

La sécurité des opérations du CICR : la sécurité du personnel dans les conflits armés et les situations de violence interne

Patrick Brugger*

Patrick Brugger est le délégué à la sécurité au sein de la Direction des opérations du CICR. Sa mission est de veiller à ce que le personnel du terrain soit en mesure de mener ses activités humanitaires dans des conditions de sécurité satisfaisantes. Auparavant, l'auteur a assumé différentes fonctions, tant au siège que sur le terrain.

Résumé

Il est de plus en plus dangereux de conduire des activités humanitaires, surtout dans les zones de conflit. Toute organisation humanitaire rencontre de graves problèmes de sécurité, ce qui constitue une menace pour son personnel et nuit aux activités dont les victimes de conflits armés et d'autres situations de violence armée ont cruellement besoin. Le présent article présente l'approche générale du CICR en matière de sécurité et décrit les piliers de la politique de sécurité que l'institution applique sur le terrain pour assurer la protection de son personnel.

Le monde semble présenter aujourd'hui plus de dangers qu'autrefois pour le personnel humanitaire¹. Si les actes de violence commis à son encontre ont diminué après 1996, ils ont de nouveau augmenté entre 2003 et 2005 et la situation ne semble pas près de s'améliorer. Les conditions générales de sécurité se sont clairement détériorées dans certains contextes, tels que l'Afghanistan, l'Algérie, le Liban, le Pakistan, la Palestine, la Somalie, le Soudan, le

* La version originale anglaise de cet article a été publiée sous le titre "ICRC operational security: staff safety in armed conflict and internal violence", dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 91, N° 874, juin 2009, pp. 431-445.

¹ Un rapport conjoint de l'Overseas Development Institute (Royaume-Uni) et du Center on International Cooperation (Université de New York, États-Unis d'Amérique), qui rassemble des données sur la violence à l'encontre du personnel humanitaire, analyse comment la perception de l'augmentation des risques a donné lieu à de nouvelles mesures de sécurité et de nouvelles approches en matière de conception des programmes. Depuis 1997, le nombre d'actes de violence graves (meurtres, enlèvements et attaques armées causant des blessures sérieuses) commis à l'encontre des travailleurs humanitaires a plus que quadruplé. De 1997 à 2008, on a signalé 792 actes de violence graves à l'encontre du personnel humanitaire, qui ont fait 1618 victimes et 711 morts. C'est en Afghanistan, en Somalie et au Soudan (Darfour) – trois pays où ont eu lieu plus de 60 % des incidents – que la violence est la plus répandue. La plupart des travailleurs humanitaires victimes d'actes de violence sont pris délibérément pour cibles à des fins politiques et/ou économiques et non exposés par hasard à la violence. Voir Abby Stoddard, Adele Harmer et Victoria DiDomenico, *Providing Aid in Insecure Environments: 2009 Update*, Humanitarian Policy Group, Policy Brief n° 34, avril 2009, disponible à l'adresse suivante : http://www.cic.nyu.edu/Lead%20Page%20PDF/HPG_2009%20.pdf (consulté le 20 avril 2009).

Tchad et le Yémen². Les conflits armés ont en outre tendance à se polariser et à se radicaliser. Les organisations humanitaires et leur personnel sont particulièrement exposés au risque d'être rejetés (étant perçus, dans certains contextes, comme alignés sur le gouvernement ou un groupe d'opposition) ou instrumentalisés (l'action humanitaire étant considérée comme un des moyens employés pour gagner le soutien de la population).

Plusieurs raisons expliquent cette situation : le fait que la limite entre les actions de type politique, militaire et humanitaire est de plus en plus floue, jetant le doute sur la neutralité et l'indépendance du travail humanitaire³ et réduisant les possibilités d'action ; les diverses conséquences de la « guerre mondiale contre le terrorisme », ainsi que le changement d'identité et l'internationalisation de certains groupes armés⁴ ; l'augmentation du nombre de guerres asymétriques menées par des forces armées très bien organisées contre des adversaires ne disposant pas des mêmes moyens⁵ ; la régionalisation des conflits et du banditisme ; ou l'idée négative que se font certaines parties prenantes de l'action humanitaire. Ces phénomènes sont inquiétants et confirment l'idée qu'il est de plus en plus dangereux de conduire des activités humanitaires, surtout dans les zones de conflit.

Certes la violence n'est pas inconnue du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), mais elle vise aujourd'hui davantage le personnel humanitaire, de plus en plus souvent d'ailleurs pour des raisons politiques⁶ plutôt qu'à des fins économiques (menaces, vols qualifiés, pillages de voitures, braquages). Néanmoins, les incidents du second type restent les plus fréquents et sont généralement analysés comme étant liés aux ressources, ce qui signifie que « ce que nous possédons » représente un plus grand danger que « ce que nous sommes ». Les menaces ou les actes de violence politique ciblés, tels que les embuscades, les attaques directes et les enlèvements, ont toutefois un impact plus fort, car ils témoignent de la réticence d'une partie à un conflit à accepter une organisation humanitaire. Alors que le nombre de collaborateurs du CICR sur le terrain et le volume des opérations n'ont cessé d'augmenter ces dernières années⁷, le nombre annuel d'incidents de sécurité touchant le CICR est resté stable⁸. L'enlèvement de trois collaborateurs du CICR aux Philippines le 15 janvier

² Au Darfour, le CICR a été touché par quelque 30 incidents de sécurité en 2006 et le même nombre en 2007 (sur un total de 100 incidents le concernant chaque année dans le monde), soit moins que d'autres organisations, si l'on tient compte de la plus grande exposition du CICR due à ses déplacements sur le terrain, au fait que son personnel voyage plutôt par route que par les airs et à l'étendue géographique de sa présence.

