

Secourir sans périr

Médecins Sans Frontières

Secourir sans périr

La sécurité humanitaire
à l'ère de la gestion des risques

Sous la direction de
Michaël NEUMAN & Fabrice WEISSMAN

CNRS ÉDITIONS
15, rue Malbranche – 75005 Paris

© CNRS Éditions, Paris, 2016
ISBN : 978-2-271-08948-9

Sommaire

Remerciements.....	9
Préface – <i>Dr Mego Terzian</i>	11
Liste des abréviations	14
La sécurité humanitaire à l'ère de la gestion des risques – <i>Michaël Neuman et Fabrice Weissman</i>	15

PREMIÈRE PARTIE

Histoire

MSF et les débats sur la sécurité. Valorisation du danger, refus du sacrifice et logiques de professionnalisation – <i>Michaël Neuman</i>	47
Danger, risque, sécurité et protection : des concepts au cœur de l'histoire de l'action humanitaire – <i>Bertrand Taithe</i>	75

DEUXIÈME PARTIE

Théories

Violences contre les acteurs humanitaires : le sens de la mesure – <i>Fabrice Weissman</i>	105
Encart : Quantification et occultation des incidents de sécurité à Médecins Sans Frontières – <i>Fabrice Weissman</i>	127
Suivez le guide ! Les manuels de sécurité et la mise en ordre autoritaire des organisations humanitaires – <i>Fabrice Weissman et Monique J. Beerli</i>	135
Encart : À qui profite le « <i>duty of care</i> » ? – <i>Jonathan Edwards et Michaël Neuman</i>	153

TROISIÈME PARTIE

Pratiques

La charge d'un chef de mission en République centrafricaine – <i>Delphine Chedorge</i> <i>et Michaël Neuman</i>	163
Encart : Les raisons de la colère : Le cas des « patients dangereux » dans le gouvernorat d'Amran au Yémen – <i>Michaël Neuman</i>	183
Qabassin, Syrie. Une mission MSF en terre de djihad – <i>Judith Soussan</i>	191
Le théâtre d'ombres des kidnappings. L'affaire Arjan Erkel – <i>Duncan McLean</i>	221
Les auteurs.....	253
Table des tableaux, graphiques et cartes	255

Remerciements

Ce livre est une œuvre collective.

Les membres du conseil scientifique du Crash, Marc Le Pape, Bertrand Taithe et Claudine Vidal, ainsi que nos autres collègues du Crash Jean-Hervé Bradol, Rony Brauman et Judith Soussan ont activement participé à ce projet. Leur contribution à la réalisation de cet ouvrage est inestimable. À des titres divers, de nombreux collègues et amis ont également assuré la relecture des chapitres de livre, y apportant leurs interrogations et commentaires. Nous tenons à remercier les universitaires Christine Fassert et Renée Zaubermaier qui ont pris le temps de répondre à nos questions et de commenter nos premières recherches. Nous devons une reconnaissance particulière à Benoît Leduc, qui, en tant que premier occupant du poste de « référent sécurité » au sein de MSF-France puis comme directeur général adjoint, a soutenu ce projet et largement contribué à sa réalisation. Sarah Imani a généreusement œuvré à la réalisation des cartes qui accompagnent certains des chapitres de ce livre. Caroline Serraf a assuré la difficile coordination de la traduction de certains de ses chapitres. Thérèse Benoit en a assuré avec talent et ténacité le secrétariat d'édition. Enfin, cet ouvrage n'aurait pu voir le jour sans

la collaboration des responsables de terrain et des sièges de Médecins Sans Frontières.

Qu'ils soient tous ici chaleureusement remerciés.

M. N., F. W.
Paris, octobre 2015

Préface

*Dr Mego Terzian, président
de Médecins Sans Frontières France*

Quand Chantal Kaghoma, une infirmière employée par MSF, otage du groupe rebelle Forces démocratiques alliées (ADF) en République démocratique du Congo, recouvre la liberté après plus de treize mois de captivité en août 2014, elle témoigne : « J'avais perdu tout espoir quand je me suis retrouvée dans la prison avec tous les autres otages. Au fond de moi, je ne croyais plus à MSF, je me disais "bon, tout est fini, je fais une croix." » Puis elle ajoute : « Au final, malgré le fait que je ne croyais plus à MSF, je me mettais quand même à prendre sa défense. » Aujourd'hui, trois de nos collègues sont toujours détenus par les rebelles ougandais des ADF et l'association poursuit inlassablement ses recherches pour identifier le lieu où ils se trouvent et permettre leur libération. Une équipe spécialement dédiée à cette mission travaille depuis plus de deux ans avec l'intime conviction qu'un dénouement est possible.

Cet exemple est emblématique des principes qui guident MSF dans la gestion de la sécurité de son personnel international et national. Chantal, comme tout volontaire de MSF, est consciente des risques associés au déploiement de nos actions de secours dans des environnements fragiles (guerre, épidémie ou catastrophe naturelle) ; le risque zéro n'existe pas. Mais elle sait aussi que nos pratiques sont tournées vers la réduction des dan-

gers. Nous les mesurons à l'aune des résultats attendus pour les populations que nous soignons, nous n'intervenons que si nous avons identifié clairement des autorités avec lesquelles négocier notre espace de travail et nous tentons de constituer des équipes adaptées (en nombre et qualifications) aux contextes dans lequel nous travaillons. Enfin, et c'est peut-être le plus important pour les collègues de Chantal encore retenus prisonniers, MSF fait tout ce qui est en son pouvoir pour obtenir le plus rapidement possible la libération de son personnel.

Nous sommes intimement convaincus que l'efficacité et la pertinence de nos opérations de secours reposent pour l'essentiel sur les volontaires présents sur les terrains d'intervention auprès des populations. Pourtant, depuis la création de l'association en 1971, treize membres du personnel international, ainsi qu'un nombre bien plus important encore d'employés nationaux, ont trouvé la mort dans des circonstances violentes. Au cours des dernières années, la section française de MSF a été touchée par de nombreux incidents de sécurité, incluant enlèvements, braquages, assauts sur nos hôpitaux. Nous avons développé plusieurs outils destinés à la gestion de la sécurité : une base de données des incidents, créée par la section belge en 2009, a été progressivement mise en place ; des modules spécifiques sur la sécurité ont été organisés dans les différentes formations du personnel existantes ; nous avons remis à jour notre politique officielle relative à la prise de risques en mission, rappelant les principes partagés par tous les membres de MSF. Enfin, un manuel d'aide à la résolution des kidnappings a été créé. L'ensemble de ces tâches a été confié à un « référent sécurité », poste créé également en 2013 pour la première fois au sein de notre association.

Cependant, nous ne sommes pas entièrement satisfaits de ces développements. Nous sommes notamment circonspects face à la croissance exponentielle des procédures et autres documents visant à encadrer l'action des volontaires agissant sur les terrains pour mener des actions de secours. Beaucoup de procédures et de formations laissent à penser que les volontaires seraient les

premiers responsables des violences qu'ils subissent du fait de comportements inadaptés. Il serait nécessaire de les mettre sous la tutelle d'une autorité supérieure, en particulier des responsables du siège suivant à la lettre les recommandations d'experts de la sécurité. Je ne partage pas ce point de vue et souhaite que l'association soit en mesure de se tenir à distance de cette conception centralisée, déshumanisée, de l'action humanitaire.

En disant cela, j'ai bien conscience que nous ne sommes pas toujours en mesure de répondre mieux que les autres à tous les défis que nous pose la sécurité de nos volontaires. Ainsi, nous sommes incapables de déployer du personnel international en Syrie et de travailler en Somalie ; nous avons vraisemblablement fait preuve d'une prudence excessive dans la réponse à l'épidémie d'Ebola. En revanche, nous avons été en mesure d'agir efficacement dans des contextes dangereux, à Gaza lors de l'opération militaire israélienne « bordure protectrice », en République centrafricaine, ou encore plus récemment à Aden, au Yémen, au cœur d'une ville ravagée par les combats.

Nous ne pouvons pas faire l'économie de l'analyse de nos expériences passées et d'en tirer des enseignements pour faire évoluer nos pratiques. C'est pourquoi j'ai demandé au Crash de contribuer à la réflexion sur la sécurité de nos équipes et sur la place accordée à la gestion des risques sur nos missions. Ce livre en est le produit. J'en partage à la fois le constat et les perspectives. Le constat, d'abord, parce qu'il indique que la culture dominante de la gestion des risques n'est pas en mesure d'apporter des réponses convaincantes aux inquiétudes des acteurs de l'aide. Les perspectives ensuite, parce que je suis convaincu que la sécurité des équipes et des projets sera d'autant plus assurée que nous saurons faire confiance à ceux et celles qui ont la charge des missions, au plus près du terrain, et nous montrer capables de discuter ouvertement et collectivement chacune de nos expériences singulières.

*Dr Mego Terzian, Paris,
le 8 octobre 2015*

Liste des abréviations

AWSD	Aid Workers Security Database
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
Echo	Office d'aide humanitaire de la Commission européenne
EIIL	État islamique en Irak et au Levant
HO	Humanitarian Outcomes
MSF	Médecins Sans Frontières
ODI	Overseas Development Institute
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisations des Nations unies
Otan	Organisation du traité de l'Atlantique nord
PAM	Programme alimentaire mondial des Nations unies
RCA	République centrafricaine
UNDSS	Département des Nations unies pour la sûreté et la sécurité
Unicef	Fonds des Nations unies pour l'enfance
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international

La sécurité humanitaire à l'ère de la gestion des risques

Michaël Neuman & Fabrice Weissman

En 2013, la section française de Médecins Sans Frontières (MSF) créait un poste de « référent sécurité » chargé de développer des guides, des procédures, une base de données et des formations à la gestion de la sécurité. Elle rejoignait ainsi le reste du mouvement MSF, qui, à l'instar des grandes organisations humanitaires et des entreprises, s'était déjà doté d'unités ou de départements « sûreté et sécurité » dédiés à la prévention et à la gestion des risques.

Encouragé par les bailleurs de fonds occidentaux, le développement d'un champ d'expertise sur la sécurité au sein des ONG et des agences de l'ONU a été entamé dès le milieu des années 1990¹. Il s'est traduit par la création, au siège et sur le terrain, de postes de « conseillers en sécurité » et de « directeurs de la gestion des risques », principalement tenus, à l'origine, par d'anciens militaires ou policiers². Ces experts ont progres-

1. Voir Claude Bruderlein et Pierre Gassmann, « Managing security risks in hazardous missions: the challenges of securing United Nations access to vulnerable groups », *Harvard Human Rights Journal*, vol. XIX (Spring), 2006, p. 63-93.

2. *Ibid.*

sivement constitué des plateformes de coordination régionale³ et des réseaux professionnels⁴, impliqués dans le développement de normes, de bases de données, de manuels et de formations, sous forme de stages ou de modules d'autoformation destinés à tous les travailleurs humanitaires⁵. Proposant des services de conseil, de formation et parfois de protection, des sociétés commerciales et des ONG spécialisées se sont lancées sur le marché en pleine expansion de la sécurité humanitaire⁶. Des compagnies de sécurité privées employant des vétérans des forces de police, de l'armée ou des services de renseignement (comme Control Risk Group en Grande-Bretagne ou Amarante en France) comptent désormais de nombreuses organisations humanitaires parmi leurs clients, dont MSF. Ainsi, en l'espace de vingt ans, les *dangers* inhérents au déploiement d'opérations de secours dans les conflits et les catastrophes naturelles ont progressivement été traités comme des *risques* susceptibles

3. Tels l'Afghanistan NGO Safety Office (Anso, Bureau de sécurité des ONG en Afghanistan), créé en 2002 ; le NGO Coordination Committee in Iraq (NCCI, Comité de coordination de l'action des ONG en Irak), formé en 2003 ; le NGO Safety Project (NSP, Programme pour la sécurité des ONG) en Somalie, mis en place en 2004 ; le Gaza NGO Safety Office (Ganso, Bureau de sécurité des ONG à Gaza), créé en 2007 ; etc.

4. Comme l'International NGO Safety and Security Association (INSSA) aux États-Unis, www.ingossa.org ; ou le European Interagency Security Forum en Europe, www.eisf.eu

5. Tels les Minimum Operating Security Standards définis par InterAction, la base de données Aid Worker Security Database (AWSDB), le guide de bonnes pratiques « Operational security management in violent environments » publié par l'Overseas Development Institute (ODI), le « Security Management Training Course » développé par InterAction et RedR avec le soutien d'USAID/OFDA (Bureau d'assistance aux catastrophes à l'étranger au sein de l'Agence des États-Unis pour le développement international).

6. Comme RedR, spécialisé dans les formations, ou l'International NGO Safety Organisation (Inso) entièrement vouée à l'analyse et au conseil en sécurité, www.ngosafety.org

d'être maîtrisés grâce aux méthodes développées par des spécialistes de la sécurité.

À l'origine d'importantes transformations, cette évolution est jugée inéluctable, voire positive par la plupart des organisations humanitaires, qui y voient un gage du professionnalisme croissant de leur secteur. Études quantitatives et actualité médiatique à l'appui, experts et acteurs de l'aide font valoir que les secouristes sont exposés à des dangers sans précédent, tant par leur fréquence que par leur nature. Aux risques de dommages collatéraux inhérents aux zones de guerre s'ajouterait désormais la menace d'être ciblé délibérément par des réseaux criminels, terroristes ou des gouvernements répressifs⁷. Face à cette aggravation des dangers, les organisations humanitaires n'auraient d'autre choix que de professionnaliser la gestion de leur sécurité en s'appuyant sur les connaissances et les pratiques développées par des experts. Elles se donneraient ainsi les moyens de préserver leurs opérations, tout en s'acquittant de leurs obligations morales et légales vis-à-vis de leur personnel.

Confrontée dans les années récentes, en Syrie, en République centrafricaine, en République démocratique du Congo et en Somalie notamment, à la mort violente et à l'enlèvement de plusieurs membres de son personnel, MSF est également gagnée par l'idée selon laquelle son environnement de travail serait devenu plus dangereux. Face à ces inquiétudes, nombreux sont les membres de l'association qui, du terrain aux conseils d'administration, plaident pour le développement de départements, de procédures, de formations, d'outils et de recueils de données

7. « Au cours des dix-quinze dernières années, l'environnement opérationnel des ONG est devenu de plus en plus dangereux. Les incidents sérieux – assassinats, enlèvements ou attaques à l'origine de blessures graves – sont en augmentation, de même que les agressions d'origine politique contre les travailleurs humanitaires », s'alarment par exemple les membres d'Inter-Action en 2015, www.interaction.org/work/security

sécuritaires – et pour l’importation des savoir-faire développés par les experts.

L’influence croissante des spécialistes de la sécurité au sein des organisations humanitaires suscite pourtant de nombreuses interrogations et critiques de la part de praticiens et chercheurs. La plupart d’entre elles associent le recours aux experts de la gestion des risques à l’enfermement des acteurs de l’aide dans des lieux fortifiés, loin des dangers mais aussi des populations qu’ils sont censés aider. À l’instar de l’anthropologue Mark Duffield⁸, le criminologue Arnaud Dandoy décrit, par exemple, comment à Haïti « la montée en puissance du discours sécuritaire se matérialise directement dans l’espace urbain par la fortification des résidences et des bureaux des organisations humanitaires, ainsi que par la mise en place des “no go time” et des “no go zones” » pour leur personnel⁹. Selon cet auteur, la ségrégation sociale et spatiale des travailleurs humanitaires affaiblit leur capacité à comprendre leur environnement et à nouer des relations de confiance avec la population et ses représentants, seules à même de créer un environnement de sécurité propice à l’action¹⁰.

8. Mark Duffield, « Risk management and the fortified aid compound: Everyday life in post-interventionary society », *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. IV, n° 4, 2010, p. 453-474 ; Mark Duffield, « Risk management and aid culture in Sudan and Afghanistan », Juba Report, novembre 2011 ; Mark Duffield, « Challenging environments: Danger, resilience and the aid industry », *Security Dialogue*, 2012, vol. XLIII, n° 5, p. 475-492.

9. Arnaud Dandoy, *Insécurité et aide humanitaire en Haïti : l’impossible dialogue ? Décrypter les enjeux des politiques sécuritaires des organisations humanitaires dans l’aire métropolitaine de Port-au-Prince*, Groupe URD, Port-au-Prince, septembre 2013.

10. La tendance à rehausser les murs entourant les acteurs humanitaires plutôt qu’à essayer de s’en passer est également au cœur de la critique développée par la chercheuse Larissa Fast, qui encourage les acteurs de l’aide à prendre leurs distances avec les normes sécuritaires dominantes pour renouer avec les populations des relations de confiance fondées sur l’empathie et

Si la « bunkérisation » des acteurs de l'aide et leur « aversion au risque » sont régulièrement dénoncées par les porte-parole de Médecins Sans Frontières¹¹, ses membres reconnaissent en privé que l'association n'échappe pas toujours à cette dérive. Par ailleurs, un certain nombre de responsables opérationnels contestent la réalité de l'aggravation des dangers que les experts mettent en avant pour justifier le recours à leurs services. Nombreux sont ceux qui se plaignent d'une pression croissante pour rendre des comptes sur la manière dont ils gèrent la sécurité et dont ils appliquent les recommandations des manuels de bonnes pratiques (organiser et suivre des formations, créer et mettre à jour des bases de données, écrire des procédures et des guides de gestion de crise, etc.¹²). Doutant parfois de l'utilité de ces mesures, ils se sentent souvent obligés d'y souscrire, ne serait-ce que pour calmer les inquiétudes et les demandes de leur conseil d'administration, de leur direction, comme de certains volontaires de terrain.

Les doutes et controverses suscités par l'imposition de normes, de guides, d'indicateurs et de procédures de sécurité sur le fonctionnement des organisations humanitaires sont à

la proximité (*Aid in Danger: The Perils and Promise of Humanitarianism*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2014). Pour la sociologue Silke Roth, la démotivation et le désengagement guettent les travailleurs humanitaires soumis à un régime de sécurité qui les éloigne des populations et les prive de leur autonomie – notamment du plaisir de prendre des risques calculés et justifiés à leurs yeux (« Aid work as edgework – Voluntary risk-taking and security in humanitarian assistance, development and human rights work », *Journal of Risk Research*, vol. XVIII, n° 2, 7 février 2015, p. 139-155).

11. « Where is everyone ? Responding to emergencies in the most difficult places », rapport MSF, 2014.

12. Voir le compte-rendu de la semaine des chefs de mission de MSF-France, mai 2012 ; entretiens réalisés en 2013-2014 avec dix responsables de programme et trois directeurs des opérations de MSF-France, MSF-Belgique, MSF-Suisse (Fabrice Weissman, « Sécurité et prise de risques en mission, synthèse des premiers entretiens », 26 février 2014, Paris, Crash).

l'origine de cet ouvrage. En quoi cette professionnalisation du secteur de la sécurité permet-elle de répondre aux dangers rencontrés par les acteurs de l'aide dans les situations de conflits et sur les autres terrains de crise ? Existe-t-il une alternative à la culture de la sécurité dominante ? Telles sont les questions qui guident notre réflexion.

QUESTIONS DE MÉTHODE

Ce livre est organisé en trois parties. Dans un premier temps, nous essayons de comprendre comment les débats sur la sécurité et le rôle des experts ont évolué dans le milieu humanitaire et au sein de MSF. Bertrand Taithe restitue la manière dont les secouristes ont appréhendé les notions de risque, danger, sécurité, protection depuis le XIX^e siècle. Michaël Neuman relate comment la sécurité des équipes en mission a été problématisée et débattue par les membres du conseil d'administration et les cadres dirigeants de MSF-France depuis sa création.

Dans un second temps, nous examinons le diagnostic et les recommandations produits par les spécialistes de la gestion des risques. Fabrice Weissman propose une analyse des efforts de quantification des violences à l'encontre des acteurs de l'aide, puis, avec Monique J. Beerli, une étude des manuels de sécurité destinés aux humanitaires.

Enfin, dans un troisième temps, nous donnons un aperçu des pratiques de sécurité contemporaines de MSF, en République centrafricaine, dans le nord de la Syrie et face à un kidnapping dans le Caucase russe. Dans un entretien, Delphine Chedorge décrit à Michaël Neuman en quoi consiste la charge d'un chef de mission responsable de la sécurité en République centrafricaine en 2014. Judith Soussan fait l'histoire des pratiques de sécurité mises en œuvre par une équipe de terrain déployée au cœur de la guerre civile syrienne, dans une zone contrôlée successivement par plusieurs groupes d'opposition (dont l'État

islamique en Irak et au Levant) entre 2013 et 2014. Dans le dernier chapitre, Duncan McLean relate les efforts controversés déployés par MSF pour obtenir la libération d'un volontaire hollandais enlevé au Daguestan en 2002.

Le choix de ces récits mérite quelques explications. Notre ambition n'est pas de décrire de manière exhaustive ni représentative l'état des pratiques de sécurité à MSF, mais d'ouvrir une lucarne sur leur diversité et leur éventuel décalage avec les cadres d'analyse et d'action proposés par les manuels de sécurité ou revendiqués par les dirigeants de MSF. Nous avons privilégié des situations jugées particulièrement dangereuses, au cœur des débats actuels sur l'insécurité. Le choix d'aborder une affaire de kidnapping s'est imposé en raison des conséquences dramatiques des enlèvements et de l'opacité qui les entoure. Les pratiques à la légalité discutable parfois employées pour libérer les otages, la réticence de certaines victimes à évoquer la dureté de leurs conditions de détention, ou la peur de faciliter la tâche de futurs kidnappeurs en exposant la manière dont des affaires ont été résolues se conjuguent pour entretenir une loi du silence, peu propice à l'analyse et à la délibération. C'est pourquoi nous avons choisi de traiter une affaire ancienne : l'enlèvement d'Arjan Erkel en 2002, dont les détails ont été rendus publics par plusieurs ouvrages et articles de presse, ainsi que par un contentieux judiciaire ayant opposé MSF au gouvernement néerlandais.

Précisons encore, avant d'aller plus loin, que ce livre ne traite pas à proprement parler des causes de l'insécurité touchant les organisations humanitaires. Si notre ouvrage conclut à l'impossibilité de déterminer si l'insécurité augmente ou diminue de façon générale, nous convenons volontiers que les périls auxquels les équipes humanitaires font face sur un grand nombre de terrains d'intervention soulèvent des inquiétudes légitimes. Nous évoquerons à plusieurs reprises la nature des dangers qui touchent MSF, mais notre but n'est pas de dresser un tableau exhaustif des différentes configurations dans les-

quelles les acteurs de l'aide sont menacés. En outre, il existe une abondante littérature soutenant (ou discutant) l'hypothèse selon laquelle les acteurs de l'aide sont aujourd'hui délibérément visés en raison de leur manque d'indépendance, d'impartialité ou de neutralité. La critique de cette thèse est au centre de notre précédent ouvrage *Agir à tout prix ? Négociations humanitaires : l'expérience de Médecins Sans Frontières*¹³.

