

Les opérations du CICR sur le terrain : la question de la sécurité

par **Philippe Dind**

Toute réflexion sur la sécurité doit avoir comme but de préserver la neutralité, l'indépendance et l'impartialité de l'action humanitaire, condition *sine qua non* de l'aptitude du CICR à protéger et aider les victimes de conflit. Toute intervention humanitaire qui galvaude ces principes fondamentaux rencontre tôt ou tard la méfiance des populations à aider ou est condamnée à la paralysie.

Dans les vingt dernières années, des changements nombreux et significatifs sont intervenus aussi bien dans l'environnement conflictuel que dans l'institution elle-même. C'est ainsi que le nombre de collaborateurs expatriés du CICR et envoyés sur le terrain a décuplé pendant cette période et le nombre d'opérations conduites par le CICR également. Le nombre de collaborateurs nationaux s'est accru à peu près dans les mêmes proportions. Statistiquement, les probabilités d'incidents de sécurité sont donc aujourd'hui plus élevées. Par ailleurs, le style d'intervention du CICR s'est modifié. Plus souvent qu'auparavant, les délégués sont proches des hostilités. Par conséquent, les conditions d'action des délégués du CICR se sont fragilisées.

L'environnement conflictuel a lui aussi fortement évolué. Il est devenu banal d'affirmer, par exemple, que la chaîne de commandement des combattants s'est affaiblie au point qu'il est parfois difficile de distinguer entre

Philippe Dind est « délégué à la sécurité » de la Direction des opérations. Il a comme tâche d'assurer aux personnel sur le terrain des conditions de sécurité suffisantes pour leur permettre d'effectuer leur activité humanitaire. Auparavant, l'auteur a assumé différentes fonctions, tant au siège que sur le terrain.

forces armées et bandes de brigands. Cet ensemble de phénomènes rend nos méthodes de travail traditionnelles plus ardues. Le nombre d'interlocuteurs à contacter pour assurer le bon déroulement d'une opération s'est multiplié sans que pour autant la sécurité ne s'en trouve renforcée. Loin de là.

Cette évolution a amené le CICR à accorder une attention encore plus grande aux questions liées à la sécurité de ses actions sur le terrain. Les lignes qui suivent veulent en rendre compte.

Première ligne-force de la politique du CICR en matière de sécurité : le danger n'est pas exceptionnel pour un délégué. Il est bien souvent son environnement de travail et donc, un facteur à toujours prendre en compte dans les choix opérationnels.

Deuxième ligne-force : avant d'être technique, la sécurité est une question d'ordre politique. Aucune règle, aucune protection ne remplace l'établissement d'un réseau de contacts auprès de toutes les parties, afin qu'elles soient toutes convaincues de la neutralité, de l'impartialité et de l'indépendance du CICR. Dans la mesure où les responsables de troupes combattantes ont la perception d'un CICR « partisan », celui-ci devient potentiellement une cible. En revanche, la neutralité et, surtout, la perception de cette neutralité par les combattants — perception qui découle de l'indépendance et de l'impartialité de l'institution — sont pour les parties en conflit les meilleures garanties que le CICR ne les menace pas.

C'est dans cette double perspective qu'il faut comprendre et appliquer les règles de sécurité. Leur respect réduit le risque à un niveau acceptable, mais ne le supprime pas. En effet, pour les collaborateurs du CICR le danger est inhérent à ses conditions de travail. Vouloir le supprimer complètement reviendrait à priver l'institution de son champ d'action. Il s'en suit que :

- même dans les situations où l'environnement des collaborateurs du CICR comporte par définition de nombreux dangers, ils ne doivent jamais prendre de risques inconsidérés, ni chercher à s'interposer durant des combats. De l'audace ou la témérité ne résultent pratiquement jamais d'effets humanitaires positifs et durables ;
- le caractère dangereux de l'environnement de travail du collaborateur du CICR ne doit à aucun moment diminuer le sens de la responsabilité de ses décisions, à quelque niveau que ce soit.