³ Voir Pierre Krähenbühl, « The ICRC's approach to contemporary security challenges : A future for independent and neutral humanitarian action », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 86, N° 855, septembre 2004, pp. 505-514. Résumé en français (« La stratégie du CICR face aux défis contemporains en matière de sécurité : un avenir pour l'action humanitaire neutre et indépendante ») disponible à l'adresse suivante : <http://icrc.org/web/fre/sitefre0.nsf/html/66DHE5> (consulté le 22 octobre 2009).

⁴ Des groupes internationaux et transnationaux souvent affiliés à Al-Qaïda, par exemple le « Groupe salafiste pour la Prédication et le Combat » (GSPC) devenu « Al Qaïda au Maghreb islamique » (AQMI), ou « Al Qaïda dans la péninsule arabique ».

⁵ Voir Toni Pfanner, « Les guerres asymétriques vues sous l'angle du droit humanitaire et de l'action humanitaire », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 87, N° 857, mars 2005, pp. 259-288.

⁶ Des attentats perpétrés, par exemple, contre : le HCR à Alger en décembre 2007 (l'attentat a conduit à la formation d'un Groupe indépendant sur la sûreté et la sécurité, présidé par Lakhdar Brahimi – voir Groupe indépendant sur la sûreté et la sécurité du personnel et des locaux des Nations Unies dans le monde entier, *Towards a Culture of Security and Accountability: Report of the Independent Panel on Safety and Security of UN Personnel and Premises Worldwide*, 9 juin 2008, disponible à l'adresse suivante : http://www.humansecuritygateway.info/documents/UN_panelonsafety_9Jun08.pdf (consulté le 21 avril 2009) ; MSF-NL en Somalie en janvier 2008 ; Plan International, une ONG œuvrant pour les enfants, au Pakistan en février 2008 ; le Comité international de secours en Afghanistan en août 2008.

⁷ Actuellement, le CICR, présent en permanence dans plus de 60 pays, mène des opérations dans près de 80 pays et compte 12 473 employés (1 542 expatriés et 10 931 collaborateurs nationaux).

⁸ Au sein de l'institution, les incidents de sécurité s'entendent des événements pouvant constituer une menace pour l'intégrité physique ou mentale du personnel et pouvant avoir des conséquences sur les opérations.

2009 a rappelé que de graves incidents de sécurité peuvent survenir dans n'importe quelle zone de conflit⁹.

Cette évolution a conduit le CICR à mettre encore davantage l'accent sur la sûreté et la sécurité de son personnel et de ses opérations sur le terrain. Les lignes qui suivent présentent l'approche générale de l'institution en matière de sécurité.

Enjeux et approches

Le CICR s'efforce en toutes circonstances de concilier son ambition opérationnelle, consistant à apporter un soutien aux victimes de conflits et aux personnes vulnérables, avec sa responsabilité à l'égard de son personnel. Par conséquent, il doit évaluer chaque opération et ses répercussions sur le plan humanitaire au regard des risques encourus. Le CICR vise à être prévisible et transparent, à dire ce qu'il fait et à faire ce qu'il dit. Pour préserver sa capacité d'action en utilisant un mode opératoire compris et partagé, il tisse un réseau de contacts avec l'ensemble des parties à un conflit. Les acteurs à mobiliser pour assurer le bon déroulement d'une opération sont aujourd'hui plus variés et plus nombreux, et il peut être difficile, voire impossible, d'entrer en contact direct avec certains d'entre eux.

Dans un monde de plus en plus interconnecté, les exigences d'indépendance politique et de neutralité dépendent de la capacité d'analyse, de mobilisation et de communication du CICR, ainsi que de sa compréhension de la vision que d'autres ont de son indépendance aux niveaux local, régional et mondial. En toutes circonstances, il doit prendre en considération la façon dont il est perçu, l'image qu'il projette au travers de son action et du comportement personnel et professionnel de ses collaborateurs.

La gestion de la sécurité incombe aux responsables des opérations sur le terrain. Le CICR ne fait aucune distinction entre la gestion de la sécurité et la conduite des opérations. Son approche en matière de sécurité est de type «gestion des risques», l'accent étant évidemment mis sur la prévention. Elle est complétée par la «gestion des incidents» une fois qu'ils se sont produits. Le CICR en tire des enseignements et met en place des «meilleures pratiques». Bien que les risques aux niveaux local, régional et mondial soient liés, l'approche du CICR en matière de gestion de la sécurité repose sur un mode décentralisé d'initiative, de décision et de responsabilité en matière de sécurité sur le terrain : le chef de délégation décide et met en œuvre les mesures de sécurité adaptées à l'environnement général et au contexte dans lequel la délégation travaille. La cellule sécurité et stress joue un rôle consultatif¹⁰.

Le personnel de terrain exerce cette large autonomie à l'intérieur d'un cadre institutionnel clairement défini, constitué de trois éléments : le mandat du CICR, ses principes et son concept de sécurité. Sur le terrain, chaque délégation évalue son environnement de sécurité en fonction de la situation et en se fondant sur le cadre de référence de l'institution, à savoir les «piliers de la sécurité». En outre, aujourd'hui, la gestion de la sécurité consiste à développer des méthodes qui sensibilisent et préparent mieux à des dangers nés à l'extérieur d'un contexte donné, mais néanmoins susceptibles de constituer une menace pour le CICR. Dans les situations où le CICR est appelé à diriger et à coordonner l'action du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge selon l'Accord de Séville, il lui incombe d'établir, d'organiser et de maintenir un cadre de sécurité pour les composantes du Mouvement s'inscrivant dans une approche concertée de celui-ci¹¹.

