



SECURITE DU PERSONNEL EN MISSION HUMANITAIRE

ENTRE COMPREHENSION PROTECTION, DISSUASION ET ACCEPTABILITE

QUELQUES ELEMENTS DE STRATEGIE

Août 1999

Groupe URD
François Grunewald

SOMMAIRE

pages

Chapitre Premier :

Introduction, questions, et méthodes

- | | |
|----------------------------|---|
| 1) Positionnement | 4 |
| 2) Méthodologie de l'étude | 6 |

Chapitre Deuxième :

Etat des lieux : nature des problèmes, réponses existantes.

- | | |
|--|----|
| 1) Insécurité mouvante dans un monde changeant | 8 |
| 2) Accidents de sécurité : magnitude du problème | 15 |
| 3) Un problème complexe, une réponse partielle | 18 |

Chapitre Troisième

Comprendre pour mieux gérer les problèmes de sécurité

- | | |
|-----------------------------------|----|
| 1) Culture, politique et violence | 22 |
| 2) Programmes et insécurité | 28 |

Chapitre Quatrième

Quelques outils d'analyse, de comportements et de programmation

- | | |
|--|----|
| 1) Plus d'analyse, moins de gadgets : un nouveau paradigme | 35 |
| 2) Mieux gérer sur le terrain l'image donnée | 39 |
| 3) Faire cesser la compétition | 39 |
| 4) Innover pour la conception des programmes | 40 |
| 5) Mieux travailler avec les acteurs locaux | 41 |
| 6) Réfléchir avant de prendre des escortes armées | 42 |
| 7) Gérer stress et santé | 42 |

Conclusions :

- | | |
|---|-----------|
| Pour une gestion programmatique de la sécurité | 45 |
|---|-----------|

CHAPITRE PREMIER

INTRODUCTION, QUESTIONS ET METHODE

1. POSITIONNEMENT

Au cours des derniers siècles et de façon plus active encore durant les deux premiers tiers de ce siècle, le droit coutumier (présent dans l'éthique des chevaliers du moyen âge ou dans les règles de conduite de la guerre en terre d'islam) puis codifié (Convention de la Haye, Convention de Genève de 1949 et Protocoles Additionnels de 1977) a protégé à la fois les blessés et les acteurs humanitaires. "On ne tire ni sur le blessé, ni sur l'ambulance" a été un principe respecté pendant des guerres atroces. Ce Droit International Humanitaire (DIH) qui se développait d'un conflit à l'autre en Europe était en général respecté, même si des incidents arrivaient encore trop souvent. L'instruction aux hommes en armes et l'existence de lignes de commandement claires aux armées régulières européennes ou encadrés par des cadres européens, cœur de la fonctionnalité des armées, permettaient la dissémination et le respect des principes du DIH. L'apparition des guérillas dans le cadre de la Guerre froide n'a pas fondamentalement changé la donne. Ces troupes insurgées étaient sous le commandement de responsables politiques souvent bien formés et conscients que le respect du DIH était un élément de leur politique de communication vers leurs "parrains" et la communauté internationale, afin d'obtenir une reconnaissance politique et diplomatique : "Nous sommes aptes à prendre le pouvoir puisque nous sommes capables de respecter le DIH".

La fin du Monde de la Guerre Froide, de ses risques, de ses horreurs mais aussi ses règles du jeu, a amené la prolifération de conflits, de crises, d'affrontements régis par d'autres paramètres. Si nombre d'entre eux ont été analysés de façon approfondie (voir bibliographie en Annexe), d'autres sont encore à déchiffrer. Parallèlement à un ensemble complexe de changements intervenus dans la nature, la conduite et les enjeux des conflits, les incidents de sécurité touchant le personnel humanitaire se sont multipliés. Atroces (assassinats de personnel médical de nuit au cœur d'un hôpital) ou bénins (vols de voitures et cambriolages des bureaux), ils présentent néanmoins tous un défi pour les acteurs de la solidarité internationale. Comment travailler dans la turbulence, quand celle-ci peut devenir mortelle pour ceux-là même qui viennent apporter secours et réconfort ? A l'autre bout de la chaîne, les derniers événements au Zimbabwe, au Kenya, au Congo-Brazzaville ou en Indonésie montrent que plus aucune région du monde ne peut être tenue pour réellement stable à cinq ans. Les acteurs de développement peuvent du jour au lendemain et sans que rien dans leur « culture professionnelle » ne les y ait préparés, au cœur de la crise.

Dans ces nouveaux contextes, et sous l'influence des ONG anglo-saxonnes (l'américaine InterAction, la britannique Red R, etc.), les réponses aux questions de sécurité ont surtout exploré trois directions :

- ◆ La dissuasion et la protection, avec leurs composantes militaires (gardes, escortes, etc.), technologiques et matériels (grilles, éclairages, gadgets, télécommunication, etc.) ;
- ◆ Les procédures, notamment la mise en place de plans de sécurité et de plans d'évacuation, et tous leurs aspects formels et administratifs ;
- ◆ La formation aux deux précédents, à destination du personnel en mission ou des cadres des sièges des associations.

Une multitude de « guidelines », de manuels, de fiches techniques, d'instructions, de plans de sécurité type, de plans d'évaluation standard, etc., a été publiée au cours des dernières années. Ce phénomène démontre l'importance donnée au thème « sécurité » par les responsables des organisations humanitaires. Mais le contenu de ces manuels et guidelines souligne aussi la distorsion problématique en faveur des recettes technologiques, procédurières et administratives. (voir Annexe bibliographique).

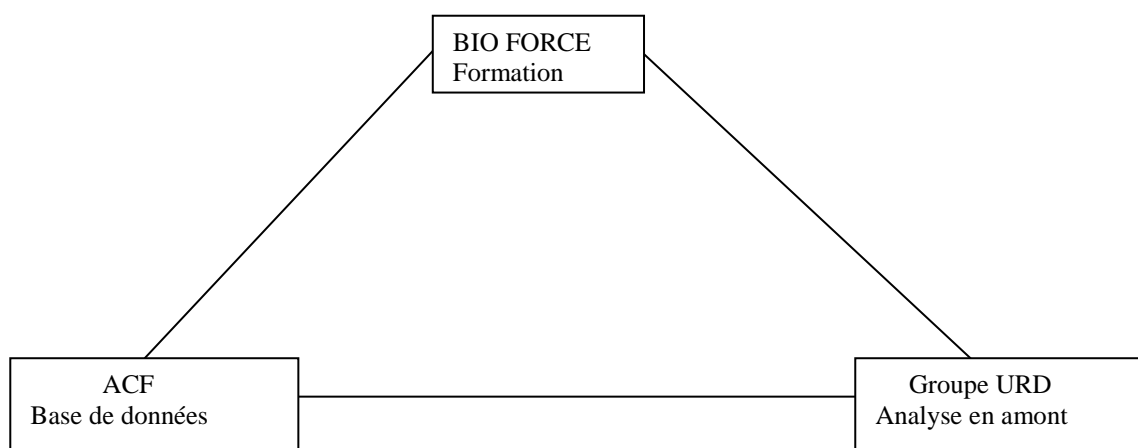
L'étude qui suit, réalisée par le Groupe Urgence Réhabilitation Développement (Groupe URD : voir Annexe N°1) grâce à un financement du Ministère des Affaires Etrangères, s'est engagée dans un autre chemin : celui de l'analyse et de la compréhension, bases supposées de la prévention et de la bonne gestion, tant « proactive » que « réactive », des problèmes de sécurité. Que le lecteur se rassure donc. Cette recherche ne va pas déboucher sur de nouvelles normes technologiques ou de nouvelles procédures pour gérer les problèmes de sécurité. Elle va plutôt s'attacher à :

- ◆ montrer l'importance préalable de l'analyse fine des situations comme élément de compréhension des contextes d'insécurité et, éventuellement, comme outil de limitation des risques et de gestion des situations de crise ;
- ◆ proposer des éléments d'analyse stratégique des risques, de la vulnérabilité à ces risques, et des éventuelles décisions de programmation en découlant ;

On retrouvera dans l'importance donnée à l'analyse fine du contexte l'apport des opérateurs du développement, et dans celle accordée à la compréhension de la turbulence celui des spécialistes de l'urgence. C'est grâce à cet échange des « savoir voir, savoir analyser et savoir faire » entre ces deux catégories d'acteurs, qui s'est développé depuis 5 ans au sein du Groupe URD que l'analyse présentée ci-dessous a été un processus riche.

Cette étude prend sa place dans une approche intégrée des problèmes de sécurité développée par les Associations de Solidarité Internationale françaises et soutenue par les pouvoirs publics. Cette démarche est mise en place de façon très coordonnée entre :

- ACF et MDM, qui développent (en liaison le réseau européen VOICE) une base de données sur les incidents,
- BIOFORCE, qui met en place des modules de formation pour le personnel humanitaire,
- Le Groupe URD, qui développe la réflexion de fond plus en amont.



On notera qu'un groupe de travail particulier sur ce sujet de la sécurité du personnel humanitaire a été mis en place au niveau de la Sous Commission "Actions humanitaires" de la Commission Nationale des Droits de l'Homme. Le contact a aussi été établi avec ce groupe, afin d'assurer, non pas nécessairement la convergence des points de vue, mais au moins la cohérence de la réflexion.

2.METHODOLOGIE DE LA PRESENTE ETUDE

La méthodologie utilisée a été celle de la recherche opérationnelle, collective et interactive utilisée de façon systématique par le Groupe URD. Dans ce cas particulier, la méthode comporte 8 phases :

Phase N°1 : Délimitation du thème. Ceci a donné lieu au document de problématique support de la demande de financement (voir Annexe N°2)

Phase N°2 : Etude bibliographique : Si les considérations de sécurité sont encore nouvelles, la littérature n'est pas complètement inexistante. Il s'est donc agi de faire une revue de ce qui existait (voir la liste de la bibliographie consultée en Annexe N°3). De plus, il fallait analyser la littérature concernant les zones géographiques en crise, les facteurs nouveaux d'insécurité, les références existantes sur les cultures de violence

Phase N°3 : Débroussaillage : Divers membres du Groupe (ACF, MSF, MDM, GRET, SOLIDARITE) ont été interviewés dans une première étape. Le Groupe URD a participé à une semaine de formation sur la Sécurité du personnel ONG organisée par les ONG américaines et anglaises. Enfin, des responsables de structures internationales telles que le CICR, la FAO, le HCR, le PAM, OCHA, le PNUD ont été interviewés.

Phase N°4 : Recherche opérationnelle: Des recherches ont été conduites sur ou à propos de plusieurs théâtres d'opération, notamment le Burundi, le Rwanda, la RDC, la Sierra Leone, la zone Nord Mali/Nord Niger, le Kosovo, le Soudan, le Caucase, le Laos. Sur le terrain, les « spécialistes sécurité » de certaines des organisations citées ci-dessus ont été rencontrés, ainsi que de nombreux collègues des agences de l'ONU, des ONG ou du Mouvement Croix Rouge.

Phase N°5 : Analyse et synthèse de toute l'information recueillie, afin d'arriver à un premier document de travail comportant une partie « analyse » et une partie « recommandations pour les acteurs humanitaires ».

Phase N°6 : Test des hypothèses et recommandations. Afin de tester les différents points de recommandation, le groupe URD est activement intervenu dans les formations « SECURITE » organisée par BIOFORCE, en binôme avec ACF.

Phase N°7 : Restitution au Groupe URD et débat: Cette restitution permet de mettre en débat au sein du Groupe URD les résultats du travail fait et d'obtenir critiques, remarques et validations. Ce processus de restitution se mit en place en deux temps (temps 1 :échange entre les trois acteurs français travaillant sur la sécurité(ACF pour la mise en place du réseau informatique pour l'analyse des incidents, BIOFORCE pour la formation et le Groupe URD pour la recherche sur les composantes culturelles et contextuelles de l'insécurité ; temps 2 : restitution au sein du Groupe URD lors d'une des journées de travail qui ont lieu tous les deux mois).

Phase N°8 : Rapport du travail finalisé et validé par le Groupe URD au Commanditaire. On notera que le présent document comporte, notamment dans le chapitre quatrième ci-joint, des éléments de recommandation à destination des différents acteurs humanitaires.

Les échanges et les débats avec notre collègue Konraad Van Brabant de l'Oversea Development Institute (ODI) de Londres, ainsi qu'avec Pierre Gallien d'ACF, Christophe Berthauld, de BIOFORCE, Véronique de Geoffroy du Groupe URD et Gilles Collard de HSF ont largement contribué à notre réflexion. Qu'ils en soient tous remerciés.

CHAPITRE DEUXIEME

ETAT DES LIEUX : NATURE DU PROBLEME, REPONSES EXISTANTES

1. INSECURITE MOUVANTE DANS UN MONDE CHANGEANT

Le monde a beaucoup changé au cours des deux dernières décennies, et notamment depuis le début des années 1990. Il s'est complexifié, et en même temps homogénéisé. Il importe de définir ce nouveau contexte et sa diversité interne afin d'en dégager les paramètres de l'insécurité.

La nature changeante des enjeux des conflits :

De la guerre des blocs à la guerre des clans, quels sont les grands changements polémologiques survenus au cours des dernières années ? D'abord, avec l'implosion de certains Etats, l'exacerbation des difficultés économiques pour des pans entiers de populations, c'est le retour aux plus vieux conflits de l'humanité, ceux de la guerre pour le territoire, l'accès et le contrôle des ressources vitales tels que l'eau, la terre, les pâturages, etc.

Conflits politiques nouveaux et ancestrales guerres des pâturages

Il est impossible de comprendre le conflit entre les factions politique de la province de Jongley au sud-Soudan (triangle entre la rivière Sobat, le Bar El Jebel et le Nil) si l'on en reste uniquement à une analyse de l'équation politique dans le cadre du conflit « Nord-Sud » et de ces répercussions « sud-sud ». Derrières les déchirements actuels et les « combats des chefs de guerre » se profilent en effet toutes les questions de délimitation traditionnelle des lieux de pâturages et des zones de pêche entre les clans Nuer. Ceci fût notamment très visible lors de la destruction des bourgades de Olang et de Nasir en 1993.

Mais les ressources cachées deviennent elles aussi des enjeux majeurs. Dans le cadre de la mondialisation des échanges, les diamants, le pétrole ou les plantations d'hévéa deviennent la proie d'acteurs économiques qui n'hésitent ni à tuer, ni à manipuler états, gouvernements ni à raviver ou susciter des haines, pour maximiser le taux de profit. Pour ces acteurs, privés, étatiques ou à l'interface des deux, il n'y a pas de limite. Guerre du diamant en Sierra Leone ou en RDC, conflits pour le pétrole au Soudan ou en Tchéchenie, guerre de l'hévéa au Liberia, crise entretenue afin de permettre le pillage des ressources forestières au Cambodge, etc. Ensuite c'est l'idéologisation de la « haine de l'autre ». On ne fait plus la guerre pour gagner mais pour éliminer l'autre, le différent. Si les conflits des derniers siècles avaient eux aussi comme cause principale cette lutte pour l'accès à des ressources (guerres coloniales, guerres territoriales, etc.), ceux des dernières décennies étaient d'une autre nature, celle-ci essentiellement politique. Les enjeux de contrôle des ressources furent alors largement masqués par les enjeux idéologiques de la guerre froide. La fin de cet affrontement les a fait revenir en première ligne. Il en a résulté un éclatement des anciennes alliances et une parcellisation des conflits. A la globalisation, qui entraîne les luttes sur les échelles macroscopiques de l'économie, fait maintenant écho la guerre pour la place au soleil de micro-entités. Cette guerre ne peut fonctionner que sur la base de la haine du voisin. Renforcée par la précarité et exacerbée par les médias, ces haines de voisinage deviennent vite meurtrières. Elles laissent souvent peu de place au Droit International Humanitaire, peu de place à l'humanité tout simplement.

Quand la guerre ne respecte plus rien :

Nombre d'auteurs ont signalé l'inversion entre le nombre des victimes civiles et des victimes militaires depuis la première guerre mondiale. Alors qu'au début du siècle plus de 80 % des morts et blessés portaient l'uniforme des armées régulières, cette proportion s'applique maintenant aux civils. Mais une autre dynamique s'est aussi développée : celle des civils devenant acteurs de la violence. Devenant à la fois acteurs et victimes des conflits, les populations civiles sont capables de cruauté extrêmes. Les cas du Rwanda et du Burundi sont là pour le démontrer. Quand les paysans et citadins, avec parfois même le support des femmes, sont capables de tuer femmes, vieillards et enfants, de s'en prendre à leurs voisins, de massacrer des blessés ayant trouvé refuge dans des églises, les limites de l'humanité sont atteintes.

Dans ces contextes, il y a peu de chance que le personnel humanitaire puisse jouir d'une quelconque immunité. Le symbole de la Croix Rouge, emblème protecteur s'il en est, peut dès lors perdre sa valeur. On tirera sur les ambulances, achèvera les blessés dans les hôpitaux et assassinera des délégués du CICR sur un coin de piste...

Les nouvelles frontières de l'humanitaire :

La carte des crises a été en partie modifiée. Des zones inconnues, comme l'Europe (avec les Balkans), l'ex-URSS et l'Asie Centrale, se sont ouvertes. De nouvelles problématiques, comme celles des économies en transition et des mafias, ont dû être abordées sur le terrain dans un vide méthodologique profond et une absence quasi-totale de références, sans parler du manque de personnel humanitaire parlant l'une ou l'autre des langues de la région. Le simple problème des langues s'est en effet alors posé avec acuité : comment comprendre, si on n'arrive pas à se faire comprendre ?.

D'un autre côté, des pans entiers d'Afrique se sont repliés sur eux-mêmes dans une quête de l'ethnie, parfois même une haine du Blanc : Que se passe-t-il dans les confins de la RDC ? Les humanitaires se trouvent de plus en plus poussés vers ces zones dangereuses souvent très difficiles d'accès, qui sont parfois redevenues des quasi "*terra incognita*".

Crises qui durent, conflits gelés, périodes de transition :

On a cru longtemps que les désastres suivaient une dynamique linéaire « naturelle ». C'est là qu'est né le concept de "continuum urgence-développement". Ce "continuum" est théoriquement composé des phases suivantes :

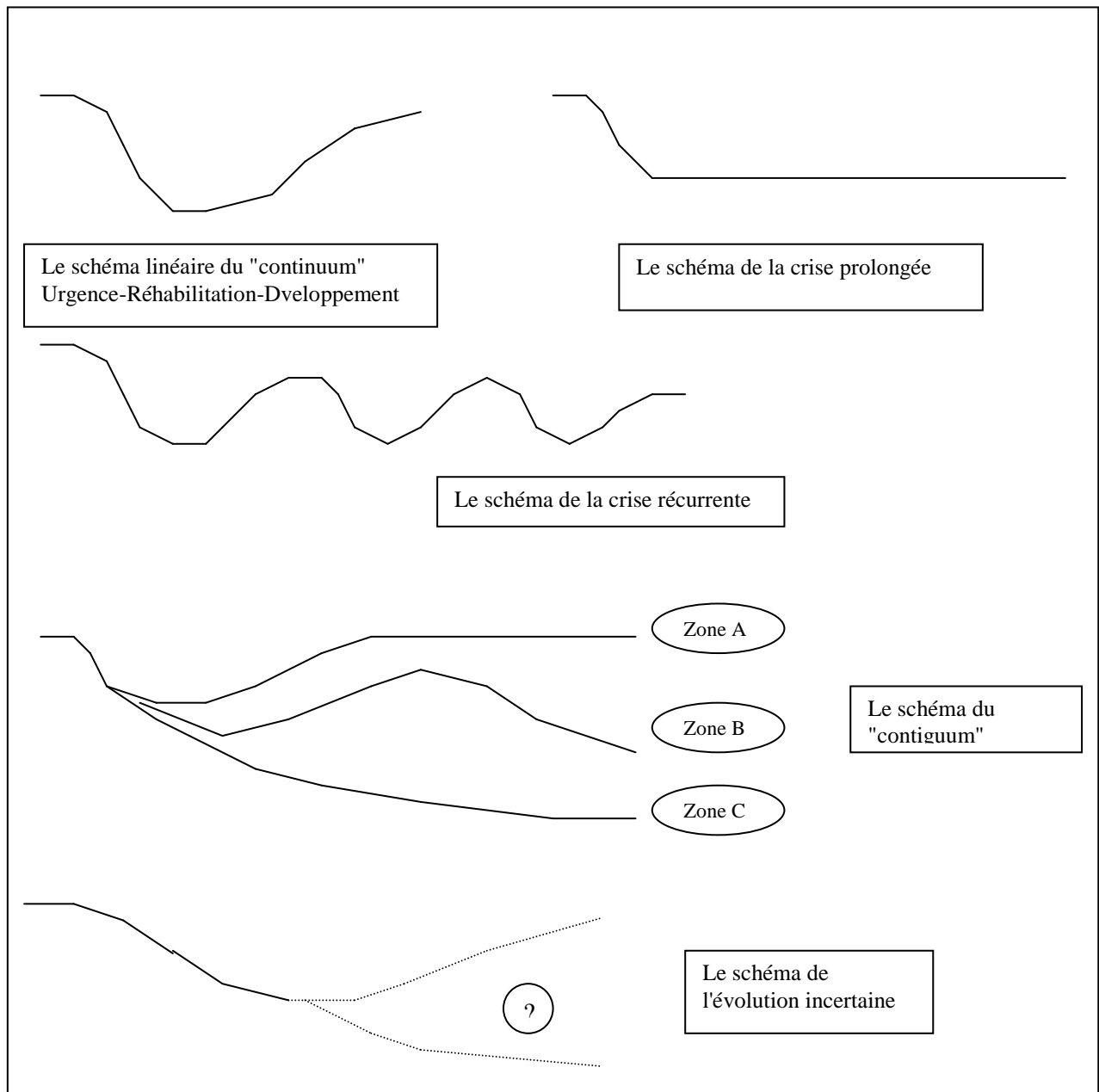
1. Développement,
2. Crise, situation d'urgence impliquant des aides humanitaires,
3. Sortie de crise permettant de passer à des actions de réhabilitation,
4. Développement et reprise des aides bilatérales et multilatérales classiques.