C'est pourquoi tout incident doit être analysé et, si nécessaire, une investigation interne devra établir les facteurs liés au comportement des

délégués. Cependant, compte tenu des circonstances dangereuses du milieu de travail acceptées par les collaborateurs, ces enquêtes doivent prendre garde à ne pas accabler ni culpabiliser de manière inconsidérée les individus.

Le CICR face au risque

Les risques inhérents à l'exercice du mandat de l'institution varient selon les terrains d'opérations. La notion de sécurité sur le terrain recouvre aussi bien les situations conflictuelles que le banditisme ou la criminalité. Il est d'ailleurs parfois difficile de faire une claire distinction entre ces différents environnements dangereux. Les risques liés à la criminalité commune tendent cependant à augmenter et à se multiplier.

Définition du risque

Le risque est composé de deux éléments :

- le danger lui-même (ou « menace »), défini par sa nature (vol, enlèvement, bombardement...) et la gravité de ses conséquences (humaines, opérationnelles ou matérielles);
- la probabilité d'occurrence de l'événement dangereux.

C'est la composition de ces deux éléments qui caractérise le risque lui-même.

En général, les mesures de sécurité tendent à :

- empêcher les accidents majeurs de se produire, en supprimant les possibilités d'occurrence. Il s'agit donc de faire disparaître la cible (exemple : suppression des transferts de cash, absence d'expatriés dans les zones considérées comme *off limits*, interdiction des déplacements par route en cas de danger de mines, etc.);
- ou réduire les risques, soit par des mesures dissuasives de protection (périmètre protégé, gardes, abris contre les bombardements, etc.), soit par la mise en place de mesures préventives conduisant au respect de l'action du CICR, de son personnel et de ses biens (négociations avec les parties, utilisation de l'emblème, système de notification, etc.);
- et limiter les conséquences de l'incident, s'il vient à se produire (évacuation médicale, assurances, etc.).

Quelles que soient les mesures prises pour le réduire, il reste toujours sur les terrains d'action CICR un « risque incompressible » — ou résiduel

— auquel les expatriés doivent accepter de faire face. Ce constat ne doit pas être considéré comme un manque de détermination à assurer la sécurité, bien au contraire : le fait qu'une partie du risque soit considérée comme « incompressible » signifie que tout est fait pour le diminuer le plus possible.

Les risques d'un certain niveau ne seront acceptés que si l'impact humanitaire de l'action le justifie ; en tout temps doit exister un équilibre entre risque et impact attendu. Cette règle est valable aussi bien pour une action dans un pays tout entier, que pour l'activité journalière de l'expatrié. Il ne s'agit pas ici d'être quantitatif, mais qualitatif, et de se poser régulièrement la question suivante : l'impact de l'action qui va être entreprise vaut-il le risque pris ? Si la réponse est négative, le renoncement à l'action, ou son report, doit être considéré. On notera que la notion d'impact ne doit pas être prise uniquement dans sa dimension immédiate (distribution de nourriture, par exemple), mais aussi dans une vision à long terme (mission d'évaluation, par exemple), et l'on ne prendra pas de risques pour des motifs de présence ou de « concurrence ».

Engagement volontaire des collaborateurs

Les collaborateurs expatriés et le personnel local du CICR sont engagés sur la base d'une volonté clairement exprimée d'accepter le risque résiduel incompressible. Sur cette base l'institution peut demander à chacun(e) une disponibilité pour n'importe quel théâtre d'opération.

Il peut cependant arriver que des expatriés aient des raisons bien précises de ne pas pouvoir envisager une certaine affectation. L'institution accepte une limitation si elle reste une exception, dans le temps et dans l'espace ; dans le cas contraire, le principe de la collaboration est remis en cause. En effet, le CICR doit pouvoir compter sur une polyvalence complète de tout son personnel s'il veut rester efficace. Il n'y a en principe pas de lieu pour lesquels seuls partent des « volontaires », ni de moment particulièrement dangereux réservé à ces mêmes volontaires. L'engagement d'un délégué est global.