⁹ Pour les faits les plus récents, voir le site Internet du CICR (<http://icrc.org/fre>).

¹⁰ Dans les domaines du soutien aux opérations, de la formation, du suivi de la situation et de la politique de sécurité.

¹¹ L'article 6.1.2(A)(c) de l'Accord sur l'organisation des activités internationales des composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Accord de Séville) (Séville, 26 novembre

Les risques pour la sécurité

Compte tenu de la nature de sa mission, le CICR a choisi de faire de l'insécurité un élément permanent de sa politique opérationnelle. L'évaluation des risques et des menaces est une étape à part entière dans l'établissement d'une stratégie opérationnelle. Le danger fait partie intégrante du quotidien de chaque délégué : il est souvent caractéristique de l'environnement de travail et détermine les choix opérationnels. Les risques inhérents à l'exercice du mandat de l'institution varient en fonction des théâtres d'opérations.

Le concept de sécurité sur le terrain recouvre aussi bien les situations de conflit que le banditisme ou la criminalité. En effet, il est souvent difficile d'établir une distinction claire entre ces deux environnements.

Définition du risque

Le risque réunit trois composantes :

- le danger (ou la «menace») en soi, défini par sa nature (vol, enlèvement, bombardement, etc.) ;
- les possibilités d'occurrence de l'événement dangereux dans le temps (risque imminent, à long terme ou permanent) ;
- les conséquences néfastes (sur les plans humain, opérationnel ou matériel).

La politique du CICR est de réduire le risque à un niveau minimum, sachant qu'il n'est pas possible de le supprimer complètement. C'est ce risque résiduel incompressible qui sous-tend l'approche du CICR en matière de sécurité et que les membres du personnel sont tenus d'accepter.

Un risque d'un certain niveau ne sera accepté que si l'impact humanitaire de l'action le justifie ; en tout temps, il doit exister un équilibre entre le risque qu'entraîne une action et l'impact attendu. Il est important d'évaluer les effets des activités opérationnelles du point de vue qualitatif plutôt que quantitatif 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, il faudrait en principe renoncer à l'opération, la reporter ou l'interrompre.

Même dans les situations comportant de nombreux dangers, le personnel du CICR ne doit jamais prendre de risques inconsidérés, ni tenter de s'interposer entre les parties lors des hostilités. Il ne peut œuvrer convenablement et efficacement que s'il y a au moins une trêve temporaire ou que les combats se sont calmés. Les risques deviennent plus importants quand les délégués se montrent imprudents, comptent trop sur la chance ou estiment que le danger est banal, fait partie de la routine ou représente un défi à relever. Par ailleurs, des mesures de sécurité inadéquates, excessives ou n'ayant pas fait l'objet d'un réexamen – probablement justifiées en d'autres temps mais conservées inutilement – peuvent paralyser une opération ou conduire à des décisions comportant des facteurs de risques supplémentaires.

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

1997) stipule que dans les situations où le CICR agit en tant qu'institution directrice, il a la responsabilité spécifique « [d'] adopter et [de] faire appliquer toutes les mesures pouvant être nécessaires pour garantir dans toute la mesure du possible la sécurité physique des personnes engagées dans les opérations de secours sur le terrain ».

transferts de fonds, absence d'expatriés dans les zones considérées comme *off limits*, interdiction des déplacements par route en cas de danger de mines, etc.) ;

- réduire les risques, soit par des mesures dissuasives de protection (périmètre protégé, alarmes, gardes), soit par des mesures de précaution (image, attitude, discrétion) conduisant au respect de l'action du CICR, de son personnel et de ses biens ;
- limiter les conséquences de l'incident, s'il vient à se produire (évacuation médicale, assurances, etc.).

Les sept piliers de la sécurité

La sécurité dépend de l'action du CICR, de la façon dont l'institution est perçue et acceptée, du comportement individuel de ses collaborateurs, de sa capacité d'écoute, de dialogue et de communication – envers toutes les personnes engagées dans une situation de conflit armé ou de violence interne – et de sa capacité de projeter une image stable et cohérente.

Les sept piliers décrits ci-dessous constituent les principes sur lesquels le CICR a fondé sa «culture de la sécurité» sur le terrain¹². Le premier est spécifique au CICR, alors que les autres sont mis en pratique par la plupart des organisations et sociétés multinationales pour la protection de leur personnel. L'importance accordée à chacun de ces éléments dépend du type de menace rencontré.

L'acceptation du CICR

L'acceptation du CICR est le pilier principal, la composante essentielle du concept de sécurité sur le terrain. Dans les situations de conflit armé et de violence interne, c'est un élément fondamental et indispensable.

Afin de pouvoir agir, le CICR doit se faire accepter par les parties au conflit. Celles-ci accepteront sa présence et ses modalités de travail si elles comprennent son rôle d'institution exclusivement humanitaire (impartiale et indépendante), ainsi que l'objectif de son action et si une relation de confiance a été établie. Le CICR n'a pas de moyen de pression pour imposer son action, ses armes sont celles de la persuasion, de l'influence et de la crédibilité.