L'étude phénoménologique des crises montre que, si ce schéma linéaire existe (cas du Mozambique, où la paix semble s'être installée de façon durable), il est loin d'être unique. Les figures de conflits à répétition (Angola), de crises qui durent (Afghanistan), de situation gelée entre guerre et paix (Nagorno Karabach) ou de situation de paix déclarée mais d'évolution incertaine (Nord Mali et Nord Niger), sont nombreuses.

De même qu'il existe de nombreuses situations dans lesquelles peuvent exister de façon simultanée dans l'espace plusieurs dynamiques : paix stable ici, situation éminemment volatile là, état de réversibilité permanent plus loin. La Somalie depuis 1991, l'Angola depuis plus de 30 ans, le Burundi et le Rwanda au cours des dernières années, etc. sont autant de cas de cette diversité spatiale et temporelle qui peut prévaloir au sein d'un même contexte. Le concept de "contiguum" était né, et vient de se trouver entériné par la réunion du "segment humanitaire" de la Commission Economique et Sociale des Nations Unies (ECOSOC) en juin 1998 (soit quelques années après que les chercheurs et opérateurs de terrain l'aient clairement identifié).

Avec l'augmentation du temps passé sans loi ni ordre, où les deux seules choses qui abondent sont les armes légères la pénurie, les économies prédatrices s'organisent. Avec les incertitudes qui accompagnent les périodes de transition (entre guerre et paix, entre systèmes centralisés et économies de marché, entre dictature et démocratie, etc.), de nouvelles formes de pouvoirs apparaissent, qui ont parfois leurs règles propres, dans lesquelles le respect des acteurs humanitaires n'est pas placé très haut dans l'échelle des valeurs.

Modélisation des dynamiques de crise



Chacun de ces scénarii d'évolution de la crise porte en lui les germes d'une équation spécifique de l'insécurité. Il importe donc de bien en comprendre les composantes et d'assurer que les choix faits au temps t n'hypothèquent pas lourdement le futur proche ou lointain.

Multiplication et diversification des acteurs de la violence

Le temps des armées régulières et des rebellions classiques qui a prévalu depuis la deuxième Guerre Mondiale est bel et bien terminé. Les porteurs d'armes se réfèrent maintenant à des identités autres. Les lignes de commande ne suivent plus les schémas connus, ni ceux des écoles militaires, ni ceux de la révolution populaire. Religions, appartenances ethniques, mais aussi relations mafieuses et implications économiques ont remplacé les idéologies et les visions politiques. Ces entités engagées dans les conflits ne se sentent pas « engagées » par les règles diplomatiques et législations internationales et donc en rien responsables de leur application. Leurs « parrains » non plus. Les « cercles de pouvoir » pouvant exercer des pressions sur ces porteurs d'armes deviennent de plus en plus difficiles à identifier. Attention, il ne s'agit pas de dire que nous sommes en face du chaos. Dans la "violence qui vient" (pour reprendre le titre de l'excellent livre du Général Eric de la Maisonneuve), le désordre n'est souvent qu'apparent. Les conflits ont souvent leurs propres règles, que les porteurs d'armes respectent en général. Simplement les acteurs humanitaires (pas plus d'ailleurs souvent que les acteurs politiques) n'arrivent pas ou n'ont pas les moyens de les décrypter. Ainsi l'UNOSOM s'est-elle souvent trompée d'enjeu en Somalie, tout simplement parce que les responsables de cette opération ignoraient tout de la société somalienne, de la nature étrangère (au sens *alien* des anglo-saxons) qu'avait la notion d'Etat Nation dans ce contexte particulier de la Corne de l'Afrique. Cette incompréhension de la société somali, ainsi que du Droit Somalien de la guerre, très précis et codifié dans le *Xer Issa* (Droit de l'Arbre) a conduit les politiques étrangers, notamment des Nations Unies, à privilégier dans leurs contacts ceux-là même qui étaient à l'origine de la crise : les pseudo factions militaro-politiques prétendument claniques, dont les vraies structures claniques traditionnelles essayent depuis plusieurs mois de se débarrasser. Suite à de telles erreurs d'appréciation, non seulement il devient vite impossible, si on se trompe d'interlocuteurs, de participer au règlement de la crise mais en plus, les règles de base du Droit International Humanitaire (DIH) sont de moins en moins respectées, et notamment celles qui rappellent la nature « protégée » du personnel humanitaire¹.

Multiplicité des opérateurs humanitaires et confusion des mandats :

Avec la fin de la guerre froide, l'ONU s'est lancé dans une phase de grande activité, tant sur le plan humanitaire que sur celui de la politique et du maintien de la paix. Derrière le débat « humanitaire – militaire », il y a en fait deux grandes questions : le rôle des politiques et celui des humanitaires. La diversité des angles d'approche des crises (l'assistance humanitaire, l'engagement des militaires dans le cadre d'opération de maintien de la paix, la diplomatie, la protection des victimes et le respect du DIH, les Droits de l'Homme, etc.) impose souvent une multiplicité d'acteurs. La plupart des « angles d'approche » sont théoriquement complémentaires, mais leur présence simultanée entraîne de nombreuses confusions, notamment si le même opérateur doit réaliser plusieurs tâches. La main qui aide peut-elle aussi être celle dont le doigt appuiera sur la gâchette ?

Une autre des problématiques complexes est celle de la relation entre urgence et développement dans les situations de turbulence. On est passé de situations relativement claires, avec des lignes de front connues à éviter, dans lesquels les "urgenciers" avaient acquis une certaine expérience, à des contextes mouvants tant dans le temps que dans l'espace.

¹ Il est intéressant à ce sujet que la question d'intégrer les crimes contre le personnel humanitaire dans la liste des crimes pouvant entrer dans la juridiction de la Cour Internationale de Justice a été longuement débattue.

Un jour, tout est calme, et les acteurs de la solidarité internationale réfléchissent en termes de « développement ». Le lendemain, tout peut éclater. Pour aucun contexte dit "en paix", on peut faire le pari d'une stabilité durable. Les acteurs classiques du développement, engagés dans des relations avec le gouvernement en place, peuvent se trouver en situation difficile lorsque ce gouvernement est fortement mis en cause. Il faut parfois choisir entre « rester » et « partir ». La deuxième option est souvent choisie, avec des conséquences importantes en terme de sécurité pour ceux qui restent et pour ceux qui reviendront ensuite.

L'implication d'un acteur dans plusieurs types d'actions, comme celles reliant urgence, réhabilitation, développement par exemple, est déjà difficile même si nécessaire (manquent souvent les compétences ou la définition de modes opératoires clairs). Quand en plus viennent s'y mêler des interventions dans le domaine des Droits de l'Homme, ce mélange des genres devient parfois, au mieux contradictoire et au pire incompatible. Etre un acteur ancien du développement lié aux anciens réseaux du pouvoir ou un nouvel arrivant de l'urgence clamant sa neutralité, négocier dans la durée ou dénoncer, être perçu comme neutre et impartial ou s'imposer par la force, tout ceci aura nécessairement des répercussions en termes de sécurité.

Un autre élément augmentant les risques pour les humanitaires est l'extrême confusion régnant sur les zones d'opération. La similitude des véhicules (tout le monde a la même Land Cruiser blanche) et des drapeaux (qui fait la différence quand il fait nuit ou qu'il pleut, de toute façon), l'amalgame des termes et la confusion des concepts est déjà un facteur physique de confusion. La coordination forcée et parfois quasi-totalitaire des Nations Unies ou de ECHO imposée aux ONG "*implementing agencies*" sur le terrain (alors que le désordre prédomine souvent au sein de la famille onusienne au niveau de la Capitale du pays en crise ou à Bruxelles entre les desks et les DG) finit par créer une fusion des différents acteurs dans un tout : la communauté internationale. Ce « *melting pot* » est perçu comme homogène par les populations, les autorités locales, les porteurs d'armes conventionnels et les nouveaux acteurs de la violence. Il est vu comme composé d'éléments indistincts et sans spécificité (mêmes bailleurs de fonds –ECHO, ODA/USAID, DiFID et parfois et plus rarement la France). Les mandats se fondent. Tout le monde devient un agent du Conseil de Sécurité, des USA, de la France, des Blancs.

La tendance actuelle au sein de l'appareil des Nations Unies, avec la mise en avant de démarches telles que le Cadre de programmation Stratégique (Strategic Framework) récemment testé en Afghanistan va accentué cette dynamique de confusion des mandats, et ceci notamment dans le contexte de la compétition extrême pour les fonds et pour l'image qui règne dans le « monde humanitaire ».

Les « agendas cachés » de l'aide humanitaire : entre politisation et prosélytisme

Plusieurs facteurs éloignent de plus en plus l'éthique humanitaire et ses principes fondamentaux de la réalité imposée aux acteurs de terrain :

- La politisation toujours plus grande de l'aide humanitaire. Si les acteurs humanitaires qui travaillent dans la crise savent qu'ils doivent faire des analyses politiques et doivent vivre avec la politique comme "épée de Damocles" perpétuellement au dessus de leurs têtes, celle-ci ne doit en rien leur imposer ni agenda, ni méthode de travail.
- la conditionnalité de plus en plus souvent imposée par certains grands donateurs, comme ECHO (cas de l'Afghanistan) ;
- le mélange entre humanitaire privé et humanitaire d'Etat dans des situations de crise (Rwanda) ;
- l'arrivée sur les terrains opérationnels d'une nouvelle génération d'ONG, celle des « médiateurs et acteurs de la prévention des conflits » ;

La mise en place de certains programmes d'assistance ou au contraire les blocages et entraves à ces programmes dans des zones d'intérêt stratégique a souvent entraîné des questions sur la nature humanitaire de telles opérations. La présence importante des acteurs humanitaires dans les régions musulmanes de la Bosnie centrale était marquée d'un *a priori* résolument anti-serbe. L'antagonisme entre les politiques françaises et américains a fortement contraint toutes les stratégies d'intervention durant l'immédiat après Génocide au Rwanda ainsi que dans l'ex-Zaïre en 1996 lors de la fuite vers l'intérieur des réfugiés du Rwanda.

La présence toujours plus importante des ONG religieuses, et notamment des églises baptistes souvent très prosélytes et dotées de moyens considérables, affaiblit souvent le message humanitaire donc laïque (opposé à caritatif donc religieux). Ceci est d'autant plus notable lorsque l'accès à l'aide est conditionné à la conversion ou quand l'assistance humanitaire n'est donnée qu'aux fidèles. De nombreux cas en Afrique (Grands Lacs, mais aussi en Afrique Australe) ou dans l'ex Yougoslavie (aides ciblant les communautés musulmanes, catholiques ou orthodoxes) montrent la prégnance toujours plus forte de la question du ciblage selon d'autres critères que ceux des besoins objectifs. Des problèmes de sécurité significatifs peuvent facilement découler de telles situations. La multiplication des églises baptistes au Rwanda dans l'après Génocide sont d'une part la résultante du discrédit subi par l'église catholique lors du Génocide. Mais c'est aussi l'impact d'un travail de fond d'ONG internationales à tendance prosélytes. Dans les camps de réfugiés cambodgiens des années 80, le baptême était souvent une des conditions pour être inscrits dans les listes confessionnelles

Inadéquation fréquente des programmes:

Dans les contextes de crise aiguë, l'aide humanitaire est de plus en plus souvent alimentaire. Sur le terrain, distribution générale de rations sèches est souvent synonyme de « cauchemar logistique et sécuritaire » pour les personnels impliqués : La nourriture, notamment lorsqu'elle est facile à transporter (en sac) équivaut à de l'argent rapide, c'est une ressource pour conduire et continuer la guerre. Le proverbe khmer « on fait la guerre avec du riz » est à l'origine de bien des incidents de sécurité : attaques de convois ou d'entrepôts, agressions du personnel humanitaire lors de pillages ou des prises en otage des populations bénéficiaires par des éléments non contrôlés (ou trop contrôlés). On notera que les cuisines populaires ou les centres de réhabilitation nutritionnelle sont beaucoup plus rarement attaqués : qui voudraient se battre pour de la bouillie extra-protéinée ou de la soupe pour retraités ? Lorsque la crise dure et devient chronique, les programmes d'aide alimentaire classiques mis en place sont souvent, au mieux insuffisants, parfois réellement inadéquats pour répondre aux besoins nouveaux des crises de cette fin de siècle. En général basés sur des distributions gratuites de biens de hautes valeurs dans des pays frappés par les pénuries, ils suscitent nombre d'appétits. Leur contrôle devient un véritable enjeu, parfois simplement économique, souvent de nature militaire et stratégique. L'impact de tels programmes sur les risques encourus par les humanitaires sera traité en détail dans le chapitre 3.

Privatisation des services, privatisation de la guerre; économies des guerres civiles

Alors que sous les coups de boutoir des Institutions de Bretton Wood, les états désengagent des secteurs économiques, sociaux, éducationnels, médicaux, il n'est pas étonnant de voir l'apparition d'acteurs privés de la violence et de la "contre-violence". Les systèmes nationaux responsables de faire respecter la loi sont souvent sans ressource, alors que les ONG roulent dans de superbes Land Cruiser. Comme au Zaïre en 1995-96 (lorsque la Garde Présidentielle était payée par le HCR pour assurer la protection et la sécurité dans les camps de réfugiés rwandais), il faudra payer les armées ou les polices nationales pour qu'elles fassent leur travail.

La loi du marché a fait son irruption dans le domaine de la sécurité et de la protection du personnel humanitaire. De plus en plus, les ONG, comme les entreprises commerciales ou les riches nationaux, se payent les services de vigiles et de compagnies de gardiennage. A Luanda, à Nairobi, à Phnom Penh ou à Bogota, rares sont ceux qui peuvent se passer sans risque de telles garanties. Mais de telles stratégies portent en elles leurs propres biais, notamment celui d'encourager un véritable « chantage à la sécurité ». Qu'il s'agisse de compagnies commerciales qui vendent un service, ou de groupes d'individus utilisant la violence comme moyen de prédation (par le racket, l'extorsion ou le vol), les dynamiques procèdent d'un même mécanisme. *J'ai quelque chose dont tu a besoin, tu as quelque chose que je veux.*

L'apparition de concepts ambigus : prévention, médiation, transformation des conflits :

Quelle soit bonne ou mauvaise, la raison essentielle de faire la guerre est de gagner, éventuellement en éliminant l'autre. L'arrivée sur le terrain humanitaire d'une nouvelle mode, celle de la prévention des conflits et de leur transformation n'est pas obligatoirement du goût de tous les acteurs, notamment des plus forts qui pourraient gagner (et n'auraient alors aucun besoin de négocier quoi que ce soit). Celui qui fait la guerre pour gagner n'est pas nécessairement ni enclin à écouter, ni même prêt à laisser travailler les médiateurs et autres empêcheurs de gagner en rond. Ceux qui arrivent, souvent angéliquement porteurs d'un discours de paix, oublient souvent que si pour faire la paix il faut être deux, pour continuer la guerre et tenter de la gagner, il suffit de la volonté d'un seul. Dès lors, lorsque des humanitaires mettent en place sur le terrain des activités de dialogue social qui remettent en cause le pouvoir des porteurs d'armes et favorisent l'émergence de médiateurs, ils sont en danger et avec eux, l'ensemble de la communauté de l'aide.

Professionalisation des acteurs et perte de sensibilité

Devant la compétition toujours plus forte vis-à-vis de fonds toujours plus réduits, les ONG et autres acteurs de la solidarité internationale sont conduits à toujours plus de technicité, de professionnalisme. Ceci a tendance à se faire aux dépens du sens de la qualité de la relation humaine, et parfois même du bon sens tout court. Armés de leurs savoirs et de leur savoir-faire, les intervenants sur le terrain oublient souvent leur savoir-voir, savoir-écouter et parfois même savoir analyser. La rotation rapide du personnel sur le terrain entraîne la perception d'une certaine homogénéité du monde : le langage même des volontaires s'émaille de remarques telles que « j'ai faits le Cambodge », « j'ai fais le Rwanda ». Dans lequel les techniques de forage de puits, de construction de dispensaire, de distribution alimentaire ou de mise en place de centre de réhabilitation nutritionnelle sont apparemment les mêmes partout, pourquoi les hommes et les sociétés seraient-elle si différentes ? Des initiatives comme celle du Projet SPHERE vont hélas dramatiquement dans cette direction et peuvent à terme entraîner une dissociation entre l'éthique humanitaire (qui prend en compte l'humain) et le savoir-faire technologique (appliquant des recette standardisées soit-disant applicables dans tout contexte et dans toutes cultures).

De plus, pris dans un rythme rapide de mobilité d'un terrain à l'autre, les acteurs de terrain ont aussi tendance à éviter la relation humaine dans ce qu'elle a souvent de douloureux, et notamment l'écoute de la souffrance. Combien de fois voit-on des volontaires préférer la fête du samedi soir plutôt que l'invitation par un collègue de travail qui voudrait aussi faire état à la fois de son hospitalité et de ses difficultés ? Ce sera pourtant lors de cette étape d'écoute que se construira la confiance qui permettra d'être prévenu à temps les dangers ou de pouvoir être informé sur les comportements à éviter.

Mondialisation des réseaux, instantanéité de l'information :

Si le taux d'alphabétisation n'a sans doute pas beaucoup progressé dans de nombreux pays, l'accès à l'information par les ondes (radio, télévision, satellite, téléphone mobile, etc.) est devenu partout quasi- instantané. Les nouvelles traversent frontières et continents et avec elles les bonnes et les mauvaises idées. Les phénomènes de pillage peuvent ainsi être contagieux. Alors que les corps des infirmières du CICR assassinées en Tchétchénie venaient tout juste d'arriver à Genève, des porteurs d'armes au Zaïre menaçaient déjà des volontaires humanitaires de leur faire subir le même sort....

Parallèlement à tous ces phénomènes, les contacts se nouent entre les acteurs diversifiés et des alliances s'établissent. De même que se développe et s'internationalise toujours plus le marché des biens et du capital, la violence acquière des dimensions planétaires. Dans le "Village Mondial", des liens se tissent dans tous les sens. La coordination tend à se développer, tant chez les acteurs humanitaires (coordination souvent très théorique) que chez les acteurs de la violence et de l'insécurité. Celle-là est au contraire très pratique et opérationnelle.

Commence alors l'heure de tous les dangers ...

2. ACCIDENTS DE SECURITE : MAGNITUDE DU PROBLEME

L'assassinat des délégués du CICR au Burundi et en Tchétchénie, ceux des personnels de MDM et des moniteurs des Droits de l'Homme au Rwanda, les prises d'otage au Tadjikistan et dans les pays du Caucase ont été fortement médiatisés. Ces événements ne représentent pourtant qu'une partie d'une réalité à la fois complexe et floue. Les données sur les incidents de sécurité sont rares, inconsistantes, incomplètes. Les définitions de l'incident de sécurité diffèrent d'une organisation à l'autre, de même que la méthode pour les enregistrer. Chaque organisation a sa propre typologie des incidents. La charge émotionnelle qui accompagne cette problématique, mais aussi la « sensibilité de l'information » (entre secret professionnel et intelligence militaire) rend la communication et le partage de l'information difficile. L'implication des médias, des diplomates, des forces armées internationales dans les cas d'opérations de l'ONU, complique encore la vision.

