de la Croix-Rouge où, dès 1967, une réunion a lieu entre les représentants des services d'information des membres du Mouvement afin de « repenser tout le problème, d'importance capitale, des relations publiques de la Croix-Rouge »¹⁰⁸. Une seconde réunion du même type se déroule en 1970 et adresse notamment les questions de « l'information dans l'urgence » et des relations avec les « mass médias »¹⁰⁹. La question du rapport aux médias est également centrale pour les nouveaux acteurs humanitaires qui voient le jour dans les années 1970.

À la fin des années 1960, la multiplication des théâtres d'intervention du CICR pose les bases d'une profonde évolution au sein de l'institution genevoise. Dans ce contexte, les opérations menées lors de la guerre du Biafra questionnent l'institution à plusieurs égards. Tout d'abord elle correspond au début d'une augmentation des activités d'assistance, qui représentent aujourd'hui une large part des activités de l'organisation. Pour les contemporains du conflit, cet engagement du CICR dans une opération d'assistance aux civils dont il a la responsabilité première, sur une durée considérée comme relativement longue, dans un conflit interne « de caractère international », constitue un « nouveau type d'engagement auquel l'évolution des relations internationales contemporaines pourrait contraindre le CICR »¹¹⁰. Il marque pour les membres du Comité de l'époque un tournant dans l'histoire de l'organisation, comme en témoigne cette réflexion :

... le Comité doit, par conséquent, être pleinement conscient que, ... il accepte de se lancer dorénavant dans un nouveau type d'intervention et que cette opération n'est pas seulement valable pour l'affaire qui nous préoccupe présentement, mais également pour d'autres actions à venir¹¹¹.

Cette évolution se confirme dans les années suivantes et permet de mieux comprendre la place qu'occupent notamment les activités d'assistance aujourd'hui. Le conflit Nigéria-Biafra met également en avant les difficultés que suscite ce type d'opérations complexes pour une

¹⁰⁷ *Ibid.*, pp. 67-68 et 164-165.

¹⁰⁸ CICR, *Rapport d'activité 1967*, CICR, Genève, 1968, p. 83.

¹⁰⁹ CICR, *Rapport d'activité 1970*, CICR, Genève, 1971, p. 125.

¹¹⁰ Préface de Jacques Freymond, *CICR, Rapport d'activité 1968*, CICR, Genève, p. 5.

¹¹¹ ACICR, séance plénière du Comité, 3 avril 1969.

organisation dont les moyens demeurent limités. Il souligne la véritable nécessité de réformes multiples, dont certaines étaient envisagées mais tardaient à être mises en place. La simultanéité d'autres terrains d'engagement, tel que le Moyen-Orient, accentue ce besoin. La décennie 1970 s'ouvre très clairement avec cet impératif afin de permettre au CICR d'être en mesure « d'organiser à l'avance ce qui est imprévisible »¹¹². Alors que la Direction disparaît à la fin de l'année 1969, le Comité engage un nouveau collaborateur, sous le titre de secrétaire général, chargé notamment de faire le diagnostic des problèmes de fonctionnement et de gestion que rencontre le CICR, et de proposer des améliorations. Les trois domaines particulièrement mis en lumière par la guerre du Nigéria-Biafra étudiés dans cet article font partie, avec d'autres, des questions à adresser en priorité. Des mesures sont prises dans chacun de ces domaines, mais elles mettent du temps à porter véritablement leur fruit, comme le souligne le rapport Tansley au milieu de la décennie 1970. Si le chemin vers l'organisation qu'est le CICR aujourd'hui est encore long et que d'autres moments sont également décisifs dans son évolution, la prise de conscience du début des années 1970 joue un rôle important. Les réformes convergent petit à petit dans un mouvement de professionnalisation qui permet à l'institution genevoise de devenir un acteur de plus en plus efficace sur le terrain. Ce processus semble nécessaire pour mener des opérations considérables dans des contextes multiples et variés, et conserver ainsi une place prépondérante dans un champ humanitaire de plus en plus concurrentiel.

¹¹² *Idem.*