Il est indispensable de faire en sorte que le CICR soit accepté au moins par tous ceux qui influencent le cours d'un conflit. Toutefois, le morcellement de la société a entraîné une augmentation du nombre de protagonistes (chefs de guerre, réseaux transnationaux de terroristes et de mafias, groupes armés de résistance, mercenaires et forces paramilitaires), et il n'est pas facile d'évaluer dans quelle mesure ceux-ci acceptent le CICR.

Afin d'entrer en contact avec les différentes parties à un conflit, le CICR cherche à établir des moyens de communiquer avec ceux qui sont susceptibles de mal comprendre ou de rejeter son action. Il peut être difficile, voire impossible, d'avoir accès directement à certains extrémistes ; ces voies non traditionnelles de communication sont donc indispensables et représentent un moyen supplémentaire de développer des réseaux solides, étendus et diversifiés.

Dans le cadre de ses stratégies opérationnelles intégrées et de mobilisation, les moyens pour le CICR d'arriver à cette acceptation résident dans la pertinence de ses choix opérationnels, le dialogue, la négociation, la communication, la projection d'une image cohérente et la diffusion du droit international humanitaire et des Principes fondamentaux du Mouvement à tous les niveaux.

¹² Voir aussi Philippe Dind, « Les opérations du CICR sur le terrain : la question de la sécurité », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 830, 1998, pp. 359-370.

Dans de nombreuses situations, il existe deux moyens supplémentaires de renforcer cette acceptation : la promotion des activités du CICR en vue de faciliter leur compréhension et une large information sur ses activités via des vecteurs médiatiques. Il ne faudrait cependant utiliser ces deux moyens que s'ils conduisent réellement à une plus grande acceptation. Au fil du temps, c'est par l'action et le dialogue que l'acceptation se renforce, mais, dans l'intervalle, une part de fragilité et de vulnérabilité est inévitable. Les messages et les approches en matière de communication publique doivent être conçus et élaborés dans le cadre d'une stratégie intégrée qui tient compte des paramètres de sécurité s'appliquant à la communication aux niveaux local, régional et mondial.

Un autre facteur pouvant contribuer à l'acceptation est celui de la compréhension par les expatriés de la culture dans laquelle ils évoluent. S'ils connaissent bien la langue, les valeurs, les normes socio-culturelles ainsi que les us et coutumes du pays, ils peuvent agir de manière cohérente avec leur environnement. Cette connaissance est indispensable pour s'adapter à une situation donnée, concourir à faire accepter le CICR et contribuer au fonctionnement spécifique d'une société, sans pour autant devoir s'y intégrer. Une mauvaise compréhension du contexte et une conduite inappropriée en privé et dans le cadre professionnel peuvent compromettre l'acceptation et l'action du CICR.

L'identification

Une fois que son rôle spécifique a été accepté, le CICR doit pouvoir être identifié sans ambiguïté. Cette identification est basée sur l'usage des emblèmes de la croix rouge, du croissant rouge ou du cristal rouge. Afin de se distinguer d'autres organisations humanitaires, le CICR utilise un logo consistant en une croix rouge entourée d'un double cercle noir dans lequel est écrit «Comité international Genève». Les véhicules et bâtiments du CICR sont caractérisés par un signe protecteur ou un logo dont les dimensions varient selon le support ; dans les circonstances délicates, on utilise des drapeaux, car ils attirent particulièrement l'attention. Il faut toutefois prendre garde à ne pas banaliser ces moyens de protection¹³.

L'emblème ne permet pas, en tant que tel, de protéger le CICR. En toutes circonstances, l'attitude et le comportement de chaque délégué influe, de manière positive ou négative, sur la façon dont l'institution est perçue par la population locale et les parties au conflit et sur la crédibilité et la légitimité de l'emblème.

Pour compléter l'identification visuelle du CICR et faire en sorte qu'il n'y ait aucune ambiguïté, les bâtiments et les moyens de transport utilisés, ainsi que les déplacements des collaborateurs sur le terrain, sont communiqués à toutes les parties au conflit. Étant donné que les méthodes de guerre modernes permettent la destruction d'un objectif bien avant qu'un contact visuel ait été établi, la notification se trouve être la seule protection efficace. Cela est particulièrement important pour les aéronefs du CICR lors d'un conflit armé où une artillerie à longue portée est utilisée. Dans une telle situation, la notification est une précaution indispensable, à l'instar du plan de vol obligatoire et du formulaire de sortie sur le terrain.

Des tensions politiques sans précédent peuvent amener la délégation à redéfinir le niveau de visibilité de l'opération, afin de réduire l'exposition aux risques. Face à des problèmes de banditisme ou de criminalité, la discrétion est de mise. Le chef de délégation peut suggérer de déroger au principe d'identification (quand le niveau d'acceptation est insuffisant). Exceptionnellement, le CICR peut décider de ne pas faire usage de l'emblème. Il

¹³ Sur l'usage de l'emblème, voir Habib Slim, « La protection de l'emblème de la croix rouge ou du croissant rouge et la répression des abus », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 779, 1989, pp. 436-455.

peut aussi décider, à titre provisoire, d'utiliser d'autres signes de protection reconnus par les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels¹⁴.

L'information

L'information est un élément fondamental de la sécurité. Dans ce sens, la recherche et l'échange internes d'informations visent à faire mieux connaître le CICR et à lui permettre de mieux comprendre l'environnement où il travaille ainsi que les protagonistes qui entrent en jeu. L'utilisation d'informations fiables permet au CICR d'anticiper et de réagir correctement, notamment par rapport à l'évolution d'une situation ou aux risques encourus pendant les déplacements. L'information doit donc circuler dans tous les sens : de haut en bas et de bas en haut au sein des délégations, entre le siège et le terrain, entre les délégations, ainsi qu'entre les collègues du CICR et les interlocuteurs extérieurs.