L'ensemble des institutions a été touché : mouvement Croix Rouge, famille des Nations Unies, mouvance associative. Les cadres et personnels nationaux ont été autant touchés que les internationaux. Enfin, la gamme complète des activités humanitaires a été affectée : aides alimentaires et non alimentaires, programmes médicaux, actions ciblant les Droits de l'Homme, etc.

Ceci rend l'analyse quantitative difficile. En effet, le nombre limité de points ne permettent pas de tracer des courbes. Plusieurs facteurs interviennent :

Très faible mémoire institutionnelle et collective²

La plupart des incidents ne sont pas enregistrés ce qui entraîne de nombreuses difficultés dans l'analyse des dynamiques réelles en cours. Les raisons pour ceci sont multiples.

- ◆ Soit parce qu'il n'y avait pas d'instruction stipulant la nécessité d'établir de façon systématique des rapports d'incidents. Dans les contextes d'insécurité, où stress et tension sont souvent extrêmes et prolongés, cette absence d'instructions claires entraîne de façon systématique un désintérêt pour une tâche souvent difficile et rebutante;

² On rappellera ici l'importance du projet pilote initié par Action Contre la Faim (ACF) et Médecins du Monde (MDM) en liaison avec le collectif européen des ONG VOICE, pour créer une base de données sur les incidents de sécurité et voir si l'on peut éventuellement développer à partir de séries temporelles une capacité prédictive.

- ◆ Soit parce que les personnes concernées n'ont pas senti le besoin (ou se sont senties gênées) de le rapporter. Les raisons pour cela sont nombreuses : pudeur, peur de sanctions, peur d'avoir à indiquer des responsables, etc.);
- ◆ Soit parce que l'incident concernait des nationaux et non pas des internationaux (hélas, ceci arrive aussi). Pourtant, les incidents touchant des collègues nationaux (employés par des ONG internationales ou cadre d'associations locales) sont des indicateurs très importants de dégradation de la situation, et notamment d'un éventuel ciblage de la communauté humanitaire;
- ◆ Soit parce que l'absence d'une politique systématique de construction d'une mémoire institutionnelle, doublée par la forte rotation du personnel, fait perdre très vite la perspective.

Augmentation du nombre de volontaires sur le terrain :

Conséquence de cette croissance du désordre et de la souffrance qui l'accompagne, mais aussi de la perte de repères politiques militants des sociétés occidentales (plus de cause idéologique à défendre) et des difficultés rencontrées pour définir les règles politiques et diplomatiques du Monde de l'après chute du Mur, la croissance de l'Humanitaire a été considérable. Le nombre de volontaires des Associations de Solidarité Internationale (ASI), des fonctionnaires des organismes humanitaires des Nations Unies et des cadres des actions humanitaires bilatérales, des diverses catégories d'observateurs des Droits de l'Homme ou des cessez-le-feu a été multiplié plusieurs fois depuis 1980. Aussi faut-il être prudent dans l'analyse de la corrélation « effectif humanitaire/accidents de sécurité ». En effet, alors que les effectifs du personnel présent sur le terrain ont été multipliés par un facteur 100 au cours de la dernière décennie, le nombre des incidents mortel n'a heureusement pas suivi cette croissance.

Si le facteur « probabilité d'exposition au risque » est sans doute partiellement proportionnel au nombre d'acteurs sur le terrain, d'autres éléments jouent aussi : nature du contexte, dynamique du conflit, type de programme, relations avec les populations bénéficiaires, degré de conflictualité, etc. Ainsi, l'augmentation importante des incidents de sécurité graves au cours de l'année 1996 a en fait pris place dans une période plutôt de régression globale des activités humanitaires et donc une stagnation du nombre des volontaires. Ce décalage indique-t-il un "effet paquebot", une relation de causalité beaucoup plus complexe que la simple proportionnalité ou un changement dramatique de nature de accidents (qui impliquerait le ciblage politique des acteurs humanitaires) ?

Implication des humanitaires toujours plus proche des épicentres des crises :

Les conflits n'engageant plus des intérêts géopolitiques facilement lisibles, les acteurs de l'Humanitaire sont de plus en plus tentés de se rapprocher des zones dangereuses. Avec la croissance du phénomène des Personnes Déplacées Internes (IDP selon l'acronyme anglais consacré), les opérations humanitaires se déroulent souvent au cœur des conflits. Quand ce ne sont pas ces zones dangereuses qui les rattrapent. Les réfugiés qui fuyaient une crise en cherchant refuge de l'autre côté du "Mur de Fer" ou de la "barrière de bambou" passent maintenant d'une zone très instable à une zone un peu moins instable. De plus, comme il a été fait mention plus haut, il est de plus en plus évident qu'aucune région, qu'aucun pays ne peut *a priori* se déclarer « indemne du risque de crise ». On peut se retrouver sans aucune préparation au cœur de la ville qui s'embrase.

Mais à ces données "externes" il faut rajouter des éléments de dynamique institutionnelle des acteurs humanitaires. La pression des donateurs, ou les besoins de fonds pour faire « vivre la structure », font que les acteurs humanitaires ont aussi de plus en plus besoin de cette visibilité source de toutes les richesses. Rester coûte que coûte est un fonctionnement institutionnel que l'on a pu observer maintes fois sur le terrain. Certains sièges d'ONG occultent régulièrement la croissance du risque, et laissent parfois leurs équipes dans des conditions de grande précarité. Les chefs de mission qui partent sur certains terrains turbulents ne sont parfois même pas informés des incidents de sécurité du passé récent lors de leur briefing ...

Accidents de la route versus incidents de sécurité :

L'augmentation du nombre de blessés et de morts sur les terrains humanitaires doit être largement imputée aux accidents de la route. Par exemple plus des deux tiers des décès pour l'UNPROFOR en Bosnie entre 1992 et 1996 ont été dus aux accidents de voiture. Pourtant, le contexte est connu comme "militairement dangereux". S'il est vrai que les conditions des routes des zones en crise sont souvent désastreuses, l'incompétence et l'inconscience des conducteurs est largement à blâmer. Pourtant, aucune des guidelines sur la sécurité ne parlent de ce problème : sur la conduite sur route glissante, sur piste boueuse, en région gelée, on ne trouve aucun conseil, alors que la route tue plus d'humanitaires que les balles...

Pour conclure

L'augmentation des incidents de sécurité impliquant du personnel en mission humanitaire doit néanmoins être reliée à l'augmentation croissante de la délinquance qui touche l'ensemble des pays en développement. Dans ces derniers, les différences souvent ostensibles, parfois même scandaleuses, des niveaux économiques entre populations expatriées et la majorité des nationaux est de façon quasi-mécanique un risque . Dans de nombreux pays où la paupérisation et la marginalisation croissante d'une partie de la population ne fait qu'accroître la jalousie, l'accroissement des agressions contre touristes, les coopérants, les représentants de société a d'ailleurs fait fleurir un business très lucratif : celui, déjà cité plus haut, des "sociétés de protection" mettant à disposition des équipes de vigiles...

3. UN PROBLEME COMPLEXE, UNE REPONSE PARTIELLE

L'analyse de la littérature dominante à propos de la sécurité du personnel humanitaire montre la dominance du secteur par les ex-militaires. Ceci n'est pas anodin et doit être relié à la fois à :

- ◆ la fonte des effectifs des armées des grands pays occidentaux qui a fait suite à la fin du danger de la Guerre Froide ;
- ◆ au nombre croissant des soldats et officiers qui ont été confrontés au secteur humanitaire via les opérations de maintien de la paix de l'ONU (Cambodge, Angola, Somalie, Mozambique, Liban, etc.) ou de l'OTAN (en ex-Yougoslavie et Albanie).

Formés souvent de façon pointue, expérimentés lors de missions sur plusieurs terrains, ces hommes et femmes ayant quitté l'uniforme ont rejoint en nombre important les ONG, notamment dans des secteurs tels que la logistique, l'organisation, les télécommunications, le déminage ou l'éducation aux risques posés par la présence de mines anti-personnel (mine awareness), l'eau et l'assainissement et ... la gestion de la sécurité. Leur voix est pour l'instant relativement dominante, notamment au sein des ONG anglo-saxonnes.

Mais la logique de leur formation militaire les fait approcher la question sur le double thème de la protection et de la dissuasion. Ceci peut se décliner en termes de :

- ◆ Dissuasion. Il s'agit là des mesures de protection active (gardes armés ou non armés, escortes armées, pièges et systèmes d'alerte , etc.) ;
- ◆ Protection physique : Nous compterons ici les mesures de protection passive (bunker, protège vitres, gilets pare-balles ou pare-éclats, voiture blindée, éclairages, murs renforcés, barbelés, etc.) ;
- ◆ Prévention : Sont ici incluses essentiellement des mesures administratives, liées notamment aux télécommunications (radio, procédure d'appels, etc.), aux procédures de déplacements sur le terrain (convoi, véhicule seul, interdiction d'aller dans certaines régions dites « no go zones », etc.) ou entre les bureaux et les résidences (avec ou sans escorte, circulation interdite après certaines heures, etc.) ;
- ◆ Préparation : Comptent parmi les mesures de préparation tout ce qui concerne la planification : établissement de plans de sécurité ou de plan d'évacuation, préparation de stocks de sécurité (nourriture, eau, trousse de premier secours, carburant, etc.).

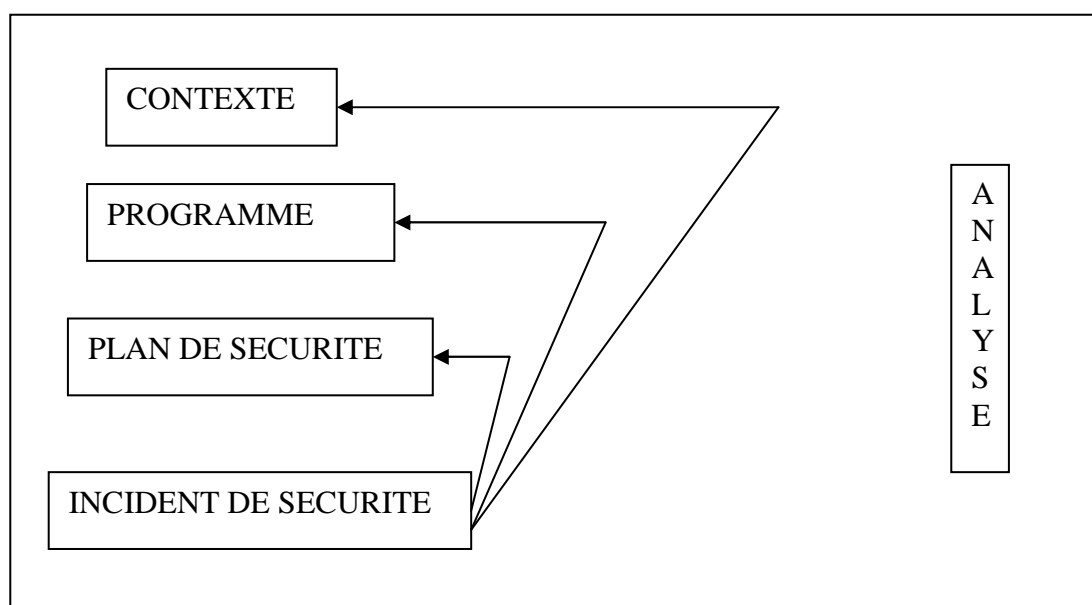
Pourtant, les expériences hélas souvent tragiques sur le terrain montrent que si ces mesures sont souvent utiles et certaines parfois même nécessaires, elles sont néanmoins souvent insuffisantes. Face à des agresseurs décidés, elles sont largement insuffisantes. L'assassinat des infirmières du CICR dans l'hôpital de Novi Attagi en Tchétchénie (décembre 1996) , celui des médecins du Monde au Rwanda (janvier 1997) ou celui du cadre du PAM au Burundi (Juillet 1998) sont là pour le montrer. Les mesures de sécurité les meilleurs n'arrêtent pas ceux qui, encagoulés et armés de pistolets à silencieux, ont décidé de tuer.

De plus, la mise en place de certaines mesures dissuasives ou protectrices a de plus en plus souvent des effets secondaires très négatifs, parfois même l'effet inverse de celui escompté :

- ◆ Quelle image humanitaire peut donc ainsi projeter une organisation humanitaire qui vit à l'abri des barbelés complètement coupée des populations qu'elle est supposée assister et dont le personnel ne circulerait qu'entouré de vigiles ?
- ◆ De quels indicateurs de neutralité et d'impartialité une institution humanitaire peut-elle se targuer lorsque les mouvements de son personnel ne se passent que sous escorte armée constituée des troupes de l'une des parties au conflit, laquelle armée commet régulièrement des violations graves du DIH. On va une étape plus loin dans l'interrogation lorsque que cette institution humanitaire paye des véhicules et des salaires à cette armée et qu'enfin il y a une osmose qui se met en place entre les services de renseignement de cette armée et les responsables de la sécurité des humanitaires
- ◆ Quel accès un réfugié peut-il avoir à un bureau du HCR s'il est entouré de barbelés, de check-points et gardé par les mêmes hommes en armes qu'il fuit ?
- ◆ Quel danger font courir à la moins protégée des Organisations humanitaires celles qui ont les moyens de s'entourer de murs et de vigiles ?
- ◆ Quel effet d'attraction peut avoir un entrepôt entouré de hauts murs de brique et de fils barbelés pour une population dans la détresse (quel produit de valeur peut bien y être conservé ?)
- ◆ Etc.

L'analyse de nombreux incidents de sécurité, selon le schéma présenté ci-dessous, fait pourtant ressortir un certain nombre d'éléments :

Les différents niveaux nécessaires pour une analyse pertinente des incidents de sécurité



Parmi ces éléments, trois grands groupes doivent être considérés :

- ◆ Les sociétés ont leurs propres règles de conduite des conflits, leur propre culture de violence. Les incidents de sécurité suivent en général ces "dominantes". Il est donc important de les repérer et de les comprendre. Ainsi, la prise d'otage est courante dans certaines sociétés, et totalement étrangère dans d'autres. Dans le Droit Somali, le concept de prisonnier n'existe pas : une société nomade ne peut pas assurer cette charge. Un homme pris au combat sera, soit considéré comme une richesse soit donc tué sur place. Ceci ne veut pas dire que les situations sont congelées dans un "carcan culturel". Les sociétés évoluent et la combinaison de crises à des niveaux divers et de l'interaction toujours plus forte entre contextes spécifiques et village global sont de puissantes sources de changement. Néanmoins, un certain nombre de dominantes demeurent, qu'il s'agira d'analyser.
- ◆ Les facteurs économiques ont toujours été présents dans les causes et modes de conduite des conflits. Néanmoins, un certain nombre d'éléments, qui influent fortement la présence ou non de problèmes de sécurité, se sont recomposés au cours des dernières années. Ainsi par exemple, les évolutions des conflits sont de plus en plus liées aux dynamiques nouvelles de la production, de la transformation et de la commercialisation des drogues.
- ◆ Les programmes, la présence même des ASI et OIH, le comportement des femmes et hommes étrangers dans les contextes culturels qu'ils connaissent souvent mal, sont des sources importantes de risques et de vulnérabilité. Dans les économies de pénurie, tout apport nouveau devient au mieux un appui à la survie, au pire un enjeu de nouveaux conflits.

Ce seront là les grandes lignes de la réflexion qui suit.

« Security in Somalia » ou comment se faire haïr en Somalie

On notera pour exemple de ce qu'il nous semble qu'il faille éviter à tout prix le Guide de Sécurité des Nations Unies pour la Somalie « Security in Somalia : a guide for United Nations International Staff ». Les explications sur le contexte socio-culturel de la Somalie tiennent en 3 pages et demi d'explications sur le contexte, un carte des principaux clans de Somalie. Par contre, 64 pages de conseil,s de procédure quasi militaires, sur un ton hostile axu Somaliens. Rien pour réellement comprendre les composantes sociales et économiques de la violence, rien pour apprécier la richesse de la culture somalie et de son extraordinaire hospitalité, rien pour donner ainsi des appuis socio-culturels positifs. Tout est mis en termes défensifs, ce qui évidemment ne peut que donner aux personnels de l'ONU sur le terrain des comportement craintifs ou agressifs qui de fait stimuleront l'agressivité des Somalis. Plus grave encore, ce guide ne donne aucune référence sur les relations à avoir avec les collègues nationaux en période de crise, sur le comment et le pourquoi gérer une équipe en terme de "balance inter-clanique", aucun conseil sur l'analyse des tensions en cours ou à venir, sur l'importance du dialogue dans le respect avec les "Elders", alors que tous les familiers du contexte somalien savent bien qu'il y a là une des clés de la solution non violente aux incidents de sécurité type "prise d'otages". En bref, un ouvrage qui met plutôt en danger ceux qu'il est théoriquement supposé protéger.

CHAPITRE TROISIEME

COMPRENDRE POUR MIEUX GERER LES PROBLEMES DE SECURITE

1. CULTURE, POLITIQUE ET VIOLENCE

La violence et la mort ont chacune des représentations culturelles et sociales qui varient fortement d'une société à l'autre. Il en va de même pour la conduite d'hostilités, pour les signes extérieurs de pouvoir et de virilité. De plus les enjeux économiques et politiques, cachés ou apparents, réels ou fantasmés, accentuent parfois le flou.

Trois cas vont être ici analysés:

1.1. LES PRISES D'OTAGES ET CLANS MAFIEUX DANS LE CAUCASE :

Le désordre actuel en ex-Union soviétique, la perte des références politiques, la dégradation rapide du tissu économique, les guerres du Caucase, les tensions toujours existantes autour de la Baltique, des deux côtés du Caucase entre la mer Caspienne et la Mer Noire et dans les républiques d'Asie Centrale font de toute cette zone une poudrière. L'action humanitaire y est relativement jeune, et mal équipée conceptuellement pour analyser la situation. Peu d'humanitaires sont russophones, même si au cours des 6 dernières années une nouvelle génération de volontaires ayant fait ses classes dans l'ex Union Soviétique y a acquis quelques rudiments de la langue russe.

Un ensemble de facteurs jouent sur l'insécurité globale et sur celle qui touche le personnel humanitaire.

- **Culture caucasienne de prise d'otage,**

La prise d'otage est un fait ancien dans la culture des tribus des montagnes caucasiennes. Alexandre Dumas lui-même y fait référence dans ses écrits caucasiens. La prise d'otages, en général réglée selon des modalités spécifiques, a longtemps été un des moyens permettant aux jeunes hommes des tribus et clans d'accéder à l'argent nécessaire pour payer leur dot. La simulation de la prise d'otage est elle-même partie intégrante du rituel du mariage. La bru doit en effet être symboliquement retenue comme otage par des amis pendant que le futur époux participe aux festivités. Ce n'est qu'ensuite qu'il doit "l'enlever", là encore rituellement, et l'amener dans sa maison.

- **Retour à l'ordre ancien sans garde-fou**

Les grandes régions d'insécurité actuelle correspondent plus ou moins aux grandes fractures entre zones islamisées et pays d'obédience orthodoxe. C'est sous le règne de Catherine II (1762-1776) que commence la colonisation russe du Caucase. Une rude guerre dans les plaines des piémonts, tandis que les vallées et les cols d'altitude servent de remparts aux groupes montagnards : Tchétchènes, Inguches, Dagestanais, etc., qui durera 50 ans de plus que la conquête des pays du sud-Caucase (Géorgie, Azerbaïdjan). En 1918, après la révolution d'Octobre, les peuples de la Transcaucasie (sud Caucase) formèrent une République fédérative hostile à la révolution, tandis que les peuples du Nord Caucase formaient dès 1917 l'Assemblée des Peuples Montagnards. La première entité éclata rapidement, lorsque le pouvoir fut pris en Géorgie par les Communistes, tandis que la deuxième fut vite vidée de son sens et de sa couverture géographique. Les russes remirent en œuvre une politique "diviser pour régner", réactivant ainsi les antagonismes inter-ethniques. L'instabilité resta la règle sur la ligne de montagne entre la Mer Noire et la Mer Caspienne. Staline (d'origine géorgienne) se vengera dès 1944 en accusant ces peuples d'avoir eu des relations avec les Nazis.