Le niveau de risque assumé doit être le même pour tout le monde, qu'il s'agisse d'expatriés ou de collaborateurs nationaux. En particulier, un employé de délégation ne saurait être chargé d'une mission jugée trop risquée pour un délégué, sauf si sa nationalité, langue, ethnique, etc. constitue un facteur de sécurité. À l'inverse, un expatrié accomplira une mission plutôt qu'un collaborateur national au cas où sa qualité d'étranger est un élément de sécurité. L'on tiendra d'ailleurs toujours compte du fait qu'un employé de délégation peut être soumis à des pressions politiques

auxquelles échappe l'expatrié, que l'information confidentielle qu'il pourrait détenir peut devenir un facteur de risque pour lui, et qu'il n'a en général pas de possibilité d'être évacué, contrairement aux expatriés.

Responsabilité des chefs

La clé de voûte de la gestion de la sécurité au CICR réside dans la responsabilité totale de la hiérarchie opérationnelle à ce sujet, et ceci d'un bout à l'autre de la chaîne, du directeur des opérations, qui dispose, dans le cadre du Conseil exécutif, du pouvoir d'engager le CICR sur un nouveau théâtre de conflit, au délégué terrain qui décide lui-même de poursuivre ou de renoncer à un déplacement lorsqu'il fait face à des risques imprévus.

Dans ce cadre, c'est le chef de délégation qui joue le rôle central. Il est en particulier chargé de :

- garantir la cohérence des mesures prises, en assurant notamment l'acceptation du CICR sur les plans politique et opérationnel ;
- anticiper les dangers, en s'informant et faisant circuler l'information ;
- rédiger les règles de sécurité et faire régner la discipline ;
- lutter contre l'accoutumance, réagir en cas d'incident et rester à l'écoute de ses subordonnés ;
- préparer les plans d'urgence et/ou d'évacuation ;
- assurer la formation.

Il peut déléguer la gestion de ce dossier, mais en aucun cas ne peut se décharger de sa responsabilité.

Formation de tous

Le vecteur principal d'amélioration de la sécurité est constitué par un effort tout particulier et prioritaire en matière de formation, qui vise à créer un état de conscience permanent, à assurer la cohérence des mesures, à apporter les connaissances techniques et les compétences nécessaires à l'exercice des responsabilités de chacun dans ce domaine.

La formation :

- s'adresse aux collaborateurs expatriés comme aux employés locaux ;
- est adaptée aux contextes et aux dangers spécifiques que chacun doit affronter ;

- est ciblée en fonction des responsabilités effectives ;
- a lieu au siège et dans les délégations.

Des cours généraux sont organisés pour les nouveaux expatriés (comment passer un poste de contrôle (*check-point*), ou s'informer sur la situation de sécurité, etc.) et pour les cadres opérationnels (p. ex. rédiger des règles de sécurité, réagir aux incidents).

Des cours spécifiques sont donnés aux responsables fonctionnels. Ainsi les administrateurs apprennent, par exemple, à organiser des transferts de fonds, les constructeurs à créer un abri et protéger les bâtiments contre les intrusions, les convoyeurs à organiser les transports, etc.

Bref, la formation a pour finalité une amélioration des dispositions liées à la sécurité, tout en attirant l'attention de chacun sur les limites du mandat du CICR, de façon à éviter les prises de risque qui iraient au-delà (comme l'interposition, ou la présence en première ligne).

Les sept piliers de la sécurité

Les sept éléments qui vont suivre sont les principes sur lesquels le CICR établit sa sécurité sur le terrain. Les premiers sont spécifiques au CICR, et les derniers sont mis en pratique par n'importe quelle organisation ou multinationale pour la protection de son personnel. L'importance accordée à chacun de ces éléments dépend des différentes menaces. Il est en particulier évident que la mise en place de protections actives ou passives (pilier n° 7) dépendra entièrement de la situation locale.