La réflexion sur les pratiques de sécurité humanitaire nous a conduits à nous intéresser aux nombreux travaux de sciences sociales consacrés à l'histoire de la gestion des risques dans les sociétés occidentales, à la sociologie des outils de gestion, ainsi qu'à la manière dont d'autres institutions (les armées, les banques, les agences de développement, les organisations de contrôle de la navigation aérienne, etc.) organisent leur rapport aux dangers et à l'incertitude. Dans les pages suivantes, nous nous appuyons sur cette littérature plus vaste pour présenter les différents chapitres du livre et apporter des éléments de réponse à la question posée au début de cette introduction : en quoi la culture dominante de la sécurité aide-t-elle une organisation humanitaire comme MSF à faire face aux dangers ?

COMMENT LA CULTURE DE LA GESTION DES RISQUES SÉCURITAIRE S'EST-ELLE IMPOSÉE ?

Fin d'une épopée

L'historien Bertrand Taithe souligne dans sa contribution que la notion de « gestion des risques » est déjà très présente parmi les fondations et organisations humanitaires qui se développent au XIX^e siècle. Elle concerne alors la gestion financière et ins-

13. Claire Magone, Michaël Neuman et Fabrice Weissman (dir.), *Agir à tout prix ? Négociations humanitaires : l'expérience de Médecins Sans Frontières*, La Découverte, Paris, 2011.

titutionnelle des fonds de charité, souvent administrés par des banquiers et des hommes d'affaires soucieux de démontrer le sérieux avec lequel ils gèrent leur fonds. En revanche, l'exposition personnelle au danger dans les zones de guerre relève alors d'un tout autre registre : celui du courage et de la bravoure, souvent mis en scène sous forme de récits héroïques. Les pratiques de sécurité des humanitaires durant les guerres de la seconde moitié du XIX^e siècle reposent sur la négociation, l'intérêt bien compris des belligérants mais aussi la menace de la dénonciation publique – certains allant jusqu'à publier le nom des officiers commandant les batteries d'artilleries ayant pilonné des hôpitaux. La sécurité est rarement au rendez-vous, loin s'en faut. Mais les récits humanitaires prétendent souvent le contraire, ne soulignant que rarement les grandes difficultés des missions. Ils tentaient ainsi d'accréditer l'idée que les lieux de soins sont des sanctuaires neutres et inviolables.

Selon Bertrand Taithe, la coexistence paradoxale entre gestion des risques et esprit d'aventure, qui perdure pendant la majeure partie du XX^e siècle, est rendue possible par la distance physique qui sépare les sièges des terrains, la rusticité des procédures bureaucratiques et des moyens de communication, ainsi que par l'esprit chevaleresque qui habite les premiers humanitaires. Le personnel des organisations de secours est traité, et se perçoit, en associé d'une noble aventure et non en employé susceptible d'exiger de son employeur les garanties de sécurité auxquelles la législation du travail alors en développement lui donne droit.

Pour Bertrand Taithe, la diffusion d'une culture de la sécurité dans le secteur de l'aide au tournant du XXI^e siècle signe l'extension aux hommes de la logique de gestion des risques autrefois limitée à l'administration financière des institutions caritatives. Elle s'accompagne selon lui d'une reconfiguration des relations entre siège et terrain. Grâce au développement des moyens de communication et au nom de la protection de leurs employés, des décideurs lointains exercent un contrôle croissant sur les

travailleurs humanitaires, conduisant à l'érosion graduelle de l'autonomie et du sens des responsabilités de ces derniers. Ce phénomène est facilité par l'appréhension du terrain sous forme de données transmissibles à distance, permettant aux sièges de s'estimer aussi bien si ce n'est mieux placés que les équipes pour juger de la situation et piloter les opérations. Ce faisant, la culture sécuritaire dissout les fictions et les récits qui nourrissaient l'engagement des acteurs de l'aide. L'emprise de la gestion des risques entraîne un désenchantement de l'action humanitaire, dont l'esprit chevaleresque a été noyé dans les eaux glacées du calcul actuariel et du contrôle à distance.

MSF-France : Faire appel aux spécialistes malgré les doutes

L'étude de Michaël Neuman montre que cet esprit chevaleresque, héroïsant, est encore très présent parmi les présidents et les administrateurs de la section française de MSF jusqu'à la fin des années 1980 au moins. Au cours des vingt premières années d'existence de l'association, ces derniers considèrent l'exposition aux dangers comme constitutive de l'engagement humanitaire – auquel elle confère une certaine « noblesse ». La charte d'origine de MSF accorde en effet une place centrale à l'engagement individuel, son dernier paragraphe concluant sur un ton solennel : « Anonymes et bénévoles, [les Médecins Sans Frontières] n'attendent de l'exercice de leur activité aucune satisfaction personnelle ou collective. Ils mesurent les risques et périls des missions qu'ils accomplissent et ne réclameront pour eux ou leurs ayants droit aucune compensation autre que celle que l'association sera en mesure de leur fournir¹⁴. » Tout au long des années 1970-1980, alors que les incidents sont déjà nombreux, le siège n'a en réalité aucune prise sur la gestion

14. La charte actuelle de MSF, qui date de 1992, maintient en le reformulant légèrement, ce paragraphe.

quotidienne de la sécurité sur le terrain, du fait de l'absence des moyens de communication directs.

L'insécurité commence à être perçue comme un problème par le conseil d'administration au tournant des années 1990, explique Michaël Neuman, lorsque la section française doit déplorer ses premières morts violentes, dans un contexte marqué par l'expansion des opérations de secours dans les conflits de l'après-guerre froide. Cette période coïncide avec l'apparition des premières valises satellites, bientôt remplacées par des téléphones mobiles. Le siège communique désormais en temps réel avec les équipes de terrain, y compris lorsque les balles pleuvent autour de celles-ci. C'est alors que l'institution édicte des « règles d'or » encadrant la prise de risques en mission. Rappelant qu'on « ne peut jamais compter sur une immunité humanitaire » et que la sécurité est avant tout affaire de compréhension du contexte, de positionnement et de contacts, les « règles d'or » posent trois limites à l'engagement des volontaires : l'équipe ne doit pas être « ciblée », elle doit mener des activités curatives qui en valent la peine et le siège prime sur le terrain en matière de décision de retrait.

L'interprétation et la mise en œuvre de ces règles sont au cœur de nombreux débats au sein du conseil d'administration et lors d'assemblées générales tout au long des années 1990 et 2000. Les administrateurs se rendent fréquemment sur les terrains d'intervention de l'association pour discuter avec les équipes et se faire leur propre opinion, une tradition qui se perd au cours des années 2000. Ils semblent s'accorder sur quelques points : le refus d'avoir régulièrement des morts et des blessés graves, le rejet des explications globales de l'insécurité et la défiance à l'égard des formes prises par la professionnalisation du secteur de la sécurité.

Pour les dirigeants de la section française, la sécurité est avant tout l'affaire des logisticiens et des « coordinateurs de projet » (et de leurs responsables hiérarchiques). Les premiers ont la charge des aspects matériels de la protection des équipes :

abris, moyens de transport et de communication, équipements de protection, stocks d'hibernation, plans d'évacuation, etc. Les seconds, « débrouillards et diplomates », sont responsables des aspects politiques de la sécurité : analyse de contexte, contacts, négociations, pouvant inclure la suspension d'activité, le retrait et des dénonciations publiques utilisées comme un instrument politique dès les débuts de l'association.

Défendant cette approche politique et logistique de la sécurité, les dirigeants de la section française refusent dans les années 1990 de créer des postes d'experts en gestion des risques et d'avoir recours aux formations dispensées par d'ex-militaires. En revanche, ils s'emploient à renforcer les compétences des cadres opérationnels, notamment par le biais de formations à l'analyse de contexte et le développement d'activités de recherche sur les rapports entre action humanitaire et politique. Dans le même temps, les savoir-faire logistiques liés à la sécurité se formalisent, comme l'illustre le développement des chapitres consacrés à la sécurité dans les éditions successives du guide MSF « Aide à l'organisation d'une mission ».

La culture de la gestion des risques finit néanmoins par s'imposer. Comme nous l'avons évoqué précédemment, en 2013, la section française crée un poste de « référent sécurité » après avoir multiplié, au cours des années précédentes, les emprunts aux formations et manuels de bonnes pratiques développés par les spécialistes. Comment expliquer cette évolution ?

Un monde plus dangereux ?

Le remarquable pouvoir d'attraction de la gestion des risques tient en partie à un sentiment d'insécurité croissant au sein du milieu de l'aide depuis une vingtaine d'années. Or, explique Fabrice Weissman, il est impossible de déduire des études quantitatives sur les violences à l'encontre des travailleurs humanitaires que les dangers augmentent ou diminuent – et *a fortiori* que les acteurs de l'aide sont aujourd'hui ciblés

pour des raisons politiques associées à leur manque d'indépendance ou de neutralité. Dépourvus de signification statistique, les chiffres sur l'insécurité humanitaire ont avant tout une fonction publicitaire : d'une part justifier l'existence et le pouvoir d'une nouvelle corporation de professionnels en sécurité¹⁵, de l'autre, construire un récit victimaire autour de la violence faite aux acteurs de l'aide, érigés en héros et martyrs des guerres contemporaines.

Or, si l'on en croit les bases de données sur les conflits armés développées par les universités d'Uppsala et d'Oslo, les agences de secours n'évoluent pas dans un monde plus violent depuis la fin de la guerre froide. Les guerres ayant pour enjeu le contrôle d'un territoire ou des institutions étatiques auraient fait cinq fois moins de morts violentes dans les années 2000 que dans les années 1980, et neuf fois moins que dans les années 1950 en moyenne annuelle¹⁶. Les violences de masse à l'encontre des civils seraient également en déclin, à l'exception de la période 1993-1997, marquée par une létalité exceptionnelle au Rwanda et dans la région des Grands Lacs.

Bien que la létalité globale des conflits tende à diminuer, ces derniers connaissent évidemment des épisodes de violences extrêmes, marqués par des pertes humaines massives dues aux massacres et privations de biens essentiels à la survie. Tel est le cas depuis trois ans en Syrie, en République centrafricaine, au Soudan du Sud, par exemple, où les travailleurs humanitaires sont régulièrement confrontés à des phases (parfois durables comme en Syrie) d'extrême insécurité¹⁷.

15. Voir Monique J. Beerli, *Securitizing Professions? A Sociology of Humanitarian-Security Professionals and Their Practices of Protection*, IPS Doctoral Workshop, Ottawa, 25-27 July 2014.

16. Human Security Report Project, *Human Security Report 2009-2010: The Causes of Peace and The Shrinking Costs of War*, Oxford University Press, Oxford, 2010, p. 121.

17. Selon les données de l'université d'Uppsala, la guerre en Syrie est la principale responsable du quadruplement du nombre de morts aux combats

Par ailleurs, les acteurs de l'aide sont aujourd'hui exposés à un risque important de kidnappings, visant les étrangers en général, quelle que soit leur profession. La valeur marchande et politique des ressortissants occidentaux sur le marché international des otages a en effet été dopée par les conflits opposant les groupes armés salafistes transnationaux aux États. Si le ministère des Affaires étrangères français a cessé depuis 2009 de communiquer le nombre de ses ressortissants retenus ou libérés à l'étranger, il a reconnu que leur nombre était passé de onze à cinquante-neuf entre 2004 et 2008. Dans le même temps, le nombre de pays théâtres de ces enlèvements était passé de cinq à quinze¹⁸. Cette menace s'étend sur une grande partie de l'Afrique, du Moyen-Orient, du Caucase et de l'Asie centrale. Depuis 2011, pas une année ne s'est écoulée sans qu'une section MSF ait été confrontée à la disparition ou à l'enlèvement d'un de ses membres. En ce sens, si les attaques contre les travailleurs humanitaires ne sont pas un phénomène nouveau, les inquiétudes actuelles des organisations humanitaires sont loin d'être dénuées de fondement.

Reste que l'évolution la plus marquante du point de vue sécuritaire au cours du dernier quart de siècle est l'expansion considérable des opérations de secours et du nombre de travailleurs humanitaires au cœur même des conflits. À l'instar du Programme alimentaire mondial, dont les effectifs ont décuplé entre 1995 et 2014¹⁹ (d'environ 1 500 à 11 400 employés

recensées dans le monde entre 2011 et 2014 (d'environ 22 600 à plus de 101 000). 2014 serait l'année la plus meurtrière depuis la chute du mur de Berlin, même si sa létalité resterait deux fois inférieure à celle d'une année moyenne pendant la guerre froide. Therése Pettersson et Peter Wallensteen, « Armed conflicts, 1946-2014 », *Journal of Peace Research*, juillet 2015, vol. 52, n° 4, p. 536-550.

18. Christophe Cornevin, « Les rapt de Français explosent dans le monde », *Le Figaro*, 25 janvier 2010.

19. Voir WFP Executive Board, « Annual Performance Report 1995 et 2014 », <http://executiveboard.wfp.org/board-documents>

permanents), le personnel national et international de MSF est passé de 12 000 à 36 500 entre 1998 et 2014. Cette expansion a été encouragée et en grande partie financée par les gouvernements des pays occidentaux, engagés dans des politiques de « containment » et de stabilisation dans les conflits périphériques. Comme Mark Duffield et d'autres l'ont montré, ces politiques se sont largement appuyées sur les organisations humanitaires pour contenir les crises et les déplacements de population à l'intérieur de leurs frontières, soutenir les opérations de maintien de la paix ou de construction de l'État²⁰.

Normaliser l'exposition croissante au danger

La croissance du nombre de travailleurs humanitaires au cœur des conflits et des zones instables s'est traduite par une augmentation mécanique du nombre de victimes, qu'attestent les bases de données. Le développement d'une expertise des risques dans le secteur de l'aide apparaît ainsi comme un effort pour limiter l'augmentation des pertes humanitaires – et, ce faisant, pour les rendre acceptables. C'est du moins ce que suggère l'histoire du « gouvernement par les risques²¹ » dans les sociétés occidentales. Les historiens Jean-Baptiste Fressoz et Dominique Pestre soulignent, par exemple, que l'introduction de la notion de risque professionnel dans le droit du travail au XIX^e siècle a participé à la fois à la reconnaissance et à la normalisation des nouveaux dangers courus par les

20. Voir Mark Duffield, *Global Governance and the New Wars: The merging of development and security*, Londres, Zed Books, 2001 ; Pour un point de vue MSF, voir Fabrice Weissman (dir.), *À l'ombre des guerres justes. L'ordre international cannibale et l'action humanitaire*, Flammarion, Paris, 2003 ; François Jean et MSF (dir.), *Face aux crises...*, Collection Pluriel, Hachette, Paris, 1993.

21. Voir Soraya Boudia, « La genèse d'un gouvernement par le risque », Dominique Bourg et al. (dir.), *Du risque à la menace. Penser la catastrophe*, Presses universitaires de France, Paris, 2013, p. 57-76.

ouvriers du fait de la révolution industrielle. En traitant les périls inédits auxquels s'exposaient les travailleurs comme des *risques*, le législateur a permis de les *prendre en compte* et de *passer outre* grâce à la mise en place de dispositifs de régulation (normes, indicateurs, procédures, etc.) et d'indemnisation (assurance²²).

De même que dans d'autres domaines²³, le développement de la gestion des risques dans le secteur de l'aide semble aujourd'hui répondre au besoin de normaliser l'exposition au danger des travailleurs humanitaires désormais déployés en grand nombre au cœur des zones de conflit. Ce souci de normalisation paraît d'autant plus fort que les organisations humanitaires sont confrontées à l'obsolescence de l'esprit de sacrifice associé à l'ethos des premiers secouristes²⁴, à l'existence d'une

22. Voir Jean-Baptiste Fressoz et Dominique Pestre, « Risque et société du risque depuis deux siècles », Dominique Bourg *et al.*, *Du risque à la menace. Penser la catastrophe*, Presses universitaires de France, Paris, 2013, p. 19-56.

23. L'historienne Soraya Boudia explique que l'extension aux questions environnementales des techniques de gestion des risques formalisées aux États-Unis au début des années 1980 procède d'une logique similaire : « Contenir les débordements matériels et politiques engendrés par des activités dont [les autorités] jugent le développement inexorable malgré leurs coûts sanitaires et environnementaux. » Le manuel fédéral de gestion des risques (considéré comme la « bible » en la matière) s'appuie sur des recherches financées par la Rand Corporation et la Ford Foundation, à la suite de la montée des contestations environnementalistes autour des marées noires, des pesticides ou du nucléaire. Ils mobilisent des travaux de psychologie cognitive sur la perception des risques et la manière de les rendre acceptables aux yeux de l'opinion ; et des travaux d'économétrie fondant la gestion des risques sur le calcul de ratios coûts/bénéfices. Voir Soraya Boudia, « La genèse d'un gouvernement par le risque », *ibid.*

24. Voir Michel Tondellier, « L'action organisée face à la prise de risque : l'héroïsme "au travail" et son institutionnalisation », colloque « Acteur, risque et prise de risque » du Centre lillois d'études et de recherches sociologiques et économiques, UMR 8019, CNRS, Lille, 2004 ; Patrick Le Gal, « L'esprit de sacrifice dans une armée professionnelle d'aujourd'hui », Christian Benoit,

demande sociale croissante de protection²⁵ et à la judiciarisation des relations sociales. Les organismes d'aide sont soumis aux mêmes pressions que les banques et les grandes entreprises, qui, depuis les années 1990, ont mis en place des dispositifs formels et auditables de gestion des risques destinés à les protéger de poursuites légales et du scandale en cas d'événements indésirables²⁶.

Reste, remarquent Michaël Neuman et Jonathan Edwards dans cet ouvrage, que le risque de condamnation pour manquement au devoir de protection de l'employeur est à ce jour largement virtuel dans le secteur de l'aide, même si la récente condamnation de Norwegian Refugee Council par la justice norvégienne concernant l'enlèvement, à la frontière somalienne, d'un de ses employés canadiens peut à terme changer la donne²⁷. Toujours est-il que MSF demande à ses volontaires et à ses employés de signer des contrats d'engagement accom-

Gilles Boetsch, Eric Deroo et Antoine Champeaux (dir.), *Le sacrifice du soldat : corps martyrisé, corps mythifié*, CNRS Éditions, Paris, 2009, p. 56-59.

25. Selon le sociologue Patrick Peretti-Watel, les mentalités contemporaines seraient marquées par ce que le sociologue Jean Kellerhals nomme le « providentialisme » : le « primat du souci de protection de l'individu contre l'environnement social, voire contre les conséquences de ses propres décisions ». La demande de protection et la recherche de responsabilité lorsque celle-ci fait défaut tiennent à ce qu'Anthony Giddens appelle le « désenchantement des relations sociales », le fait que l'intensification des interactions nous rend dépendant de systèmes techniques complexes dont les professionnels se portent garants. À cet égard, la recherche en responsabilité traduit le nouvel individualisme mais aussi la contestation par le public du pouvoir des experts et des autorités dont ils dépendent de plus en plus. Voir Patrick Peretti-Watel, *La société du risque*, La Découverte, Paris, 2010, p. 47-50.

26. Voir Michael Power et Armelle Lebrun, *La société de l'audit*, La Découverte, Paris, 2005 ; Michael Power, *Organized Uncertainty: Designing a world of risk management*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

27. Imogen Wall, « NRC kidnap ruling in wake up for aid industry », IRIN News, 25 novembre 2015, <http://www.irinnews.org/report/102243/nrc-kidnap-ruling-in-wake-up-call-for-aid-industry>

pagnés d'un nombre croissant de clauses et d'annexes rédigées par les services juridiques dans le but de prémunir l'organisation contre d'éventuelles poursuites en responsabilité en cas d'accident. C'est également au nom d'éventuelles poursuites que les conseils d'administration des sections de MSF²⁸, légalement responsables en cas de contentieux avec un volontaire de leur section en mission, encouragent les centres opérationnels de l'association à mettre en œuvre les mesures formelles de gestion des risques recommandées par les manuels de sécurité humanitaire.

LA SÉCURITÉ EN THÉORIE

L'approche gestionnaire de la sécurité

Publiés dans les années 1990, les premiers manuels de sécurité se présentaient avant tout comme des guides pratiques destinés à sensibiliser les acteurs de terrain aux dangers rencontrés en zone de guerre. Une deuxième génération de manuels a fait son apparition dans les années 2000. Revendiquant explicitement une approche managériale, ils affichent parmi leurs objectifs la protection des organisations humanitaires contre les risques légaux et réputationnels. C'est le cas du très influent GPR 8 édité par l'Overseas Development Institute (ODI) auquel Monique J. Beerli et Fabrice Weissman consacrent une grande partie de leur chapitre.

Ces manuels ont l'apparence d'une compilation de recommandations et « check-lists » formalisant les savoir-faire développés de longue date sur le terrain (comment gérer les moyens de communication, organiser les déplacements, sécuriser les

28. Pour rappel, MSF est organisé en un mouvement international comprenant cinq centres opérationnels et seize sections partenaires (voir annexe « À propos de MSF », p. 261).

sites, se comporter en cas de combats proches, etc.). Leur innovation réside dans la promotion d'une « approche stratégique et opérationnelle de la gestion de la sécurité » fondée sur des procédures détaillées de calcul, de planification et de standardisation.

Les nouveaux manuels entendent à ce titre substituer à l'évaluation subjective de la sécurité des méthodes de calcul objectives et scientifiques censées neutraliser les biais de perception humains. À cette fin, ils proposent d'appréhender le risque sous sa forme mathématique (risque = probabilité [menace, vulnérabilité] × impact²⁹) et d'affiner son calcul à l'aide de bases de données. Imitant les raisonnements actuariels utilisés par les compagnies d'assurances ou les banques, cette approche invite à se détourner d'une réflexion sur les causes et le sens des événements au profit d'une démarche probabiliste comptant sur les lois mathématiques pour détecter des facteurs de risques et prévenir leur occurrence. Or les événements en question (l'assassinat ou l'enlèvement d'un travailleur humanitaire, l'attaque d'une ambulance sur une route ou le bombardement d'un hôpital par exemple) sont trop rares et disparates pour être modélisés à partir de séries statistiques, souligne Fabrice Weissman.

Sur la base de ces analyses, les manuels préconisent ensuite de définir une « stratégie de sécurité », reposant de manière privilégiée sur une démarche dite d'« *acceptance* ». Celle-ci vise à susciter la bienveillance des populations et de leurs représentants à l'égard des acteurs humanitaires, en défendant leur image de « gens biens qui font du bon travail ». À cet effet, le GPR 8 invite à considérer la presse et les journalistes comme un facteur de risque majeur, « une déclaration mal formulée [pouvant] mettre le personnel directement en danger et

29. Adele Harmer *et al.*, *Good Practice Review: Operational security management in violent environments*, Londres, Humanitarian Practice Network, ODI, 2^e édition, 2010, p. xviii.

même entraîner l'expulsion d'un pays³⁰ ». Pour le contrôler, des procédures de communication standardisées doivent assurer que, du gardien au président, l'organisation véhicule un seul et même message – et qu'aucun document ou déclaration non autorisés ne fuitent. Au-delà de la parole, c'est l'ensemble des comportements des travailleurs humanitaires qu'il s'agit de standardiser par le biais de codes de conduite et de procédures opérationnelles, de façon à s'assurer que la stratégie envisagée est bien appliquée.

Les présupposés idéologiques des manuels de sécurité

La particularité des manuels de seconde génération n'est pas de recommander l'usage de règles, d'indicateurs et de procédures. Ces dispositifs de régulation préexistaient à la dynamique de professionnalisation du secteur de la sécurité et au basculement vers une approche gestionnaire. Leur particularité est de multiplier ces outils de façon considérable et de véhiculer, sous l'apparence de recommandations techniques, des présupposés idéologiques spécifiques mis en évidence par Monique J. Beerli et Fabrice Weissman.