D'immenses déplacements de populations eurent lieu, entraînant la majorité des habitants des montagnes vers le Kazakhstan, l'Ouzbékistan, le Kirghizistan et la Sibérie. Vidé d'une partie de sa population, le Caucase devient alors un eldorado pour les pionniers russes, ukrainiens qui viennent s'installer dans ces régions. Ce n'est qu'après plus de dix années d'exil que les survivants de la dizaine de million de personnes déplacées commencèrent à rentrer au pays. Avec les débuts des changements qui accompagnèrent la mort de Staline que les retours au pays devinrent plus nombreux, tandis que les prémisses d'ouverture économique permet à un monde mafieux de se développer à l'ombre du Parti. Le pouvoir à Moscou craignant de voir des contre-pouvoirs se recréer dans ces zones irrédentistes, réactiva sa politique de division. L'ère Eltsine s'engouffra dans la même voie. Mais dans cette phase de fragilité de la Fédération de Russie, les peuples du Caucase virent une chance pour retrouver leur autonomie et leur indépendance. De Soukhoumi (mer Noire) à Somraï (côte de la Caspienne), l'éclatement fut la règle : La nouvelle Alliance des peuples du Caucase (basée en Abkhazie) restait fragile entre les groupes du Sud Caucase (hors fédération de Russie) qui veulent leur indépendance (Abkhazes contre la Géorgie) et qui ont alors besoin de l'appui des Russes, et les peuples du Nord Caucase (Tchéchénie, etc.) qui veulent leur indépendance vis-à-vis de la Fédération de Russie.

Sur ce substrat géopolitique vinrent se greffer les enjeux des trafics de drogue et ceux, d'une ampleur bien plus considérable, du pétrole. Certaines parties des plaines connectées à la subsidence de la Caspienne (plaine de Grozni, région de Bakou) ont des substrats riches en huile, tandis que le passage des pipelines au nord ou au sud de la chaîne caucasienne, et des taxes qui les accompagnent, devenaient des enjeux économiques majeurs.

- **Histoire de mafia dans un monde de pénurie**

Groupes ethniques ayant une tradition de brigandage et d'échanges inter-vallées basés sur les prises d'otages, déculturation suite à des déplacements forcés de grande ampleur, perte des repères politiques, existence d'une infrastructure mafieuse bien installée à Moscou, ressources du sous-sol avivant tous les appétits, le contexte est favorable. La guerre cruelle en Tchétchénie, le sentiment d'impuissance face à la violence de l'Armée Russe, la couardise de la Communauté internationale (qui acceptera Eltsine au Conseil de l'Europe tandis que les Katiouchka réduisent Grozny "la terrible" à l'état de champs de ruines entraîneront une réelle rancune envers la dite Communauté. Sur le terrain, le dénuement des populations attire l'aide internationale : programmes d'aide alimentaire, médicale, d'adduction d'eau. Mais très vite, la relative standardisation des réponses de l'aide ne répond plus aux capacités d'adaptation des habitants, à leur structuration sociale et aux besoins qui évoluent de jours en jours. De plus, la tradition commerciale de ces peuples des montagnes et leurs ramifications mafieuses entraînent l'apparition de nouveaux acteurs. Les organisations internationales ne voient pas ces développements. Leurs "traditions africaines" les empêchent d'analyser la situation. Alors commencent la guerre des otages....

Quelles conditions pour les prises d'otages

A partir du Caucase, et en tenant compte des autres contextes où les prises d'otages sont courantes, une analyse des conditions d'existence des pratiques de prise d'otages est possible.

Il faut en fait des sociétés claniques, contrôlant des espaces vastes et si possible difficiles d'accès : contextes montagneux style Caucase, désertique (Somalie), montagneux et désertiques (Yémen) ou urbain peu pénétrables (style Beyrouth ou plaine de la Beeka au Liban). Il faut en effet que les otages soient gardés dans une zone les preneurs d'otages eux-mêmes bénéficiant d'une base logistique, alimentaire et d'une capacité à demeurer cachés (ainsi que les prisonniers).

L'existence d'un réseau de solidarité clanique est lui aussi important. On remarquera que dans la plupart de ces contextes culturels, il y a une grande similarité dans les rites entourant le mariage, avec ses rituels d'enlèvement. En tout cas, les otages ne pourront être gardés jusqu'à l'obtention de la rançon que si le clan offre sa protection aux preneurs d'otages. Dans les prises d'otages fréquentes traditionnellement dans ces contextes, ce sera d'ailleurs nécessairement quelqu'un connu du clan qui pourra faire aboutir les négociations. Par contre, si le clan est en désaccord avec l'opération, il se désolidarise des acteurs de la prise et pourra résoudre le problème soit en négociant la libération, soit même parfois en les libérant par la force.

La compréhension de ces facteurs socio-culturels, topographiques et économiques est importante. C'est tout autant une clé de la prévention qu'un atout pour les dynamiques de négociation qui se mettront en place pour obtenir la libération des otages.

1.2. L'INSECURITE, LA GUERRE MAGIQUE ET LES POLITIQUES DE TERREUR:

Les médias ont largement diffusés les images des enfants soldats assassins du Libéria ou du Mozambique, ainsi que celles des mutilations de la Sierra Leone. A côté de l'horreur que ne peut que susciter de telles situations ou de tels actes, il est important de développer une analyse approfondie de ces pratiques. On trouve trois types de grands mécanismes :

- Légitimation de la guerre par la terreur magique.
- Déracinement psychologique des enfants-soldats par la terreur;
- Rites d'initiation par le meurtre.

Cas du Mozambique :

Dans la guerre de la RENAMO contre le gouvernement central FRELIMO, la fin des années 1980 vit apparaître un nouveau phénomène, celui de la Guerre Magique. Dans la province de Zambezie, un rituel sorcier émerge et se met au service de la RENAMO. Il se caractérise par des pratiques extrêmement violentes (mutilation, actes de cannibalisme symbolique, etc.) et le mythe de l'invincibilité de ses fidèles (ils deviennent invulnérables aux balles). Les enfants soldats de la RENAMO sont souvent contraints par la force et l'intimidation de commettre des actes de violence extrême, sous la forme de rites initiatiques. C'est ainsi qu'ils gagneront leur place. Très vite, le gouvernement central perd le contrôle d'une partie des provinces du Nord. Il lance la contre-offensive sur le même thème : la stratégie de contre-violence des milices Naparamas se base aussi sur la magie et sur le règne de la terreur. Au bout de plusieurs années, les populations fatiguées abandonnent ce système. De telles situations peuvent très vite entraîner des niveaux d'horreur impressionnants, mais aussi des problèmes de sécurité.

Cas de Sierra Leone :

La guerre menée par le RUF, comme celle du Libéria se mène dans un contexte ethnico- social particulier : Un pouvoir économique tenu par des étrangers (notamment par les libanais); un pouvoir politique en partie contrôlé par des Créoles, constitués en système quasi-maçonnique, et une tenue des campagnes par une chefferie traditionnelle appartenant à plusieurs groupes ethniques, mende notamment. Une partie importante de la culture sierra leonaise se base sur un phasage de la vie en étape. On passe de l'une à l'autre par des rites initiatiques qui mettent en scène la mort, la douleur et la violence, notamment lors des passages de l'état d'enfant à celui d'adulte, tout cela sous le contrôle de structures organisationnelles s'appuyant sur la magie, notamment les sociétés secrètes Poro. Sur cette base, il est très facile de construire une idéologie de la violence extrême reposant sur des symboles : les mains coupées pour exprimer le rejet des élections, les têtes tranchées pour intimor au silence, etc. Dans ce contexte, comme dans celui du Mozambique, la lutte contre cette violence passe nécessairement par l'utilisation de la contre-violence rituelle. Ce sera le rôle des confréries des chasseurs Kamanjo.

Autour de ces problématiques, deux outils peuvent permettre de limiter les risques :

- Comprendre (et ceci passe autant par un travail bibliographique que par la recherche de personnes ressources localement qui peuvent donner des éclairages et aider à affiner l'analyse);
- Développer un réseau de contacts locaux qui peuvent éventuellement de repérer les problèmes d'image et de donner l'alerte lorsque le danger se rapproche trop ou lorsque les humanitaires sont potentiellement ciblés (en effet, ceci arrive rarement d'un seul coup. Il y a en général des signes avant-coureurs qu'il s'agit de repérer et de décrypter).

1.3. GUERRE TOTALE ET VIOLENCE DANS LES GRANDS LACS:

Lorsque la guerre est totale et lance voisins contre voisins, femmes contre enfants, adolescents contre vieillards, le fait que la violence n'épargne pas les "Humanitaires" n'a hélas rien d'étonnant. Surtout quand ceci se déroule dans une zone dans laquelle le racisme et la violence anti-blancs ne sont en rien des faits nouveaux dans cette région. L'histoire des révoltes anti-coloniales dans l'ex-Zaïre est pleine de prêtres assassinés, de religieuses violées. Les cibles humanitaires les ont remplacés. . Les autorités locales, officielles ou non, les armées rebelles ou les nombreux groupes armés (May May, Banyamulengue, milices Hunde, etc.) sont souvent responsables et des atrocités visant les populations civiles, et des incidents de sécurité visant les acteurs humanitaires. La guerre aux civils (les massacres lors de l'exode des Rwandais vers Kisangani, avec les dramatiques épisodes de Tingi-Tingi) ou via les civils (par la stratégie du bouclier humain utilisé lors des offensives sur Uvira et Bukavu) a vu sa logique poussé à l'extrême lors des deux génocides : le brutal au Rwanda et le rampant au Burundi. Ces deux épisodes s'inscrivent hélas dans un contexte où, depuis l'indépendance, les massacres s'ajoutent aux massacres.

Dans ces conditions, il y a difficile de trouver des alternatives viables. La responsabilité pour les cadres des organisations humanitaires, tant sur le terrain qu'aux sièges, est énorme et lourde. Par contre il faut éviter de choisir *a priori* la solution de l'escorte, notamment lorsque celle-ci est mise à disposition par l'une ou l'autre des parties au conflit. L'aide humanitaire risque en effet de devenir au mieux otage, au pire cible.

1.4. QUELQUES LECONS

S'en prendre aux humanitaires : un nouvel outil politique

Nouvelle arme de la politique des conflits, la pression sur les opinions publiques mondiales via les incidents de sécurité visant les acteurs humanitaires. Les parachutistes belges assassinés le 6 avril 1994 ne sont pas tombés par hasard. Pas plus que les Médecins du Monde tués au Rwanda en 1996 ou les volontaires du Haut Commissaire aux Droits de l'Homme sur les escarpements de Cyangugu sur les bords du lac Kivu.

Cas du Tadjikistan et de la Sierra Leone

Tadjikistan : Au cours des années 97 et 98, les prises d'otages se sont multipliées au Tadjikistan. Délégués du CICR, observateurs de l'ONU, personnel du HCR. L'enjeu de cette dynamique est politique. Les groupes d'opposition, se sentant de plus en plus marginalisés dans l'évolution politique de la crise, se rappellent ainsi tant à l'attention des autorités qu'à celle des structures internationales supposées pouvoir faire pression sur ces autorités. La solution à de tels problèmes de sécurité ne passe évidemment pas par un renforcement des escortes militaires des convois humanitaires; Cette stratégie aurait au contraire comme résultat d'accroître l'impression de marginalisation ressentie par l'opposition armée tadjik. Il faut au contraire montrer que l'on s'intéresse aux populations civiles des zones sous contrôle de cette opposition, sans pour autant lui donner des marques d'allégeance. Les problèmes de sécurité viendraient alors du gouvernement

Sierra Leone : La stratégie de l'ECOMOG et de la communauté internationale autour de son soutien au président Kabbah laisse le RUF acculé au mur et sans recours possible. Dans ce genre de situation, et notamment lorsque les principaux leaders sont en prison (Fodé Sanko est détenu au Nigéria et condamné à mort), le pire est toujours probable. Il peut en effet devenir indispensable pour le RUF de s'en prendre toujours plus aux expatriés, afin de pouvoir reprendre pied dans les médias et tenter de faire entendre sa voix. Dans de telles situations, il est indispensable de trouver très vite des voies de sortie honorables, sinon la multiplication des incidents de sécurité graves est quasi-inévitabile.

Présence sur le terrain et renseignement : acteurs de terrain, anges ou espions ?

Le renseignement a depuis toujours été une des clés des conflits. L'information sur les mouvements de troupes de l'adversaire, sur ses stocks d'armes et sur l'effectif de ses troupes a valeur stratégique. Pour l'obtenir ou pour la protéger, on tue. Les acteurs humanitaires se trouvant de plus en plus souvent proches des zones de conflits actifs, circulant entre les troupes des deux parties, sont facilement suspectés d'être des agents de renseignement. Ceci peut les mettre en danger. Il importe donc de se construire une image de neutralité et de non intérêt à la chose militaire.

La difficile analyse des incidents :

Après l'incident de sécurité commence en général la douloureuse et difficile analyse des causes et conséquences de cet incident. Douloureuse car en fin de compte, chacun a peur d'y trouver les traces de ses propres défaillances, de ces propres erreurs de jugement, de sa responsabilité personnelle dans la prise des décisions qui ont finalement mis quelqu'un dans une situation dangereuse. Difficile car les choses sont rarement simples à décrypter.

Cas du Burundi

Que se passait-il de si grave dans cette province de Cibitoké, qui a pu conduire à l'embuscade qui a coûté la vie à trois délégués du CICR en Juin 1996. Pas plus qu'ailleurs, le CICR n'allait témoigner d'horreurs vues sur le terrain. Celles-ci d'ailleurs n'avaient pas repris une amplitude spéciale dans cette zone. Pourtant, à Uvira et sur la frontière zaïro-burundaise, ainsi qu'à la frontière rwando-burundaise (plaine de la Ruzizi), certains savaient déjà qu'il y avait dans la zone des mouvements importants de troupes et de matériel militaire. L'offensive banyamulengué était en préparation, mais il fallait que le secret soit maintenu, afin que l'effet de surprise soit maximum. Des informations recoupées à Bujumbura indiquent que ceci n'a pas été étranger à la mort de l'équipe du CICR, qui justement prenait la route de tous les convois ...

Ceci dit, il faut évidemment éviter les explications trop rapides. Dans les contextes troublés, dans lesquels les extrémistes de tout bord ont d'abord intérêt à faire capoter les efforts de paix des fractions modérées, les menaces transformées en actions envers des intervenants internationaux peuvent faire partie de la stratégie politique de blocage des négociations.

Comportements individuels et compréhension inter-culturelle

Même les meilleurs programmes et les mesures de sécurité les plus raffinées n'amélioreront rien si le comportement individuel des volontaires et personnels humanitaires reste en lui-même une agression culturelle et sociale. On ne respecte que ce qui est respectable et n'est respectable que celui qui sait montrer une capacité de respect envers les autres.

Ce respect des autres prend diverses formes :

- Respect des personnes et capacité d'écoute;
- Respect des cultures et religions ;
- Respect des procédures et réglementations en vigueur.

N'est respecté que celui qui respecte et qui se montre respectable. Dans de nombreuses cultures, ceci implique un certain nombre de comportements et le respect de coutumes dites ou non dites. Celui qui les néglige ou montre un manque de respect pour ces éléments fondamentaux des peuples engagés dans le conflit peut très vite devenir « expendable ».

On s'aperçoit d'abord que l'écoute inter-personnelle et l'approche inter-culturelles sont des outils extrêmement complémentaires. Très souvent, les incidents de sécurité « voulus » ont été précédés de signes avant-coureur. Au Burundi, des menaces indirectes (pierres contre les vitres de la voiture au parking), puis plus directs (empoisonnement du chien) sont fréquents. Les collègues nationaux, des amis, des voisins sont souvent au courant qu'il y a un problème et peuvent participer d'une part à l'analyser, et d'autre part à chercher des solutions.

"Prime time" de la ligne de front : aide, humanitaire, information et espionnage

De plus en plus, grâce à la mondialisation de l'information, les nouvelles radiophoniques, télévisées et même sur médias écrits deviennent des instruments des conflits. La désinformation, la propagande et la manipulation sont autant de pièges qui guettent tant les journalistes, les organisations humanitaires avec lesquelles ils sont souvent associés (y compris parce que la logistique de ces dernières est souvent le seul moyen de se rapprocher de "là où tout se passe") et les lecteurs. La guerre des ondes est de plus en plus liée à la guerre tout court. Là commence le danger : Au Congo, au Rwanda, en Yougoslavie, de nombreux journalistes ont perdu la vie parce qu'ils se trouvaient là où ils n'auraient pas dû. Les organisations humanitaires qui leur facilitent la tâche, y compris en donnant des interviews, sont alors assimilés à ces chercheurs de "news". Ceci a déjà et peut encore directement entraîner des incidents de sécurité graves.

Les conflits entre agences pour la compétition pour l'image et les médias peuvent amener à divers types de situations qui sont toutes potentiellement génératrices d'insécurité :

- Vouloir être le premier à annoncer ou dénoncer un fait. Ceci entraîne en général une inflation et une sur-évaluation de ce fait et donc fait entrer l'agence qui adopte ce genre de comportement médiatique dans le cercle de la guerre de l'information et de la désinformation. Cette agence devient *de facto* une partie au conflit ;
- Devenant très visible au niveau médiatique, cette agence peut alors fournir une cible toute à fait attrayante pour la faction qui voudrait se faire un peu de publicité ou créer une provocation (l'assassinat par des hommes portant de faux uniformes a été fréquemment utilisé par divers acteurs de la violence politique)

2. PROGRAMMES ET INSECURITE

Très souvent, les analyses d'incidents de sécurité s'arrêtent aux points faibles des procédures de sécurité. A-t-on respecté les "no go" zones ? A-t-on respecté les procédures radio ? La maison était-elle vulnérable par mauvaise conception des systèmes de protection passive (grille, barreau, vigiles, éclairages, etc.). Les recommandations qui s'en suivent sont en général le renforcement des procédures, l'amélioration des mesures de protection, la formation des collègues, la ré-écriture et rediffusion des plans de sécurité. Mais les questions de vulnérabilité des programmes en fonction de leur conception et de celle des modes de mise en place sont rarement abordées. Pourtant, un certain nombre de réponses aux problèmes de sécurité se trouve sans nul doute à ce niveau :

2.1. APPROPRIATION SOCIALE DES PROGRAMMES : COMMENT METTRE LES BENEFICIAIRES DE SON COTE

Les programmes d'aide humanitaire procèdent souvent d'une démarche socialement étrangère aux populations bénéficiaires. Le type d'assistance (composition des rations), les populations ciblées (les fameux groupes vulnérables), les modalités de distribution (alors qu'il y a peu de mécanismes aussi humiliant que celui qui fait attendre, en ligne, que l'on vous octroie une ration). De plus, les situations de pénurie et l'existence de groupes paupérisés souvent armés rodant autour des sites de distributions font souvent de l'aide distribuée un enjeu de survie ou de reconversion économique. Enfin, les situations dans lesquelles les distributions visent essentiellement des réfugiés ou des déplacés alors que les populations résidentes, souvent elles aussi dans des conditions précaires, en sont exclues, sont fréquentes. Ces différents types de situations sont à haut risque. C'est en général là que se génèrent des incidents de sécurité graves : attaques de sites de distribution, pillages d'entrepôts, agressions autant des populations qui viennent de recevoir une assistance que des équipes de distribution, etc.

La réponse sécuritaire classique, qui passe par l'engagement de vigiles ou la mise des sites de distribution sous la protection de l'armée est parfois nécessaire. Elle reste néanmoins inadaptée. En effet, elle renforce l'aspect "politico-militaire" de l'assistance humanitaire.

Diverses alternatives ont été imaginées et testées. Elles ont toutes comme point commun d'essayer de faire participer les bénéficiaires dans la réflexion sur les types de ration, les modes de distributions, et la gestion des problèmes de sécurité. Plusieurs directions ont été explorées. Lors des consultations des bénéficiaires de l'assistance pour essayer de définir des modes opératoires plus efficaces et moins générateurs d'incidents de sécurité, quatre axes sont ressortis :

- Il faut mieux impliquer les populations dans la définition des critères de ciblage (targetting);
- Il faut que les distributions se déroulent rapidement;
- Il faut que les populations résidentes soient prises en compte, même si ce n'est pas avec le même type d'assistance;
- Il faut impliquer les structures sociales et notamment les détenteurs traditionnels de l'autorité dans le bon déroulement des distributions et la gestion des problèmes de sécurité ;
- Il faut s'assurer que l'équipe nationale soit bien partie prenante dans la création d'une image positive de l'action ou dans l'identification des facteurs qui peuvent rendre cette image négative.