Tout le personnel du terrain - expatriés ou employés de délégation - doit avoir le réflexe permanent de récolter et de transmettre des informations sur les questions de sécurité, qu'elles concernent le passé, la situation actuelle ou des tendances émergentes. Leur attitude est fondamentale : ils doivent faire preuve d'empathie, être dotés d'une grande capacité d'écoute, être attentifs aux dimensions d'ordre culturel et à l'information. Le personnel du terrain doit faire tout particulièrement attention aux signes ou indices de dégradation des conditions de sécurité, auxquels il ne faut jamais s'habituer afin de ne pas élever inconsciemment le seuil de tolérance au danger.

Les informations internes doivent faire l'objet d'un suivi, qui est du ressort du chef de délégation, de la personne qu'il a désignée et, en définitive, de chacun des collaborateurs. Il faut prendre garde à ne jamais rechercher des informations militaires et à ne jamais transmettre à des personnes non autorisées des renseignements obtenus grâce au rôle spécifique du CICR et à la confiance qu'on lui accorde en matière de confidentialité.

En cas d'incident de sécurité, les faits et les circonstances seront analysés pour déterminer, le cas échéant, dans quelle mesure la conduite des délégués a contribué à le déclencher. Il doit être décrit de manière détaillée dans un rapport écrit, afin que la délégation puisse prendre des dispositions pour empêcher que de tels incidents ne se reproduisent ou pour en prévenir de plus graves.

Le chef de délégation a la responsabilité de transmettre et d'échanger des informations aussi bien à l'intérieur de la délégation qu'entre les employés de délégation, le personnel des Sociétés nationales participant à une opération dirigée et coordonnée par le CICR et le personnel mis à disposition (dont les chauffeurs et l'équipage des aéronefs et des bateaux), qui non seulement ont le droit d'être tenus au courant de l'évolution de la situation, mais qui sont une source très importante de données locales ou d'évolution d'ambiance. Le chef de délégation doit faire en sorte que les familles du personnel expatrié du CICR soient également informées et avisées de toutes les décisions importantes ayant trait à la sécurité.

Le chef de délégation doit en outre favoriser l'échange d'informations au niveau régional avec les délégations voisines. Les conflits armés locaux, les parties engagées et leur impact sur les plans politique, militaire, économique et humanitaire ne s'arrêtent pas aux frontières d'un État.

En ce qui concerne l'échange d'informations relatives à la sécurité avec des organisations et instances non CICR, il est essentiel de faire preuve de la plus grande ouverture possible. En effet, s'il est un domaine où le CICR souhaite en apprendre le plus possible, et donc échanger des informations, c'est bien le domaine de la sécurité – en

¹⁴ Pour des questions et réponses au sujet de l'adoption de l'emblème additionnel, voir : <http://icrc.org/web/fre/sitefre0.nsf/html/emblem-questions-answers-281005> (consulté le 25 mars 2009).

observant toute la prudence voulue quand il s'agit de renseignements sensibles et confidentiels. Le CICR analyse en outre les incidents impliquant d'autres acteurs, afin d'en tirer des enseignements.

Parallèlement, le siège communique au terrain toute information lui parvenant qui pourrait avoir un effet sur la sécurité (menace mondiale, évolution de la situation politique, réaction possible à des négociations en cours, informations obtenues d'autres acteurs humanitaires, évolution de la situation militaire et, en particulier, rôles joués par des pays voisins ou plus lointains et par les grandes organisations internationales).

Les règles de sécurité

Les règles de sécurité à l'intention du personnel expatrié sont rédigées sous la responsabilité du chef de délégation et sont donc spécifiques à chaque pays. Les règles et procédures sont fondées sur une analyse de la situation et conçues en fonction des risques et des dangers. Elles doivent être révisées régulièrement à la hausse ou à la baisse en fonction de la situation. À son arrivée sur le terrain, ou quand il prend ses fonctions, chaque collaborateur signe un exemplaire de ces règles et reçoit, à cette occasion, un briefing explicatif. En cas de mise à jour importante de ce document, les collaborateurs doivent le signer à nouveau.

Il incombe au chef de délégation de faire respecter ces règles, dont les violations conduisent à des sanctions qui peuvent aller, dans les cas graves, jusqu'à un retour au siège ou à un renvoi du CICR. Les règles doivent laisser une marge de manœuvre à chaque personne : 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 devraient être aussi brèves que possible, mais complètes. Toutes les questions doivent être traitées, mais seul l'essentiel doit être dit, de façon à ce qu'elles aient un impact aussi fort que possible. Elles doivent être adaptées continuellement à la situation et couvrir tant les actions préventives que les réactions en cas d'incident.

Le CICR recommande que les règles de sécurité soient établies pour les employés de délégation en fonction du contexte. Tout employé à qui elles s'appliquent est également tenu de les signer. Dans les situations où le CICR est responsable de la direction et de la coordination d'une opération du Mouvement, le personnel des Sociétés nationales participantes est soumis aux mêmes règles de sécurité que le personnel expatrié du CICR¹⁵. La Société nationale hôte (ou «Société nationale opérante»), qui met en œuvre une action pour atteindre un objectif spécifique du CICR, est également soumise aux règles de sécurité du CICR.