1. L'acceptation du CICR

La notion d'acceptation est à la fois primordiale et fondamentale pour le CICR. Afin de pouvoir agir, l'institution doit se faire accepter par les parties au conflit. L'acceptation est donc entièrement liée au mandat conféré au CICR par les États, au rôle d'intermédiaire neutre, au statut d'acteur humanitaire impartial et indépendant. Le CICR n'a pas de moyen de pression pour imposer son action, ses armes sont celles de la persuasion et de l'influence. Sous cet angle, la vulnérabilité est, paradoxalement, une protection.

C'est donc à travers la compréhension de l'action du CICR, de son rôle, en particulier d'intermédiaire neutre, que les parties au conflit vont accepter sa présence et ses modalités de travail. Les moyens pour le CICR d'arriver à cette acceptation sont la négociation, la projection d'une image

cohérente et la diffusion du droit international humanitaire et des Principes fondamentaux, qui doivent se faire à tous les niveaux: en effet, l'éclatement de la société, l'apparition de chefs de guerre et de mafias rend indispensable d'assurer l'acceptation du CICR par tous ceux qui détiennent une part de l'autorité (et non seulement les autorités d'un État constitué).

Dans de nombreuses situations (mais pas toutes), deux moyens renforcent encore cette acceptation: la promotion des activités du CICR, consistant à les rendre les plus visibles possible, et une large information sur les activités via les moyens médiatiques locaux. La mise en œuvre de ces deux moyens ne se fera que s'ils concourent réellement à une meilleure sécurité.

Un autre facteur de sécurité est celui de l'acceptation par les expatriés de la culture dans laquelle ils évoluent. À travers la compréhension des valeurs, us et coutumes ils pourront agir de manière cohérente avec leur environnement. Il est indispensable de la comprendre pour s'adapter à une situation donnée et au fonctionnement spécifique d'une société, sans pour autant devoir s'y intégrer. Chaque expatrié est responsable de s'informer de la situation politique, sociale et culturelle du pays dans lequel il est affecté, notamment par des lectures, et d'y consacrer le temps nécessaire; des comportements inadaptés peuvent conduire insidieusement le CICR dans une position difficile. Enfin, la compréhension du mode de fonctionnement et de raisonnement des éléments armés dans les terrains d'opérations sont indispensables pour adapter les mesures de sécurité au danger environnant.

2. *L'identification*

Ce deuxième pilier est un corollaire de l'acceptation. Le rôle spécifique du CICR pouvant être considéré comme accepté, il y a lieu d'identifier l'institution en tant que telle. Cette identification est basée sur l'usage de l'emblème de la croix rouge. En fait, afin de se distinguer d'autres acteurs «humanitaires» qui abusent ou non de cet emblème, le CICR utilise un logo consistant en une croix rouge entourée d'un double cercle noir dans lequel est écrit «Comité international Genève». Sur les véhicules, on utilise le drapeau, qui attire particulièrement l'attention, dans les circonstances délicates, tout en prenant garde à ne pas banaliser ce moyen de protection.

La notification des bâtiments ou des déplacements à toutes les parties au conflit est un complément à l'identification visuelle. Face aux méthodes de guerre moderne permettant la destruction d'un objectif bien avant d'en

avoir un contact visuel, elle se trouve être la seule protection efficace. Ceci est particulièrement important pour l'aviation, où la notification est un complément indispensable au plan de vol obligatoire.

Enfin, il existe des moyens techniques spéciaux, comme le feu bleu ou les répondeurs radar, pour permettre l'identification des bateaux et des aéronefs sanitaires¹.

3. *L'information continue*

Comme dans toute situation de danger, l'information est un élément fondamental de la sécurité. Une information fiable permet d'anticiper et de réagir correctement, notamment par rapport à l'évolution d'une situation, ou aux risques encourus pendant les déplacements. Elle doit donc circuler dans tous les sens : de haut en bas et de bas en haut, ainsi qu'avec les collègues CICR et les interlocuteurs non CICR.