2. 2 TRANSPARENCE ET IMPARTIALITE : LES MECANISMES DE CONTROLE SOCIAL

Pendant des années, les acteurs présents au cœur de la crise était peu nombreux. Une relative entente entre eux avait amené à une certaine répartition des rôles et, de là, des ressources. La croissance du secteur humanitaire, et notamment l'arrivée de ce que certains appellent "les ECHO babies" dans les années 92-94 a changé la donne. Il y avait avant les "acteurs neutres" tels le CICR, et les "supporters des causes à défendre", les ONGs : soutien aux Moujahidins en Afghanistan, aux Sandinistes ou aux Contras au Nicaragua, etc. La perte des références politico-idéologiques chez les acteurs humanitaires comme chez les acteurs de la violence, la compétition pour les budgets d'assistance humanitaire chez les ONG, et les tentatives d'accaparement de l'aide par les acteurs du conflit a modifié un certain nombre de modes de fonctionnement. Les responsables de communautés accusent de plus en plus les organisations de parti pris en faveur de l'un ou l'autre des « camps » ou groupes et ceci de façon d'autant plus difficile à nier que les lignes de fractures sont devenues complexes, intimes aux sociétés concernées, ethno-culturelles, etc.. Dès lors que le doute de partialité est présent, l'incident de sécurité peut être à l'orée du bois. Il importe de prendre ce point très au sérieux et de construire à la fois des méthodologies performantes d'analyse des besoins et des stratégies de communication autour de ces méthodologies et des résultats auxquels elles permettent d'arriver.

2.3. GROSSES 4X4 CONTRE BICYCLETTE : RICHESSES DANS UN MONDE DE PENURIE

Dans de nombreuses situations de crises, les seuls véhicules visibles sont ceux, ostentatoires, de l'aide humanitaire. Les abords des restaurants se repèrent par le nombre de grosses land cruisers garées devant. Les parkings des missions des Nations Unies, encombrés de grosses 4X4 qui ne tournent que dans la ville, sont une réelle agression pour les populations qui vivent dans la pénurie. Souvent, dans des bourgades sombres et sans électricité, le seul point de lumière est la maison des expatriés, qui en plus est une réelle nuisance auditive de par le bruit fait par le groupe générateur. Les loyers payés par ces acteurs, que ce soit pour leurs bureaux ou pour leurs habitations sont souvent élevés. Ils sont rarement secrets. De même, le fait que les poubelles soient tous les matins remplis de canettes de bière. Bref un choquant affichage de la richesse des uns dans des mondes de pénurie souvent extrême, mais dans lesquels les armes sont souvent abondantes. Il n'est alors en rien étonnant que braquages et vols de voitures alternent avec cambriolages de maisons ou de bureaux.

2.4. POUR UNE CAPACITE D'INNOVATION DANS LES PROGRAMMES

Deux grands types de programmes comportent une dimension de création de risque d'insécurité :

- L'aide alimentaire qui *de facto* amène une ressource rare dans un monde de pénurie;
- Les actions dans le domaine des Droits de l'Homme, qui jettent en général un blâme sur un des acteurs de la violence engagés dans le contexte considéré.

Les stocks importants d'aliments, les grands convois à date régulière, les distributions de grande ampleur, augmentent le risque. Autour de cet élément, l'organisation de l'opération sous la protection militaire est en général une erreur grave, conduisant nécessairement à un marquage politique de l'aide. Il faut plutôt réduire l'attractivité des programmes : diminuer la taille des opérations ou organiser des distributions fractionnées, dispersées et simultanées sur l'ensemble d'une zone et des deux côtés des lignes de front sont des stratégies beaucoup plus efficaces de gestion des dangers que la mise sous escorte militaire de l'ensemble des opérations.

Mais les dangers de violence ne visent pas seulement les stocks. Ils visent aussi les sites de distributions de l'aide alimentaire. Il faut alors faire preuve d'imagination.

2.5. FAIRE CONNAITRE ET ACCEPTER LES PROGRAMMES :

Entre l'imposition par la force, l'abandon complet du contrôle du programme et le départ de la zone d'action pour impossibilité de travailler, il y a une gamme de situations intermédiaires qui ont toutes comme composante commune de chercher à ce que le programme soit accepté par l'ensemble des acteurs et interlocuteurs.

Ceci impose une approche de dialogue, d'ouverture, de transparence, de compréhension qui va au contraire d'une stratégie militaro-policière de la gestion de la sécurité.

Il faut alors :

- identifier les acteurs de la violence et les acteurs sociaux de la médiation (chefs de guerre, bandes armées, systèmes mafieux, responsables traditionnels, etc.);
- développer une stratégie réelle de conduite des opérations et de communication autour de la neutralité et de l'impartialité ;
- mettre en place une stratégie crédible d'identification et d'explicitation des besoins identifiés et des populations qui seront ciblées par les programmes humanitaires.

L'exemple suivant montre un cas de gestion de cette problématique :

Les alternatives de gestion des problèmes de sécurité au Nord Niger

Le programme de vaccination et de distribution alimentaire de CARE dans la zone qui va de l'Air à Bilma est confronté à de nombreux problèmes de sécurité. Si la partie en zone Touareg dans l'Air et de l'erg de Bilma peut néanmoins fonctionner, toute la partie en région Toubou reste très difficile d'accès. Les véhicules y sont régulièrement attaqués et volés. Les clans et factions Toubou sont très difficiles à contacter, ce qui rend la mise en place du programme de vaccination des enfants quasi-impossible. La démarche proposée pour analyser les problèmes de sécurité et élaborer des recommandations a passé en revue :

- les facteurs de risques
- les facteurs de vulnérabilité.

Deux types de solutions peuvent être envisagées :

- *le premier est surtout focalisé sur la protection des convois et la mise en place de systèmes d'escortes. Les activités mises en place par l'armée nigérienne dans cette zone font peser un certain risque sur cette solution, celui d'apparaître très lié au système répressif. De plus, les contraintes logistiques rencontrées (immensité de la zone, mauvaise qualité des pistes, etc.) semblent rendre illusoire cette première solution. Ce fût néanmoins celle proposée par les "conseillers sécurité";*
- *L'autre cherche à mieux faire connaître les programmes en région Toubou. Ceci passe par le repérage des lieux et périodes où les tribus Toubou sont joignables (la grande fête d'automne du peuple Toubou à la frontière tchadienne) afin d'établir un contact direct avec l'ensemble des responsables des clans et factions, par l'identification des émissions radio en langue Toubou par lesquelles des informations pourraient être disséminées à propos du programme et par la recherche de thèmes pouvant intéresser cette population nomade. Le thème de l'élevage, et notamment de la possibilité de joindre vaccination animale et vaccination des enfants (même logistique de chaîne du froid pour conserver les vaccins) fût alors identifié comme un sujet porteur.*

On voit sur cet exemple qu'au problème de l'insécurité, des réponses très variées peuvent être trouvées, certaines relevant de stratégies militaires défensives, et d'autres d'une réflexion programmatique de fond.

2.6. ACCES AUX VICTIMES ET PROBLEMES DE SECURITE

Un élément fondamental de cette question est la négociation de l'accès aux victimes. Thème central à l'action humanitaire, cet accès est un enjeu de taille, à la fois pour les intervenants, les victimes du conflit et les acteurs de la violence. Le CICR a décrit 4 grands types de situation en ce qui concerne les positions des détenteurs des clés de cet accès

Typologie des positions des acteurs de la violence en ce qui concerne l'accès aux victimes :

<i>Situation 1</i>	<i>Situation 2</i>
<i>Désireux et capable d'octroyer l'accès</i>	<i>Peu désireux mais capable d'octroyer l'accès</i>
<i>Le consentement pur</i>	<i>Le consentement sous pression</i>
<i>Situation 3</i>	<i>Situation 4</i>
<i>Désireux mais incapable d'octroyer l'accès</i>	<i>Peu désireux et incapables d'octroyer l'aspect</i>
<i>L'accès par le renforcement des capacités locales</i>	<i>Le consentement imposé par la force</i>

Il est clair que les situations 2 et 4 sont des situations à risque, tandis que les situations 1 et 3 sont des contextes d'empathie et de construction de la confiance. L'évolution actuelle des stratégies d'intervention, et notamment la présence toujours plus forte de spécialistes militaires dans les structures de sécurité des agences des Nations Unies, entraîne une dérive grave. La plupart des contextes sont lues à travers les prismes des situations 2 et 3. Les stratégies d'acceptation pour aller vers le cas 1 ou d'empathie pour aller vers le cas 2, deviennent des "non options". L'osmose entre l'armée d'un camps et les services de sécurité des Nations Unies devient totale. Et l'on finit par aller distribuer des lapins dans les collines du Rwanda sous l'escorte de trois 4x4 lourdement chargées d'hommes en armes. Le message ainsi transmis est un message d'agression, de non neutralité et de partialité totale.

2.7 TRAVAILLER EN PARTENARIAT : POTENTIELS ET LIMITES

Les acteurs locaux, avec lesquels il est parfois possible d'entrer en relation de partenariat, connaissent en général très bien les risques et contraintes de sécurité. Ils connaissent évidemment mieux que les expatriés la nature et les motivations des acteurs de la violence. Aussi l'établissement de partenariats avec certains de ces acteurs est-elle souvent une bonne occasion de mieux comprendre les problèmes. Encore faut-il évidemment que ces acteurs nationaux ne soient pas eux-mêmes directement liés avec l'une ou l'autre des parties en conflit. Dans ce cas en effet, on se trouverait soi-même en situation de perte des minima de neutralité et d'impartialité nécessaires pour pouvoir travailler dans les milieux dangereux.

2.8. L'OPTION "EVACUATION" PEUT-ELLE DEVENIR UN FACTEUR DE RISQUE ?

L'évacuation est souvent l'étape ultime de la gestion des situations d'insécurité. Elle a lieu la plupart du temps lieu dans la hâte, et laisse à tous un sentiment de tristesse et d'échec. Tristesse vis-à-vis des collègues et amis nationaux laissés sur le terrain, dont on ne sait jamais si on aura un jour des nouvelles ni même si on les reverra vivants. Echec pour n'avoir pu mieux gérer la crise, ne s'être mieux préparé à un départ rapide, et parfois même regret de ne pas être parti plus tôt (on aurait alors pu prendre tous ses souvenirs et toutes ses affaires).

Mais l'évacuation peut être vécue par les équipes nationales, les populations locales et par les bénéficiaires des programmes comme un véritable abandon, si ce n'est même le départ de la dernière protection avant l'arrivée de la violence débridée qui a souvent lieu après le départ des expatriés. Dans ce cas, il peut y avoir une réaction extrêmement brutale d'opposition au départ des agences humanitaires.

Ces évacuations doivent donc être préparées à l'avance et choisir très clairement une stratégie :

- soit celle du secret (on partira avant que personne ne s'en aperçoive). Ceci demande néanmoins une préparation logistique (stocks de carburant et d'eau par exemple) relativement peu discrète qui pourrait en fait transmettre le message contraire à celui escompté et aggraver les risques de sécurité, notamment de ceux que peuvent créer des collaborateurs nationaux qui se sentiraient abandonnés ;
- soit celle de la transparence, accompagnée d'une véritable campagne d'explication, une bonne gestion des ressources humaines (par exemple pour ceux qui perdront leur emploi avec le départ des étrangers) ainsi qu'une réelle stratégie de préparation d'une relève par les équipes locales pour la continuation éventuelles des programmes en l'absence des équipes expatriées.

2.9. QUAND TOUT INTERFERE : L'EXEMPLE D'UVIRA EN OCTOBRE 1996

L'évacuation des derniers expatriés présents à Uvira s'est faite « *in extremis* ». Tous en sont sortis vivants et certains qualifièrent ce fait de miraculeux. Mais à quel prix quand on sait que le convoi des « humanitaires », couvert par les hommes de la garde présidentielle de Mobutu, a dû forcer une barricade de civils Zaïrois. Le feu a été ouvert; deux Zaïrois sont morts. Comment a-t-on pu arriver à cette contradiction de devoir tuer pour fuir ?

Les programmes humanitaires en place :

Depuis 1994, les programmes mis en oeuvre par les ONGs, sur financements du HCR, visaient exclusivement les réfugiés. Peu à peu, les taux de malnutrition et de couverture vaccinale de ces camps étaient devenus bien supérieurs aux normes régionales...on mourrait de faim à l'extérieur des camps, mais les programmes des ONG restaient ciblés sur les populations « bénéficiaires », pour les réfugiés. Dans le même temps, la région peu à peu s'était désertifiée du fait de la présence des réfugiés, destabilisant les productions locales et attisant les tensions entre les différentes communautés. Les camps bénéficiaient de la protection des militaires de la garde présidentielle de Mobutu, engagés et payés par le HCR pour faire régner l'ordre. Dans le même temps, durant le premier semestre 96, les réfugiés Burundais continuaient de passer la frontière. Les ONG et le HCR préparaient en juin 96 l'ouverture d'un nouveau camp de réfugiés dans la plaine de la Ruzizi prévu pour 100.000 personnes.

Une situation se dégradant au quotidien :

A Uvira, les "humanitaires" étaient contraints de prendre des gardes de la police Zaïroise aux portes des bureaux...plus pour se protéger contre ces mêmes policiers que contre les autres agresseurs possibles. Les derniers mois, le nombre des « tracasseries » (terme Zaïrois signifiant les contraintes administratives) avait largement augmenté. De plus, certains acteurs humanitaires étaient régulièrement soupçonnés d'espionnage (le N°1 du HCR avait finalement été promu « persona non-grata » et avait du quitter le pays en quelques jours). Les miliciens rwandais se réorganisaient peu à peu pour mieux destabiliser, par des incursions régulières, le nouveau pouvoir en place au Rwanda. Les camps étaient trop proches de la frontière. De plus, lors des paies des employés dans les camps, un certain pourcentage était ré-investit dans l'effort de guerre.

La masse de réfugiés était d'autre part utilisée par le gouvernement de Mobutu pour des jeux politiques (les hutus rwandais avaient la carte d'électeurs que les Zaïrois, d'origine rwandaise tutsie, entre autres les Banyamulengues, s'étaient vu retirer). Les dernières semaines, des rumeurs commencèrent à circuler sur une éventuelle attaque des Banyamulengues. En août 96, lors d'une réunion au HCR, personne n'avait été capable de prononcer ce nom, inconnu, preuve surtout d'une totale méconnaissance de la situation dans laquelle évoluaient les humanitaires. Les FAZ ont commencé à affluer de Kinshasa. Non payés depuis des mois, projetés dans une région dont ils ne comprenaient même pas la langue... les pillages sur les biens des ONG (seuls détenteurs de richesses) commencèrent et s'accrochèrent au rythme des défaites militaires.

Préparation et mise en œuvre des plans "sécurité"

Les procédures de sécurité se sont alors mises en place. Les plans d'évacuation les plus fous se construisaient et s'écroulaient rapidement. Uvira, petite ville coincée entre à l'ouest, la montagne où se déroulaient les combats, à l'est, le lac Tanganika, au sud, une piste impraticable et au Nord, la piste dite « des escarpements » menant vers Bukavu mais qui était alors minée. La seule voie de sortie était donc l'aéroport. Les autorisations de vols dépendant des autorités civiles locales qui ne voulaient surtout pas voir partir les expatriés. Ce fait signifiait pour eux la perte d'une partie du contrôle exercé sur les populations civiles et d'autre part, la reconnaissance au niveau international de problèmes au Zaïre, alors que la presse internationale ne s'était pas encore saisi de la question. Finalement, l'évacuation a pu avoir lieu, les collègues zaïrois restant seuls sur le terrain, devant une tâche difficile et un désordre indescriptible ...

Première analyse et questionnements:

A la mi-octobre, les « humanitaires » étaient donc dans cet amalgame:

- ⇒ *Retenus en « otages » par les autorités locales.(enjeux diplomatiques et médiatiques). Les autorités bloquaient les autorisations d'évacuation par avion;*
- ⇒ *Cibles des FAZ, protégés par la Garde Présidentielle et donc devenus partie au conflit.(enjeux locaux, économiques et stratégiques dans des conflits ou les ressources font défaut)*
- ⇒ *Pris à parti par les populations locales, puisque les pratiques de l'assistance avaient contribué à la résurgence du passé et de la culture de haine vis à vis des blancs (enjeux culturels, retour d'un racisme anti-blanc)*

Conclusion

Le lendemain de cette évacuation, l'exode interminable des réfugiés Burundais et Rwandais de la plaine de la Ruzizi commençait. Fuyant les combats entre Banyamulengues (façade des forces Rwandaises, Kabila n'était pas encore apparu à cette époque) et les FAZ en déroute, ils remontèrent sur Bukavu, puis Goma, puis...beaucoup disparurent. Une nouvelle fois, tout le « dispositif humanitaire » de la Communauté Internationale a atteint ses limites devant les problèmes de sécurité.

CHAPITRE QUATRIEME

QUELQUES OUTILS D'ANALYSE

DE COMPORTEMENTS

ET DE PROGRAMMATION

1. PLUS D'ANALYSE, MOINS DE GADGETS: UN NOUVEAU PARADIGME

1.1. LES GRANDS AXES D'ANALYSE

Les tendances à la militarisation et à la technologisation de la sécurité du personnel en mission humanitaire et des programmes sont fortes et restent encore dominantes. Le transfert de responsabilité en faveur des « coordinateurs sécurité » des Nations Unies, en général provenant des armées de métier ou des sociétés spécialisées dans la sécurité dédouanent les acteurs humanitaires de leur propre responsabilité. La confiance dans la technique et la procédure amène en effet certains grands donateurs (ECHO) à supporter l'idée d'une gestion de la sécurité centralisée entre les mains de spécialistes et à accepter des budgets d'investissement importants : Qui a résisté à l'attrait d'une nouvelle radio plus sophistiquée, d'un nouveau téléphone satellite plus petit, d'une procédure qui a l'air rodée comme du papier à musique, une voiture réputée « résistante aux mines », etc. ? Plus grave encore, cette dynamique ne peut mener qu'à un faux sentiment de sécurité. Les derniers incidents graves ont été des assassinats purs et simples, que seule une protection rapprochée pourrait éventuellement éviter (et encore !). Veut-on avoir un garde du corps derrière chaque humanitaire ?

L'expérience montre qu'il existe d'autres approches, plus compatibles avec l'esprit humanitaire et de solidarité. Elles sont souvent moins chères (ce qui devrait théoriquement intéresser les bailleurs de fonds), mais sont aussi moins séduisantes et excitantes. A la technologie des hommes d'armes (hardening a soft target), ces approches alternatives reposent sur un élément éthique et deux éléments analytiques :

- La sécurité du personnel humanitaire expatrié est dans de nombreux cas indissociable de celle des populations civiles est de celle des équipes nationales. Il importe de garder cette perspective dans l'esprit car elle est à la fois une composante du problèmes de sécurité et un élément de la gestion des solutions possibles ;
- Mieux analyser les contextes d'interventions dans leur « épaisseur culturelle, sociale, politique et économique » ;
- "ré-interroger les programmes" dans leur ensemble et voir comment leurs différentes composantes programmatiques (objectifs, cibles, contenu des programmes, zone d'intervention, identification des bénéficiaires, répercussion pour les populations non-ciblées, enjeux économiques, enjeux politiques, enjeux militaires, etc.) peuvent être intégrées dans une approche incluant la gestion des problèmes de sécurité. Sans faire de paranoïa, car cette dernière entraîne la méfiance et donc suscite l'agressivité.

Elles nécessitent en tout cas un autre type d'investissement :

- moins de « conseillers sécurité », de ciment, de fil barbelé, de vigiles, de radio, de bunker. Les mesures défensives, parfois nécessaires, sont une réponse contradictoire à l'esprit et à l'éthique humanitaire;
- plus d'anthropologues, de sociologues, d'empathie, de dialogue, d'explications. Les problèmes d'insécurité liés à une absence de connaissance des contextes et de compréhension des mécanismes et des enjeux de la violence doivent pouvoir être évités grâce à l'acquisition de moyens d'analyse appropriés;

- une meilleure implication des collègues nationaux dans l'analyse du contexte de la sécurité, à la fois dans ces aspects liés au contexte, dans ceux liés aux programmes et de ceux consécutifs à l'image projetée par l'acteur international ;
- un retour aux enjeux du Droit Humanitaire International, et notamment aux responsabilités des états. Il n'est pas acceptable que l'insécurité soit maintenue par des acteurs qui agissent en sous mains pour des intérêts politiques ou économiques dépendant de parties signataires des Conventions Internationales;
- une prise de conscience de la part des humanitaires et des bailleurs de fonds que la compétition actuellement en cours pour une présence et une visibilité sur le terrain et dans les médias est génératrice d'incidents de sécurité.