La personnalité des collaborateurs

Sur le terrain, la sécurité du CICR dépend fortement des qualités personnelles de chaque collaborateur. Face à des situations dangereuses ou menaçantes, ou dans une conjoncture difficile, la sécurité de plusieurs peut dépendre des réactions, de l'attitude et de la capacité d'un seul à évaluer une situation, surtout s'il s'agit d'un supérieur hiérarchique. Ce qui fait un bon collaborateur, c'est sa personnalité et son niveau de résistance. Les membres du personnel doivent être dotés de compétences professionnelles, comprendre et accepter la mission de l'institution, et, partant, y adhérer. Ils doivent aussi faire preuve de plusieurs qualités essentielles, notamment le sens des responsabilités (par rapport à eux-mêmes et aux autres) et la solidarité. Chaque délégation élabore un document fixant les règles de conduite

¹⁵ Accord de Séville (voir note 11), art. 6.1.2(A)(c).

adaptées au contexte local, auxquelles chaque membre expatrié du CICR et employé de délégation est tenu de se conformer.

Se maintenir en forme, physiquement et mentalement, essayer de combattre la fatigue et la tension nerveuse et reconnaître ses propres limites sont des attitudes qui traduisent un sens des responsabilités. Il s'agit de faire preuve d'une certaine autodiscipline visant à maintenir une bonne hygiène de vie, notamment en s'assurant une bonne alimentation, un sommeil suffisant et des périodes de détente, plutôt qu'en recourant à l'alcool et aux médicaments. L'usage de drogues et autres substances illicites au regard de la législation nationale est interdit. En dépit de leurs efforts pour garder un mode de vie sain, certains collaborateurs sont en proie à la peur, au désespoir ou à des pressentiments de mort. Il est important d'en prendre conscience et d'en parler franchement entre collègues ou avec un responsable, afin d'éviter tout comportement à risque. Ces réactions sont fréquentes face au danger ; elles peuvent jouer un rôle utile en signalant le stress et en le régulant, mais elles sont également susceptibles de donner lieu à des comportements inadaptés. Reconnues et discutées, elles peuvent être surveillées et disparaître rapidement. Ignorées et refoulées, elles font prendre des risques inutiles. Il incombe donc à chaque collaborateur, et tout particulièrement à ses supérieurs, de créer un climat de confiance au sein de la délégation, afin que personne n'hésite pas à exprimer ses peurs et ses sentiments.

C'est dans ce sens que la solidarité est fondamentale. La résistance de chacun variant selon les circonstances et en fonction des perceptions et des sensibilités individuelles, il importe que les collaborateurs s'entraident et s'écoutent mutuellement au sein des délégations et au cours d'opérations sur le terrain. Parler de ses préoccupations et de ses émotions ouvertement, dans un esprit de tolérance, reste le moyen le plus efficace pour renforcer l'esprit d'équipe, maintenir le bien-être personnel et encourager le sens de la responsabilité.

Les télécommunications

La sécurité sur le terrain est largement tributaire de la performance du matériel et des réseaux de télécommunications. Néanmoins, le matériel ne constitue pas, en soi, un gage de sécurité. À terme, la sécurité revient à établir et actualiser les procédures d'utilisation des moyens de télécommunications, à former régulièrement le personnel pour qu'il les applique et à veiller à ce qu'elles soient rigoureusement respectées.

De nos jours, les acteurs humanitaires, dont le CICR, disposent d'un vaste choix d'outils technologiques : systèmes de radio HF et VHF, téléphones fixes et mobiles, satellites et réseaux informatiques. Combinés et adaptés aux contextes géographique¹⁶ et politique¹⁷, ces systèmes représentent une option sûre de couvrir les besoins 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 et gérer une éventuelle crise.

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

- technologie moderne, fiable, capable de fonctionner indépendamment de l'infrastructure du pays et dont la maintenance est assurée par le CICR ;
- personnel CICR sur place pour définir le concept et développer un réseau correspondant à la situation géographique et politique ;
- procédures claires et adaptées au contexte opérationnel ;

¹⁶ Le contexte «géographique» s'entend de l'environnement physique dans lequel le CICR travaille (montagnes, ville, campagne, plaine, etc.).

¹⁷ Le contexte «politique» s'entend des éléments suivants : autorisations délivrées par les autorités, importation de matériel, contexte du conflit (banditisme, utilisation de la technologie par les belligérants, etc.).

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

Les mesures de protection

Les mesures de protection servent à renforcer les autres piliers de la sécurité. Elles comprennent toute disposition ou mesure prise pour renforcer la sécurité du personnel, des bâtiments, des infrastructures et des opérations du CICR. Elles peuvent être actives (par ex. recours à des gardes) ou passives (par ex. renforcement des bâtiments). Toutefois, si la situation vient à empirer, aucune de ces mesures ne constitue un gage absolu de sécurité. Le CICR est accoutumé aux situations qui se détériorent, et chacune présente des particularités qui lui sont propres. Néanmoins, certains éléments sont communs à toutes les situations à haut risque, qui sont principalement de deux ordres :

- Attaques indiscriminées – Dans ces situations, le statut spécial du CICR ne lui confère pas une protection efficace. À titre préventif, on prêtera une attention particulière au voisinage (en s'établissant à distance des établissements officiels et des installations militaires), dans des bâtiments peu exposés et à la structure solide. Des mesures de protection passives sont prises – notamment films de protection anti-éclats pour les vitres (3M), pièces sécurisées, murs de sacs de sable et abris contre les tirs (d'artillerie) ou les bombardements.
- Criminalité / banditisme – Dans ces situations, les collaborateurs expatriés du CICR sont logés à la même enseigne que n'importe quel étranger vivant dans le pays. Le moyen permettant de les identifier (l'emblème) et les notifications ne leur confèrent plus aucune protection. La vulnérabilité devient un facteur de risque : les délégations adopteront une approche de « cible dure », en utilisant les moyens de protection classiques, qu'il s'agisse de barrières physiques (portes, grillages et murs d'enceinte), de détecteurs de mouvement, d'alarmes, de gardes, etc. Elles doivent se faire discrètes, et, à cette fin, réduire leur visibilité (aucun logo, véhicules banalisés) et la prévisibilité de leurs mouvements (horaires irréguliers, itinéraires variés). Afin d'accroître la vigilance et de contrecarrer les plans des agresseurs potentiels, des mesures de surveillance et de contre-surveillance peuvent être employées pour savoir si le CICR est lui-même observé.