En premier lieu, le GPR 8 et les guides qui s'en inspirent promeuvent une *vision apolitique* des enjeux de sécurité. Traitant ces derniers comme des problèmes techniques nécessitant des solutions techniques, les manuels occultent les conflits sociaux et politiques, les rapports de forces et les intérêts qui façonnent l'arène où les acteurs de l'aide négocient leur présence et leur protection. Cet apolitisme est facilité par l'emploi de la notion même de « risque ». Comme l'explique le sociologue Patrick Peretti-Watel, le risque est « un danger dont on considère qu'il est aléatoire, sans cause. C'est un danger dont il s'agit moins d'imputer les occurrences passées à des fautifs que de prévoir les occurrences

30. Adele Harmer *et al.*, *op. cit.*, p. 159.

futures³¹ ». L'apolitisme est manifeste dans les recommandations concernant les médias, considérés au mieux comme les simples relais de campagnes marketing uniformisées, projetant l'image d'organisations humanitaires lisses et consensuelles. Pour le reste, ils représentent une menace à neutraliser. Cette méfiance vis-à-vis de la sphère publique contraste fortement avec les pratiques de MSF-France, des années 1970 aux années 2000, caractérisées par l'appel récurrent au public pour renforcer le positionnement de l'association dans ses tractations (souvent conflictuelles) avec les divers pouvoirs politiques ou militaires susceptibles de peser sur sa sécurité³². Dans cet ouvrage, le récit des efforts déployés par MSF-Suisse pour obtenir la libération de leur volontaire kidnappé dans le Caucase en donne un exemple.

Le deuxième présupposé des manuels est le *positivisme* qui conduit à regarder la guerre comme une somme de risques maîtrisables par le calcul et la planification. Or, même au regard des théories du management dont le GPR 8 se réclame, cette confiance dans la capacité de la raison à venir à bout de tous les phénomènes, à condition d'y consacrer les moyens et l'expertise nécessaires, apparaît obsolète. Depuis une quinzaine d'années, des auteurs comme Dominique Genelot, par exemple, invitent à penser l'organisation et la direction des entreprises à partir de la notion de « complexité³³ », employée pour désigner

31. Il poursuit : « La notion de risque apparaît alors comme un réducteur d'incertitude, caractéristique de l'activité prospective d'un individu qui cherche à maîtriser son avenir ou celui des autres, à l'instar de l'assureur ou de l'actuaire. Le risque, c'est enfin un danger qui prolifère, dans la mesure où cette notion induit une multiplication, donc une dispersion des liens causaux », *op. cit.*, p. 14-15.

32. Voir Fabrice Weissman, « Silence on soigne ! », Claire Magone, Michaël Neuman, Fabrice Weissman (dir.), *Agir à tout prix ? Négociations humanitaires, l'expérience de MSF*, *op. cit.*, p. 233-262.

33. Dominique Genelot et Jean-Louis Le Moigne, *Manager dans la complexité : Réflexions à l'usage des dirigeants*, 4^e édition, Julhiet INSEP Consulting, Paris, 2011.

« tout ce qui échappe, complètement ou partiellement, à notre compréhension et à notre maîtrise ». L'approche positiviste des manuels est également en décalage avec la réflexion des théoriciens militaires qui, sur les traces de Clausewitz, considèrent, depuis le XIX^e siècle, l'incertitude comme la caractéristique première du champ de bataille. Face au « brouillard de la guerre » et au comportement difficilement prévisible de la machine militaire, soumise au phénomène de « friction », de nombreux théoriciens militaires préconisent, à l'instar du général Vincent Desportes, le recours à des dispositifs fondés sur « la confiance en l'homme et la flexibilité des systèmes³⁴ ».

Or la *défiance* vis-à-vis de l'homme est le troisième présupposé véhiculé par les nouveaux manuels de sécurité. Ces derniers manifestent en effet une triple méfiance : à l'égard des populations que les acteurs de l'aide sont censés aider mais que les manuels invitent à considérer comme une source de menaces ; vis-à-vis du grand public et des relais d'opinion considérés comme vecteurs de risque réputationnel ; et enfin, vis-à-vis du personnel humanitaire lui-même : le GPR 8 et les pratiques qui s'en inspirent se défient du jugement subjectif des cadres de terrain, auquel on préfère un tableau matriciel, de leur esprit d'initiative auquel on préfère des procédures standardisées, et de leur loyauté à laquelle on préfère des clauses de décharge annexées à leurs contrats de travail.

34. Vincent Desportes, *Décider dans l'incertitude*, 2^e éd., nouvel avant-propos, Economica, Paris, 2015. Clausewitz utilise la notion de « brouillard de la guerre » pour décrire le manque de fiabilité des informations dont dispose l'officier : « À la guerre beaucoup de renseignements sont contradictoires, davantage encore sont faux et la majorité sont incertains ; les faits sont rarement pleinement connus et leurs motivations le sont moins encore » (Clausewitz, cité in Desportes, p. 37). La notion de « friction » renvoie pour sa part aux « menus incidents sans nombre – du genre de ceux que vous ne pouvez pas réellement prévoir – [qui] se combinent pour diminuer le niveau général d'efficacité de telle manière que l'on ne parvient jamais au but fixé » (Clausewitz, cité in Desportes, p. 38-39).

L'esprit d'aventure des premiers humanitaires décrit par Bertrand Taithe, qui transparait dans la notion d'« aristocratie du risque » à MSF, représente un risque particulier aux yeux des spécialistes. Les manuels de sécurité des années 2000 multiplient les références négatives aux « dinosaures », aux « cow-boys », aux « mâles dominants accros à l'adrénaline³⁵ » qui « pensent être en mesure de faire face aux dangers parce qu'ils le font depuis de nombreuses années³⁶ » alors qu'ils sont les reliquats d'une époque révolue « où les menaces étaient moins nombreuses, où le respect pour les organisations humanitaires était plus grand³⁷ ». Le volontaire idéal qu'ils appellent de leurs vœux ne mesure pas les risques et périls de sa mission, il n'est pas « engagé » dans l'action. Il est docile et responsable : il fait confiance aux experts pour analyser les risques de manière objective et pour savoir comment il doit parler et se comporter (y compris dans sa vie sexuelle) pour rester en sécurité, protéger ses camarades... et son institution.

On peut également détecter un quatrième présupposé dans les manuels : la légitimation d'une *éthique rationnelle-légale du sacrifice*. Selon le GPR 8, en effet, une « bonne gestion de la sécurité opérationnelle » ne saurait totalement éliminer les dangers ni éviter les pertes. Mais elle doit s'assurer que le « risque résiduel » est ramené au minimum par le biais des procédures censées réduire la probabilité et l'impact d'incidents ; et que ce « risque est justifié compte tenu des avantages potentiels offerts par le projet ou le programme ». Les dangers et les sacrifices sont acceptables dès lors que les procédures sont respectées et que le ratio coût/bénéfice est favorable.

35. Koenraad Van Brabant, « Mainstreaming the organisational management of safety and security: A review of aid agency practices and a guide for management », Humanitarian Practice Network, ODI, Londres, mars 2001, p. 17.

36. Adele Harmer *et al.*, *op. cit.*, p. 124.

37. Koenraad Van Brabant, 2001, *op. cit.*, p. 49.

À ce titre, l'introduction de la gestion des risques dans l'action humanitaire est symptomatique d'un phénomène plus large, que la politologue Béatrice Hibou qualifie de « bureaucratisation néolibérale³⁸ » : l'envahissement des relations sociales par des formes de régulation bureaucratique émanant du secteur privé et reposant sur des abstractions qui lui sont propres³⁹. C'est ainsi, dans le milieu de l'aide, que le concept de risque actuariel est utilisé pour appréhender les dangers courus par les travailleurs humanitaires en zone de guerre ; et que des calculs coût/bénéfice sont employés pour juger du niveau acceptable de leur exposition. Les manuels de sécurité incarnent ainsi l'étrange mélange d'idéologie néolibérale et de fantasmes de planification technocratique propre à de nombreux outils de l'action humanitaire contemporaine (comme le « cadre logique », méthode de gestion qui présente les projets sous la forme d'un tableau mettant en regard objectif général, objectifs spécifiques, activités, indicateurs et conditions de réalisation⁴⁰.)

38. Béatrice Hibou, *La Bureaucratisation néolibérale*, La Découverte, Paris, 2013.

39. Béatrice Hibou donne l'exemple d'une infirmière qui consacre un tiers de sa journée de travail à la documenter par le biais de formulaires standardisés dont une grande partie a été fabriquée par des consultants extérieurs au milieu médical, et qui, rentrée chez elle, doit batailler avec les diverses formalités nécessaires à la gestion de son abonnement téléphonique et autres contraintes bureaucratiques du quotidien dont le sens lui échappe. Béatrice Hibou, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La Découverte, 2012, p. 5-14.

40. Voir François Giovalucchi et Jean-Pierre Olivier de Sardan, « Planification, gestion et politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs », *Revue Tiers Monde*, 2009/2, n° 198.

LA SÉCURITÉ EN PRATIQUE

Une démarche d'observation ethnographique est nécessaire pour décrire précisément les usages des outils, procédures, manuels et formations de sécurité, ainsi que leur influence concrète sur le fonctionnement de MSF et d'autres organisations⁴¹. Les récits rassemblés dans cet ouvrage n'ont pas une telle ambition. Leur objectif est avant tout d'illustrer le décalage entre la vision apolitique et positiviste des dangers véhiculée par la gestion des risques, et l'expérience des équipes responsables de la sécurité des missions ou de la libération d'un otage. Ils offrent également un aperçu de la manière dont les dilemmes soulevés par la prise de risque en mission (objet des « règles d'or » formalisées dans les années 1990) se posent et sont tranchés dans les situations étudiées.

Les trois derniers chapitres de l'ouvrage décrivent tout d'abord la diversité des dangers auxquels les équipes MSF sont confrontées, et dont il est le plus souvent impossible de rendre compte en termes de « manque de neutralité ou d'indépendance », pour reprendre l'interprétation dominante des études quantitatives et des manuels de sécurité. Ces dangers sont associés aux diverses pratiques de terreur des belligérants : le lynchage de blessés ennemis au sein des hôpitaux par des miliciens centrafricains ; l'attaque à l'arme automatique d'une réunion de notables au

41. Étudiant l'impact du cadre logique sur les pratiques de développement, François Giovalucchi et Jean-Pierre Olivier de Sardan soulignent le contraste entre son hégémonie idéologique et son usage limité dans la pratique. Ils précisent : « Les significations idéologiques ou les présupposés cognitifs plus ou moins intégrés dans l'outil peuvent être appliqués, ignorés, transformés, contournés, ou détournés dans la pratique. Une analyse rigoureuse [de l'outil] comme instrument d'action publique doit donc combiner tant les mises en évidence de l'idéologie politique et du modèle cognitif qui y sont enchâssés, que la description de ses usages pratiques », « Planification, gestion et politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs », *ibid.*

sein d'un hôpital en Centrafrique ; le bombardement d'hôpitaux par l'armée loyaliste syrienne ; l'enlèvement, l'exécution ou la revente d'otages par des groupes armés syriens ; l'assassinat par ces mêmes groupes de supposés traîtres et apostats parmi les patients et le personnel ; le trafic d'êtres humains dans le Caucase, alimenté par une campagne de pacification d'une extrême brutalité. Mais les dangers sont aussi associés à la micro-histoire des missions et aux comportements individuels de leurs membres. Il peut s'agir d'un conflit social qui dégénère en menaces de mort en République centrafricaine, du père d'un patient qui, l'estimant mal soigné, braque son arme sur un médecin au Yémen, ou encore d'un chef de mission qui alimente les suspicions des services secrets russes en servant de guide à une délégation de militaires américains dans le Caucase.

Ces études montrent également que l'analyse des risques pratiquée par les responsables opérationnels est très éloignée d'un processus neutralisant le facteur humain au profit d'une rationalité mathématique. La compréhension du contexte et des risques est influencée par la trajectoire individuelle des chefs de mission et des responsables de projet, leur connaissance préalable du pays, leur intérêt pour son histoire et celle de ses acteurs politiques, leur réseau relationnel personnel. La diversité des caractères et des circonstances se reflète dans leurs manières de s'informer ou de créer un réseau de contacts. Certains préfèrent maintenir leurs distances avec la société locale, de crainte d'être pris à partie dans les luttes d'influence entre réseaux clientélistes ; d'autres jugent opportun de se constituer un réseau d'amis qui les aident à comprendre l'environnement et qui, le cas échéant, contribuent directement à la protection de la mission en usant de leur influence ou en transmettant à temps des informations importantes.

Quelle que soit leur approche, les responsables opérationnels doivent composer avec des situations complexes et volatiles. Les trois derniers chapitres restituent le brouillard dans lequel doivent trancher les décideurs, les frictions associées au

fonctionnement de la machine MSF et l'impossibilité de s'en remettre à des procédures standardisées pour faire face aux incertitudes. Les limites des « guidelines » et des formations sont particulièrement manifestes dans l'affaire d'enlèvement évoquée dans le livre : le flou sur l'identité et les mobiles des kidnappeurs oblige les négociateurs à prendre des paris risqués, quitte à s'affranchir des recommandations des experts privés et gouvernementaux. Dans ces situations d'incertitude, il est fréquent que des divergences d'analyse parfois profondes émergent entre équipes de terrain successives ou entre le terrain, la coordination et le siège quant à l'analyse du contexte, des dangers qui en découlent ou de l'utilité des missions.

La sécurité est constamment le fruit de transactions avec les autorités politiques et militaires, où entrent en ligne de compte le choix des activités, les services rendus, le partage des ressources MSF (salaires, locations), les pressions publiques, tout comme la qualité des relations nouées par les responsables opérationnels avec leur entourage. On observe également le pragmatisme des équipes qui vont jusqu'à déléguer une partie de la gestion de la sécurité à un entrepreneur politico-militaire salafiste en Syrie ou au père d'une mission catholique en RCA.

En outre, la liberté individuelle des volontaires de terrain est encadrée par des règles concernant leurs déplacements et leurs comportements (tenue vestimentaire, attitude, vie affective, etc.), règles édictées autant pour des raisons de sécurité que pour faciliter la gestion des ressources humaines. Les récits montrent indirectement que la peur, l'angoisse, la culpabilité, l'exaltation, la valorisation du courage et de la force de caractère jouent un rôle important dans la façon dont les membres de l'association apprécient les risques et la valeur de leur action. Mais ils montrent aussi que ces émotions et ces valeurs restent le plus souvent à l'état de non-dits. On perçoit également le tabou qui règne sur certaines violences jugées infamantes, actes de tortures ou agressions sexuelles par exemple, et le manque de transparence entre organisations humanitaires (y compris

entre sections MSF) sur les événements de sécurité qui les affectent. Ce déficit d'information, comme l'attitude de certains coordinateurs de projet estimant que les questions de sécurité sont de leur seul ressort, empêchent parfois le personnel de terrain de prendre la mesure des risques auxquels ils s'exposent durant leur mission.

Les récits mettent également en lumière les difficultés d'interprétation des règles censées encadrer la prise de risque (à l'instar des « règles d'or »). Lorsque le gouvernement syrien bombarde les hôpitaux en zone rebelle, lorsque des groupes djihadistes déclarent que « les ONG étrangères infidèles ne sont pas les bienvenues en Syrie » ou qu'un chirurgien syrien de MSF, connu pour son athéisme militant, est enlevé pendant ses heures d'astreinte puis abattu, l'organisation est-elle ciblée ? Les activités menées par MSF dans ce contexte justifient-elles la prise de risque ? Les avis divergent entre sections et au sein même de celles-ci. Si les chiffres d'activité et la notion d'efficacité opérationnelle sont mobilisés dans ces débats, la détermination du risque acceptable en Syrie ne se réduit pas à un calcul coût/bénéfice et au respect des procédures. Elle inclut notamment le sentiment des équipes de terrain « d'être là où il faut ». Ces études soulignent enfin le rôle ambivalent des sièges MSF. Très actifs dans la gestion de la sécurité, ils contribuent, du point de vue des équipes, à les surexposer ou à les sous-exposer selon les cas.

DU BUNKER AU MARTYR HUMANITAIRE ?

Les équipes de MSF évoquées dans ces études ne sont pas en butte au syndrome de « bunkérisation » décrit par Arnaud Dandoy ou Mark Duffield. Soulignons qu'à la différence des Nations unies et de nombreuses grandes ONG les unités spécialisées dédiées à la sécurité au sein de MSF sont encore embryonnaires et ne disposent pas de prérogatives supérieures, ni même équivalentes, à celles du département des opérations,

qui, à ce jour, reste responsable en dernier ressort de la sécurité. Toutefois, on ne peut que s'inquiéter de l'expansion apparemment irrésistible de la culture dominante de la gestion des risques. Répondant au besoin de normaliser l'exposition au danger des travailleurs humanitaires et de protéger leurs institutions des risques légaux et réputationnels, elle représente une menace pour les acteurs de l'aide. D'une part, elle leur fait miroiter une promesse de protection qu'elle est incapable de tenir. De l'autre, elle occulte les dimensions sociales et politiques de leur sécurité. Enfin, elle encourage la dérive autoritaire des organisations humanitaires.

La « bunkérisation » et la paralysie opérationnelle ne sont qu'une des conséquences possibles de l'expansion de cette culture de la gestion des risques. À l'autre extrême, celle-ci peut contribuer à rendre acceptable l'augmentation du nombre de morts, de blessés et de kidnappés selon une logique combinant normalisation bureaucratique de l'exposition au danger et héroïsation des travailleurs humanitaires. Cette dernière prend notamment l'aspect de campagnes d'opinion qui dénoncent les violences faites aux acteurs de l'aide et participent à la construction symbolique des humanitaires en héros et martyrs des guerres contemporaines⁴². Dans tous les cas, qu'ils soient

42. On pense notamment à la « Journée mondiale de l'aide humanitaire », célébrant chaque 19 août depuis 2008 à l'invitation des Nations unies « ceux qui ont perdu leur vie au service d'une cause humanitaire », ainsi qu'à l'apparition des monuments dédiés à la mémoire des humanitaires décédés en mission qui se sont multipliés ces dernières années (notamment en Grande-Bretagne, au Canada, en Australie). De même, les campagnes d'opinion du type « Soins de santé en danger » (CICR), « Protéger les acteurs humanitaires » (ACF) véhiculent une imagerie victimaire confortant l'héroïsation des acteurs médicaux et humanitaires. Or, comme l'écrit l'anthropologue Jean-Pierre Albert, « l'héroïsme est lié non pas au résultat de l'entreprise, mais à l'acceptation du risque et de la souffrance, voire de la mort ». C'est ainsi que, paradoxalement, l'esprit de sacrifice associé à l'ethos chevaleresque des premiers humanitaires est détourné au service d'une rationalisation de l'exposition aux dangers faisant appel à un calcul

surexposés ou surprotégés, les travailleurs humanitaires tendent à être dépossédés du sens de leur engagement dans les situations dangereuses, tandis que leurs employeurs multiplient les procédures pour se prémunir des risques légaux et réputationnels en cas d'accident.

L'alternative à cette dérive n'est pas de rejeter en bloc les indicateurs et les règles de sécurité. Elle est de reconnaître que les situations dangereuses dans lesquelles les acteurs humanitaires interviennent comportent une part irréductible d'incertitude qui exige de faire des *paris*⁴³. L'expérience d'autres professionnels confrontés à l'incertitude (comme les policiers, les médecins ou les pompiers⁴⁴) montre que ces paris sont d'autant moins risqués qu'ils se fondent sur l'analyse concrète de chaque situation – et non sur des explications globales et des recommandations générales ; qu'ils reposent sur l'expérience et le discernement de praticiens – plutôt que sur l'application mécanique de routines ou de procédures formelles ; et qu'ils font l'objet de délibérations sur les moyens et les fins des actions à entreprendre – plutôt que d'un arbitrage autoritaire et confidentiel. L'alternative à la culture dominante de la sécurité implique ainsi de faire confiance à la sagesse pratique des travailleurs humanitaires et de contribuer à son épanouissement par le récit et l'analyse de leurs expériences face aux dangers.

actuariel coût/bénéfice. Voir Jean-Pierre Albert, « Du martyr à la star. Les métamorphoses des héros nationaux », Pierre Centlivres, Daniel Fabre et Françoise Zonabend (dir.), *La Fabrique des héros*, Mission du patrimoine ethnologique, Collection ethnologique de la France, cahier 12, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, Paris, 1998.

43. En ce sens, l'action humanitaire appartient au domaine des professions à pratiques prudentielles décrit par Florent Champy à qui nous empruntons les observations qui suivent. Voir Florent Champy, « Grand résumé de Nouvelle théorie sociologique des professions », Presses universitaires de France, *SociologieS*, Paris, 2011, mis en ligne le 9 mai 2012, <http://sociologies.revues.org/3922>

44. *Ibid.*

PREMIÈRE PARTIE

Histoire

MSF et les débats sur la sécurité

Valorisation du danger, refus du sacrifice et logiques de professionnalisation

Michaël Neuman

Dès sa naissance, Médecins Sans Frontières a affirmé sa vocation à travailler dans des zones de guerre : la question du danger couru par ses équipes s'est ainsi posée tout au long de son histoire. Nous nous proposons ici d'examiner sous quelles formes elle s'est manifestée depuis la fondation de l'association¹ jusqu'au tournant des années 2010, en particulier dans le cadre des discussions en conseil d'administration ainsi que dans celui des rapports annuels présentés lors des assemblées générales. Nous verrons que les débats et réflexions sur les moyens de se prémunir des dangers ont été influencés par la croissance de l'organisation, l'évolution du contexte politique, et par l'avènement d'un secteur de la « sécurité humanitaire » au sein du système de l'aide.

1. Notre analyse se limite à la section française de MSF.

LA PÉRIODE FONDATRICE : LES ANNÉES 1970 ET 1980

Valorisation du danger et refus du sacrifice

Les membres fondateurs de Médecins Sans Frontières, majoritairement marqués par leurs expériences avec la Croix-Rouge au Yémen ou au Biafra (Nigeria) dans les années 1960, sont dès les origines conscients des dangers auxquels ils s'exposeront. Il y a, dans ces premières années, une mise en scène de la confrontation au danger correspondant à une « aristocratie du risque² ». C'est cette lecture romantique que l'on retrouve dans la première charte de l'association qui stipule qu'« anonymes et bénévoles, [les Médecins Sans Frontières] n'attendent de l'exercice de leur activité aucune satisfaction personnelle ou collective. Ils mesurent les risques et périls des missions qu'ils accomplissent³ ».

Dans son rapport annuel de 1976, Bernard Kouchner, faisant référence à la mission de l'association au Liban, rend ainsi « un hommage particulier aux 56 volontaires, hommes et femmes, infirmiers et médecins, chirurgiens et anesthésistes qui, au nom de Médecins Sans Frontières, connurent, volontaires quittant la quiétude française, une peur et un danger affrontés au nom de la fraternité humaine, au nom de l'action médicale⁴ ».