Tout le personnel terrain, expatriés et *field-officers*, doit avoir le réflexe permanent et répétitif de récolter et de transmettre un maximum d'informations sur la situation de sécurité, qu'elle soit du domaine du passé, de l'immédiat, ou des tendances. Tous les incidents doivent en particulier faire l'objet d'un rapport, oral ou écrit suivant leur importance, de façon que la délégation puisse prendre des dispositions pour les éviter, ou en anticiper de plus graves. On fera en particulier attention aux signes de dégradation, auxquels il ne faut jamais s'habituer, de façon à ne pas repousser inconsciemment le seuil de tolérance du danger.

L'information doit remonter jusque vers les responsables de délégation qui feront eux-mêmes rapport au siège, avec commentaires, analyse et description des conséquences ou mesures prises par la délégation.

Le siège, quant à lui, informera le terrain de tout élément porté à sa connaissance et pouvant avoir un effet sur la sécurité (évolution de la situation politique, réaction possible à des négociations en cours, informations obtenues d'autres acteurs humanitaires, évolution de la situation militaire, les rôles joués par des pays voisins ou plus lointains et par les grandes organisations internationales).

Le chef de délégation transmet les éléments généraux qu'il reçoit et organise les échanges d'informations à l'intérieur de la délégation, incluant les employés nationaux, qui non seulement ont droit à l'information,

¹ Voir *Règlement relatif à l'identification*, Annexe I au Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 pour la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I).

mais sont une source très importante de données locales ou d'évolution d'ambiance.

En ce qui concerne l'échange d'informations avec des entités non CICR, une ouverture aussi grande que possible est indispensable. S'il est en effet un domaine où le CICR souhaite en apprendre le plus possible — mais aussi prévenir les incidents pouvant arriver à d'autres, et donc échanger très librement de l'information —, c'est bien le domaine de la sécurité. On prendra cependant garde à ne pas dépasser certaines limites liées à la confidentialité, par exemple ne jamais rechercher ni transmettre des informations de caractère militaire.

4. Les règles de sécurité spécifiques établies par chaque délégation

Les règles de sécurité en délégation dictent les comportements adéquats. Elles sont rédigées sous la responsabilité du chef de délégation et sont donc spécifiques à chaque pays. Si nécessaire, les sous-délégations doivent également édicter des règles de sécurité relatives à la situation locale. Les règles sont contresignées par chacun à son arrivée sur le terrain, qui recevra à cette occasion un briefing explicatif. Le chef de délégation a pour responsabilité de faire respecter ces règles, et leurs violations conduisent à des sanctions, qui peuvent aller jusqu'à un renvoi du CICR suivant la gravité. Les règles ne doivent codifier que le nécessaire, et laisser une marge de manœuvre à chaque individu: elles ne se substituent pas aux responsabilités que chacun doit assumer par rapport à lui-même et à ceux que ses décisions concernent.

Les règles sont aussi brèves que possible tout en restant complètes. En effet, il est très important que tous les sujets soient touchés, mais que seul l'essentiel soit dit, de façon à leur laisser tout leur impact. Elles seront adaptées continuellement à la situation et couvriront tant les actions préventives que les réactions en cas d'incident.

5. La personnalité des collaborateurs

Sur le terrain, la sécurité du CICR s'appuie fortement sur la personne des collaborateurs dont deux qualités essentielles doivent être la responsabilité et la solidarité.

Face à des situations à risque ou menaçantes, dans une conjoncture difficile, la sécurité de plusieurs peut dépendre des réactions et de l'attitude d'un seul. Celles-ci reposent certes sur la personnalité et la résistance physique et psychique, mais surtout sur le sens de la responsabilité de chacun. Par ailleurs, la personnalité de l'individu fait moins appel à

un équilibre physique et psychique hors du commun qu'à une bonne connaissance de soi, à une lucidité sereine et à l'acceptation d'une fragilité éventuelle qui pourrait se révéler en cours de mission. À cet égard, découvrir, confronté à l'action, qu'on n'est pas « fait pour le job » et renoncer, c'est faire preuve de courage et de responsabilité.