Il s'agira moins de donner des formations poussées « style commando » aux acteurs de terrain que d'aiguiser leurs sens et surtout de les faire mieux utiliser leur bon sens. Il faudra notamment aider au développement des capacités d'écoute et d'empathie, seules à même de faire recueillir les messages sur les dangers éventuels et les signaux d'avertissement. Il faudra ensuite donner aux volontaires les outils pour défricher l'explicite et l'implicite, le dit et le non-dit de nos collègues nationaux et des populations locales sur les problèmes de sécurité.

Ensuite, il faudra que les institutions humanitaires se dotent des moyens d'analyse des contextes culturels, politiques et économiques des zones d'intervention.

La géopolitique appliquée offre un certain nombre d'outils et de méthodes pertinents pour réaliser ces tâches d'analyse, tant au niveau de chaque individu qu'au niveau des ASI (et ceci aussi bien dans des contextes déjà turbulents que dans ceux qui ne le sont pas encore). Plusieurs étapes sont nécessaires à ce mode de raisonnement :

- L'analyse des enjeux : celle-ci peut se faire selon un mode "prospectif" (quelles sont les ressources de la zone et qui pourraient-elles intéresser) ou sur un mode "rétrospectif" (quels sont les indicateurs visibles et événementiels permettant d'identifier les intentions derrière les faits ?)
- Quelles ont été et peuvent être encore les évolutions dans le temps de ces enjeux (et des intentions co-afférentes) ?
- Quelles sont les délimitations spatiales et les correspondances territoriales de ces enjeux, ainsi que les possibilités d'évolution dans l'espace de ces limites ?

Pour résumer, il s'agira de répondre à la série de questions simples suivante :

Qui veut quoi, comment et avec qui ?

La grille suivante permet de guider l'analyse.

Grille d'analyse des facteurs influant sur la sécurité

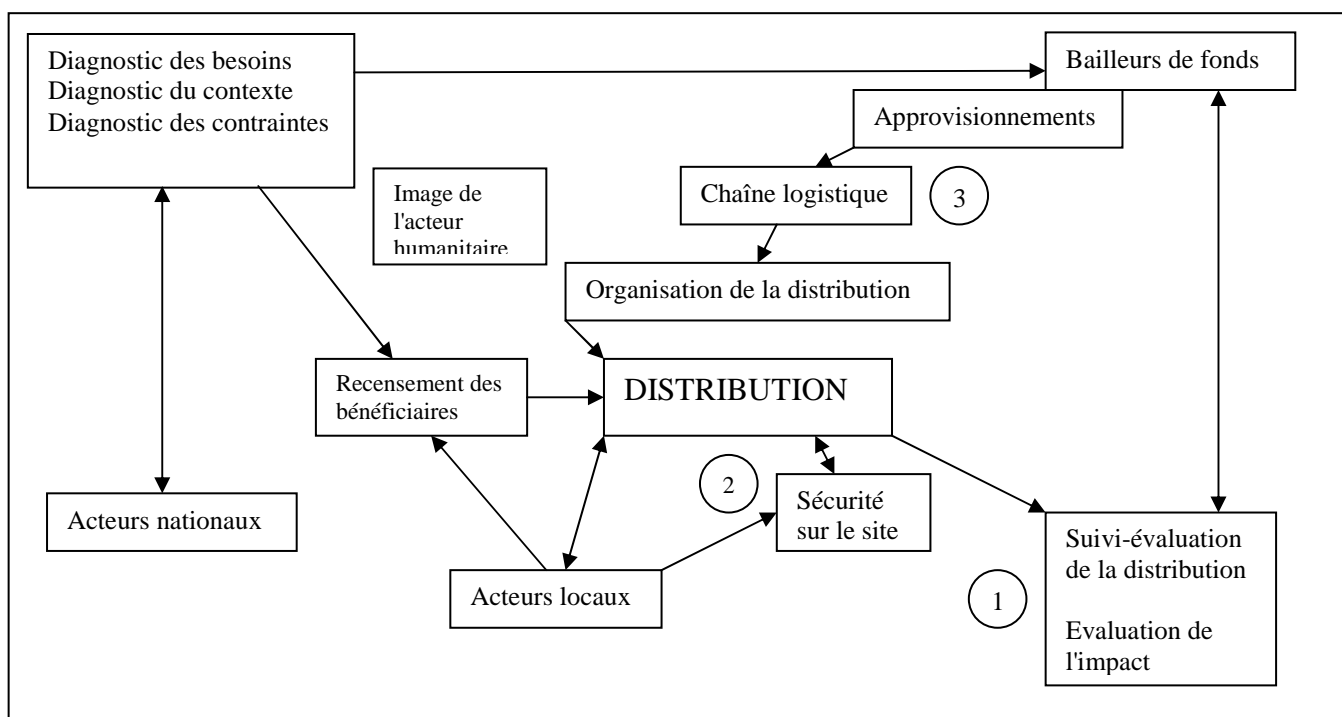
Niveau d'analyse	Thèmes	Disciplines et compétences requises	Remarques
Types de contexte conflictuel	International	Sciences politiques	Beaucoup d'informations existent dans la littérature ou sur le Net
	Interne politique	Sciences militaires	
	Interne « ethnique »	Sociologie Sciences politiques Anthropologie Ethnologie	
	Interne internationalisé	Sciences politiques	
	Tensions violentes	Sociologie Economie	
	Croissance de la délinquance	Sociologie Criminologie	
Enjeux du conflit	Politique	Sciences politiques	Beaucoup d'informations existent dans la littérature ou sur le Net
	Stratégique	Sciences militaires	
	Macro-économique	Economie	
	Micro-économique		
Nature des porteurs d'armes	Armée régulière	Sciences militaires	Doit être vérifié avec des informateurs locaux crédibles Demande un stratégie de formation et de gestion du personnel humanitaire adaptée à la compréhension de ces dynamiques complexes.
	Armée rebelle	Sciences politiques	
	Eléments incontrôlés	Sociologie	
	Milices « claniques »	Sociologie Anthropologie Ethnologie	
	Milices « politiques »	Sciences politiques Sciences militaires	
	Déserteurs sans ressource	Economie Sociologie	
	Délinquants	Sociologie Criminologie	
Culture de violence existante	Rites magiques	Sociologie	
	Rites d'initiation	Anthropologie	
	Stratégie de déracinement	Ethnologie	
Limites culturelles à la violence	Reconnaissance du DIH	Droit	
	Existence d'un droit coutumier	Droit Anthropologie Ethnologie	
	Existence de mécanismes et d'instances reconnues	Anthropologie Ethnologie	
	Reconnaissance de la non-violence		
Description des risques liés aux programmes	Eléments économiques	Economie	Demande un stratégie de formation et de gestion du personnel humanitaire adaptée à la compréhension de ces dynamiques complexes
	Eléments militaires	Science militaire	
	Eléments d'intelligence	Sociologie Sciences politiques	
	Eléments culturels	Anthropologie	
	Eléments religieux	Ethnologie	
Description des risques liés aux ressources humaines	Rotation rapide du personnel	Psychologie Formation Management	Mauvaise connaissance du contexte Gestion de la mémoire institutionnelle
	Personnel trop jeune		
	Personnel peu au fait de la situation		Demande un stratégie de formation et de gestion des cadres opérationnels des opérations humanitaires sur le terrain.
	Mauvaise utilisation des ressources locales	Psychologie Formation Management Anthropologie Ethnologie	

1.2. UN OUTIL FONDAMENTAL : L'ANALYSE DES INCIDENTS DE SECURITE

Cet exercice est crucial, mais rarement fait correctement. En effet, il s'arrête souvent après avoir vérifié que les mesures de sécurité avaient été prises et les procédures suivies. L'analyse des incidents ainsi conduite interroge rarement la pertinence des programmes et de leur conception, l'état réelle de la relation entre les acteurs humanitaires, les populations, et les acteurs de la violence.

L'exemple décrit ci-dessous montre l'importance de cette démarche analytique.

La gestion de la sécurité autour d'un programme de distribution



L'accident N°1 se déroule lors de l'étape de suivi-évaluation (agression d'une équipe de "food monitors", le N°2 sur le site de distribution (désordre et débordement par les bénéficiaires induisant un pillage), et le N°3 une attaque sur un convoi.

L'analyse de ces incidents qui resterait "réactive", c'est-à-dire cherchant à vérifier si les procédures classiques ont été suivies donnerait certes un certain nombre d'informations : respect ou non de la fréquence des appels radio, suivi de l'itinéraire prévu, etc. Ceci est utile, mais largement insuffisant. L'étude pratique de cas réels montre que pour ces différents types d'incidents, c'est en général très en amont que doivent être posées les bonnes questions. Ainsi, dans le cas traité ci-dessus, les questions posées doivent re-interroger les phases de diagnostic et de conception des programmes, au moins autant que les étapes de mise en place.

- Le programme est-il réellement adapté ?
- Les bénéficiaires et les acteurs locaux sont-ils réellement responsabilisés ?
- L'image de l'acteur humanitaire est-elle acceptable et acceptée ?
- Les efforts d'explication ont-ils été suffisants ?
- Etc.

2. MIEUX GERER SUR LE TERRAIN L'IMAGE DONNEE

On a vu plus haut combien l'image de richesse projetée par les agences humanitaires était génératrice de risques de sécurité. La gestion de ce type de situation repose sur la nécessaire humilité.

- Moins de voitures avec un seul chauffeur et une gestion plus collective des parcs de véhicules. Des règles strictes de fonctionnement des voitures en dehors des heures de travail, avec notamment une moins grande disparité de traitement entre expatriés et nationaux sont clairement des moyens de réduction des risques;
- Une gestion moins ostentatoire des déchets résultant de consommations de luxe. C'est en effet parfois là que se crée l'envie, la jalousie, et bientôt, la préparation du cambriolage.
- Utilisation plus raisonnée des groupes générateurs et du bruit.

A côté de ces stratégies pour limiter la visibilité des acteurs ou la rendre moins ostentatoire, il faut mettre en place une politique dynamique d'explications sur les programmes, leur philosophie, leurs stratégies (définition des populations cibles et des populations non bénéficiaires; contenus des programmes, etc.). Il faut notamment ré- expliquer de façon large (et pas seulement aux quelques autorités locales rencontrées) les enjeux d'humanité, de neutralité, d'impartialité et de solidarité sous-jacents derrière les programmes. Bref, il faut rappeler les idéaux humanitaires de façon large afin de faire mieux comprendre, mieux accepter, et souvent mieux protéger les acteurs humanitaires. Dans de nombreuses situations en effet, ce sont les voisins, les familles des collègues nationaux, les responsables du quartier, qui ont su prévenir, et parfois même protéger, les acteurs humanitaires face à des dangers grandissants.

Pour cet ensemble d'activités liées à la gestion proactive de l'image projetée, l'implication des nationaux est indispensable en amont comme en aval :

- en amont : définir les images déjà perçues par les populations en général et par les acteurs de la violence existants ou potentiels ;
- en aval : définir comment améliorer cette image afin de réduire les risques.

Un autre domaine qui entraîne souvent des conséquences graves de sécurité est lié aux retards fréquents dans la mise en place de programmes ou dans le passage de relais entre bailleurs : Ainsi, les délais importants entre la fin d'un programme ECHO et le démarrage d'un projet DG8 peut très rapidement sur le terrain mettre en danger les opérateurs.

3. FAIRE CESSER LA COMPETITION

Il faudra aussi que cesse la compétition absurde qui pousse à "rester" à tout prix et parfois même malgré l'impossibilité d'avoir le moindre impact pour les victimes.

Une grande partie de la responsabilité ici se trouve dans le camps des bailleurs de fonds. Ceux-ci font en effet fortement jouer la compétition la plus malsaine. De plus, leurs agendas politiques les amènent souvent à souhaiter développer des actions et à voir se développer des programmes dits "humanitaires", quelques soient les besoins et quelques soient les conditions. Ceci est particulièrement dramatique lorsque que des grands pourvoyeurs d'aide alimentaires cherchent à s'implanter ou à rester sur le terrain. Pour obtenir à la fois images dans les médias et ressources des donateurs, dont les "overhead cost" qui lui permettent de fonctionner, certaines agences d'aide alimentaire sont prêtes à mettre en place des programmes qui ne peuvent que générer de l'insécurité, et ceci notamment parce qu'ils sont mal adaptés et mal acceptés.

4. INNOVER POUR LA CONCEPTION DES PROGRAMMES

Cette recherche d'innovation doit travailler dans quatre directions :

- Renforcer l'appropriation des programmes par les bénéficiaires. Ceci implique que les techniques participatives de plus en plus utilisées dans les programmes de développement soient aussi mises en œuvre dans les programmes d'urgence ;
- Assurer que la conception même du programme est porteuse des messages de neutralité et d'impartialité. Pour cela, une explication claire des éléments de diagnostic sur lesquels le programme repose doivent être réalisée. Ici comme trop souvent, l'opacité est l'ennemi et la transparence un allié de choix ;
- Limiter l'attrait économique des programmes. Des programmes agricoles renforcent beaucoup plus la sécurité alimentaire des zones en crise et sont beaucoup moins attrayants pour les pillards que l'aide alimentaire. Lorsque celle-ci est nécessaire ; les cantines et autres systèmes distribuant des rations cuites attirent toujours beaucoup moins les éléments indésirables que les distributions en sacs facilement transportables. Les exemples sont nombreux où un choix opérationnel dans la conception du programme aura des conséquences décisives, positives ou négatives, sur la sécurité ;
- Travailler à renforcer la résilience des bénéficiaires et des programmes aux aléas de la turbulence et non pas participer à la création de dépendances (celle des bénéficiaires vis-à-vis de l'ONG, celle des nationaux vis-à-vis des expatriés -en favorisant l'autonomisation des équipes nationales par la formation- celle de l'ONG vis-à-vis du bailleurs de fonds).

Les stratégies du CICR en Somalie

Les cuisines du CICR en Somalie ont été une première innovation : Pour éviter d'avoir à gérer de grandes distributions de nourriture sous la forme de rations sèches faciles à voler, le CICR, avec l'aide du Croissant Rouge Somalien, a mis en place un très vaste réseau de cuisines populaires : cuites, chaudes, humides donc difficilement transportables et encore plus difficilement stockables, les rations de l'aide peuvent être réellement consommées par les victimes et les sites de distributions deviennent bien moins attractifs pour les acteurs de violence.

Mais il a fallu aller une étape plus loin, car les besoins en distribution sèche ont régulièrement refait surface dans le sud de la Somalie, région troublée s'il y en est. Là, le CICR a mis en place un mode de travail avec les commerçants somaliens de grains. Au lieu d'amener l'aide alimentaire de l'extérieur avec les véhicules de l'organisation internationale, il s'est agit de passer des contrats de livraison sur le site même de la distribution. Les marchands somaliens ont très vite trouvé les modalités de négociation avec les bandes armées, ont même parfois subdivisé les contrats entre plusieurs commerçants venant de clans différents, afin de répartir les risques et de créer un système de co-responsabilité inter-clannique pour la réalisation de l'opération.

Les programmes de distribution de semences ou vétérinaires pour recréer une sécurité alimentaire procèdent d'une dynamique relativement similaire : Plutôt que de mettre en place des programmes de distribution de nourriture, il est parfois possible de supporter les stratégies de survie des populations : Nécessairement décentralisées, créant peu d'effets d'attraction et encore moins de stocks détournables, ce genre de programme a pu être mis en place sans problèmes dans des contextes dans lesquels l'aide alimentaire était sans cesse en grande précarité et régulièrement sous agression.

5. MIEUX TRAVAILLER AVEC DES ACTEURS LOCAUX

De nombreux acteurs humanitaires ont été sauvés, ou au moins prévenus du danger, par leurs voisins, leurs collègues nationaux, la population du village dans lequel ils vivaient. La création de la confiance avec l'équipe nationale avec laquelle on travaille et de bonnes relations de voisinage sur son lieu d'habitation sont des éléments cruciaux de la sécurité. Mais il est possible d'aller plus loin en terme de gestion programmatique de la sécurité en introduisant au sein des programmes une composante de collaboration avec des acteurs nationaux.

Que se soit à Uvira, Bukavu dans les Grands Lacs ou à Grozny et Novi Attagi en Tchétchénie, les acteurs humanitaires se sont trouvés confrontés à une question grave : comment continuer à répondre aux besoins humanitaires minimaux des populations tout en évitant des problèmes trop importants de sécurité. Parmi les différentes stratégies possibles, celle de continuer à travailler à travers des partenaires locaux est apparue comme l'une des plus sensées. C'est pourtant une des options sur lesquelles les acteurs humanitaires de l'urgence avaient le moins de références. En effet, si les opérateurs du développement ont élaboré et mis en œuvre depuis longtemps des modalités de travail à travers l'établissement de partenariat, ceci est encore très nouveau pour les "urgenciers" qui, jusqu'à encore très récemment, privilégiaient le "colloque singulier" entre le volontaire humanitaire et la victime. Les réticences étaient de plus très nombreuses, les principales liées au risque de perte éventuelle de neutralité que pourrait avoir l'établissement de relations de partenariat avec des acteurs locaux, donc supposés *a priori* liés ou potentiellement liés à l'une ou l'autre des parties en conflit. Des pratiques nouvelles sont en cours d'élaboration, mais la distance manque encore vis-à-vis des premières expériences. Néanmoins, des outils sont actuellement en cours d'élaboration.

Le partenariat avec des acteurs locaux et les problèmes de sécurité

Critères	Description	Remarques
Avantages	Connaissance de la situation	Peut être déformée par des a priori sociaux ou ethniques
	Connaissance des acteurs de la violence	Peut être déformée par des a priori sociaux ou ethniques
	Connaissance du terrain	Dépend de l'implication réelle sur le terrain
	Connaissance des signes avant-coureurs	Ont accès à des signes d'alerte précoces invisibles ou inconnus des expatriés
	Capacité de discrétion	Ont rarement des logistiques (voitures, radio, etc.) voyantes et parfois offensantes
Désavantages	Risque d'être liés à l'une ou l'autre des parties en conflit	Perte possible, réelle ou fantasmée, de la neutralité et de l'impartialité
	Peuvent devenir des otages d'équations politiques locales	Sont potentiellement plus vulnérables aux pressions des acteurs politiques locaux
	Manquent de poids international	Rendent les négociations plus difficiles, alors qu'une organisation internationale peut avoir une capacité de négociation plus forte

Dans les grilles possibles d'analyse des partenaires, il importe donc de faire apparaître des éléments descriptifs des aspects structuraux; des éléments permettant de mieux comprendre les agendas, cachés ou non, auxquels se référera le partenaire possible.

Clé d'analyse des associations potentiellement partenaires³.

Niveau d'analyse	Indicateurs	Remarques
Indicateurs de structure	Statut, Taille de la structure, Date de création, Organisation interne (CA, Bureau, AG, permanents)	S'il faut privilégier les ASBL ⁴ ayant déjà fait montre d'un réel dynamisme associatif, il ne faut pas non plus éliminer à priori des structures plus petites et plus jeunes, mais ayant un potentiel intéressant. Par contre, les « représentations locales d'ONG du Nord » devront être analysées avec un regard plus critique
Indicateurs de vie associative	réalité de la vie associative, modalités de prise de décision et de renouvellement des responsables, transparence de la gestion, représentativité et légitimité dans le milieu d'intervention	
Indicateurs d'opérationnalité	Expériences dans les domaines visés par le programme, capacités d'identification et de réalisation participatives de projets, capacités d'absorption et de mise en place, logistique	Les systèmes à sous-traitance devront être rejetés. Le projet ne devra pas être l'occasion à l'ONG de se créer une logistique.
Indicateurs de management	Capacités de gestion, de préparation de rapports d'activités et de mémoires financiers	Les demandes de structures apparemment plus faibles sur ces secteurs mais ayant un fort ancrage de terrain devront être acceptées, mais de façon conditionnée à l'acceptation de formations spécifiques.
Indicateurs d'indépendance financière	Capacité de mobiliser des fonds de plusieurs donateurs, ou de populations, capacité à générer de la trésorerie,	
Indicateurs socio-politiques	Prise en compte des facteurs de réconciliation dans leur démarche, capacités d'intervenir en milieu pluri-communautaire complexe (pas de partie pris, éventuellement équipe d'intervention pluri-communautaire),	Il n'est pas toujours facile de repérer « qui est qui ». Le projet devra s'impliquer dans les coordinations « inter-agences » afin d'obtenir des informations sur les diverses associations requérantes.
Indicateurs d'adaptabilité en période turbulente	Capacité d'analyse et de prise en compte des risques dans leur intervention, existence de plan de gestion des risques	Les capacités d'anticipation des problèmes et d'adaptation ressortent facilement lors de séances de discussions autour de thèmes sensibles. Il s'agira de tester les ONG de façon sérieuse.