En dépit du départ en 1979 de nombre des fondateurs, de Bernard Kouchner en particulier, la flamboyance, en forme d'« héroïsation », du narratif demeure ; s'y ajoute toutefois le refus du sacrifice. S'il est dit que « nous savons qu'un tribut sera à payer [...] parce que rien ne se fait de grand, rien ne

2. Bernard Kouchner, *Le Malheur des autres*, Odile Jacob, Paris, 1992, coll. « Points », (1^{re} édition 1991), p. 322.

3. Pour un récit des origines de l'engagement des fondateurs de MSF, voir Eleanor Davey, *Idealism beyond borders. The French revolutionary left and the rise of humanitarianism. 1954-1988*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.

4. Médecins Sans Frontières, rapport moral, assemblée générale, 1977.

se bâtit, rien ne s'accomplit sans risques⁵ », l'affirmation est immédiatement suivie d'un appel à la prudence et à l'obéissance aux consignes issues des missions exploratoires. En 1981, le président en convient : « On ne nous demande pas d'héroïsme, on nous demande de faire notre travail, le mieux possible, le plus chaleureusement possible, et surtout d'en revenir⁶. »

Les années 1980 sont pour MSF une décennie de croissance très rapide, autant pour la section française dont les recettes passent de 7,3 millions à 207 millions de francs entre 1979 et 1989, que dans son envergure internationale, puisque sont successivement créées des sections en Belgique (1980), en Suisse (1981), aux Pays-Bas (1984) et en Espagne (1986). La section française de MSF envoie en mission 600 personnes entre 1983 et 1984, soit quatre fois plus qu'au milieu de la décennie précédente.

En outre, à la fin des années 1970, l'association a commencé à travailler sous son propre drapeau. Elle s'installe dans les camps de réfugiés, puis, lorsqu'elle en a la possibilité, de l'autre côté de la frontière, dans les territoires en conflit : Afghanistan, Honduras, Salvador, Tchad, Soudan, Érythrée, Ouganda. L'exposition est bien plus importante qu'auparavant.

Dans cet environnement à risques, l'association déplore ses premiers morts : décès accidentels ou consécutifs à des maladies. Les premiers incidents de guerre sont enregistrés en 1980. Au Tchad, une équipe est prise pour cible par un tireur isolé. Un des trois médecins présents est blessé. La même année, au Zimbabwe, une voiture est mitraillée, sans qu'il y ait cette fois de blessés. En Ouganda, où l'état d'insécurité est total, « une équipe a failli être massacrée, [mais] n'a été que pillée⁷ ». Des arrestations et détentions, qui durent parfois plusieurs mois

5. Médecins Sans Frontières, rapport moral, assemblée générale, 1980.

6. Médecins Sans Frontières, rapport moral, assemblée générale, 1981.

7. Médecins Sans Frontières, comité de direction collégiale, 18 juillet 1981.

comme en Turquie en 1981, sont également à déplorer⁸. Chaque incident est considéré isolément, mais sans recul, les MSF ne s'imaginent pas établir des tendances.

Dans les années suivantes, les incidents se multiplient, sans provoquer davantage de réactions organisées de la part de l'institution. Ce que nous appellerions aujourd'hui « incidents de sécurité » inclut par exemple des équipes prises dans des bombardements aériens au Tigré éthiopien (1983), des tirs contre un avion transportant des volontaires au Mozambique (1985), des kidnappings au Tchad (de volontaires de la section belge en 1984) et en Somalie (1987), ainsi que l'ensemble des périls associés à la mission en Afghanistan (bombardements, attaques sur des convois, etc.). Des missions sont suspendues ou évacuées au Soudan, en Afghanistan, au Mozambique.

Les débuts de la mission de MSF en Ouganda, alors en proie à une famine, en 1980, illustrent en partie cette gestion locale et improvisée de la sécurité, dans un contexte très dangereux mais où l'analyse qui en est faite par MSF n'est pas politique. Les équipes sont confrontées à la criminalité, causée notamment par les trafiquants de bétail, et aux comportements imprévisibles des militaires aux barrages. C'est donc sur les routes que l'exposition est la plus grande. Les véhicules de MSF sont parfois pris pour cible. « Quand on tombait sur des coupeurs de route ou des militaires tanzaniens, on croisait les doigts. On prenait la route tôt le matin – sinon les militaires qui avaient déjà trop bu devenaient agressifs et dangereux – et en ville, on roulait vite pour éviter les embuscades », se souvient ainsi Rony Brauman, responsable de la mission aux débuts de celle-ci⁹.

En 1987, l'association, confrontée à la multiplication des prises d'otages affectant les humanitaires (en Somalie notamment) et les journalistes (Liban en particulier), se demande s'il

8. Médecins Sans Frontières, rapport moral, assemblée générale, 1981.

9. Entretien avec Rony Brauman, ancien responsable de la mission en Ouganda et président de MSF-France (1982-1994), 6 octobre 2014.

y a une « nouvelle tendance¹⁰ ». Mais la réponse du président est alors négative ; il n'y a pas d'évolution dans le discours de la prise de risque – et pas de dramatisation.

Toutefois, si le terme de « gestion du risque » n'est pas mentionné à l'occasion des débats, ces derniers font apparaître certaines régularités dans les pratiques de sécurité, marquées par une professionnalisation balbutiante, une forte délégation aux groupes armés, le recours à la dénonciation publique et en dernier ressort au retrait.

Volonté de professionnalisation, délégation, dénonciation, retraits

Le processus de professionnalisation entamé dès le début des années 1980 procède d'une volonté de créer une organisation structurée, dans un but d'efficacité : collecter des fonds, développer des relais dans la presse, introduire un système homogène de recueil de données et des listes de médicaments « aussi cohérentes et standardisées que possible », généraliser l'utilisation de radios, de télex, ou recourir à l'avion pour les déplacements¹¹. La fonction de « coordinateur » – qui doit être à la fois « débrouillard » et « diplomate » – émerge. Dans un contexte associatif où la bureaucratisation effraie, l'argument de la sécurité est mobilisé conjointement à celui de la qualité, car « il ne faut plus laisser des équipes nombreuses ou dispersées dans ces pays dangereux, sans contact avec la France¹² ». Néanmoins, les moyens d'établir de tels contacts n'existent pas. Le siège de MSF est alors une toute petite structure dont les communications avec les missions de terrain sont très limitées, faute de moyens et de technologies. Peu d'informations sont disponibles sur les projets, des jours sont parfois nécessaires pour accéder à

10. Médecins Sans Frontières, rapport moral, assemblée générale, 1987.

11. Médecins Sans Frontières, rapport moral, assemblée générale, 1984.

12. Médecins Sans Frontières, rapport moral, assemblée générale, 1982.

un téléphone, des lettres sont reçues et lues des semaines après avoir été envoyées, n'offrant aucune certitude sur l'état de leurs expéditeurs au moment de la réception du courrier.

En pratique, MSF délègue une large part de la gestion de la sécurité (et de la logistique) aux belligérants, qui, selon elle, doivent prendre leur part du travail de secours. En Érythrée ou en Afghanistan par exemple, les équipes traversent les frontières dans les convois de la guérilla (solution la plus évidente pour la sécurité). Cette pratique n'est pas une simple parenthèse, puisqu'en ce qui concerne l'Angola, elle se poursuivra jusqu'au milieu des années 1990. Ces alliances de circonstance ne vont pas sans problème – la logistique ne suit pas toujours, les communications sont erratiques, les demandes financières des groupes armés parfois abusives, et la prise en charge des volontaires malades est parfois inadéquate. Mais ces difficultés ne remettent pas en cause le mode opératoire, ni sa légitimité : c'est ainsi qu'on fait les choses.

En dépit de sa croissance rapide, MSF est encore à cette époque une organisation de taille réduite dont la notoriété au-delà des frontières françaises reste limitée. Les rencontres organisées avec les groupes politiques et militaires dans les pays où MSF souhaite intervenir sont moins des moments de négociation qu'une occasion de se faire connaître. Pour renforcer leur influence et se sortir de situations périlleuses, les dirigeants de MSF parient essentiellement sur la mobilisation publique. C'est ainsi que des campagnes de dénonciation sont organisées après la détention par le pouvoir afghan prosoviétique du Dr Augoyard, médecin de l'association Aide médicale internationale (AMI) fait prisonnier le 16 janvier 1983 dans la province du Logar. Ce fut également le cas lorsqu'il s'est agi de dénoncer les bombardements, par l'armée soviétique, d'hôpitaux soutenus par des équipes étrangères¹³. MSF, conjointement

13. Entre 1981 et mars 1982, quatre hôpitaux MSF et deux hôpitaux AMI sont ainsi touchés.

avec l'AMI, Médecins du monde (MDM) et la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH), ambitionne entre 1983 et 1984 d'établir une charte pour la protection des équipes médicales. Si le projet est finalement abandonné, c'est que cette charte aurait impliqué une officialisation systématique des activités de MSF. Ce qui aurait été en contradiction avec la pratique et le souhait de l'organisation de rester officieuse dans des pays comme le Pakistan – utilisé comme base arrière de la mission afghane –, ou des régions telles que l'Érythrée et le Tigré en Éthiopie.

Enfin, la dernière modalité de réponse aux risques est le retrait. Des interruptions de programmes sont ainsi décidées, dès 1981, en Ouganda, à la suite d'incidents spécifiques, ainsi qu'en Iran en 1982, du fait d'un contexte généralisé d'insécurité et de problèmes d'accès aux populations. Ces décisions de retrait sont prises par le siège, et parfois, comme c'est le cas pour l'Ouganda en juillet 1981, contre la volonté des équipes de terrain.

LE TOURNANT DES ANNÉES 1990 :
FORMALISATION DES CADRES, DYNAMIQUE
DE PROFESSIONNALISATION ET TENSIONS AVEC LES PRATIQUES

Croissance et fin de la guerre froide

La section française de MSF poursuit sa croissance. Le nombre de postes de volontaires internationaux augmentant de 275 en 1990 à 426 en 2000. Le siège prend également de l'importance, passant d'une cinquantaine à 150 employés sur la même période. MSF est également devenue une organisation internationale disposant, en 2000, de sections dans 19 pays et sa notoriété est de mieux en mieux établie. Surtout, elle se trouve confrontée, à l'instar du reste du monde, aux changements géopolitiques consécutifs à la fin de la guerre froide.

Le retrait de l'armée soviétique d'Afghanistan est pour MSF le premier signal d'un changement d'époque : « La résistance se morcelle », lit-on dès septembre 1989¹⁴. Les moudjahidin font comprendre à MSF que les choses ont changé : « Le bénéfice retiré de la présence des équipes humanitaires n'est plus assez grand pour qu'ils paient le prix d'une protection efficace des équipes [...] La situation est de plus en plus complexe ; les problèmes de sécurité de plus en plus aigus sont même difficiles à penser. »

Alors que les stratégies d'alliance avec les « combattants de la liberté » se délitent, de nouveaux espaces s'ouvrent à MSF et aux humanitaires. Dans les anciens conflits bipolaires comme dans les guerres qui éclatent en Somalie, au Liberia, en ex-Yougoslavie, ou dans la région des Grands Lacs, il est désormais envisageable d'être présent de part et d'autre des lignes de front. Dans ces conditions, les pratiques d'« *embedment* », considérées comme un pis-aller malgré leur côté romantique, tombent progressivement en désuétude. MSF se voit contrainte d'acquiescer davantage d'autonomie en matière de sécurité, dans un contexte marqué par une succession vertigineuse de crimes de masse.

MSF face à ses premiers morts du fait de la guerre

La multiplication des incidents de sécurité fait de 1988 l'« année de tous les dangers¹⁵ ». Et pour son président, s'ils n'ont pas fait de victimes, c'est « le résultat de la chance ». Ces craintes se révèlent exactes, puisque lors de l'assemblée générale suivante, Rony Brauman déplore la mort de deux volontaires tués lorsque leur avion a été abattu au Sud-

14. Médecins Sans Frontières, conseil d'administration, 15 septembre 1989.

15. Médecins Sans Frontières, rapport moral, assemblée générale, 1989.

Soudan en décembre 1989, et celle d'un troisième, assassiné en Afghanistan en avril 1990. Pour MSF, il s'agit des premiers morts du fait de la guerre. La section française met fin à ses opérations dans les deux pays.

Le conflit somalien, théâtre avec le Kurdistan d'Irak des premières interventions militaires internationales déclenchées au nom de la protection de l'assistance humanitaire, inaugure une décennie marquée par les violences de masse et l'interventionnisme onusien. Les incidents rapportés à l'occasion des conseils d'administration sont innombrables : nous n'en citerons que quelques-uns, illustrant leur variété et leur impact. « Au cours des trois derniers mois, sept personnes ont été blessées en mission : trois ont été mitraillées par un tireur isolé à Mogadiscio, quatre ont été prises sous le feu d'un hélicoptère et deux bombardiers légers au Sri Lanka », nous apprend le rapport moral de juin 1991. En octobre 1991, à Vukovar (Croatie), lors d'un convoi d'évacuation de blessés, un véhicule de MSF saute sur une mine antichar sans doute disposée intentionnellement. Quatre personnes sont blessées, dont une gravement. Au Liberia, en plus des incidents de tout genre affectant les personnes, des pillages de grande ampleur affectent l'intervention de MSF, comme celles de l'ensemble des organisations humanitaires.

Les crises en Afrique de l'Ouest et dans la région des Grands Lacs se singularisent par la nature extrême des violences contre les populations, notamment celles observées directement par les équipes au Rwanda, au Burundi et au Zaïre entre 1993 et 1997. Elles se distinguent également par l'intensité des pré-occupations sécuritaires. La réunion du conseil d'administration de mai 1994 mentionne ainsi l'évacuation d'une équipe de MSF-Belgique de Butare au Rwanda, « l'hôpital ayant été vidé de ses malades, tués par les milices, les FAR [Forces armées rwandaises] et la garde présidentielle¹⁶ », et le personnel rwan-

16. Médecins Sans Frontières, conseil d'administration, 20 mai 1994.

dais ayant en partie été exécuté. Au cours du génocide qui se déroula entre avril et juin 1994, on estime, en l'absence de chiffres précis, à plus de 200 le nombre d'employés de MSF tués.

Puis le conflit tchéchène dans le Caucase russe provoque également son lot d'incidents, d'enlèvements contre rançons en particulier. Quatre employés internationaux de MSF, des sections belge et française, sont enlevés entre 1996 et 1997. En juin 1997, un médecin portugais est assassiné à Baidoa, en Somalie. C'est le premier mort par fait de violence parmi les volontaires internationaux depuis 1990.

La sécurité humanitaire, une préoccupation structurante du système de l'aide

Ainsi que le note Mark Duffield, le développement des opérations de MSF en zone de guerre s'inscrit dans un contexte « d'expansion de l'industrie de l'aide à tous niveaux : en termes de projection géographique, de disponibilité des financements, du nombre d'organisations impliquées ainsi que du spectre et de la complexité de leurs responsabilités¹⁷ ». Ce déploiement des acteurs de l'aide au cœur des zones de conflit augmente considérablement leur surface d'exposition. En mai 1992, un délégué du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) est tué dans une explosion en Bosnie. Au Burundi, ce sont près d'une vingtaine d'internationaux qui trouvent la mort entre 1995 et 1997. En Tchétchénie, six délégués du CICR sont assassinés froidement à proximité de Grozny en décembre 1996.

Pour les observateurs du monde de l'aide, ces événements ne relèvent plus de « l'incident isolé ». Ils sont reliés entre eux au sein d'un discours affirmant la plus grande dangerosité du

17. Mark Duffield, « Challenging environments: Danger, resilience and the aid industry », *Security Dialogue*, 43 (5), 2012, p. 475-492. Traduction de l'auteur.

monde pour les travailleurs de l'aide, expliquée notamment par les changements de nature des conflits contemporains¹⁸ et l'affaiblissement du statut des humanitaires. Privées du cadre idéologique et stratégique de l'affrontement Est-Ouest, les guerres n'obéiraient plus qu'à des logiques de ressentiment ethnique ou religieux et de prédation économique. Leur particularité serait de cibler en priorité les populations civiles et ceux qui leur viennent en aide, estiment de nombreux acteurs humanitaires, reprenant à leur compte le discours sur les « nouvelles guerres », popularisé par Mary Kaldor et Paul Collier¹⁹.

C'est dans ce contexte que la question de la sécurité des humanitaires est mise à l'agenda des institutions internationales. Citons par exemple le communiqué final du sommet du G8 qui se tint à Denver en juin 1997, dont le paragraphe 65 exprime « de graves inquiétudes après les attaques récentes contre les réfugiés ainsi qu'à l'encontre des employés des organisations humanitaires et d'aide aux réfugiés²⁰ » ; ou la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies 52/167 concernant la sûreté et la sécurité du personnel humanitaire adoptée en 1998.

La multiplication des incidents provoque au sein du système de l'aide un véritable changement de paradigme : la Communauté européenne devient un prescripteur de pratiques en matière de gestion de sécurité. Un document de réflexion de la Commission européenne concernant la sécurité du personnel humanitaire suggère ainsi que les bailleurs exigent de leurs partenaires qu'ils démontrent leur capacité à évaluer les situations, qu'ils mènent des enquêtes concernant les

18. « Security of relief workers and humanitarian space », Commission working document, European Union Commission, mai 1998.

19. Sur ce discours et sa critique, voir Roland Marchal, Christine Messiant, « Les guerres civiles à l'ère de la globalisation », *Critique internationale*, 1, 2003 (n° 18), p. 91-112.

20. <http://www.state.gov/www/issues/economic/summit/communique97.html>. La traduction est de l'auteur.

incidents de sécurité, qu'ils disposent de guidelines en matière de sécurité et enfin qu'ils s'engagent à former et à briefer leur personnel²¹.

Parmi les promoteurs d'une gestion de sécurité « nouvelle génération », Koenraad Van Brabant tient une place à part, tant cet anthropologue de formation, chercheur à l'Overseas Development Institute (ODI) à Londres, pèse sur les processus de professionnalisation de la sécurité. « Les événements récents au Rwanda, en Tchétchénie et ailleurs démontrent le réel besoin pour les organisations d'investir dans l'acquisition des compétences adéquates en matière de sécurité²² », écrit Van Brabant, qui en cela, n'est que le précurseur d'une tendance qui s'accroîtra. Car, estime-t-il, « l'évaluation du risque et la définition des comportements à même de réduire les risques sont des compétences dont peu d'employés disposent, en particulier ceux qui n'ont pas de formation militaire professionnelle²³ ».

Les organisations humanitaires souscrivent dans une quasi-unanimité à la nouvelle grille de lecture géopolitique de l'époque, ainsi qu'à la nécessité de repenser fondamentalement la sécurité des humanitaires²⁴. Les organisations de secours recrutent leurs premiers responsables de sécurité. C'est le cas du CICR dès 1994, avec la « Stress and security unit²⁵ », tandis que les initiatives des acteurs de l'aide en matière de sécurité

21. « Security of relief workers and humanitarian space ».

22. Koenraad Van Brabant, « Security Guidelines : no guarantee for improved security », *Humanitarian Exchange Magazine*, n° 7, février 1997. Traduction de l'auteur.

23. *Ibid.*

24. Franck Schmidt, « Recommendations for improving the security of humanitarian workers », *International Review of the Red Cross*, n° 317, avril 1997.

25. L'intégration du stress est tout sauf anecdotique. Elle renvoie à la place que commence à prendre au sein du secteur humanitaire la santé psychologique du personnel confronté à la violence.

humanitaire se multiplient²⁶. Le marché de la sécurité humanitaire est en plein essor, développé par des militaires reconvertis dans le privé à la suite de la diminution des effectifs des armées occidentales avec la fin de la guerre froide²⁷.

La formalisation des « règles d'or » et les difficultés à les respecter

Pour la première fois en 1990, le rapport annuel présenté lors de l'assemblée générale de MSF contenait une partie consacrée aux « problèmes de sécurité », « ramenés au premier plan de nos préoccupations » et qui appelaient un certain nombre de mesures : des missions plus petites (afin de limiter l'exposition), des objectifs de mission curatifs (dans la mesure où l'exposition doit être réfléchi en fonction des bénéfices médicaux qu'apportent les projets), des briefings intensifiés, des visites régulières de la part des membres du conseil d'administration. Le sentiment d'une responsabilité collective de l'association a commencé à s'affirmer, comme l'attestent le nombre et l'intensité des débats et controverses relatifs à la sécurité en Somalie pour la seule année 1991.

À la suite des attaques survenues au Sud-Soudan et en Afghanistan, la direction des opérations définit en 1990 des « règles d'or²⁸ », principes généraux très éloignés de recommandations techniques et qui reprennent une partie du cadre fixé par le président la même année : comprendre le contexte, faire connaître l'action de MSF, mener en priorité des activités curatives dans les environnements dangereux, ne « jamais compter sur une immunité humanitaire ». En outre, elles réaf-

26. InterAction's security Advisory Group (1991), Inter-Agency Security management network (1994)...

27. Voir notamment Larissa Fast, *Aid in Danger. The perils and promise of humanitarianism*, University of Pennsylvania Press, Philadelphie, 2014.

28. Voir notamment Gérard Massis (dir.), « Manuel de l'administrateur/logisticien », Médecins Sans Frontières, 1990.

firmement explicitement la prépondérance du siège sur le terrain en matière de décision de retrait, qui prend progressivement une signification nouvelle avec le développement des moyens de communication permettant aux responsables parisiens d'être en contact de plus en plus régulier avec les missions. En 1992, les règles d'or font l'objet d'un amendement important : elles fixent une ligne rouge selon laquelle les équipes faisant l'objet d'un ciblage spécifique devaient être retirées.

Les responsables de programme s'inquiètent d'autant plus du changement de nature de leur responsabilité qu'ils estiment régulièrement contrevenir à la règle du retrait en cas de ciblage. Ils interpellent le conseil d'administration pour faire part de leur malaise. En Somalie, le ciblage des ressources matérielles et du personnel humanitaire par les milices conduit MSF à recruter des gardes armés chargés d'assurer sa sécurité. C'est une rupture par rapport aux pratiques antérieures, afghane, érythréenne ou angolaise, la protection n'étant plus assurée par l'autorité politique de fait. Les équipes de MSF, désormais responsables de petites unités militaires, vont voir se fragiliser leur position dans les négociations avec ces employés d'un type nouveau. Les débats qui précèdent et accompagnent le recours aux gardes armés sont extrêmement vifs, mais la décision de préserver la mission en Somalie, « compte tenu de son utilité pratique » et faute de « solutions alternatives » l'emporta²⁹.

Le maintien des équipes au Burundi dans la seconde moitié des années 1990 fait également polémique. Entre 1995 et 1996, les agressions et les menaces contre les agences humanitaires s'y multiplient³⁰. La situation y est catastrophique, les massacres se déroulent à proximité d'équipes de MSF, frustrées de ne pas pouvoir se rendre sur place, les missions vivent au rythme des évacuations. La question de l'exposition au risque du personnel et du maintien des activités fait l'objet de nombreuses discus-

29. Médecins Sans Frontières, rapport moral, assemblée générale, 1992.

30. Médecins Sans Frontières, conseil d'administration, 24 novembre 1995.

sions au conseil d'administration. La question est ainsi posée sans précaution lors d'une réunion en juin 1996 juste après que trois délégués du CICR ont été assassinés : « Pourquoi faut-il rester alors que dix-sept étrangers ont déjà été tués³¹ ? » À la question de savoir si les activités valent la peine qu'on court des risques aussi élevés pour leur mise en œuvre, la directrice des opérations répond qu'on prend parfois des risques quand bien même on ne soignerait pas « beaucoup de gens³² ». Le directeur adjoint des opérations chargé des missions d'urgence déclare quant à lui qu'il « ne se voit pas informer quelqu'un pour le faire partir au Burundi³³ ». On s'interroge : pourquoi les gens sont tués ? À cause du lieu où ils se trouvaient ou parce qu'il s'agissait de personnel humanitaire ? Les débats n'offrent pas de réponses satisfaisantes à ces questions.