Dans certaines situations¹⁸, des vies humaines ne peuvent être sauvées qu'en recourant à une escorte armée, dont le refus entraînerait la paralysie des activités humanitaires et risquerait de causer la mort des victimes. En pareil cas, le principe d'humanité oblige les composantes du Mouvement à évaluer soigneusement la situation, à tâcher de trouver la solution la meilleure et, dans certaines circonstances, à accepter de modifier leurs méthodes de travail habituelles.

Il n'en reste pas moins que l'emploi d'une escorte armée risque de ternir l'image du Mouvement dans son ensemble, tant à court terme qu'à long terme, et de compromettre durablement l'acceptation de l'emblème et les possibilités d'accès et d'action d'autres composantes du Mouvement dans la même région. En d'autres termes, la protection armée peut certes aider à faire passer un convoi d'assistance, mais en compromettant finalement l'ensemble de l'opération. La protection armée ne peut donc être employée qu'à titre exceptionnel¹⁹.

¹⁸ Les situations où le banditisme prévaut.

¹⁹ Voir *Rapport du CICR et de la Fédération sur la question de la protection armée de l'assistance humanitaire*, extrait du document de travail préparé conjointement par la Fédération internationale et le CICR pour le Conseil des délégués, Genève, 1^{er} et 2 décembre 1995, disponible à l'adresse suivante : <http://www.icrc.org/web/fre/sitefre0.nsf/html/5FZFE6> (consulté le 25 mars 2009).

La mise en oeuvre du concept de sécurité sur le terrain

Rôles et responsabilités

Le terrain

La sécurité du CICR repose sur la responsabilité collective et solidaire de la hiérarchie opérationnelle, à tous les niveaux : du directeur des opérations, qui dispose du pouvoir d'engager le CICR sur un nouveau théâtre d'opérations²⁰, aux collaborateurs, qui décident eux-mêmes de poursuivre une mission sur le terrain ou d'y renoncer lorsqu'ils se trouvent face à des risques imprévus. Ce partage des responsabilités est un élément essentiel qui, pour le CICR, joue un rôle important dans la sécurité de son personnel.

Le chef de délégation joue le rôle central en décidant de la direction, de la conduite et de la gestion des opérations. C'est à son niveau que se situent l'initiative et la responsabilité de la définition de l'action, des objectifs et de la mise en œuvre des stratégies. Il assume la responsabilité première de l'analyse de la situation, de l'intégration des paramètres de l'action et de la sécurité, et du suivi de l'évolution des indicateurs pertinents. Il doit en outre :

- garantir la cohérence du cadre sécuritaire basée sur le concept des sept piliers, (en veillant notamment à ce que le CICR soit accepté aux niveaux politique et opérationnel) et, le cas échéant, adapter ces dispositions ;
- garantir que les expatriés consacrent le temps et les efforts nécessaires à une bonne compréhension de la situation et de la culture locale ;
- accepter d'être à l'écoute des employés de délégation et de consulter les sources locales, notamment la Société nationale opérante ;
- anticiper les dangers et mesurer les risques en s'informant des événements et en faisant circuler l'information ;
- rédiger les règles de sécurité et les procédures les règles de comportement, garantir leur respect et sanctionner les violations ;
- lutter contre le développement d'une certaine insouciance face au danger et réagir en cas d'incident ;
- gérer le stress des collaborateurs ;
- s'assurer que des plans sont prévus pour les situations d'urgence et les évacuations ;
- assurer la formation, la supervision et l'encadrement.

Le chef de délégation peut déléguer la gestion courante de la sécurité à d'autres collaborateurs, mais il ne peut en aucun cas se décharger de sa responsabilité première en la matière.

Le siège

Si le chef de délégation a besoin d'informations impossibles à obtenir sur place, il s'adresse aux délégations voisines et au siège du CICR (réunions opérationnelles, régions, unité sécurité), qui l'aident à étudier la situation, notamment d'un point de vue régional et mondial, et lui fournissent les données nécessaires à une analyse plus approfondie du contexte local.

Le directeur des opérations assume, en dernier ressort, la responsabilité totale de la conduite et de la gestion des opérations sur le terrain. Le directeur général et le président sont régulièrement informés de l'évolution des contextes opérationnels et sont sollicités ou saisis formellement lorsque des décisions de portée institutionnelle sont en jeu.

²⁰ Dans le cadre fixé par le Conseil de l'Assemblée.

Volontariat et disponibilité

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. Ainsi, l'institution peut demander à chacun de travailler sur n'importe quel théâtre d'opérations. Le lieu d'affectation est déterminé en fonction des besoins, des contraintes et de la disponibilité du personnel.