6. REFLECHIR AVANT DE PRENDRE DES ESCORTES ARMEES

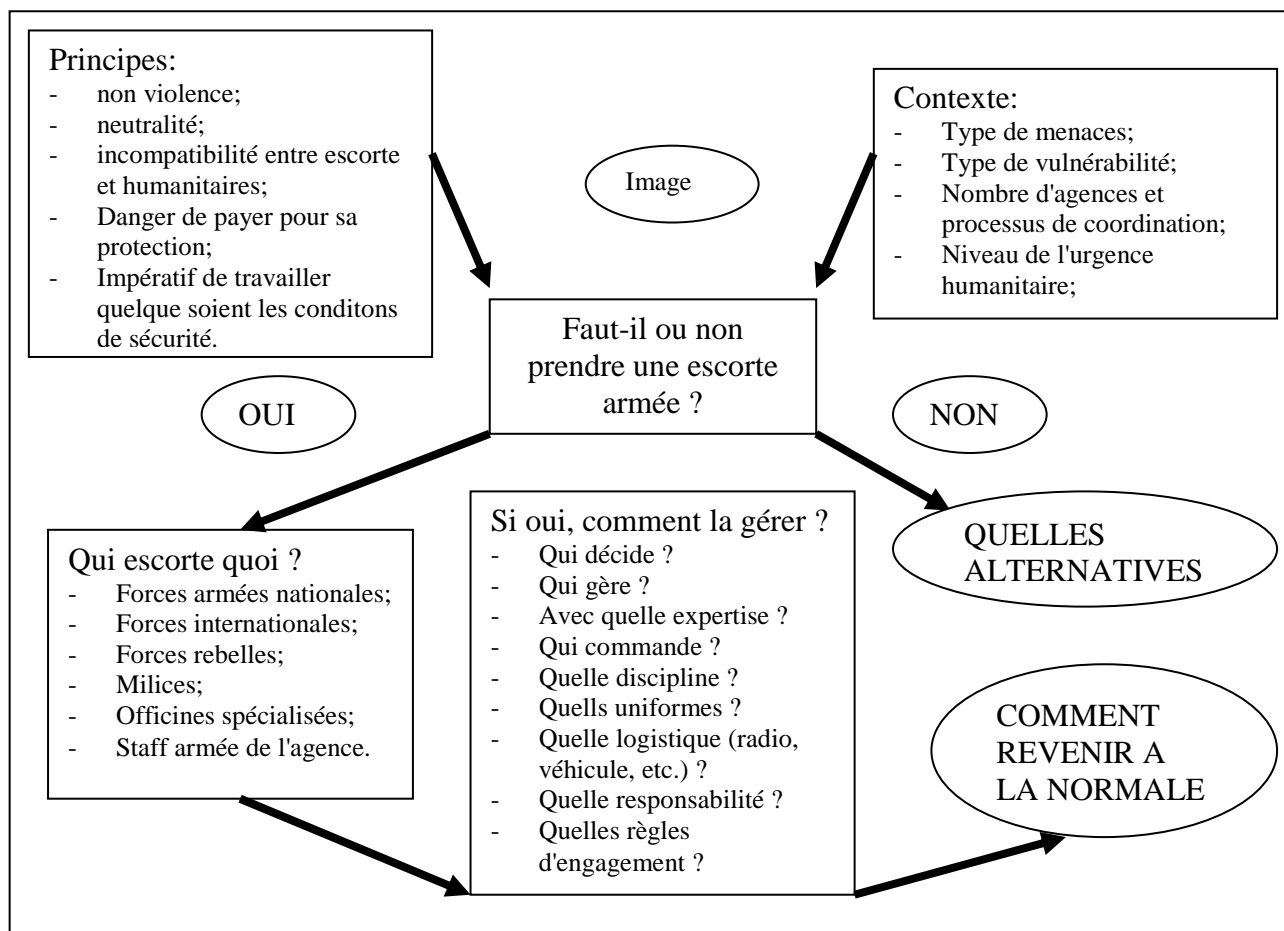
Lorsqu'en Somalie les ONG et le CICR ont été contraintes de prendre des escortes armées, ces institutions ont bien pensé être en train de perdre leur âme. Quelle image peut donner un acteur humanitaire faisant son travail à l'ombre des mitraillettes ? Les critiques n'ont d'ailleurs pas été épargnées et les acteurs humanitaires qui cherchent à défendre un espace humanitaire gardent un très mauvais souvenir de cette opération. Pourtant, certains acteurs, notamment les Nations Unies, font de plus en plus recours à ces escortes, qui leur sont en général mis à disposition par le gouvernement local, lequel est souvent l'une des parties au conflit. Quelle neutralité ? Quelle impartialité ? Quelle indépendance pour l'acteur humanitaire ?

La décision de prendre une escorte ou non ne doit pas être un automatisme. Ceci doit rester exceptionnel et réellement la dernière option. Le processus de réflexion, d'analyse de la réalité doit d'abord donner la priorité à toutes les autres alternatives possibles.

³ Quelques exemples d'établissement de typologie des partenaires possibles ont été élaborés sur le terrain. Ils sont présentés en annexe de ce document.

⁴ Association Sans But Lucratif. C'est le terme consacré dans la nomenclature en vigueur dans les Grands lacs. Il provient des réglementations belges de la mouvance associative.

Le cheminement de la pensée lors de la prise de décision sur les escortes



7. GERER STRESS ET SANTE POUR ÊTRE PLUS EMPATHIQUE

Les contextes turbulents, surtout quand on les comprend peu ou mal et que l'on a des difficultés pour en appréhender les déterminants de la violence et des aléas, génèrent beaucoup de stress et d'inconfort. Ces derniers rendent moins aisés les démarches d'ouverture "vers les autres" et la prise de distance qui seule permet de mieux comprendre et de mieux réfléchir de façon globale à la gestion de la sécurité. La somme des inconforts, tensions non avouées, questions sans réponses qui minent l'équilibre sont bien souvent à l'origine de diminution des potentiels physiques et psychiques des expatriés à l'heure où ils doivent être en possession de tous leurs moyens. Mais pas plus que la sécurité, le stress et les problèmes de santé qui résultent de la vie dans les contextes "à risques" ne se gèrent pas bien "à chaud". Tout un travail préparatoire est nécessaire

Comprendre la nature des risques :

En effet, les situations d'insécurité ont cette ambivalence de nécessiter une excellente maîtrise des comportements de chacun pour en permettre une gestion correcte, tout en vivant au milieu de conditions hostiles (rareté ou impureté de l'eau, nourriture insuffisante ou irrégulière, sommeil insuffisant et/ou perturbé par insectes et cauchemars). Les contextes eux-mêmes provoquent inévitablement un niveau de stress élevé qui amène à multiplier et augmenter fortement les tendances individuelles de « conduites à risques » dont l'inconscient se sert pour dissiper justement les effets du stress lui-même.

Plus l'environnement est hostile plus il faut gérer sa propre santé au sens défini par l'Organisation Mondiale de la Santé et qui contient tous les ingrédients des droits mais aussi des devoirs qui incombent à chacun.

OMS 1946 : « *Etat complet de bien être physique, mental et social et qui ne consiste pas seulement en l'absence de maladie .* »

OMS 1986 à Ottawa : « *la santé, c'est la mesure dans laquelle un groupe ou un individu peut, d'une part réaliser ses ambitions et satisfaire ses besoins, et d'autre part évoluer avec le milieu et s'adapter à celui-ci.* »

Comprendre les symptômes et indicateurs de stress :

La santé consiste au maintien d'un ensemble de conditions qui rendent chacun apte à se développer et à agir, tout en restant capable de s'adapter. Ces conditions de santé sont aussi bien physiques, psychiques et émotionnelles sur le plan individuel. Mais elles sous entendent également une perception collective de l'impact de ses propres conditions de santé sur le groupe et inversement. Garder son équilibre physiologique et un niveau de stress correctement géré concerne soi-même et le reste du groupe. Aller voir la personne qui répondra à vos questions sur l'eau, les risques contenus dans la nourriture, l'allure inquiétante d'un gros bouton, des phénomènes de digestion ou de sommeil anormaux et., ne marqueront pas un « manque d'expérience » mais une attitude saine évitant des angoisses nuisibles. L'impression « d'exploser » quand le niveau de stress d'une équipe est trop élevé n'est pas du « manque de caractère » mais le meilleur garant de la qualité de perception d'un monde difficile. Rien n'est plus angoissant que de ne pas comprendre ce qui vous arrive et pourquoi cela est arrivé . Ne pas confier à quelqu'un (ou toute) l'équipe la peur ressentie par un jet de pierres sur le véhicule et les palpitations qui ont duré n'est pas « signe de bravoure » mais l'exemple typique d'une mauvaise gestion du stress pour soi-même et de la sécurité pour tous. Ne pas tenter en équipe d'en comprendre les raisons est source d'angoisse « mangeuse d'énergie » lors de chaque nouveau trajet pour l'individu et perte d'un vraisemblable signal pour l'ensemble de la mission .

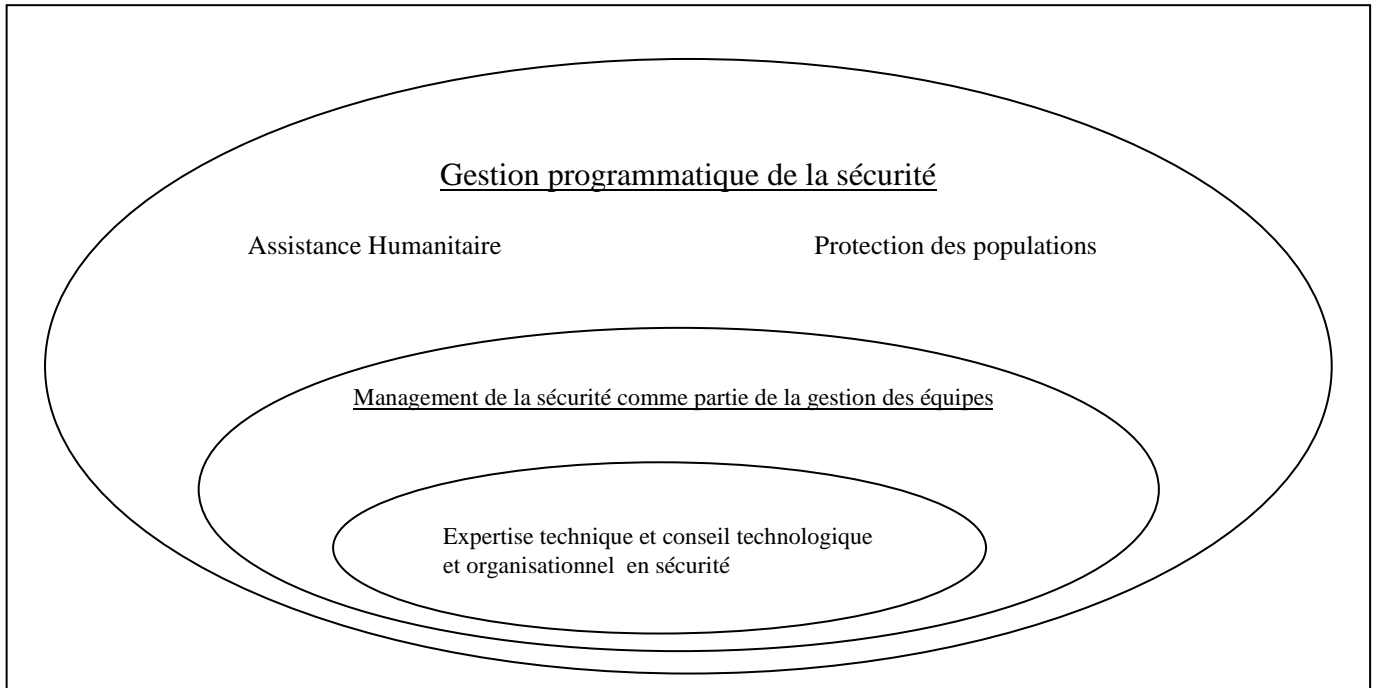
Comprendre, savoir et se préparer : pour une gestion prospective du stress :

Trois points sont indispensables à approfondir pour gérer santé et stress : la préparation personnelle avant le départ, la compréhension de ce qu'est le stress et les méthodes de gestion de tous les symptômes tant au niveau individuel que collectif une fois sur place. Chacun fait l'objet d'un chapitre détaillé joint en annexe N°3.

CONCLUSION

POUR UNE GESTION PROGRAMMATIQUE DE LA SECURITE

Devant une tendance dominante de gestion "experte" de la sécurité, il est proposé ici une gestion programmatique de celle-ci, incluant les questions larges de protection dans sa perspective. Elle se base sur le schéma suivant :



Cette approche tend à mettre la gestion technologique (défensive et/ou dissuasive) de la sécurité, non pas au centre des préoccupations, mais comme l'un des éléments de la réflexion stratégique globale, dans laquelle intervient aussi les questions de protection des populations civiles, les éléments de conception même de l'assistance en fonction des besoins, ainsi que le respect à la fois des particularismes micro-locaux et de l'universalité de certains principes.

L'analyse des graves incidents de l'année 1996 avec la mort de délégués du CICR en Tchétchénie et au Burundi ou du personnel de MDM ou du Haut Commissariat aux Droits de l'Homme au Rwanda, ainsi que celle des plus récents événements du Caucase démontrent que les manques dans la chaîne devant assurer la sécurité n'étaient ni dans les procédures, ni dans les technologies. Ils étaient dans la compréhension des jeux d'acteurs et de leurs enjeux locaux ainsi que dans des questions de gestion d'image et de perception.

ANNEXE N°1

BIBLIOGRAPHIE CONSULTEE

- ACF; 1998; Humanitarian safety and Protection network (HSPN) : réseau de sécurité humanitaire: description du projet; Paris; 28 p.
- ACF; 1998; Géopolitique de la faim : quand la faim devient une arme; collectif ACF; Paris; PUF; 303 p.
- BIOFORCE; 1998, Programme de formation à la sécurité en Mission Humanitaire pour les Personnels expatriés et nationaux; Lyon; 20 p.
- BERTHAULD C. et CARDOT M.; 1998; Guide Sécurité; BIOFORCE; Lyon; 46 p.
- BUGNION F.; 1995; Le Comité International de la Croix Rouge et la protection des victimes de la guerre; CICR, Genève; 1438 p.
- BRAECKMAN C.;1996; Terreur Africaine : Burundi, Rwanda, Zaïre, les racines de la violence, Fayard; Paris, 347 p.
- BRETT R. & al; 1996; Children, the invisible soldiers : report on the participation of Children in Armed Conflicts and Internal Disturbances for the UN study on the impact of Armed Conflict onChildren; Geneva; 102 p.
- CACHON S.; 1998; La drôle de Guerre des Humanitaires; in "Télérama" N° 2536; pp. 6-10
- CALLAHAN T.J.; 1996; Becoming a Hard Target on the Street of Johannesburg: What I learned from Professionals; in "Living Africa"; August issue; 4 p.
- CARATINI R; 1992; Dictionnaire des Nationalités et des minorités de l'ex-URSS; Ed.Larousse; Paris; 255p.
- CICR; 1997; Spécial "Assassinats en Tchétchénie"; in "Revue Internationale de la Croix Rouge"; N°824; pp. 143-148
- CICR; 1997; Les défis actuels de l'action et du Droit Humanitaire; Situation N°29; Centre de recherche de Droit International; Paris; 54 p.
- CICR; 1998; Seminar on the security of Humanitarian personnel in the field for NGOs; Geneva; ICRC; 28 p.
- COMTESSE P.; 1997; Comment réagir à la nouvelle vulnérabilité du personnel Humanitaire ? un délégué du CICR s'exprime; in ""Revue Internationale de la Croix Rouge"; N°824; pp. 151-161
- DE LA MAISONNEUVE E.; 1997; L Violence qui vient :essai sur la guerre moderne; Arléa, le Seuil, Paris; 238 p.
- DIND Ph.; 1998; Les opérations du CICR sur le terrain : la question de la sécurité; in "Revue Internationale de la Croix Rouge; N° 830, Genève, pp. 359-370
- DUFFIELD M.; 1998; Aid Policy and Post Modern Conflict : a critical review; School of "Public Policy; The University of Birmingham; 109 p.
- DWORKEN J.T.; 1998; Where there is no data : Patterns, trends and unanswered questions concerning relief worker security problems; InterAction Discussion Paper; 28 p.;
- ECHO; 1997; Pas de paix sans justice : le procès pour un cour criminelle internationale permanente; Forum Europe/Echo; Bruxelles, 13 p.

- ECHO; 1998; Security of Humanitarian Workers and Humanitarian Space; ECHO working paper; Bruxelles; 41 p.
- FREYMOND J.; 1976; Guerres, révolutions Croix Rouge : Reflexions sur le rôle du CICR; IUHEI, Genève; 221 p.
- FSA; 1997; Integrated Security Planning Guide; Field Security Assesement; Ontario;
- GOWING N. 1998; New challenges and problems for information management in complex emergencies : lessons from the Great Lakes; Conference paper, "Dispatches from disaster zones : the reporting of Humanitairan Emergencies; London, 76 p.
- GRUNEWALD F.; 1994; Les société malades de la guerre; in " Culture de guerre, culture de paix", revue Histoires de Développement, N° 26, pp;35-38
- FAS; 1998; Ris Assessment in Democratic Republic of Congo; ; FSA Briefs; Ontario; 5 p.
- HALLAN A.; 1997; War risk insurance cover for Aid Workers; in "RRN" N°7; ODI/RRN; London; pp.5-6
- KARAM P. et MOURGUES T.;1995; Les guerres du Caucase des tsars à la Tchétchénie; Ed Perrin; Paris; 395 p.
- KOUTOUZIS M.; 1996; Atlas Mondial des Drogues; Observatoire géopolitique des Drogues; PUF; Paris; 246 p.
- LCHR; 1988; Bureaucracy and Diplomacy : human rights and USForeignPolicy; Lawyers Committe for Human Rights; New York 96 p.
- MARCHAL R & MESSIANT C.; 1997; Les chemins de la guerre et de la paix : fins de conflits en Afrique orientale et australe; Ed. Karthala; Paris; 259 p.
- MSF; 1997; Conflits en Afrique : analyse des crises et pistes pour une prévention : La communauté internationale : quelles responsabilité; GRIP, Ed Complexe, Bruxelles; 293 p.
- MSF Belgique : Guide sécurité : politique générale, mai 1996
- MDM : La sécurité en mission, février 1998, 68 p.
- LAUTZE S., JONES B. & DUFFIEL M.; 1998 ; Strategic Humanitairian co-ordination in the Great lakes region : 1996-1997 : An Independant Assesment, OCHA, Geneve ; 105 p.
- PIROTTE Claire et Bernard HUSSON⁵ SOUS LA DIRECTION DE° « Entre urgence et développement : pratiques humanitaires en question » Editions Khartala – octobre 1997, 237 p.
- PRUNIER G.; 1996; Rwanda, le génocide; Ed; Dagorno; Milan; 515 p.
- ROGERS A.P.V.; 1996; Law on the Battledfield; Manchester University Press; 170 p.
- RUFIN C.; 1992; L'empire et les nouveaux barbares; Ed; JC Lattès, Paris; 245 p.
- RUFIN C. et JEAN F.; 1996; Economie des Guerres civiles; coll. Pluriels, Hachette; Paris ; 593 p.
- SEUROT F.; Les causes économiques de la fin de l'empire soviétique; collection "Connaissance de l'Est"; Ed PUF; Paris; 229 p.
- SHMIDT F.; 1997; Recommandations pour renforcer la sécurité du Personnel Humanitaire", in "Revue Internationale de la Croix Rouge"; N°824; pp. 161-164

- STERLING C.; 1994; Pax Mafiosa : les multinationales du Crime vont-elles s'emparer du pouvoir mondial , Ed; Robert Laffont; Paris; 311 p.
- THUAL F.; 1996; Méthodes de la géopolitique : apprendre à défricher l'actualité; IRIS; Ellipses; Paris: ; 127 p.
- THUBRON C.; Among the Russians; Ed. William Heineman; London; 285 p.
- UNCHR/UNITAR; 1991; Manual on Human Rights Reporting under six major International Human Rights instruments; UN; 203 p.
- UN; 1998; Security in the Field : Information for Staff members of the United Nations System; New York; 66 p.
- UN ; 1998 ; Security in Somalia : A guide for United Nations International Staff ; UNDP Somalia ; Nairobi ; 64 p.
- VAN BRABANT K.; 1997; Security and protection : Beyond technology; in "RRN Newsletter"; N°8; ODI/RRN; London; pp.14-15
- VAN BRABANT K.; 1997; Security Guidelines : no guarantee for improved security; in "RRN" N°7; ODI/RRN; London; pp.6-8
- VAN BRABANT K.; 1997; Cool ground for Aid Providers : towards better Security Management in Aid Agencies"; in "Disasters; n°22; pp. 109-125
- VAN BRABANT K.; 1998; "Security and humanitarian Space : Perspective of an Aid Agency; in "Humanitaires Volkerrecht n°1; Deutch es Rote Kreuz;"; Bochum; pp. 14-21
- VEUTHEY M.;1983; Guérilla et Droit Humanitaire; Ed CICR, Genève; 451 p.
- VICHNIAC I.; 1988; Croix Rouge : Les stratèges de la bonne conscience; coll. Enquêtes; Ed. A. Moreau; Paris;269 p.
- WFP ; 1995 ; Guide pour votre sécurité ; WFP Burundi ; 20 p .