Deux arguments sont mis en avant par les partisans du maintien : l'importance des besoins de la population et la volonté des équipes de rester. La directrice des opérations est prise à partie par le directeur de la communication ancien responsable de programmes qui lui reproche son approche sacrificielle. Elle se heurte à son tour à plus « sacrificielle », lorsque, en visite au Burundi, elle souhaite faire sortir les équipes du Nord, contre l'avis de la chef de mission. C'est la directrice des opérations qui doit briefer elle-même les équipes en partance, « car les Ressources humaines ne voulaient plus³⁴ ».

Lors du conseil d'administration de juin 1996, le président de l'association, Philippe Biberson, justifie, quant à lui, le maintien : « Tout cela répond à un réel besoin et partir ce serait abandonner les gens³⁵. » Le conseil d'administration, lors

31. Médecins Sans Frontières, conseil d'administration, 28 juin 1996.

32. *Ibid.*

33. *Ibid.*

34. Entretien avec Brigitte Vasset, ancienne directrice des opérations de MSF-France, 1^{er} décembre 2014.

35. Médecins Sans Frontières, conseil d'administration, 28 juin 1996.

d'un vote à onze voix contre quatre approuve le maintien des équipes, sous réserve qu'elles décident elles-mêmes de rester. L'option du maintien est finalement retenue, quand bien même l'association donnait parfois l'impression de conduire dans le brouillard, sous la pluie et sans phare.

Le Burundi fait ainsi voler en éclats la « règle d'or » concernant le ciblage, dont les responsables des programmes notaient depuis quelque temps le caractère inadéquat tant l'exposition était forte, en particulier dans des terrains où le personnel humanitaire était régulièrement victime d'attaques directes³⁶. De fait, alors même que les missions de terrain étaient plongées dans de multiples situations de violence, les équipes étaient souvent maintenues, y compris dans des situations où la capacité d'extraction était nulle, comme à Kigali au Rwanda au printemps 1994 ou à Freetown en Sierra Leone à l'hiver 1998. Dans ces temps de désordres, on reste néanmoins frappé par l'intensité des discussions et l'implication des membres du conseil d'administration, dont certains étaient chargés de suivre certaines missions et qui se rendaient en visite sur le terrain (en Somalie, Yougoslavie, etc.) et partageaient leurs analyses à leur retour.

Résistance à la dynamique de professionnalisation

On pourrait attendre de la part d'une organisation qui a défini la professionnalisation comme une nécessité historique³⁷ qu'elle fasse la part belle aux avancées techniques et bureaucratiques en matière de sécurité. D'autant que MSF est l'un des acteurs du processus de normalisation et de professionnalisation qui au sein du secteur de l'aide s'accélère sensiblement depuis les

36. Médecins Sans Frontières, conseil d'administration, 30 juin 1995.

37. Pour une analyse, partielle, de ce mouvement de professionnalisation, on pourra se référer à Claudine Vidal et Jacques Pinel, « Les satellites de MSF », Jean-Hervé Bradol et Claudine Vidal (dir.), *Innovations médicales en situations humanitaires*, L'Harmattan, Paris, 2008.

crises dans les Grands Lacs. Néanmoins, malgré la forte pression pour changer les pratiques, l'association tente d'échapper à la technicisation et à la professionnalisation de la sécurité humanitaire. En 1991, son président, Rony Brauman, insiste ainsi sur « les limites d'une réflexion globale sur la sécurité³⁸ » et exprime, deux années plus tard, son scepticisme à l'égard des « constats plutôt approximatifs sur la fermeture du monde, sur un nouveau contexte international où l'action humanitaire serait de plus en plus difficile, de moins en moins acceptée³⁹ ». Pour autant, MSF n'est pas épargnée par le discours sur les « nouvelles guerres ». Beaucoup partagent le constat d'un monde différent, plus dangereux, y compris pour le personnel humanitaire.

En revanche, les cadres de l'association expriment leur méfiance vis-à-vis de la dynamique de professionnalisation de la sécurité. « Après le blues de l'humanitaire, c'est la sécurité des humanitaires qui est le sujet en vogue ! Certaines organisations proposent à leurs volontaires (mais peut-on encore les appeler des volontaires ?) des formations à la sécurité – que faire quand on est pris en otage ? – par des experts en sécurité recrutés parmi les personnels retraités de l'armée. Certains préconisent ni plus ni moins que de monter, ONG et services de renseignements officiels associés, des réseaux d'information et de communication pour les zones sensibles⁴⁰ ! », s'enflamme en 1998 le président Philippe Biberson, partisan du maintien d'une spécificité MSF en matière de gestion de sécurité.

Les activités d'analyse sont formalisées avec la création, en 1995, du Centre de réflexion de la Fondation MSF qui poursuit la publication des ouvrages sur les crises majeures – la série des *Populations en danger* – et contribue aux formations destinées aux coordinateurs. Loin d'un stage technique, la « Semaine environnement », dont la première session se tient en 1995, est

38. Médecins Sans Frontières, rapport moral, assemblée générale, 1991.

39. Médecins Sans Frontières, rapport moral, assemblée générale, 1993.

40. Médecins Sans Frontières, rapport moral, assemblée générale, 1998.

ainsi consacrée à l'analyse du contexte des acteurs – d'où son nom –, aux dynamiques politiques des conflits dont la lecture est indispensable à la gestion des opérations – et de la sécurité. Au sein du conseil d'administration est faite une place de choix à des « personnalités qualifiées », tels Jean-Christophe Rufin et le politologue Guy Hermet.

Dans le même temps, le rôle des mesures de protection et leur renforcement, comme le recours aux experts en cas de kidnapping, sont régulièrement évoqués⁴¹. Les procédures ne sont pas absentes de la gestion de la sécurité, bien au contraire. Les chapitres consacrés à la sécurité dans les éditions successives (1990, 1994, 2003) du guide « Aide à l'organisation d'une mission » s'étoffent. Ils évoquent le rôle de l'identification des employés et équipements, le caractère « indispensable » de la radio, comme la nécessité de « prévoir un plan d'évacuation ». Quant aux responsables de programme, ils s'alarment parfois de l'isolement croissant des équipes, ainsi que des « murs qui montent, des barbelés qui s'installent » autour des lieux d'habitation et de travail sans que le contexte semble le justifier⁴².

FACE À LA TERREUR, LA TENTATION DE L'EXCEPTIONNALISME ET DE LA BUREAUCRATIE

La montée de la peur

Les années 2000 sont marquées par la poursuite d'une croissance importante des organisations humanitaires, tant en termes de moyens que d'ambitions à la faveur notamment de l'invasion de l'Afghanistan et de l'Irak et des financements huma-

41. Voir par exemple Médecins Sans Frontières, conseil d'administration, 11 juillet 1997 ; 30 octobre 1998 ; 29 janvier 1999.

42. Entretien avec Marc Gastellu-Etchegorry, ancien responsable des missions d'urgence de MSF-France, 3 février 2015.

nitaires considérables qui les accompagnent⁴³. C'est pourtant lors de ces années de croissance que se développe le discours sur le rétrécissement de l'espace humanitaire et l'augmentation des dangers auxquels est confronté le personnel⁴⁴. Les attentats meurtriers contre le siège des Nations unies et celui du CICR à Bagdad en 2003 sont considérés comme emblématiques d'une augmentation sans précédent des attaques délibérées à l'encontre des travailleurs humanitaires. Les difficultés rencontrées par les organisations de secours au Moyen-Orient et au Sahel du fait de l'expansion des groupes radicaux djihadistes et de la récurrence des enlèvements contre rançons alimentent la peur. Alors que dans les années 1990 l'augmentation des attaques contre les humanitaires était associée au ciblage délibéré des civils dans les conflits, s'affirme au tournant des années 2000 un discours qui dénonce le ciblage des « humanitaires en tant que tels ».

Se construit, selon la terminologie de Larissa Fast⁴⁵, un récit sur l'« exceptionnalisme des humanitaires », à la fois héros et martyrs, qui s'illustre notamment par l'instauration en 2008 de la Journée mondiale de l'aide humanitaire (World Humanitarian Day), afin de rendre hommage chaque 19 août, jour de l'attentat contre les Nations unies à Bagdad, « à ceux qui font face au danger et à l'adversité pour aider les autres⁴⁶ ». Le dispositif de victimisation va trouver en la statistique un allié puissant. À partir du début des années 2000, organismes d'aide et de recherche multiplient les études quantitatives sur les vio-

43. Fabrice Weissman, « Quelle place pour les organisations humanitaires en situation de conflit ? », *L'état du monde 2015. Nouvelles guerres*, La Découverte, Paris, 2014.

44. « Introduction », Claire Magone, Michaël Neuman, Fabrice Weissman, *Agir à tout prix ? Négociations humanitaires, l'expérience de MSF*, La Découverte, Paris, 2011.

45. Larissa Fast, *Aid in Danger. The perils and promise of humanitarianism*, University of Pennsylvania Press, 2014.

46. Voir <http://www.un.org/en/events/humanitarianiday/>

lences contre les travailleurs humanitaires, qui toutes concluent que l'augmentation de l'insécurité est un fait scientifiquement établi⁴⁷.

La gestion de la sécurité des équipes acquiert le statut de compétence sanctionnée par des formations diplômantes. L'ODI publie en 2000 un guide fondateur signé par Koenraad Van Brabant, « Operational Security Management in Violent Environments », où il décline sur près de 350 pages les bonnes pratiques en matière de sécurité humanitaire⁴⁸. En décembre 2004, les Nations unies instaurent le Département de la sûreté et de la sécurité (UNDSS), dont la première direction est assurée par un ancien haut responsable de Scotland Yard. Cette dynamique de professionnalisation est justifiée à la fois par l'émergence de « nouvelles menaces », mais également par la nécessité de répondre aux obligations légales qui pèsent sur les organisations humanitaires en tant qu'employeurs.

Au cours des années 2000, la section française de Médecins Sans Frontières connaît elle-même un développement soutenu. Les budgets de ses missions passent de 59 millions d'euros en 1998 à 219 millions d'euros en 2010, pour 600 postes internationaux sur le terrain, contre 400 dix ans auparavant. Le nombre d'employés nationaux sous contrat passe, quant à lui, d'environ 3 000 en 1996 à plus de 5 500 en 2012.

Ces années de croissance sont également des années de deuil et d'angoisse pour MSF, victime d'une série d'assassinats et de kidnappings. En juillet 2000, un volontaire français est enlevé en Colombie. Il restera détenu pendant six mois. En 2001, le chef de mission de MSF-Hollande en Tchétchénie est enlevé à son tour ; il est libéré quelques semaines plus tard. En août 2002, c'est au tour du chef de mission au Daguestan de la section suisse, de nationalité hollandaise, d'être kidnappé⁴⁹.

47. Voir le chapitre 4, p. 105.

48. Voir le chapitre 5, p. 135.

49. Voir le chapitre 8, p. 221.

Sa libération, au terme de presque deux années de détention, donne lieu à une controverse publique entre MSF et le gouvernement néerlandais qui poursuit l'association en justice pour exiger le remboursement de la rançon que celui-ci dit avoir versée. Entre 2004 et 2008, six expatriés sont assassinés au cours de leur mission. Cinq membres de la section hollandaise dont deux Afghans sont exécutés en juin 2004 dans la province de Badghis en Afghanistan. En 2007, c'est une logisticienne de la section française qui meurt en République centrafricaine dans une embuscade sur la route. L'année suivante, deux expatriés de la section hollandaise et un collègue somalien décèdent dans l'explosion d'un engin improvisé au passage de leur voiture à Kismayo, en Somalie.

Ces événements donnent du crédit au discours victimaire et aux statistiques sur l'aggravation de l'insécurité que MSF reprend à son compte : « Il est très important de se rappeler qu'entre 2000 et 2005, 271 travailleurs humanitaires internationaux ont été tués, [...] le nombre de situations à risque, les braquages, les enlèvements ainsi que les agressions physiques dont ont été victimes nos équipes sont en hausse », déplorent en 2006 les Conseil d'administration de MSF-France et de ses « sections partenaires » (MSF-États-Unis, MSF-Australie, MSF-Japon), ces dernières s'impliquent de manière croissante dans les décisions concernant l'exécution de la mission sociale. L'internationalisation de MSF participe également à la montée des préoccupations sécuritaires. À partir de 2006, les sections « partenaires » salarient directement leurs ressortissants – jusqu'alors sous contrat avec Paris. La multiplication des employeurs signifie également la multiplication des cadres législatifs relatifs à leurs responsabilités légales (*duty of care*⁵⁰) en matière de sécurité du personnel. Face à une pression juridique grandissante, les sections contractantes aiguissent leurs exigences.

50. Voir le chapitre 5, encadré « À qui profite le “*duty of care*” », p. 153.

Dans ces conditions, les débats d'assemblée générale et de conseil d'administration sont dominés par au moins trois questions : le malaise persistant créé par le décalage entre les règles instituées au début des années 1990 et les pratiques, le rôle du siège et du conseil d'administration dans l'évaluation des risques et la prise de décisions, et la légitimité du transfert de risques au personnel national ou aux nationalités moins exposées.

« Des règles d'or » obsolètes⁵¹ ?

Comment expliquer les attaques dont MSF et le CICR ont été la cible, notamment en Irak et en Afghanistan ? Pour les responsables de MSF, l'usage de la rhétorique humanitaire par les puissances occidentales, source d'une « confusion mortelle » entre ONG et forces armées étrangères, représente une source d'inquiétude. C'est en particulier le cas dans les contextes irakien et afghan et plus encore à la suite de l'assassinat de cinq membres de l'association dans la province de Badghis en Afghanistan en juin 2004, revendiqué par les talibans, qui accusent MSF « de travailler dans l'intérêt des Américains⁵² ». Pourtant le rapport moral de l'année 2000 nous renseigne sur la distance critique que son président, Philippe Biberson, souhaite conserver vis-à-vis d'un discours qui ferait de la « confusion des genres » la source de tous les dangers : « Si les ONG s'acquièrent aux militaires, alors elles seront logiquement considérées comme parties au conflit et prises pour cible ou interdites de séjour. [...] Mais nous avons aussi des tas de situations en tête où notre sécurité dépend au contraire de l'idée qu'on se fait de nos sympathies politiques et de la quantité de gardes

51. Notons que si les références aux principes contenus dans les « règles d'or » sont omniprésentes dans les débats, le terme même disparaît et n'est pas mentionné dans les discussions.

52. Voir notamment Fabrice Weissman, « Militaro-Humanitaire. Une confusion mortelle », rapport annuel MSF International, 2004.

qui nous entourent. En réalité, et depuis la nuit des temps, ce n'est pas l'indépendance qui conditionne l'accès aux victimes, ni même la sécurité des équipes. Le plus souvent, c'est la négociation (et la logistique⁵³...). »

Néanmoins, ce qui semble inquiéter l'association, c'est « que les groupes extrémistes annoncent clairement que les humanitaires feront partie de leur cible » en Afghanistan et en Irak⁵⁴. Lors du conseil d'administration qui suit l'assassinat d'un délégué du CICR en Orozgan (Afghanistan) en 2003, le président de l'association, Jean-Hervé Bradol, s'inquiète « de devoir faire des briefings où l'on doit signifier aux volontaires qui partent qu'il y a des personnes qui nous en veulent directement », ajoutant qu'« il est clair qu'entre nous, il y a dix ans, c'était une limite qui nous faisait renoncer⁵⁵ ». « Nous ne souhaitons pas être des martyrs de la cause humanitaire, ce serait un contresens », ajoutera-t-il quelques mois plus tard⁵⁶.

Il s'inscrit en cela dans les traces de ses prédécesseurs et y discerne une discordance entre discours et pratique qu'il faut élucider – discordance dont on a vu qu'elle était néanmoins déjà présente dans les années 1990⁵⁷. Dans la foulée de l'invasion américaine de l'Irak, alors que des débats intenses agitent l'ensemble du mouvement MSF concernant l'avenir des activités menées dans le pays, Jean-Hervé Bradol confirme : « La vérité de notre politique actuelle d'exposition aux risques est qu'elle semble assumer d'avoir des morts et des blessés graves régulièrement⁵⁸. » Il remet d'autant plus cette dérive en cause qu'elle n'est pas justifiée par des résultats opérationnels.

53. Médecins Sans Frontières, rapport moral, assemblée générale, 2000.

54. Médecins Sans Frontières, conseil d'administration, 24 avril 2003.

55. *Ibid.*

56. Médecins Sans Frontières, conseil d'administration, 29 octobre 2004.

57. Médecins Sans Frontières, conseil d'administration, 25 octobre 2002.

58. Médecins Sans Frontières, conseil d'administration, 24 avril 2003.

Dans cette logique, c'est précisément parce qu'il juge potentiellement utile la délivrance de secours à Bagdad au moment de l'invasion américaine de l'Irak qu'il se montre favorable au maintien d'équipes. Il s'indigne que les opposants à sa position puissent le soupçonner de vouloir déployer des équipes « seulement au nom d'un idéal » : « on envoie les équipes quand on pense qu'il y a des secours concrets à apporter, ce qui est le cas dans les villes en guerre⁵⁹. » Après les assassinats survenus à Badghis en Afghanistan, il dénonce des opérations « mal pensées et surdimensionnées⁶⁰ ».

Faire confiance aux procédures et se méfier des hommes ?

Ces questions sont de nouveau l'occasion de réfléchir aux rôles respectifs du siège, du conseil d'administration et des volontaires de terrain dans la prise de risques. Une réunion du conseil d'administration consacrée à la Centrafrique, un peu plus d'un an après la mort d'une volontaire logicienne, est l'occasion pour la responsable de programmes de demander aux administrateurs d'assumer collectivement les risques liés à la mission et d'appeler à leur plus grande participation aux discussions opérationnelles⁶¹. L'année suivante, alors qu'il est de nouveau question de l'implication des administrations dans les discussions relatives à la sécurité, l'ancienne directrice des opérations entre 1986 et 1998 et membre de l'équipe de direction se souvient « du passage des administrateurs dans les missions comme relevant de tout ce que peut apporter un œil neuf (mais pas inexpérimenté), qui posent des questions naïves, qui font souvent mal et qui reviennent après pour le rapporter aux autres administrateurs, pour partager, échanger avec les

59. Médecins Sans Frontières, conseil d'administration, 28 mars 2003.

60. Médecins Sans Frontières, conseil d'administration, 30 septembre 2004.

61. Médecins Sans Frontières, conseil d'administration, 29 août 2008.

terrains⁶² ». Difficile de ne pas voir dans cette remarque une critique à peine voilée à l'égard d'administrateurs moins impliqués que ne l'étaient certains de leurs prédécesseurs dans les années 1990.

Les présidents successifs mettent tous en garde contre la place prise par les procédures et la tendance à centraliser la prise de décision au niveau du siège, au détriment du jugement des individus alors même que « la première protection est notre positionnement, notre compréhension des contextes, notre capacité à créer des relations ». De ce point de vue-là, est-il souligné, « le conseil d'administration est plutôt dans l'esprit de faire confiance à des personnes plutôt qu'à un système et à des procédures pour prendre les décisions⁶³ ».

En 2008, lors de son dernier rapport moral, Jean-Hervé Bradol distingue les responsabilités institutionnelles – assurer qu'il y ait « une certaine forme d'efficacité de l'action » et qu'« une attention particulière soit portée au détournement de nos moyens » ; poser comme limite qu'« un groupe politique, ayant de manière relativement réaliste les moyens de mettre ses menaces à exécution, annonce qu'il compte s'en prendre aux humanitaires et les assassiner » – et la décision de s'exposer, qui revient aux individus.

« Remote » et « profiling »

Dans un nombre croissant de contextes, faire « confiance aux hommes », c'est faire confiance au personnel national, à qui est de fait déléguée la gestion des activités quotidiennes, les cadres internationaux se limitant à des visites plus ou moins régulières : le « *remote control* », dans le jargon des organisations humanitaires. Le maintien de MSF dans des environnements tels que le Caucase russe puis la Somalie s'est ainsi fait

62. Médecins Sans Frontières, conseil d'administration, 27 février 2009.

63. Médecins Sans Frontières, rapport moral, assemblée générale, 2003.

au prix de ce mode de fonctionnement souvent perçu comme un compromis important avec son mode d'intervention traditionnel, un mode d'intervention dégradé. Le « *remote control* » pose la question du statut du personnel national (sont-ils des Médecins Sans Frontières comme les autres ?) et des risques spécifiques que leur engagement dans le contexte, du fait de leur proximité sociale, affective ou politique, pourrait les amener à prendre.

La mise en place du « *remote control* » coïncide avec une réflexion sur la place et le rôle du personnel national qui dépasse largement le cadre de la sécurité. Il s'agit en effet de la mise en place d'une politique volontariste destinée à valoriser le statut des salariés nationaux par le montant de leurs rémunérations, par l'accès à l'expatriation et aux formations mais aussi à l'associatif. Soulignons que MSF n'a recensé ses employés locaux qu'à partir de 1994 et qu'à quelques anecdotes près, il faudra encore attendre près d'une dizaine d'années pour que la question de leur sécurité fasse l'objet de l'attention de l'institution. Ces préoccupations culminent quelques années plus tard, à l'occasion d'un conseil d'administration de février 2009 où la présidente, Marie-Pierre Allié, précise : « Nous devons réfléchir aux risques pris par nos personnels et il me semble que quand nous n'avons que des personnels nationaux sur le terrain, nous n'intégrons pas suffisamment dans notre réflexion cette spécificité : leur investissement personnel vis-à-vis des populations locales peut les pousser à prendre des risques supérieurs à ce que nous souhaiterions pour eux. Nous devons veiller à ne pas sous-estimer leurs prises de risques⁶⁴. »

L'essor des groupes islamistes radicaux – en particulier avec l'avènement des Shabaab en Somalie, ainsi que la montée en puissance d'Al-Qaida au Maghreb et dans la péninsule Arabique – contribue à intensifier les discussions sur la menace de kidnapping et le « profilage », c'est-à-dire le recrutement des

64. Médecins Sans Frontières, conseil d'administration, 27 février 2009.

volontaires en fonction de leur genre, religion, nationalité, ou couleur de peau. Ainsi, est-il expliqué, dans la mesure où il est estimé que certains profils sont moins exposés, « MSF pourrait considérer de sélectionner des expatriés “compatibles” avec la situation, notamment en “africanisant” les équipes opérant dans le Sahel⁶⁵ ». Bien loin d’envisager le départ comme une option – sauf dans les situations où l’association est directement confrontée à la mort de ses volontaires internationaux, comme en Somalie et en Afghanistan –, MSF voit dans l’évolution de ses modes opératoires une réponse pragmatique destinée à assurer son maintien dans des contextes où elle est fortement exposée.