De même, c'est être responsable que de maintenir une bonne hygiène de vie en délégation. Si l'affaiblissement de la résistance aux dangers est normale, il faut combattre la fatigue et la tension nerveuse et maintenir sa forme physique et psychique en s'assurant une alimentation saine, un sommeil suffisant et des périodes de détente, plutôt qu'en recourant à l'alcool et aux médicaments. L'usage de drogue et autres produits illicites est totalement interdit.

Si, en dépit de cette discipline et des efforts consentis, le pressentiment de la mort, le désespoir et la peur, ou au contraire un sentiment d'euphorie et d'invulnérabilité devaient s'imposer, il importe d'en prendre conscience et de s'en ouvrir franchement entre collègues ou au chef de délégation. Face au danger, ces réactions peuvent être normales. Elles jouent un rôle utile d'avertissement et de régulateur. Reconnues et transmises, elles s'atténuent rapidement. Ignorées et tuées, elles font prendre des risques à chacun.

C'est dans ce sens que la solidarité est fondamentale. La résistance de chacun fluctuant selon les circonstances, et en fonction des perceptions et de sensibilités individuelles, il importe de s'entraider dans les délégations et en cours d'opérations. Le partage des préoccupations et des émotions reste le moyen le plus efficace pour renforcer l'équilibre personnel.

6. Les télécommunications

En matière de sécurité, les télécommunications jouent un rôle important pour transmettre les informations et les notifications, suivre et contrôler les déplacements sur le terrain, signaler une détérioration de la situation, ou encore gérer une éventuelle crise.

Les moyens mis à disposition sont adaptés à la situation, en qualité comme en quantité :

- technologie moderne, fiable, doublée par un matériel capable de fonctionner indépendamment de l'infrastructure du pays et dont la maintenance est assurée par le CICR ;
- réseau correspondant à la situation géographique, avec un personnel CICR sur place pour le concept et le développement ;

- instauration de permanences d'écoute radio en fonction des circonstances ;
- formation des utilisateurs facilitée par une standardisation aussi générale que possible.

7. *Les mesures de protection actives ou passives*

Qu'elles soient actives ou passives, des mesures de protection ne sont prises que s'il n'existe aucun autre moyen d'assurer la sécurité. Ces situations ont malheureusement tendance à se multiplier, et sont principalement de deux ordres :

a) Face au risque d'attaques indiscriminées contre la population civile, le CICR n'a plus la possibilité d'être distingué. À titre préventif, les délégations choisiront des bâtiments peu exposés et équipés d'installations de protection passive, essentiellement d'abris contre les tirs ou les bombardements. Des mesures de protection individuelles, tel le port d'un gilet pare-balles, ne sont en principe pas prévues, d'une part, parce que le CICR n'admet pas que son personnel soit pris pour cible et, d'autre part, parce qu'il ne souhaite pas que ses collaborateurs prennent des risques plus élevés du fait qu'ils s'estiment protégés.

En tout état de cause, ces moyens resteront autant que possible discrets, et ne seront jamais d'aspect militaire.

b) Dans un environnement de criminalité/banditisme, les collaborateurs expatriés CICR sont à la même enseigne que n'importe quel étranger vivant dans le pays. L'emblème ne protège plus. La vulnérabilité devient un facteur de risque, et les délégations adopteront une approche de « cible dure », en utilisant les moyens de protection classiques, qu'il s'agisse de barrières physiques, d'alarmes, de gardes, etc.

Les escortes armées entrent également dans cette catégorie, mais doivent rester tout à fait exceptionnelles et uniquement sur décision du siège².

² Conformément à la résolution 9 — Protection armée de l'aide humanitaire — du Conseil des Délégués (Genève, 1995), *RICR*, n° 817, janvier-février 1996, pp. 159-160.

Conclusion

La qualité des éléments de sécurité peut être comparée à la solidité d'une chaîne : c'est le maillon le plus faible qui détermine la résistance de l'ensemble.

La sécurité sur le terrain ne peut donc être assurée que grâce à la cohérence entre ces sept piliers. Le chef de délégation est le garant de leur respect par tous ses collaborateurs.