Il peut cependant arriver que des expatriés aient des raisons bien précises pour refuser une certaine affectation. L'institution accepte de telles réserves si elles restent l'exception, sinon c'est le principe de la continuité de l'emploi des collaborateurs qui pourrait être remis en cause. Pour rester efficace, le CICR doit pouvoir compter sur la polyvalence de tout son personnel et sur son acception d'aller à n'importe quel endroit. En principe, il n'y a pas de période ou de poste particulièrement dangereux réservés à des «volontaires».

Le CICR est tenu de décrire franchement à ses collaborateurs les risques particulièrement élevés qu'ils peuvent courir dans certains contextes. Il peut décider de limiter certaines affectations en cas de risques spécifiques et pour des motifs précis (liés par exemple au sexe, à la nationalité du délégué, etc.).

Le niveau de risque assumé doit être le même pour tous, qu'il s'agisse d'expatriés sous contrat, de collaborateurs mis à disposition de l'institution (par ex. les chauffeurs et l'équipage des aéronefs et des bateaux), d'employés de délégation ou de membres d'une Société nationale participante ou opérante engagés dans une opération du CICR.

En particulier, les employés de délégation ne doivent pas être chargés d'une mission jugée trop risquée pour des délégués, sauf si leur nationalité, sexe, langue, ethnie ou connaissance du terrain constitue un facteur de sécurité supplémentaire déterminant. De même, on choisira de préférence des expatriés plutôt que des collaborateurs locaux pour les missions où le statut d'étranger est un élément de sécurité. Les employés de délégation peuvent être soumis à des pressions politiques auxquelles échappent les expatriés. Les informations confidentielles auxquelles ils ont accès peuvent devenir des facteurs de risque pour eux, et, à la différence des expatriés, ils n'ont en général pas la possibilité d'être évacués ou de bénéficier d'une protection juridique en vertu de l'accord de siège.

Formation

Pour le CICR, la formation est un facteur clé de la sécurité. L'institution privilégie donc les efforts en la matière, qui vise à créer un état de conscience permanent des risques, à assurer la cohérence des mesures de sécurité et à offrir à chaque collaborateur les connaissances et les compétences nécessaires.

La formation en matière de sécurité s'adresse aux collaborateurs expatriés comme aux employés de délégation. Elle est adaptée au contexte général et aux risques spécifiques que chacun doit affronter, et elle est ciblée en fonction des tâches et des responsabilités respectives. La formation, qui a lieu au siège et dans les délégations, implique une part d'apprentissage personnel. Elle a pour but ultime l'amélioration des dispositions liées à la sécurité, tout en attirant l'attention de chacun sur les limites de l'action du CICR, de façon à éviter les prises de risques qui iraient au-delà de celles-là (comme s'interposer dans les combats ou se trouver sur la ligne de front). Quand le CICR assure la direction et la coordination d'opérations du Mouvement, il veille à ce que les Sociétés nationales dispensent une formation en matière de sécurité aux membres de leur personnel participant à ces opérations.

Situations exceptionnelles

Le concept relatif à la sécurité sur le terrain est le cadre de référence en matière de sécurité. Il s'applique à l'ensemble des opérations. Toutefois, dans des circonstances exceptionnelles²¹, le CICR peut décider de ne momentanément pas appliquer l'un de ses piliers. En pareil cas, la Direction des opérations doit définir un cadre d'action et de fonctionnement spécifique qui sera soumis à la Direction et au président pour approbation. Parallèlement, le CICR poursuivra ses efforts pour rétablir l'applicabilité du cadre de référence dans son intégralité, en vue de renforcer l'acceptation de son personnel et de son action par toutes les parties au conflit, y compris celles qui ne sont pas directement impliquées.

Le CICR ne prend pas une telle décision sans tenir compte de plusieurs facteurs : l'urgence de la situation, le nombre de vies en jeu, l'absence ou la présence d'autres acteurs humanitaires et leur capacité d'exercer leurs activités, l'impact de son opération et son mandat unique et spécifique dans les domaines de la protection et des activités en matière de détention. Dans les contextes où les conditions de sécurité se sont sévèrement dégradées, le CICR s'assure que le personnel affecté à cet endroit a clairement confirmé sa volonté d'y être affecté et de rester de son plein gré.

L'expérience montre que de telles situations, qui devraient rester des exceptions, peuvent se prolonger. La ligne de conduite spécialement élaborée pour y faire face doit donc faire l'objet d'une décision officielle *ad hoc* et d'une réévaluation régulière, afin de ne pas saper la cohérence du concept de sécurité dans son ensemble.

Conclusion

L'évolution constante de l'environnement conflictuel a accentué les pressions qui s'exercent sur l'action humanitaire, ses principes et ses acteurs. La sécurité sur le terrain dépend de la cohérence entre mandat, principes et action. Elle nécessite une attention constante pour déterminer quels sont les modes opératoires adaptés à l'ambition du CICR de maintenir une capacité d'action universelle pour venir en aide aux victimes des conflits armés et des situations de violence. L'équilibre entre l'impact de l'opération et les risques encourus doit sans cesse être réévalué.

Le CICR a choisi d'inclure l'insécurité dans la définition de sa politique opérationnelle : il prend toutes les dispositions nécessaires pour réduire le risque au minimum sans pour autant pouvoir l'éliminer complètement. La gestion de la sécurité est décentralisée et incombe à chacun au sein de la hiérarchie opérationnelle, d'un bout à l'autre de la chaîne. Elle est facilitée et soutenue par l'échange d'informations aux niveaux local, régional et mondial ainsi qu'entre le siège et le terrain.

²¹ Par exemple en Irak, de 2004 à 2008, au paroxysme du conflit, à la suite de plusieurs graves incidents de sécurité qui avaient eu lieu en 2003.