En outre, les composantes techniques et procédurales de la sécurité se développent et se centralisent. S’il est difficile de déterminer objectivement les dangers et leur aggravation, la montée de la peur, en tant que construction sociale, est en revanche un fait établi. La crainte des kidnappings en particulier pèse lourd dans l’attention que MSF porte à ce qu’elle appelle dorénavant les « contextes de haute insécurité ». Face à cela, le recours à la technique peut apparaître comme une solution rassurante. En confiant au responsable technique et logistique la responsabilité de « limiter les risques pris par les équipes, en veillant à la présence, la fiabilité et la bonne utilisation des moyens et méthodes utilisés pour la sécurité », l’édition 2003 du guide « Aide à l’organisation logistique d’une mission » témoigne d’une sectorisation et d’une technicisation grandissante de la gestion sécuritaire dans les missions. Au tournant des années 2010, la directrice des opérations reconnaît « la pression pour professionnaliser la gestion de la sécurité⁶⁶ ». L’utilisation du vocabulaire issu des productions dominantes

65. Médecins Sans Frontières, conseil d’administration conjoint, 27 janvier 2012.

66. Médecins Sans Frontières, conseil d’administration conjoint, 6 et 7 décembre 2013.

dans le secteur, telle que « l'analyse de risque » ou le triangle « acceptance, protection, dissuasion » se répand dans les missions et dans le cadre de formations internes consacrées à la sécurité qui se développent. Jusque-là rétive à la nomination d'un « référent sécurité », l'association – qui faisait figure d'exception y compris au sein du mouvement MSF – finit par céder en 2013.

Danger, risque, sécurité et protection : des concepts au cœur de l'histoire de l'action humanitaire

*Bertrand Taithe*¹

Les concepts de danger, de risque, de sécurité et de protection ne constituent pas de simples réalités observables. Ils ont été empruntés, forgés et réinventés pour devenir constitutifs des pratiques et de l'engagement humanitaires. Si l'on veut en saisir la portée dans les débats actuels, il convient de les replacer dans leur contexte historique. Les humanitaires ont toujours fait de leur confrontation au danger un point d'honneur (j'utilise à dessein cette terminologie issue du XIX^e siècle, car elle recèle les origines de nombreuses questions contemporaines). Face au danger, en situation de prise de risques, les humanitaires ont toujours veillé à leur sécurité et cherché à rendre leur travail plus sûr, souvent en associant des mesures pratiques sur le ter-

1. Cet article s'inspire de deux projets de recherche financés par l'Economic and Social Research Council (ESRC) : « Making Peacekeeping Data Work for the International Community » et « Charitable consumption: innovation in compassion in Britain, 1870-1912 ». Il a été présenté en 2013 à la conférence de la *Humanitarian Studies Association* à Istanbul, et en 2014 lors d'une conférence à MSF-France et au Congrès humanitaire de Berlin. Merci à tous les collaborateurs et collègues concernés : Roger Mac Ginty, Róisín Read, Julie-Marie Strange, Sarah Roddy, Michaël Neuman et Fabrice Weissman pour leur participation aux recherches et à la rédaction.

rain à des revendications plus floues en vue d'obtenir protection pour et à travers leur travail. Pourtant, dans les situations d'extrême violence, les conditions de sécurité étaient parfois mauvaises, et les demandes de protection des humanitaires illusoires. Tant l'évaluation des risques que leur gestion – à l'origine des mesures de sécurité et d'appels à la protection – se sont révélées être pour l'historien des éléments essentiels pour se représenter et comprendre le monde dans lequel les humanitaires évoluent, et les humanitaires eux-mêmes.

Ce chapitre comprend trois parties. La première propose un bref historique des outils utilisés dans la gestion du risque et la mise en place de mesures de protection, la deuxième explore sur la durée le lien entre sécurité et protection, et la troisième, le problème dialectique que posent ces deux concepts pour les humanitaires depuis les années 1990. Il conclut par une réflexion sur la manière dont ces concepts ont influencé la notion de « terrain humanitaire » au sein même de l'action humanitaire.

ÉVALUATION ET RISQUE

La pensée juridique et assurantielle à l'origine du concept de « risque »

C'est pour atténuer les conséquences des catastrophes et accidents industriels, en particulier les incendies, naufrages, inondations et effondrements ou explosions dans les mines que l'aide humanitaire s'est surtout déployée tout au long du XIX^e siècle. À maints égards, la notion de risque est étroitement liée à cette histoire. La notion d'évaluation des risques emprunte au vocabulaire juridique et assurantiel adopté au milieu du XIX^e siècle par les experts en sinistres et les actuaires. Leur rôle était d'anticiper les conséquences éventuelles d'une prise de risques, y compris lors d'activités dangereuses mais

néanmoins assurables². Leur principale tâche consistait à établir qui prenait le risque et dans quelle mesure l'exposition au danger pouvait s'apparenter à de la négligence. Le danger était-il évitable, et, si oui, par qui de l'employeur ou de l'employé, et sous quel délai ? La prise de risques était-elle délibérée ou inconsidérée et le résultat d'une imprudence ? Avait-on exposé des personnes au danger à leur insu ?

Ces points de droit plutôt abscons sont d'importance pour le secteur humanitaire à deux titres. Premièrement, ils indiquent que l'histoire du risque dans la société au sens large est ancrée dans celle de la réflexion politique d'ordre juridique et assurantiel (y compris les politiques de sécurité sociale). Deuxièmement, la façon dont les humanitaires et les organisations envisagent le danger s'inscrit dans l'histoire juridique des procès pour accidents et négligences criminelles³.

Il existe de nombreux exemples d'une culture du dédommagement charitable basée sur des collectes de fonds destinées à compenser la perte de victimes innocentes et aider les survivants à reconstruire leur vie. Le modèle de l'aide à la reconstruction et à la réhabilitation en temps de guerre prend son origine dans cette culture. En 1871, les quakers anglais préférèrent, à la suite des ravages de la guerre franco-prussienne, se consacrer à aider les civils à reconstruire leur vie plutôt que secourir les soldats blessés et malades (pourtant considérés alors comme les destinataires naturels de l'action humanitaire⁴). À l'instar d'autres

2. Alfred H. Smee et Thomas G. Ackland, « On the assurance risk incident to professional military and naval lives; and the rates of extra premiums which should be charged for such risks. Being extracts from a joint report, made in May 1890, to the Board of Directors of the Gresham Life Assurance Society », *Journal of the Institute of Actuaries* (1886-1994), vol. XXXIV, n° 4, janvier 1899, p. 358-385.

3. Roger Cooter et Bill Luckin (dir.), *Accidents in History: Injuries, Fatalities and Social Relations*, Clio Medica, Amsterdam, 1997.

4. William K. Sessions, *They Chose the Star: Quaker relief work in France, 1870-1875*, Sessions Books, York, 1991.

travailleurs humanitaires au Royaume-Uni, ils ne s'aventuraient pas sur le terrain à la légère et, comme la plupart des sociétés caritatives et des fonds de secours, ils se fiaient aux informations rassemblées par des comptables. Ils s'appuyaient surtout sur les rapports des actuaires, une profession récemment apparue en comptabilité. Les rapports actuariels visaient spécifiquement à évaluer de manière « scientifique » les responsabilités financières dans le temps et à mesurer le risque financier afin de garantir une gestion efficace, transparente et responsable des fonds de secours levés à des fins précises. Dans ce modèle économique, le terme de « sécurité » (*security* en anglais signifie à la fois sécurité et biens hypothécables) faisait référence aux actifs détenus pour parer à ce risque⁵. Les fonds destinés à soulager les malheurs des veuves et des orphelins devaient être suffisants pour générer des dividendes ou un revenu jusqu'à la mort naturelle des bénéficiaires. Par conséquent, l'espérance de vie des bénéficiaires était considérée comme un risque pour ces fonds. Un autre risque, une sorte de « danger moral », apparut quand les fonds de secours furent jugés potentiellement trop généreux : en effet, dans les perspectives caritatives du XIX^e siècle, toute assistance risquait d'engendrer une dépendance, et par conséquent de créer une responsabilité illimitée⁶. Les sociétés caritatives veillaient donc à donner assez pour suffisamment longtemps, mais sans se montrer trop généreuses. Associées aux obligations légales, ces considérations financières morales et pratiques définissaient le risque.

5. Graham Benjamin, David Dodd, *Security Analysis*, McGraw-Hill Education, New York, édition classique 1934 ; Ingvar Laurin, « An introduction into Lundberg's theory of risk », *Scandinavian Actuarial Journal*, vol. 1930, n° 1, 1930, p. 84-111 ; William O. Douglas, « Vicarious Liability and Administration of Risk I », *The Yale Law Journal*, vol. XXXVIII, n° 5, mars 1929, p. 584-604.

6. Joseph Brown, *The Evils of the Unlimited Liability for Accidents of Masters and Railway Companies, Especially Since Lord Campbell's Act: A paper read before the Social Science Association*, Butterworths, 1870.

Les questions de sécurité financières étaient donc intimement liées aux notions de droit sur la responsabilité limitée ou illimitée. Dans le droit coutumier anglo-saxon, la codification du danger est liée à la notion de péril⁷. À maints égards, ce terme définissait en jurisprudence le concept de danger évitable ou raisonnable, la responsabilité des individus les uns envers les autres et le degré relatif de négligence de chacune des parties impliquées dans un accident. Dans le cas d'accidents, la « doctrine » originelle de la « *last clear chance* » (« dernière chance évidente ») définissait la responsabilité d'une partie négligente vis-à-vis d'une autre comme étant limitée au devoir qu'a tout individu d'assister une personne en danger dans la mesure du possible (sans prendre un risque excessif) ou à sa capacité à anticiper l'accident⁸. L'obligation légale d'intervenir afin d'empêcher des dommages corporels fut définie par les tribunaux comme le devoir d'assistance à personne en danger⁹. Ces notions juridiques (le concept français de « non-assistance à personne en danger¹⁰ ») ne sont pas étrangères aux origines de l'humanitaire qui n'a fait qu'étendre ce devoir – mais non son cadre juridique – à l'échelle mondiale.

Si les notions de danger et d'obligation d'intervenir ont été posées très tôt en droit romain comme en droit coutumier, l'exposition au danger – et le cas échéant son caractère injustifié – présente une histoire bien plus complexe et polémique. Sous le terme de « doctrine humanitaire¹¹ », un nouveau concept

7. William Colebrooke, « Negligence in Imminent Peril », *The American Law Register*, vol. XXXIV, 1886, p. 617-632.

8. J. S. S., « The Doctrine of Last Clear Chance in Virginia », *Virginia Law Review*, vol. XL, n° 5, juin 1954, p. 666-680.

9. Huey B. Howerton Jr., « Tort liability for failure to assist others in peril », *Mississippi Law Journal*, vol. XVI, 1943, p. 379.

10. Will D. Davis, « Doctrine of discovered peril », *Baylor Law Review*, vol. VI, 1953, p. 61.

11. Le terme humanitaire se rattache ici à l'esprit de cette doctrine – qui s'inquiète du sort des victimes – plutôt qu'à l'action humanitaire au

émergea au début du XX^e siècle dans le droit coutumier anglo-saxon. Il établissait que le fait de prendre des risques inutiles n'impliquait pas nécessairement une reconnaissance de responsabilité pleine et entière. En d'autres termes, lorsqu'un individu se mettait en danger du fait de sa propre négligence et que le danger lui-même avait été créé à cause de la négligence d'autres personnes (par exemple, un véhicule en mouvement ou un accident industriel), les deux actes de négligence ne s'annulaient pas l'un l'autre et la victime pouvait quand même demander réparation ou compensation. Ainsi, dans la doctrine humanitaire, la partie négligente à l'origine du danger auquel d'autres parties négligentes allaient par la suite s'exposer restait la source de l'accident. Cette doctrine signifiait que les employés ayant pris des risques ou ayant mal mesuré le danger de leur lieu de travail pouvaient tout de même se retourner contre leur employeur. Ce dernier ne pouvant prétexter de leur négligence pour excuser la sienne.

Quant à la médecine, la notion de risque y était souvent évoquée en lien avec les troubles mentaux et le danger qu'un patient pouvait présenter pour lui-même ou pour autrui, faisant de l'évaluation du risque une obligation préalable pour les internements dans des hôpitaux psychiatriques.

Les actions humanitaires de la fin du XIX^e siècle et la matrice humanitaire contemporaine sont le produit de ce contexte social capitaliste. La logique et la structure de ces premières interventions s'accordaient aux pratiques de leurs zéloteurs.

sens où on l'entend aujourd'hui. Cela montre néanmoins combien le concept d'humanitaire était plastique et répandu avant de devenir le monopole des organisations humanitaires ou du « droit humanitaire international ».

Exposition au risque : de l'assurance à l'action humanitaire

Les fondateurs de l'action humanitaire occidentale que furent les banquiers et les juristes genevois, ou, dans l'Empire britannique, lord Sutherland et son *Stafford House Committee*, usaient d'un langage et d'une logique issus de leurs pratiques légales, commerciales et financières¹². Ils appliquaient leurs normes professionnelles à la gestion des ressources mobilisées pour l'aide humanitaire. Les humanitaires chargés de déployer les secours médicaux en France pendant la guerre franco-prussienne de 1870-1871, dans l'Empire ottoman lors de la guerre russo-turque en 1877-1878 et en Afrique du Sud lors de la guerre des Boers de 1899-1902 adoptaient la même prudence qu'avec leurs propres investissements. Par exemple, l'administrateur du *Stafford House Committee*, qui levait des fonds pour toutes sortes d'opérations humanitaires et gérait des hôpitaux de campagne durant la guerre de 1877-1878 entre la Russie et la Turquie, se montra exemplaire en termes de transparence, précision comptable et de prudence dans sa gestion.

Cela signifiait concrètement que ce comité qui, en 1877-1878, avait financé cinquante agents médicaux et vingt hôpitaux, organisé trois évacuations par train et pris en charge plus de soixante-quinze mille cas chirurgicaux, gérait prudemment ses fonds tout en évaluant la nature de son travail, la durée de ses opérations et sa stratégie de sortie conformément aux règles de la gestion du risque¹³. L'un des principaux risques pour le

12. Les archives de la Stafford House se trouvent au Staffordshire County Record Office (SCRO) dans les archives privées de Lord Sutherland. Voir Sarah Roddy, Julie Marie Strange et Bertrand Taithe, *Selling Compassion*, à paraître.

13. Stafford House Committee for the Relief of Sick and Wounded Turkish Soldiers, *Report and Record of the Operations of the Stafford House Committee, Russo Turkish War, 1877-78*, Spottiswoode & Co, Londres, 1879.

comité portait sur son image et la réputation du fonds. Il dut notamment réfuter les accusations de corruption que lui valut sa trop grande proximité avec des politiciens ottomans¹⁴.

Cependant, à ce langage de prudence se mêlait la reconnaissance des dangers et des risques inhérents à la guerre. Ces deux attitudes étaient parfaitement compatibles car chacun savait qu'il était dangereux d'intervenir au milieu d'une guerre. Dans une certaine mesure, « péril » et « danger » appartenaient à un registre sémantique et culturel autre : ils étaient magnifiés et valorisés comme l'occasion de révéler valeur personnelle, virilité, compassion et caractère. Ce lexique du danger se retrouvait dans les récits de voyage qui souvent relataient les risques courus par les voyageurs, missionnaires et humanitaires altruistes, et leur victoire sur ces périls. L'image de l'explorateur héroïque se dressant seul face aux terribles dangers est très présente chez les grandes figures humanitaires de la fin du XIX^e siècle – du Dr Livingstone au général Gordon¹⁵ en passant par le plus controversé Roger Casement¹⁶. Au XX^e siècle, l'explorateur polaire Fridtjof Nansen, incarnation des aspirations humanitaires de la Société des Nations, était lui-même un aventurier, inscrit dans cette même noble tradition d'hommes audacieux allant au-devant du danger¹⁷.

Cette relation entre récits de voyage, vies héroïques et action humanitaire n'a pas entièrement disparu. J'ai pu moi-même

14. *Evening Standard*, 2nd September 1877 ; SCRO, réf. D593/P/26/2/7.

15. Voir Max Jones, *The Last Great Quest: Captain Scott's Antarctic sacrifice*, Oxford University Press, Oxford, 2004 ; Max Jones, Berny Sèbe, John Strachan, Bertrand Taithe et Peter Yeandle. « Decolonising imperial heroes: Britain and France », *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, vol. XLII n° 5, 2014, p. 787-825.

16. Andrew Porter, « Sir Roger Casement and the international humanitarian movement », *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, vol. XXIX, n° 2, 2001, p. 59-74.

17. Bruno Cabanes, *The Great War and the Origins of Humanitarianism 1918-1924*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, p. 133-188.

être témoin de ce respect pour les compétences du voyageur lors d'un récent entretien avec Jacques Pinel, le pionnier de la logistique chez MSF, quand il m'apprit qu'au début il recrutait essentiellement ses logisticiens parmi les « routards », dont il appréciait les valeurs de débrouillardise et d'aventure¹⁸.

L'importance de l'expérience de terrain, si prisée dans les cercles humanitaires, est prégnante dans les discours, non dénués parfois d'accents orientalistes, de la fin du XIX^e siècle. Le courage demeure, aujourd'hui encore, une vertu humanitaire très valorisée. Il n'est donc pas surprenant que la plupart des récits humanitaires de cette période, tout à la gloire de leurs auteurs, soient présentés comme des « aventures¹⁹ ». Dans la langue un peu aride des rapports et dans les récits personnels, les humanitaires insistaient lourdement sur les dangers, induisant ainsi une nouvelle économie du secours et des pratiques. Comme l'a montré Rebecca Gill²⁰ et comme je l'ai moi-même étudié²¹, un langage de l'engagement marqué par l'émotion était compatible dans la pratique (mais non dans le discours) avec l'approche raisonnée de la compassion qu'appelait de ses vœux Henry Dunant dans son *Souvenir de Solferino*²².

Néanmoins, cette approche souffrait d'imprécision. Si dans les années 1880 il était assez bien établi par les statisticiens qu'une veuve de mineur pouvait vivre jusqu'à l'âge de 70 ans,

18. Entretien avec Jacques Pinel, 7 mars 2013.

19. R. B. MacPherson, *Under the Red Crescent: or Ambulance adventures in the Russo Turkish war of 1877-78*, réédition club de livres rares, 2012. Le langage de l'aventure se retrouve dans tous les écrits humanitaires, Voir par exemple Jean-Christophe Rufin, *L'Aventure humanitaire*, Gallimard, Paris, 1994.

20. Rebecca Gill, *Calculating Compassion: Humanity and relief in war, Britain 1870-1914*, Manchester University Press, Manchester, 2013, p. 63-65.

21. Bertrand Taithe, « Horror, abjection and compassion: From Dunant to Compassion Fatigue », *New Formations*, n° 62, 2007, p. 123-36.

22. Jean-Henri Dunant, *A Memory of Solferino*, Genève, ICRC, 1862, p. 73.

l'estimation des probabilités de mourir du fait de la guerre relevait encore d'une science quelque peu inexacte. Le calcul du nombre précis des victimes de guerre n'était guère plus facile. Le travail de Jean-Charles Chenu, statisticien français aux origines de la Croix-Rouge française²³, montrait que la guerre elle-même restait une entité largement inconnue. Ainsi pour la guerre de Crimée (1853-1856). Celle-ci ayant pour théâtre (sur terre tout au moins) une péninsule accessible uniquement par voie maritime, il aurait dû être relativement facile pour les autorités de calculer le nombre de victimes dès lors que leur était connu le nombre de soldats envoyés au combat, ainsi que le nombre de ceux qui en étaient revenus. Mais il leur fallut pour cela plus de trois ans. Aujourd'hui encore, compter les victimes de guerre est source de débats et de polémiques. Même en cas de guerre ouverte, il n'est pas facile de distinguer avec exactitude ce qui résulte directement des violences de ce qui relève d'un accident, ni de distinguer les destructions volontaires des « dommages collatéraux ».

Les considérations humanitaires modifièrent la perception des risques inhérents à la guerre, qui n'apparaissaient plus simplement comme liés à l'affrontement sur le champ de bataille mais aussi, et souvent surtout, comme biologiques. Avant la Première Guerre mondiale, un travailleur humanitaire avait bien plus de chances de succomber à des maladies transmises par les soldats et les réfugiés qu'à des violences physiques. Si la littérature médicale restait le lieu privilégié de discussions sur les risques biologiques, ils constituaient un sujet d'inquiétude majeur, les balbutiements de la médecine pasteurienne n'offrant qu'une protection limitée. Les risques pris par les chirurgiens et

23. Jean-Charles Chenu, *De la mortalité dans l'armée et des moyens d'économiser la vie humaine*, Hachette, Paris, 1870 ; Claire Fredj, « Compter les morts de Crimée : un tournant sur l'identité professionnelle des médecins de l'armée française (1865-1882) », *Histoire, économie & société*, 29^e année, n° 3, 2010, p. 95-108.

les travailleurs de santé lors des opérations étaient extrêmement élevés (septicémie, empoisonnement du sang et autres formes de contamination croisée). Ces risques se sont à l'évidence atténués au fil du xx^e siècle grâce aux nouveaux protocoles d'hygiène et de stérilisation, mais le risque de contamination lors des épidémies de typhus, de fièvre typhoïde, de choléra et de peste a perduré jusque dans les années 1940. Durant la décennie 1870, une proportion non négligeable des membres du personnel médical tombait malade dans toute intervention humanitaire d'envergure à destination de civils et de soldats. Et certains en mouraient. Ainsi, à la fin juin 1878, un tiers des trente-neuf membres du personnel médical officiant directement sous la responsabilité du directeur du *Stafford House Committee*, V. B. Barrington-Kennett, avaient contracté le typhus. Deux en étaient morts, aucun n'avait péri du fait de combats²⁴. À l'aune de l'histoire, le virus Ebola et le danger qu'il représente pour les humanitaires apparaissent donc davantage comme un retour en arrière plutôt que comme l'émergence d'une nouvelle catégorie de risque.

SÉCURITÉ ET PROTECTION

Un sanctuaire humanitaire inviolable ?

L'existence d'un lien entre aide médicale humanitaire et « service de secours aux blessés » en temps de guerre (que suggérait le nom d'origine de la Croix-Rouge) demande de recourir à l'histoire afin de comprendre la manière dont les concepts de « sécurité », de « danger » et de « risque » étaient convoqués et

24. *Stafford House Committee for the Relief of Sick and Wounded Turkish Soldiers, Report and Record of the Operations of the Stafford House Committee, Russo Turkish War, 1877-78, op. cit.*, p. 40. Sur la même période, sept des quarante-cinq employés du Croissant-Rouge étaient morts, et du côté de la Croix-Rouge britannique, trois sur quatorze ont été malades.

utilisés, et comment les humanitaires, qui ont toujours œuvré sous le feu de la mitraille, se positionnaient par rapport à ces notions pour donner du sens à leurs pratiques et tenir le coup, individuellement et collectivement.