Tableau de base pour l'établissement d'une typologie des structures de la société civile au Burundi

Réseaux	Origine	Objectifs initiaux	Situation actuelle	Remarques	Exemples
Structure laïque	Création des ressortissants	Création suscitée pour avoir accès à des ressources ;	Relativement dynamiques, car ont accès à pas mal de moyens	Enjeux politiques possibles, Vérifier le fonctionnement démocratique, ainsi que la qualité de la gestion des ressources.	AFCK
	Création d'un projet	Créée afin de faciliter le travail du projet, notamment dans le cas des coopératives	La plupart des ASBL et coopératives créées dans le cas des projets ont disparu ou fonctionnent au ralenti	Sont sans doute des structures dans lesquelles la population ne se retrouve pas	
	Création d'une ONG du Nord	Créée afin d'avoir un opérateur « local »	Fonctionnent tant qu'il y a des moyens	La question à terme reste la viabilité de telles structures après le retrait de l'acteur du Nord	TWITEZIMBERE
	Création à l'origine des populations, sans interférences	Créée soit pour avoir « une voie locale », soit pour avoir accès aux ressources de l'aide	Assez dynamiques	Très fragile à l'accès ou la perte d'accès aux ressources extérieures et à des marchés	AVERI
	Création par des intellectuels urbains	Souvent autour de la construction de la paix et de la réconciliation		Potentiel riche, mais pour lequel il faut veiller à la réalité de la vie démocratique interne, et encore plus à la rigueur de la gestion	ADESEBI
	Emanation d'un réseau professionnel	Soutenu par un réseau africain	Sur des thèmes techniques (style INADES)	Rôle important de transfert d'informations à travers le continent	INADES
	Emanation d'un réseau local	Positionnement corporatiste autour d'une niche économique	Ne devraient pas être classées ASBL car sont manifestement à enjeux économiques	AMCEKA	
Structure liée à une confession	Créé ou initié par l'église burundaise	Sont souvent engagées sur le triple créneau des objectifs économiques, confessionnels et de construction de la paix	Dynamiques là où la personnalité des responsables de l'église est forte	Anciennes et bien implantées, l'église et ses ASBL représentent une force importante au sein de la société burundaise	Association du développement diocésaine de NGOZI
	Créé ou initié par les ONG à connotation évangélistes	Souvent arrivées dans le cadre d'urgence, les ONG confessionnelles du Nord impriment vite une stratégie de prosélytisme	En augmentation rapide, car fortement soutenues par les grosses agences baptistes	Grâce à leurs messages simples, représentent sans doute une réponse à un malaise et un mal de vivre dans la crise	METHODISTES

Typologie des structures de la société civile au Rwanda

Réseaux	Origine	Objectifs initiaux	Situation actuelle	Remarques	Exemples
Structure existant avant 1994	Créé ou initié par l'église Rwandaise	Sont souvent engagées sur le double créneau des objectifs économiques et confessionnels	Dynamiques là où la personnalité des responsables de l'église est forte	Anciennes et bien implantées, l'église et ses officines représentent une force importante mais controversée au sein de la société rwandaise	CARITAS, Bureaux Diocésiens de développement
	Créée par un projet d'aide au développement	Créée afin de faciliter le travail du projet, notamment dans le cas des coopératives d'approvisionnement et d'épargne-crédit	La plupart des ASBL et coopératives créées dans le cas des projets ont disparu	Ont participé à créer une culture de "dépendance"	Très nombreuses associations de développement au niveau communal
	Création d'une ONG du Nord	Créée afin d'avoir un opérateur « local »	Fonctionnent tant qu'il y a des moyens	La question à terme reste la viabilité de telles structures après le retrait de l'acteur du Nord	ACORD
	Emanation d'un réseau professionnel	Soutenu par un réseau africain	Sur des thèmes techniques ou organisationnels	Rôle important de transfert d'informations à travers le continent	INADES,
	Emanation d'un réseau local		Positionnement corporatiste autour d'une niche économique	Ne devraient pas être classées ASBL car sont manifestement à enjeux économiques	CODEV COFROWA
Structure créée après avril 1994	Créé par des ex-réfugiés de 59 ou leurs enfants	Création suscitée pour avoir accès à des ressources, notamment dans le domaine de la ré-installation des réfugiés	Relativement dynamiques, car ont accès à pas mal de moyens	Enjeux politiques évidents, Vérifier le fonctionnement démocratique, ainsi que la qualité de la gestion des ressources.	ARAMET IBUKA GCDI AREDI
	Association de rescapés du génocide	Se créent de façon assez spontanée pour essayer de survivre	Petites structures éparpillées et dotées de peu de ressources	Potentiel riche. Il faut veiller à la réalité de la vie démocratique interne et à la rigueur de la gestion	Associations des veuves
	Créée comme instrument par l'aide internationale	Création des grands bailleurs (WB)	Structure dénuée de base sociale,	Très bonne capacité d'ingénierie de projet et de gestion	DUTERIMBERE
	Création par des intellectuels urbains	Souvent autour de la construction de la paix et de la réconciliation	Création suscitée pour avoir accès à des ressources	Potentiel riche, mais pour lequel il faut veiller à la réalité de la vie démocratique interne, et encore plus à la rigueur de la gestion	ARDEK PROFEMME
	Créée ou initiée par les ONG à connotation évangélistes	Souvent arrivées dans l'urgence, les ONG confessionnelles du Nord impriment vite une stratégie de prosélytisme	En augmentation rapide, car fortement soutenues par les grosses agences baptistes	Grâce à leurs messages simples, représentent sans doute une réponse à un malaise et un mal de vivre dans la crise	METHODISTES ADVENTISTES

GERER STRESS ET SANTE

Trois ordres de mesures doivent permettre de maintenir un équilibre physique et psychique compatible avec une adaptation aux situations de stress inévitables lors de mission en zones turbulentes. Y faire face est une condition de base pour sa propre sécurité mais aussi indispensable pour la sécurité de tous.

La préparation individuelle

Elle est de plusieurs ordres :

- 1) Bien sûr avoir des vaccins et leurs rappels à jour. Les calendriers vaccinaux varient en fonction des degrés d'endémie pour chaque zone et des éventuels effets secondaires observés : il sont donc évolutifs . Avant chaque départ il faut, soit consulter le serveur du MAE soit téléphoner au service de parasitologie du CHU le plus proche, ou bien s'adresser aux médecins en charge des vaccinations dans les aéroports internationaux.
- 2) Se composer une petite trousse de pharmacie personnelle qui comprendra :
 - Les médicaments prescrits pour traiter une maladie connue,(prendre toute la quantité correspondant à la durée de la mission ainsi que pour les pilules anticonceptionnelles.)
 - Les médicaments dits « de confort » et qui soulagent les points faibles physiologiques habituels : insomnies, céphalées, constipation , brûlures gastriques, colopathies, angines, otites ou sinusites récidivantes, infections urinaires à répétition, eczéma ou allergies respiratoires, etc.
 - Les médicaments recommandés par l'organisation pour les zones d'endémie sachant que les traitements préventifs, pour le paludisme notamment, ne sont presque plus jamais préconisés.
 - Les porteurs de lentilles de contact doivent prévoir tout le matériel de nettoyage, des collyres désinfectant en raison de la poussière et une paire de lunettes de rechange.
- 3) Toujours vérifier que l'on bénéficie d'une assurance de rapatriement, (au cas où elle n'est pas souscrite par l'organisation, il est préférable d'indiquer la destination à sa compagnie d'assurance).
- 4) S'obliger à une petite préparation psychologique personnelle qui consiste à évaluer honnêtement les motivations de ce départ précis. Il faudra surseoir au départ (ou le différer) si l'on s'avoue à soi même que la motivation prépondérante est : le besoin de fuir un problème personnel, d'oublier en aidant les autres, de se prouver ou de prouver à un tiers « qu'on en est capable », par incapacité chronique de refuser une demande, pour des raisons financières exclusives, etc)
- 5) Evaluer les moyens que l'on s'est déjà donné pour lutter contre ses propres faiblesses physiologiques et psychologiques.
 - un sujet anxieux ne pourra pas utiliser des anxiolytiques en mission de la même manière que dans sa vie quotidienne (voir infra) : y-a t'il eu une démarche d'apprentissage de relaxation, yoga, une psychothérapie ?
 - Pour des sujets dépendants, même à faible niveau, il est illusoire et dangereux d'espérer diminuer une utilisation abusive de produits psychotropes et leurs mélanges (alcool, drogues licites ou non, médicaments) en changeant de tropique. C'est pratiquement toujours l'inverse qui est observé avec les risques individuels et collectifs (sur l'équipe et la réputation de l'institution) qu'ils entraînent. Le piège est d'autant plus redoutable que le stress amène à augmenter les doses habituellement bien supportées. De plus, comme les produits sont licites ou aisément trouvables dans de nombreux pays en crise, la dérive est fréquente de se persuader qu'ils ont moins d'effets psychotropes durant leur absorption.

- Les amoureux de vitesse au volant, à jeun ou pas, devront renoncer consciemment à leur hobby.
- Les comportements de la vie sexuelle ne pourront souffrir aucune incartade dans le domaine fantasmagorique (la pédophilie est universellement interdite), face au respect des cultures locales souvent très prégnantes par rapport aux femmes et jeunes filles. Enfin le SIDA est partout. Tout rapport sexuel devra être protégé par un préservatif. Il faut les prévoir dans ses bagages car leur prix est souvent prohibitif localement et leur qualité trop souvent douteuse. Il faut être attentif à la date de péremption et préférer un produit avec label car le latex très fin se dégrade d'autant plus aisément que des lubrifiants de basse qualité supportent mal de grandes chaleurs. Il faudra veiller à les conserver dans leur emballage à plat (une poche de blue jean trop moulante peut provoquer des fissures sur le latex). Enfin il faut se souvenir que durant les trois premiers mois la négativité des tests de dépistage du VIH n'est pas une garantie de séro-négativité et de non contagion. En cas de relation fixe avec un(e) nouveau partenaire il faut s'imposer ce délais avec des rapports protégés et faire un test de vérification en fin de troisième mois de la relation avant d'envisager l'abandon de l'usage systématique du préservatif.

Le stress

Pour le gérer, il faut le connaître et accepter que chacun présente des réactions qui lui sont propres et dont il faut tenir compte sans bravade ni sous estimation.

Le stress est un ensemble de réactions d'adaptation de l'organisme à une agression, mettant en œuvre des réponses qui provoquent des symptômes physiques ou psychiques.

Il existe deux phases de stress qui peuvent se succéder de manière imperceptible et surtout variable d'un individu à l'autre :

- une phase de « stress protecteur » qui permet d'augmenter ses capacités d'attention, de vigilance voir de ses facultés de perception et la rapidité de leur intégration. Elle mobilise de l'énergie et prépare à l'action.
- une phase de « stress dépassé » car la dépense d'énergie due au stress est si importante qu'elle conduit à l'épuisement. Ses effets deviennent alors inverses du cas précédent : apathie, compréhension floue, lenteur de perception du milieu environnant qui entraîne des prises de décisions inadéquates.

De multiples situations conduisent à ce double état de stress :

- Surmenage physique ou psychique par hyper-activité, manque de sommeil ou responsabilités trop lourdes.
- Traumatisme : événement violent, agression, perte personnelle.
- Pressions venant de l'équipe, d'ordres, de messages ou d'informations flous et contradictoires, des médias etc..
- Psychologiques : peur de l'échec, besoin de reconnaissance, sentiment aigu de ses responsabilités, refus de l'erreur humaine.

Ces situations de stress entraînent trois types d'états :

- Le stress de base inévitable dans un contexte de travail intense, de la vie en équipe et de l'importance de l'effort nécessaire à intégrer toutes les données des situations de turbulence. Il faut savoir, individuellement, à quel moment le « break » s'impose .En effet, le piège réside dans l'excitation induite par la phase de stress protecteur et que certains ont tendance à vouloir prolonger. Le passage à la phase de stress dépassé est insidieuse surtout pour le sujet lui-même comme « drogué par sa propre adrénaline ».

- Apparaissent alors les symptômes du « stress cumulatif » ou l'individu, consciemment ou non ne peut plus se reposer, penser à autre chose, n'entend pas ou ne mémorise pas des informations concernant d'autres sujets. Les tendances individuelles de conduites à risque augmentent : excès de besoin de substances psycho-actives : alcool, tabac, drogues etc. Il y a difficultés d'endormissement ou crises d'anxiété en milieu de nuit, inappétence, comportement colérique inhabituel etc....C'est le « burn out » des anglo-saxons.
- Le troisième état, appelé « stress traumatique » est le plus rare mais le mieux connu des équipes car il a été pris en considération pour les victimes du Rwanda et de Bosnie alors que survenaient les graves accidents de sécurité visant le personnel humanitaire lui-même (Post Traumatic Stress Disorder = PTSD). Le PTSD survient après un événement violent et inattendu et se manifeste par un comportement « choqué » ou absent, des crises de larmes, des « flash back », des cauchemars, ou au contraire un comportement de fuite de toute pensée ou situation pouvant rappeler le traumatisme. Il nécessite une prise en charge rapide.

Il apparaît donc clairement que connaître ses propres limites et ses modes de réaction à des situations par définition stressantes font parti de l'hygiène de base de chacun, tant pour sa propre survie, que celle des équipes et au final la réussite de sa mission. Le problème étant connu et inévitable, il faut s'y préparer.

Gérer les risques

« Nobody is perfect, and nobody is super-man », les risques sont là et la confrontation avec ceux – ci est toujours riche en découverte. Il faudra donc les gérer tant au niveau individuel que collectif .

Individuellement cela veut déjà dire:

- gérer les mesures de base de l'équilibre physique;
- «être honnête avec soi-même »
- ne pas négliger l'équilibre de sa vie émotionnelle.

◆ Le plus gros problème étant de manager le stress pour rester opérationnel et performant il faut s'obliger à des règles d'hygiène de base : dormir suffisamment, manger correctement, vérifier que l'on est capable de se détendre (pour des raisons de sécurité, il est très fréquent en mission de ne pas pouvoir marcher tranquillement 15 minutes pour faire le vide ; des respirations amples et calmes allongé sur le dos peuvent très bien remplacer l'exercice) .

Si cela n'est plus, il faut se l'avouer et ne pas se laisser prendre dans le tourbillon d'une vie d'équipe trop dispersée. Il faut reconnaître ses limites, oser les dire pour ne pas les dépasser.

◆ Avouer :

Combien de bravades inutiles parce que l'on a peur d'avouer au reste de l'équipe que l'on est au "bout du rouleau". L'espoir que "demain cela ira mieux" est souvent une fuite parce que de toutes façons dans ce genre de contexte "ce n'est jamais le moment". Si l'on ne dépasse pas cette crainte et que l'on refuse de s'avouer et d'avoir aux autres que ses propres limites sont atteintes, les signes de sur-stress arrivent, alourdissent l'équipe et surtout détournent la vigilance qui devrait s'appliquer à comprendre, en pleine possession de ses moyens, tout ce qui se passe autour.

Alors le sur- stress induit des états que l'on découvre soi-même.: crise de larmes, accès de « déprime », colère disproportionnée . Si des mesures simples de repos naturel ne suffisent pas et que le recours à un médicaments relaxant ou anxiolytique est nécessaire, il faut en avertir un membre de l'équipe (absence de réveil en cas d'alerte). Il faudra toujours préférer un médicament d'élimination rapide (6 heures), quitte à le renouveler. S'il ne faut pas en abuser il ne faut pas non plus en avoir peur (il n'y a pas d'habitude ou de dépendance dans les cas de stress cumulatif par surmenage : quand la cause s'en va les symptômes aussi). Bien évidemment le mélange avec d'autres produits psychotropes y compris l'alcool sont nuisibles.

◆ Avoir une vie émotionnelle équilibrée.

En effet, les situations à risque amènent en permanence des informations souvent pressenties avant d'être vérifiées. Un état émotionnel fragilisé par une vie trop peu équilibrée majeure ou obère des informations peut-être utiles à tous (par exemple, un sentiment persistant de malaise face à un individu ne sera entendu et analysé par l'ensemble de l'équipe que s'il peut être exprimé avec recul et objectivité. La même information envahie par trop d'émotion risquera fort de passer inaperçue).

Collectivement cela veut dire ne pas se focaliser uniquement sur l'action mais s'obliger

- à une organisation d'hygiène collective de base correcte
- à communiquer et être attentif au comportement de chacun.

◆ Hygiène collective de base qui fera la part des choses entre « avoir l'air de riches » là où tout manque et « savoir respecter le minimum nécessaire au bien-être pour rester en pleine possession de ses moyens ». Se procurer un filtre à céramique pour purifier l'eau quand toute l'équipe a des brûlures d'estomac par chloration déséquilibrée est un geste utile et un signal pour revoir toute la chaîne de chloration. Vérifier de temps en temps l'origine des aliments, leur protection contre les mouches, l'hygiène des mains et des lieux si le nombre de « touristes » s'élève est un geste basique. Prendre le temps de trouver deux grands récipients et monter une « douche Africaine » avec un morceau de plastic-sheeting n'est pas un luxe mais une source d'hygiène et de détente évidents etc... Imposer de manière draconienne les périodes de repos au calme, revoir une rotation d'équipes en fonction de l'intensité des événements font parti du minimum vital.

◆ Veiller à la qualité de la communication et à l'attention aux autres. Si le niveau de stress est inévitablement plus élevé qu'ailleurs, les causes d'un sur-stress doivent être « disséquées » en permanence et en équipe. En effet rien n'est plus angoissant que ne pas comprendre pourquoi un événement grave et inattendu est arrivé. La masse des paramètres est telle que seule la réflexion de toute une équipe avec ses informations recoupées, ses diverses façons de poser les questions et la mise en alerte commune, elle même source de nouvelles compréhension, permettra à l'individu de retrouver son équilibre après un événement traumatisant et à l'équipe d'en éviter d'autres. Si une personne est choquée, ou au contraire fuyante il faut, en gardant tact et mesure, l'aider à parler de ce qu'il ressent puisque c'est un bon moyen de « métaboliser » les effets du stress. Toutefois une attitude d'écoute empathique et discrète est nécessaire. Il faut garder le recul de l'écoute (ne pas se mettre à la place de l'autre en disant "cela a du être terrible!", ne pas minimiser l'événement en affirmant "ne t'inquiète pas mon vieux on s'en sort toujours"). De même, il ne faut pas induire de réponses pour laisser le temps dont l'autre a besoin à évacuer psychologiquement. La technique de "la reformulation" est assez simple. Elle consiste à bien écouter et se servir des mots clés dit par la personne choquée (Pour exemple si elle dit "j'ai peur" ne surtout pas répondre "de quoi as tu peur" car l'heure n'est peut-être pas venue de retomber dans l'événement choquant, mais relancer en disant "tu as peur ?").

Cette gestion collective, source d'efficacité et de sécurité, nécessite un minimum de sens de l'attention et une certaine finesse de perception des autres.

Si le chef de mission n'a pas ces capacités naturellement, il doit s'obliger à charger un autre membre de l'équipe, d'une part à veiller à l'équilibre de base pour tous, d'autre part à "dépister" des conduites à risque ou de fuite, enfin à collectiviser tout ce qui gêne ou au contraire améliore la qualité de l'analyse du milieu perturbant.