La guerre de 1870-1871 entre la France et l'Allemagne nous offre des exemples du statut de sanctuaire accordé aux hôpitaux. Cette sanctuarisation, exprimée par l'emblème de la Croix-Rouge, indiquait l'existence d'un espace de soins international au milieu des combats. L'internationalisation implicite des conflits faisait partie intégrante de l'appareil moral du dispositif genevois, et a perduré jusqu'à nos jours. Mais les exemples d'abus de ce symbole et de violations de sanctuaires abondent. En 1870, les autorités allemandes accusèrent les Français d'abuser du système en demandant, comme par exemple au Mans, la sanctuarisation des maisons particulières converties en hôpitaux de fortune (ou « ambulances », selon le terme employé au XIX^e siècle). Une habitation protégée par le drapeau de la Croix-Rouge ne pouvait être réquisitionnée pour le cantonnement de soldats. Devant cet abus de la convention, les Allemands refusèrent de considérer comme « ambulances » les domiciles qui n'accueillaient qu'un ou deux soldats blessés. Les autorités françaises, pour leur part, accusèrent le haut commandement allemand de bombarder les hôpitaux au mépris de la protection légale conférée par le drapeau de la Croix-Rouge²⁵.

Pendant la guerre russo-turque de 1877-1878, d'innombrables violations de la Convention de Genève furent commises dans les hôpitaux de campagne financés par le *Stafford House Committee*. En janvier 1878, l'hôpital où travaillaient

25. Charles Duncker, *Les Violations de la Convention de Genève par les Français en 1870-1871*, Berlin, 1871 ; J. M. Félix Christot, *Le Massacre de l'ambulance de Saône-et-Loire le 21 janvier 1871 ; rapport lu au comité médical de secours aux blessés, le 7 juillet 1871*, Vingtrinier, Lyon, 1871 ; Charles Aimé Dauban, *La Guerre comme la font les Prussiens*, Plon, Paris, 1871 ; Bertrand Taithe, *Defeated Flesh : Welfare, warfare and the making of modern France*, Manchester University Press, Manchester, 1999, p. 169-73.

les Drs Beresford et Stiven à Roustchouk (devenue la ville de Roussé ou Ruse en Bulgarie) faisait l'objet de systématiques attaques au mortier :

Nous n'avions désormais plus de doutes sur les intentions des Russes quant à notre hôpital, car les obus pleuvaient autour de nous tandis que nous nous affairions à placer les patients sous la protection du mur central dans le premier pavillon. La panique provoquée par les trois premiers obus fut si grande que tous les patients capables de marcher s'étaient enfuis à travers la plaine, recouverte à présent d'un bon mètre de neige, et tous les domestiques et les autres officiers de l'hôpital partirent à leur tour, si bien que le Dr Beresford et moi-même nous retrouvâmes bien seuls à nous occuper de quelque quatre-vingts patients et assurer leur sécurité. Nous nous acquittâmes cependant de notre tâche, et portâmes les patients dans nos bras pour les placer sur des matelas à l'abri du mur... Les Russes continuèrent à nous bombarder jusqu'au coucher du soleil. Ils avaient alors tiré entre trente et quarante obus sur notre hôpital, dont huit avaient traversé nos bâtiments²⁶.

Stiven remit à la presse britannique les noms des batteries russes coupables de cette transgression (Menchikoff et Esmurda), ainsi que ceux des officiers responsables afin de les dénoncer publiquement et obtenir ainsi une forme de réparation au moins symbolique. Depuis 1870, tous les conflits regorgent d'anecdotes similaires, qui confirment le caractère vain, dans la pratique, de ces revendications de sanctuarisation ou, tout au moins, leur contestation lors d'offensives rapides²⁷.

En réalité, la négociation de la neutralité et le recours à des symboles reconnaissables ont toujours été problématiques. Les

26. Stafford House Committee for the Relief of Sick and Wounded Turkish Soldiers, *Report and Record of the Operations of the Stafford House Committee, Russo Turkish War, 1877-78*, *op. cit.*, p. 50.

27. R. B. MacPherson, *Under the Red Crescent: or Ambulance adventures in the Russo Turkish war of 1877-78*, *op. cit.*, p. 17.

félicitations adressées à l'armée japonaise pour son traitement admirable des prisonniers russes en 1904-1905 marquaient en réalité une victoire significative de la propagande de la nouvelle puissance mondiale²⁸. En règle générale, le respect manifeste de la neutralité humanitaire s'est toujours inscrit dans un plan stratégique plus vaste de la part des belligérants, qu'il soit fondé sur la réciprocité ou sur la nécessité pour les parties combattantes d'établir leur légitimité.

Ces outils de négociation étaient essentiels, notamment lorsque ceux-ci revendiquaient leur souveraineté en s'appuyant sur leurs responsabilités en matière de protection et d'assistance humanitaire. L'une des principales conséquences des guerres du début du xx^e siècle fut l'intégration de l'aide humanitaire comme auxiliaire des structures sanitaires officielles des armées et de leurs hiérarchies. Les humanitaires portaient fréquemment des uniformes paramilitaires spécifiques et jouaient un rôle social particulier qui, bien que civil par nature, était associé au fait de soigner les blessés, de traiter correctement les prisonniers ou même, comme en Chine, de procéder aux rituels liés aux cadavres abandonnés en temps de guerre ou de désastre²⁹. En contrepartie de ces services, ils bénéficiaient, malgré leur proximité avec les militaires, de la sécurité et de la neutralité accordées au personnel médical.

Les guerres révolutionnaires et insurrectionnelles ne laissaient en revanche pas de place à de tels privilèges. Les guerres civiles regorgent d'exemples de violations de la neutralité des

28. Teresa Eden Pearce-Serocold Richardson, *In Japanese Hospitals During War-time: Fifteen months with the Red Cross Society of Japan (April 1904 to July 1905)*, W. Blackwood and Sons, New York, 1905 ; Philip A. Towle, « Japanese treatment of prisoners in 1904-1905: Foreign officers' reports », *Military Affairs: The Journal of Military History*, vol. XXXIX, n° 3, 1975, p. 115-118.

29. Caroline Reeves, « Sovereignty and the Chinese Red Cross Society: The differentiated practice of international law in Shandong, 1914-1916 », *Journal of the History of International Law*, vol. XIII, n° 1, 2011, p. 155-177.

blesés et de remise en cause du concept de sanctuaire humanitaire. Les humanitaires eux-mêmes prenaient souvent parti, rejetant l'idée même que leur travail dût être neutre. C'est ainsi que les volontaires des ambulances de l'*American Field Service* qui s'étaient enrôlés dans la brigade Abraham Lincoln étaient ouvertement les auxiliaires du mouvement des Brigades internationales pendant la guerre civile espagnole et donc partisans³⁰. Cependant, prendre parti ne signifie pas forcément ne pas pouvoir se réclamer de la Convention de Genève. Lors du conflit russo-turc, leurs prédécesseurs pouvaient revendiquer la neutralité de leur action (généralement en vain) en vertu de la Convention de Genève malgré le fait qu'ils ne venaient en aide qu'aux soldats et citoyens ottomans. La neutralité acquise pour les uns n'avait aucune chance d'être invoquée avec succès dans une guerre civile idéologique d'une extrême cruauté, du fait même de la nature du conflit. Dans le contexte espagnol, la prise de risques était souvent dépeinte comme indissociable de l'engagement des volontaires et comme un gage de la solidarité des forces non combattantes avec les unités combattantes.

Humanitaires et prise de risques

Si le danger et le risque affectent différemment les individus, leur impact sur les organisations est bien plus prévisible. Une organisation ne peut pas être courageuse – seuls ses membres le peuvent – et la sécurité a toujours été un souci majeur pour ceux qui ne peuvent contempler le danger que de loin. Dans les tout premiers récits héroïques mettant en scène les dangers, les organisations comme leurs responsables cherchaient déjà à négocier un passage sûr pour leur personnel humanitaire. La plupart du temps, leur protection était confiée à des tiers (jouant

30. Maria del Carmen Pérez-Aguado, Eulalia Bruges, Alejandra de Leiva-Perez, Alberto de Leiva, « Medicine and nursing in the Spanish Civil War: women who served in the health services of the International Brigades (1936-1939) », *Vesalius*, 2010, suppl, p. 29-33.

le rôle d'« intermédiaires » ou de « *gatekeepers* » – « gardiens³¹ ») ou au Gouvernement et aux autorités locales. Si les « qualités de courage, dévouement et endurance³² » demeuraient capitales, il s'agissait de les déployer dans un contexte de moindre risque.

La nature du travail humanitaire et les conditions dans lesquelles celui-ci s'exerçait, et s'exerce toujours, plaçaient souvent les volontaires face à des formes exceptionnelles de souffrances et entraînaient ainsi de nouveaux risques sur le plan personnel. La notion de risque psychologique constitua toujours une préoccupation majeure pour les humanitaires. Si la première Convention de Genève de 1864 préfigure le « tournant psychologique » de la fin du XIX^e siècle, le champ de bataille présentait des dangers mentaux considérables, allant de l'excès de travail à l'excès de compassion.

En effet, le premier exemple de *burn-out* (ou d'« épuisement au travail ») dans un contexte humanitaire est relaté par Dunant, qui le décrit encore comme la marque d'un manque de caractère d'une bonne âme par trop sentimentale, tout en reconnaissant son danger. La notion de traumatisme, qui apparaît vers la fin de l'ère victorienne et trouve son origine dans les accidents, en particulier les accidents de chemin de fer, annonce non seulement l'avènement de la médecine de catastrophe et des secours d'urgence, mais aussi celui du traitement du traumatisme mental³³, qui partage les mêmes origines. L'exposition au risque personnel et à la souffrance d'autrui était souvent présentée comme les deux faces d'un même contexte

31. En anthropologie, ces termes dénotent des rôles spécifiques et des relations de pouvoir, de traduction et de médiation.

32. Third Duke of Sutherland, préface au *Report and Record of the Operations of the Stafford House Committee for the Relief of Sick and Wounded Turkish Soldiers*, p. 4.

33. Voir Mark Micale et Paul Lerner (dir.), *Traumatic Pasts: History, Psychiatry and Trauma in the Modern Age, 1870-1930*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001, p. 2-27.

dangereux. Journaux intimes et mémoires racontaient presque invariablement des moments d'extrême angoisse et évoquaient parfois des réseaux de soutien informels – néanmoins, il n'était jamais fait mention de processus formel de débriefing, même pour le personnel médical blessé et les prisonniers. Le terme de convalescence servait souvent à décrire le besoin de récupérer après une mission humanitaire épuisante. Cette souffrance s'exprimait généralement à travers des connotations religieuses aux résonances eschatologiques : « Nous avons traversé sans encombre cette vallée de l'ombre de la mort », écrivait dans son rapport le chirurgien de l'hôpital de Kars, site d'une victoire russe décisive mais sanglante lors de la guerre russo-turque de 1877-1878³⁴.

Tout au long des XIX^e et XX^e siècles, cet engagement religieux ou spirituel dans des activités dangereuses – une forme d'économie de la prise de risques à la fois humble et héroïque face à des événements de plus en plus violents – domina conjointement à une vision comptable et actuaire du risque. La cohabitation de ces deux logiques apparemment contradictoires était facilitée par le caractère rudimentaire des processus bureaucratiques au sein des agences humanitaires et par l'autonomie nécessairement induite par l'éloignement du siège. Les rapports et récits rétrospectifs (y compris les lettres du terrain) attestent de la coexistence de ces deux logiques. Il est frappant de constater que le risque n'était pas quantifié et que la sécurité restait un concept flou et *déflationniste*. En situation de conflit, les gens étaient exposés au danger, la sécurité était relative et ceux qui vous garantissaient un passage sûr pouvaient ne plus pouvoir le faire le lendemain. L'employeur ne pouvait que s'en remettre à des tiers sans pouvoir dicter ses termes.

De plus, les accords contractuels signés avec les volontaires ne respectaient absolument pas le droit du travail. En effet,

34. R. B. MacPherson, *Under the Red Crescent: or Ambulance adventures in the Russo Turkish war of 1877-78*, *op. cit.*, p. 119.

depuis la fin du XIX^e siècle, dans la société civile européenne, les juristes présumaient en cas d'accident que la responsabilité de l'employeur était en cause : il fallait désormais prouver que la négligence du salarié était la cause de l'accident, au lieu de simplement le supposer, comme c'était le cas par le passé. Mais cette règle ne s'appliquait pas aux bénévoles. À partir des années 1870, bon nombre d'organisations instaurèrent le versement d'un *per diem*, d'un salaire ou d'émoluments aux humanitaires embauchés à plein-temps. Avec ces aménagements qui relevaient davantage d'une convention informelle que du droit véritable, le bénévole était considéré comme un membre ou un associé plutôt que comme un employé de l'organisation humanitaire.

Bien sûr, ce statut d'associé était pour l'essentiel une fiction et bien des employés humanitaires ne se portaient pas volontaires pour la prise de risques. Les rapports entre l'employé mercenaire et le bénévole dans une même organisation restent souvent assez obscurs. Ainsi, le cocher d'Henry Dunant à Solférino n'avait-il pas prévu de risquer sa vie quand il a chargé son passager, pas plus que les modestes ambulanciers de Kars ne s'attendaient à être abandonnés aux mains des Russes. La culture de la prise de risques et de la confrontation au danger s'apparentait, dans une certaine mesure, à l'automythologie et à l'autoglorification : elle était davantage révélatrice de la manière dont les humanitaires racontaient leurs histoires que des réalités qu'ils rencontraient sur le terrain et des risques qu'ils faisaient prendre aux autres³⁵.

Quelques années après la guerre franco-prussienne, le juriste allemand Carl Lüder publia une étude clinique de l'humanitaire qui remporta le prix Augusta du meilleur livre sur le travail humanitaire. L'ouvrage s'en prenait aux récits empreints d'autosatisfaction, et relayait des critiques cinglantes sur la perti-

35. Les similitudes sont nombreuses avec les débuts de MSF. Voir le chapitre 2, p. 47.

nence et la légitimité de l'action humanitaire dans les situations de conflit³⁶. Les belligérants, lorsqu'ils gagnaient, répugnaient à s'encombrer d'humanitaires amateurs, et jugeaient leur aide peu utile quand ils étaient affaiblis³⁷. Toutefois, Lüder, comme nombre de commentateurs militaires après lui, n'avait pas mesuré à quel point la nature de la guerre s'était transformée du fait de la légitimité morale des principes de Genève, et ce malgré le fait que ces derniers avaient été souvent foulés aux pieds durant la guerre elle-même. Par ailleurs, un certain nombre de récits sur la guerre franco-prussienne visaient à établir des précédents en vue de conflits à venir.

En ces débuts de l'aide internationale en situation de guerre, les récits historiques sur l'humanitaire mêlaient la promotion d'un nouvel emblème, les principes novateurs adoptés à Genève, ainsi que la valorisation du déploiement sans précédent de secours et de la nature bénévole et gratuite des services rendus. Quand le premier prix Nobel de la Paix fut décerné à Henry Dunant en 1901³⁸, la somme de tous ces récits héroïques – devenue dès cette époque une véritable multitude d'opuscules, de livres et de pièces de théâtre, comme *The New Magdalen*, de Wilkie Collins, publié en 1873 et dont l'action se déroule pendant la guerre franco-prussienne – finit par constituer le socle d'une légitimité humanitaire, expression d'une civilisation en temps de guerre. Ces récits et témoignages affirmaient l'efficacité du rôle protecteur, presque talismanique, des emblèmes humanitaires, aussi bien pour le personnel que pour les « bénéficiaires », malgré des preuves évidentes du contraire.

36. M. C. Lüder, *La Convention de Genève au point de vue pratique, théorique et dogmatique*, E. Besold, Erlangen, 1876.

37. Bertrand Taithe, *Defeated Flesh*, *op. cit.*, p. 75-90.

38. André Durand, « Le premier prix Nobel de la Paix (1901) : Candidatures d'Henry Dunant, de Gustave Moynier et du Comité international de la Croix-Rouge », *Revue Internationale de la Croix-Rouge/International Review of the Red Cross*, vol. 83, n° 842, 2001, p. 275-285.

LA DIALECTIQUE SÉCURITÉ-PROTECTION

Ce cadre historique brossé à grands traits permet d'éclairer le fondement des concepts de risque et de sécurité dans le milieu humanitaire aujourd'hui et montre combien ces notions sont intrinsèquement liées au mythe des origines et aux idéaux de l'action humanitaire. Ils symbolisaient le droit à la protection et ses violations. La confiance en des emblèmes pour assurer – et non simplement représenter – la protection a perduré dans un monde dominé par l'élaboration de calculs de plus en plus sophistiqués destinés à évaluer et surveiller les risques ainsi qu'à éviter les dangers. L'évaluation du risque et de la nature de la violence est à la fois le produit de calculs de probabilité et de statistiques tout en restant toujours affective.

La protection par les chiffres

La volonté statistique de quantifier le risque et l'exposition en fonction de l'échelle des violences a toujours été une préoccupation majeure de l'action humanitaire contemporaine. Les efforts actuels visant à quantifier la guerre, à l'aide par exemple de l'index d'Uppsala ou d'autres indicateurs statistiques³⁹, n'ont pas grand sens « en temps réel » et prêtent rétrospectivement à controverses. Les tentatives déployées pour qualifier de génocide les guerres du Vietnam ou du Biafra ont illustré comment la dimension émotionnelle d'un discours politique pouvait prendre appui sur des éléments statistiques et justifier des décisions politiques en mêlant indignation et chiffres. Les « interventions humanitaires » prennent leur force dans cette symbiose⁴⁰. Historiquement, comme l'ont montré des historiens tels que Davide Rodogno, les interventions humanitaires

39. Voir le chapitre 1, p. 15.

40. Dans le sens anglo-saxon d'intervention militaire ou diplomatique à but expressément humanitaire, mais sans nécessairement être à l'initiative d'organisations humanitaires.

puisent leurs racines dans l'engagement des puissances occidentales aux côtés des chrétiens de l'Empire ottoman. Ces origines orientalistes étaient encore prégnantes au début de la Seconde Guerre mondiale⁴¹. À l'époque, on mesurait déjà, autant qu'aujourd'hui, le défi que posent les interventions humanitaires au principe de souveraineté des États. La résurgence de ces principes et pratiques à la fin de la guerre froide raviva le rêve utopique d'une action humanitaire qui soit davantage qu'un symbole et garantisse une véritable protection. Les faits nous apprennent que ce rêve échoua de manière répétée, parce que les humanitaires étaient incapables de se protéger eux-mêmes, et donc, *a fortiori*, de protéger les autres. De l'incapacité à protéger les populations pendant la guerre de Bosnie au massacre de travailleurs humanitaires (nationaux) au Rwanda, dans les années 1990, les exemples ne manquent pas qui illustrent l'inefficacité manifeste non seulement de la protection onusienne mais aussi de celle des emblèmes humanitaires.

Si cette capacité de protection ne fut pas à la hauteur, et de loin, des ambitions parfois attribuées à l'action humanitaire, dans l'intervalle, les inquiétudes liées à la sécurité se multiplièrent en proportion inverse. Au sein des organisations, le fait d'assimiler le danger au risque, la gestion du risque à la sécurité, et la sécurité à l'absence de danger, fit voler en éclats des catégories culturelles et linguistiques jusqu'alors distinctes. Jusqu'aux années 1990, l'évitement du risque inutile était parfaitement compatible avec la notion d'exposition au danger. James Orbinsky, ancien président du Mouvement MSF, relate dans le récit dont il est le héros un échange révélateur avec « Joni », une employée de MSF en Somalie en 1992, qui reflète certains des compromis auxquels était confrontée l'ac-

41. Davide Rodogno, *Against Massacre: Humanitarian interventions in the Ottoman Empire, 1815-1914*, Princeton University Press, Princeton, 2011 ; Alexis Heraclides et Ada Dialla, *Humanitarian Intervention in the Long Nineteenth Century*, Manchester University Press, Manchester, 2015.

tion humanitaire de cette décennie. Ayant entendu le son des mitraillettes alentour, sa collègue lui assura que le risque restait minime malgré le danger ambiant : « Si nous sommes tués, les ONG se retireront et il n'y aura plus personne pour payer le racket de la protection ou les salaires. Ils nous veulent effrayés et vivants. Tu devrais donc être effrayé et heureux, parce que ça veut dire que tu peux travailler⁴². »

Mises en œuvre pour évaluer et mesurer le danger, la plupart des mesures prises par les organisations depuis les années 1990 ont court-circuité cette économie de la peur et de l'héroïsme. Les compromis d'ordre économique entre les auteurs de violences et les travailleurs humanitaires restent présents, mais ne sauraient constituer le fondement de l'approche sécuritaire des employeurs. L'insécurité est devenue un concept inflationniste, à mesure que les organisations humanitaires croissaient et prenaient la pleine mesure de leurs devoirs et responsabilités en tant qu'employeurs. Graduellement, les humanitaires ont accepté les obligations légales qui allaient de pair avec l'ampleur de leurs opérations. Leur bureaucratie a engendré des politiques de ressources humaines plus en phase avec leurs budgets, resserrant de ce fait un peu plus le fossé entre la fiction du « volontariat » et leurs devoirs d'employeur. Là tout autant que sur d'autres lieux de travail, peut-être faudrait-il afficher que « les employés ont le droit de travailler sans être exposés à des menaces ou à un environnement hostile ». Avec la priorité donnée à l'évaluation des risques dans les rapports sur la sécurité, les perceptions engendrées à partir de données statistiques ont progressivement supplanté celles que l'on acquiert sur le terrain. Cette dérive semble toutefois dangereuse, puisque c'était précisément cette fiction du « volontariat » qui était la condition requise pour qu'existe « la charité sous le feu ».

42. James Orbinski, *Le Cauchemar humanitaire*, Music & Entertainment Books, Marne-la-Vallée, 2010, p. 99.

Le terrain maîtrisé

Il y a un paradoxe évident à recueillir sur le terrain des statistiques relatives à la sécurité alors que, comme l'avancait la regrettée Lisa Smirl, le terrain lui-même est façonné par plusieurs filtres et frontières, visibles ou implicites : machines et espaces, incontournables 4×4, locaux façon « bunker » participent à la construction par les humanitaires de leur perception du monde⁴³. Ce que les humanitaires appellent le « terrain » est souvent vécu uniquement en plein jour, borné par les couvre-feux, de sorte qu'il se limite à une demi-journée dans les régions équatoriales et tropicales. De même que les vitres teintées des voitures rapides induisent une perception filtrée du monde, concevoir des programmes humanitaires intégrant dès le départ une évaluation des risques biaise la perception du terrain qu'auront les humanitaires. Depuis l'avènement dans les années 1990 de systèmes de communication rapides et abordables, le déploiement généralisé de téléphones satellites et même d'Internet, le « terrain » est devenu une notion élastique puisqu'il est partagé à travers les continents entre responsables de programme basés au siège dotés de tout un attirail sécuritaire et le personnel déployé localement. Les concepts de « *remote control* » et les politiques de gestion des risques identifiées par Mark Duffield sont issus de cette conviction que les événements peuvent être appréhendés et décrits aussi précisément depuis le siège que depuis le terrain : il ne s'agit plus d'une expérience vécue de première main, mais d'une gestion partagée de données⁴⁴.

43. Lisa Smirl, *Spaces of Aid: How cars, compounds and hotels shape humanitarianism*, Zed Books, London, 2015.

44. Mark Duffield, « Risk-management and the fortified aid compound: everyday life in post-interventionary society », *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. IV, n° 4, 2010, p. 453-474 ; Mark Duffield, « Challenging environments: Danger, resilience and the aid industry », *Security Dialogue*, vol. XLIII, n° 5, 2012, p. 475-492.

La production de données destinée à encoder l'expérience des équipes de terrain ne renforce le pouvoir de personne en particulier⁴⁵. Elle soulève en revanche de nouvelles questions liées au risque et au danger au niveau des sièges et des coordinations. La transmission verticale de l'information depuis le terrain jusqu'au siège a pour pendant la transmission, parfois en temps réel, de recommandations et de conseils en matière de sécurité. Cela se traduit fréquemment par le renforcement et l'extension des règles existantes, conformes au *modus operandi* inflationniste des évaluations de risque⁴⁶.

À l'époque où la distance faisait partie intégrante de « l'aventure » humanitaire et où il fallait parfois des semaines pour acheminer une commande ou des instructions, le terrain se constituait d'une tout autre manière, essentiellement à travers une succession de petites négociations. Celles-ci garantissaient un certain degré de sécurité, grâce surtout à des « *gatekeepers* » sur lesquels on pouvait plus ou moins compter, et à des intermédiaires, dont chacun était soumis à l'appréciation d'équipes changeantes. La même mission pouvait être considérée comme sûre ou dangereuse par deux équipes successives, chacune ayant procédé à sa propre évaluation des risques. En réalité, ces hiatus, reflets sans surprise de la nature profondément humaine de cette activité, existent encore aujourd'hui. Mais les gardiens et les négociateurs locaux ont vu leur importance diminuée en matière de sécurité. Désormais, pour les organisations humanitaires et leurs employés, toute confiance peut s'apparenter à une forme de négligence.

Cette forme de défiance n'est pas entièrement nouvelle, bien sûr. La figure de l'intermédiaire douteux et peu fiable tirant profit de son rôle d'interface entre nouveaux arrivants opulents et autochtones hostiles remonte à l'époque coloniale. Les personnages d'escrocs et de héros populaires, à l'instar du

45. Voir le chapitre 4, p. 105 et l'encadré qui l'accompagne, p. 127.

46. Voir le chapitre 5, p. 135.

Wangrin de Hampâté Bâ, sont au cœur de nombreux romans qui se penchent sur ce rôle d'intermédiaire dans le contexte colonial⁴⁷. Quand ils recrutent des employés dont le rôle est de servir de truchement à du personnel étranger de passage et profondément ignorant, les humanitaires s'inscrivent dans la droite ligne des règles de l'époque coloniale et impériale⁴⁸.

Visant l'exhaustivité et l'objectivité scientifique, les évaluations des risques fragilisent la notion de confiance dont dépendent bon nombre de tractations humanitaires. Elles réduisent au minimum la marge de négociation, et cela d'autant plus que, transposant leurs conclusions d'un terrain à l'autre, elles impliquent un degré de suspicion toujours plus élevé.

À l'évidence, l'évolution spectaculaire décrite ici est le résultat d'une histoire. Elle reflète d'autres formes de concentration des pouvoirs dans les organisations elles-mêmes et le resserrement des chaînes hiérarchiques entraîné par l'innovation technologique. D'un côté, elle émane de la notion selon laquelle la responsabilité doit toujours impliquer la maîtrise et que la maîtrise s'obtient par une bonne gestion. Elle implique également que le devoir de diligence, ou « *duty of care*⁴⁹ », tel qu'il est inscrit dans la législation du travail, confère des droits et des devoirs écrasants à l'employeur sur le plan décisionnel tandis que, à l'inverse, l'individu n'est ni responsable ni prudent.

47. Amadou Hampâté Bâ, *L'étrange destin de Wangrin ou les rogueries d'un interprète africain*, Union générale d'éditions, Paris, 1973 [coll. « 10/18 », Série « La voix des autres »]; Ralph A. Austen, « Colonialism from the Middle: African Clerks as Historical Actors and Discursive Subjects », *History in Africa*, vol. XXXVIII, 2011, p. 21-33.

48. Ann Laura Stoler, « Rethinking colonial categories: European communities and the boundaries of rule », *Comparative Studies in Society and History*, vol. XXXI, n° 1, 1989, p. 134-161 ; Benjamin Nicholas Lawrance, Emily Lynn Osborn et Richard L. Roberts (dir.), *Intermediaries, Interpreters, and Clerks: African employees in the making of colonial Africa*, Madison, Wisconsin, The University of Wisconsin Press, 2006.

49. Voir le chapitre 5, encadré « A qui profite le “*duty of care*” » p. 153.

Cette perte d'autonomie ne se limite pas au secteur humanitaire et tend à se répandre dans les sociétés occidentales. Cette maîtrise et la responsabilité qui en découle rappellent les fictions de bravoure et d'audace d'antan qui supposaient, elles aussi, une mécanique bien huilée. Face à cette machinerie bureaucratique de la sécurisation, les humanitaires créent de la solidarité dans leur travail sur le terrain par de petits actes de résistance. La désobéissance y est souvent érigée en point d'honneur. Les menues transgressions deviennent le quotidien du terrain et compensent un peu le manque d'espace opérationnel et personnel, tout en mettant chaque jour en lumière la vacuité du caractère excessif de la mise en scène des dangers.

Dans le contexte humanitaire, la tendance à une sécurisation extrême fondée sur les scénarios du pire et les plans de contingence de tous ordres conforte les critiques adressées à l'action humanitaire, qui émanent en l'occurrence souvent du secteur de l'aide lui-même. Depuis les années 1980, ces critiques accusent les ONG d'être nombrilistes et de servir leurs propres intérêts. Une bonne partie de la production littéraire humanitaire de nature critique⁵⁰, étudiée par Lisa Smirl et d'autres, explorait notamment la façon dont les ONG abritent des employés irresponsables et infantilisés. Selon ce discours, les humanitaires sont surprotégés et, pourtant, en raison de leur impuissance et de leur manque d'expertise « véritable », ils sont exposés aux conséquences traumatisantes de leur activité. Cette analyse est certes circulaire et narcissique, mais elle s'écoule en un flot ininterrompu d'autocritiques et de doutes qui entament inexorablement la légitimité de l'action humanitaire.

Loin d'être la marque d'une plus grande professionnalisation du terrain, l'approche sécuritaire qui tend à dominer aboutit à une érosion progressive du sentiment d'autonomie et du sens des responsabilités chez les travailleurs humanitaires. Elle

50. Notamment Kenneth Cain, Heidi Postlewait, Andrew Thomson, *Emergency Sex and Other Desperate Measures*, Ebury press, Londres, 2005.

entérine aussi le fait que les ONG humanitaires, à l'instar des grandes multinationales, ne font pas suffisamment confiance à leurs équipes de terrain pour mener d'indispensables négociations. Si la hiérarchie assume la charge de la responsabilité morale et du devoir de protection, l'autonomie ne saurait, dès lors, être laissée aux échelons inférieurs de l'organisation.

CONCLUSION

Depuis 1864, l'action humanitaire moderne n'a cessé de produire des évaluations des besoins et des risques. Ce travail a toujours été encadré par une réflexion sur l'exposition au danger et les problèmes de sécurité. Un certain nombre de présupposés relatifs au risque, au bénévolat et au danger ont permis aux agents humanitaires et aux ONG de fonctionner. Leurs emblèmes incarnaient cette volonté d'œuvrer sous la bannière protectrice du droit, tout en étant le plus souvent insuffisants pour garantir une protection à eux seuls. Ce qui permettait aux humanitaires de travailler en situation d'extrême violence était un mélange de mythes sur le courage, le caractère et l'aventure, associés aux négociations qui constituent le socle de toute gestion prudente du risque. Le passage à une ère « post-héroïque » a profondément modifié les relations entre humanitaires. L'équilibre entre l'autonomie individuelle et la responsabilité collective, entre le fait de se porter volontaire et d'exposer les personnels au danger, a toujours été délicat. Cet équilibre a basculé vers la responsabilité morale et le devoir de protection, avec l'apparition de processus décisionnels bureaucratiques (désormais préférés aux bureaucraties elles-mêmes, élément ayant de tout temps été nécessaire et utile au fonctionnement des organisations humanitaires).

L'étude de la culture spécifique à chaque ONG permettrait sans nul doute de nuancer l'argument présenté ici de façon sommaire ; l'article de Michaël Neuman retrace beaucoup plus

précisément l'évolution de la perception du risque et de la gestion de la sécurité au sein de MSF⁵¹.

Dans une perspective historique plus large, la documentation des violences à l'encontre des humanitaires s'inscrivait dans la logique héroïque du volontariat et du sacrifice possible. Elle convoquait le spectre du droit humanitaire international, mais ce cadre juridique n'apportait pas plus de protection ou de garanties que l'adoption d'une posture héroïque. Alors qu'une logique « humanitaire » justifie bien des interventions militaires et diplomatiques sur la grande scène internationale⁵², les humanitaires, eux, sont restés liés aux négociations de proximité qui seules permettent de définir la durée et la nature de leur intervention, ou de leur « terrain » pour utiliser le vocabulaire d'aujourd'hui. L'idée d'un ordre mondial fondé sur la protection a écarté ces considérations pour privilégier les processus sécuritaires, étayés par une collecte de données qui n'alimente pas nécessairement des outils de planification mais conduit à recueillir toujours plus de données⁵³. Une vision de la sécurité fondée sur des chiffres et des prescriptions comportementales qui ont toujours fait partie du paysage de l'aide humanitaire, mais qui semblent désormais exister pour eux-mêmes.

*Traduit de l'anglais
par Eve Dayre et Michaël Neuman*

51. Voir le chapitre 2, p. 47.

52. Intervention au Liban de la flotte franco-britannique en réponse au massacre de Maronites libanais par les Druzes. Istvan Pogany, « Humanitarian intervention in international law: the French intervention in Syria re-examined », *International and Comparative Law Quarterly*, vol. XXXV, n° 1, 1986, p. 182-190.

53. Voir le chapitre 4, p. 105.

DEUXIÈME PARTIE

Théories

Violences contre les acteurs humanitaires : le sens de la mesure

Fabrice Weissman

« Le monde est devenu plus dangereux pour les travailleurs humanitaires », déplorait en 2009 un responsable du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), statistiques à l'appui¹. Si le constat n'est pas nouveau, il est aujourd'hui étayé par des données chiffrées. Depuis une quinzaine d'années, chercheurs et consultants ont en effet multiplié les enquêtes visant à « quantifier de manière objective² » la violence contre les travailleurs humanitaires. Reposant sur des indicateurs et des méthodologies variés, ces analyses parviennent dans l'ensemble aux mêmes conclusions : les attaques délibérées contre les acteurs de l'aide sont en pleine expansion. Elles recommandent d'améliorer le recueil de données pour mieux saisir l'ampleur et les mécanismes du phénomène, à des fins scientifiques, pratiques et politiques. La prégnance des statistiques dans le débat sur l'insécurité soulève au moins deux questions : que penser

1. Patrick Brugger, « ICRC operational security: staff safety in armed conflict and internal violence », *International Review of the Red Cross*, n° 874, juin 2009, p. 431-445, www.icrc.org

2. Robin Coupland, « The role of health-related data in promoting the security of health care in armed conflict and other emergencies », *International Review of the Red Cross*, n° 889, 2013, p. 61-71, www.icrc.org

du constat dressé en leur nom, l'insécurité est-elle « réellement » en augmentation ? Quelle est l'utilité de ces chiffres ?

LA FRAGILITÉ MÉTHODOLOGIQUE DES DONNÉES EXISTANTES

D'où viennent les statistiques sur l'insécurité humanitaire ?

La première enquête sur les « morts parmi les travailleurs humanitaires » a été publiée en juillet 2000 par le *British Medical Journal*³. Réalisée par des épidémiologistes de l'école de santé publique Johns Hopkins (Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health, Baltimore) avec le soutien de l'OMS, elle porte sur les décès enregistrés par 32 « organisations humanitaires » entre 1985 et 1998. Des chercheurs de Johns Hopkins ont par ailleurs participé à deux enquêtes transversales estimant la prévalence des agressions non létales⁴ et le risque de morbi-mortalité lié à la violence dans le secteur de l'aide⁵.

Accessible en ligne, l'Aid Workers Security Database⁶ (AWSDB, base de données pour la sécurité des travailleurs humanitaires) a pour sa part une vocation exhaustive. Elle recense les attaques signalées depuis 1997 par la presse et les acteurs de l'aide, ayant entraîné la mort, des blessures graves ou le kidnapping d'un « travailleur de l'aide ». Issue de l'enquête réalisée en 2006 pour l'Overseas Development Institute

3. Mani Sheik *et al.*, « Deaths among humanitarian workers », *British Medical Journal*, vol. 321, n° 7254, 15 juillet 2000, p. 166-168.

4. Cate Buchanan et Robert Muggah, « No Relief. Surveying the effects of gun violence on humanitarian and development personnel », Centre for Humanitarian Dialogue, Small Arms Survey, juin 2005.

5. Elizabeth A. Rowley, Byron L. Crape, et Gilbert M. Burnham, « Violence-related mortality and morbidity of humanitarian workers », *American Journal of Disaster Medicine*, vol. III, n° 1, février 2008, p. 39-45.

6. www.aidworkersecurity.org

(ODI, institut pour le développement outre-mer) et le Center on International Cooperation (CIC, centre de coopération internationale⁷), l'AWSD est désormais mise à jour par Humanitarian Outcomes (HO), cabinet de consultants formé par les auteurs de l'enquête de 2006. HO publie chaque année un rapport sur la sécurité des travailleurs de l'aide, à l'origine des données les plus fréquemment citées par la presse, les Nations unies, les ONG ou les experts en sécurité humanitaire⁸. Les chiffres et analyses de l'AWSD constituent la matière principale de ce chapitre.

Une troisième source statistique a également vu le jour en 2008 autour de Insecurity Insight⁹. Regroupant deux universitaires (un statisticien et une spécialiste des conflits), un conseiller médical du CICR et une consultante humanitaire, ce collectif a développé sa propre base de données, en partenariat avec plusieurs ONG, la Security in Numbers Database¹⁰ (SiND). Insecurity Insight est également associé aux enquêtes quantitatives réalisées par le CICR dans le cadre de la campagne Health Care in Danger (« La santé en danger ») lancée en 2011¹¹.

Quelle est la précision des indicateurs ?

Toutes ces enquêtes se disent rigoureusement scientifiques (« *evidence based* »). Leur lecture attentive permet néanmoins de repérer d'importantes fragilités méthodologiques. La pre-

7. Abby Stoddard *et al.*, « Providing aid in insecure environments. Trends in policy and operations », Overseas Development Institute, Londres, 2006, www.odi.org

8. www.aidworkersecurity.org

9. www.insecurityinsight.org

10. Christina Wille, « The six “Ws” of security policy-making », *Humanitarian Exchange Magazine*, n° 47, juin 2010, p. 6-8, www.odihpn.org

11. ICRC, « A sixteen-country study », Health Care in Danger, Genève, juillet 2011 ; ICRC, « Violent incidents affecting health care. January to December 2012 », Health Care in Danger, Genève, 2013.

mière tient au choix des indicateurs permettant de traduire les notions abstraites d'insécurité, de danger, de violence en données chiffrées. Si l'AWSO et la Johns Hopkins dénombrent les travailleurs de l'aide tués, blessés ou kidnappés, les enquêtes du CICR ou d'Insecurity Insight comptabilisent l'ensemble des « événements de sécurité affectant le travail humanitaire » ou « les soins de santé » – indicateur jugé plus pertinent pour décrire les violences quotidiennes qui entravent l'action humanitaire. Ce faisant, elles additionnent aux attaques contre le personnel des incidents aussi variés que des bombardements, des vols de matériel, des arrestations de patients, des menaces, des atteintes à la réputation des acteurs de l'aide, des pénuries d'eau, d'électricité ou des tracasseries administratives.

Dépourvue de limite précise, la notion d'entrave au travail humanitaire est éminemment vague et sujette à interprétation, ce qui limite le sens et la précision de l'indicateur qui en découle. La catégorie *a priori* mieux définie de travailleur humanitaire tué, blessé ou kidnappé, n'est pas d'un emploi beaucoup plus aisé. Elle implique de déterminer si les victimes sont atteintes dans le cadre ou du fait de leur travail et si ce travail est « humanitaire ». Or il n'y a pas de définition consensuelle de la catégorie « travail humanitaire » parmi les praticiens, chercheurs, autorités, militaires ou journalistes. La première enquête de mortalité réalisée par la Johns Hopkins inclut parmi les organisations humanitaires les forces de maintien de la paix de l'ONU. Pour sa part, l'AWSO exclut les Casques bleus, les défenseurs des droits de l'homme ou les personnes employés sur des « projets de reconstruction ». Elle considère comme travailleurs de l'aide les employés nationaux et internationaux et les sous-traitants commerciaux des « organismes d'aide à but non lucratif qui fournissent une assistance matérielle ou technique dans les contextes de secours humanitaires ». Cette définition en partie tautologique octroie une importante marge d'interprétation aux gestionnaires de la base de données. Dans les faits, elle réunit sous la catégorie « tra-

vailleurs de l'aide » des acteurs très divers, caractérisés par l'hétérogénéité de leur statut, fonction, pratique et, donc, de leur exposition aux dangers : représentants de gouvernements étrangers et des bailleurs de fonds, fonctionnaires et employés de l'ONU, délégués du CICR et de la Fédération, volontaires des sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, employés d'ONG internationales ou locales, membres de réseaux de solidarité religieux ou communautaires, agents de sociétés de transport ou de sécurité privées, etc.

En outre, isoler les attaques en lien avec le travail des victimes est un exercice difficile, notamment pour le personnel national (plus de 90 % des effectifs), exposé, en marge de ses activités professionnelles, à la criminalité et aux violences de guerre ordinaires. Dans la pratique, les bases de données et les enquêtes enregistrent tout événement affectant un employé ou un sous-traitant du secteur de l'aide, quelles que soient les circonstances. En Syrie par exemple, l'AWSD recense au même titre les employés nationaux décédés lors du bombardement de leur habitation, d'un attentat sur un marché public ou du mitraillage du convoi de vivres qu'ils escortaient. De même, en Afghanistan, elle comptabilise les expatriés tués à l'occasion d'un attentat contre un restaurant, d'une randonnée en forêt, du cambriolage de leur maison ou de l'attaque de l'hôpital où ils exerçaient.

Quelle est la fiabilité des techniques de recueil des données ?

L'imprécision des indicateurs est renforcée par les biais des sources utilisées pour leur calcul. L'AWSD et la SiND de même que les enquêtes épidémiologiques de la Johns Hopkins dénombrent les attaques et les victimes à partir de leur signalement dans les registres administratifs des organisations d'aide et/ou les médias. Les enquêteurs de l'AWSD tirent ainsi leurs informations « de sources publiques *via* un monitoring des

médias [notamment ReliefWeb et les rapports du Département d'État américain], complétées par des informations internes directement fournies par les organismes d'aide¹² » comme UNDSS (Département de la sûreté et de la sécurité des Nations unies), les plateformes de coordination de sécurité régionales, ou encore MSF.

Cette méthode présente un travers bien connu des spécialistes de la sécurité : elle ne permet pas de savoir si c'est le phénomène étudié qui évolue (les violences), son signalement (son enregistrement par les services administratifs des organisations humanitaires ou les médias) ou un mélange des deux¹³. Quelle que soit sa fiabilité, la couverture médiatique des attaques contre les acteurs de l'aide est tributaire de plusieurs facteurs : du nombre de journalistes dans les pays concernés, de leur intérêt pour les questions de sécurité humanitaire, de la nationalité des victimes, de la transparence des organismes d'aide, des possibilités d'investigation, de la concurrence d'autres sujets d'actualité, etc. De même, les dispositifs de collecte et le partage de données de sécurité au sein des organisations humanitaires se sont considérablement développés au cours des vingt dernières années, conduisant à l'augmentation progressive du type et du nombre de violences signalées. Néanmoins, la remontée et la transmission d'informations restent très dépendantes de la détermination des dirigeants en la matière, des résistances qu'ils rencontrent dans leur organisation et de la prégnance des préoccupations sécuritaires parmi leur personnel. Or cette dernière peut être très variable dans le temps et dans l'espace : si certains volontaires montrent de la réticence à collecter des

12. www.aidworkersecurity.org

13. Ces obstacles sont comparables à ceux rencontrés par la quantification de la criminalité en France par exemple. Voir Renée Zauberman *et al.*, « L'acteur et la mesure. Le comptage de la délinquance entre données administratives et enquêtes », *Revue française de sociologie*, vol. 50, n° 1, 2009, p. 31-62.

données sur les violences subies (tâche parfois considérée comme chronophage et vectrice d'une ingérence indésirable de leur hiérarchie¹⁴), d'autres sont particulièrement enclins à notifier tout type d'événement susceptible d'affecter leur sécurité¹⁵.

Il est donc difficile de faire la part des choses entre l'évolution des violences et celle de leur signalement administratif et médiatique. L'incertitude est particulièrement prononcée pour les événements dont la définition est particulièrement sujette à interprétation (comme les attaques ayant entraîné des « blessures graves¹⁶ ») et pour les événements qui concernent le personnel national (dont le signalement est encore plus erratique).

14. Acteur de la professionnalisation de la sécurité humanitaire, Koenraad Van Brabant observe que l'introduction de la collecte de données sécuritaires se heurte à de nombreuses résistances, liées au fait qu'elles sont susceptibles de mettre en lumière des erreurs professionnelles, de donner une mauvaise image à certains programmes, de remettre en question leur existence, ainsi que les contrats de financement et de travail qui en dépendent. Koenraad Van Brabant, « Incident statistics in aid worker safety and security management: using and producing them », EISF (European Interagency Security Forum), 2012.

15. Comme l'écrit l'Observatoire des violences en milieu hospitalier mis en place en France en 2005 : « le nombre de signalements ne reflète pas la dangerosité d'un lieu de soin, mais le nombre de fois où les professionnels ont tenu à signaler. Ceci est très variable d'un établissement à l'autre, d'un service à l'autre, et, au sein d'un même lieu de soin, d'une année à l'autre [...]. Des données brutes ont peu de signification en elles-mêmes mais illustrent des situations vécues dans les établissements, la sensibilisation des acteurs et l'encouragement aux actions de prévention. » Voir ministère des Affaires sociales et de la Santé, « Observatoire national des violences en milieu de santé. Rapport annuel 2012 », Direction générale de l'offre de soins, janvier 2013, p. 3.

16. Voir le chapitre 6, encadré « Les raisons de la colère : le cas des "patients dangereux" dans le gouvernorat d'Amran au Yémen », p. 183. De même l'Observatoire des violences en milieu hospitalier souligne par exemple que deux établissements différents codent au même niveau de gravité « atteinte à l'intégrité physique » les événements suivants : « en me disant bonjour, le patient m'a serré fortement le poignet gauche. Je lui ai demandé d'arrêter, ce qu'il n'a pas fait. J'ai crié et le personnel est arrivé »

Par ailleurs, les enquêtes cherchant à calculer des taux d'attaque et de victimation (nombre d'événements violents ou de victimes pour 100 000 travailleurs et par an) se heurtent à un obstacle supplémentaire : l'absence de dénominateur fiable. Rares sont les organisations capables de fournir des chiffres précis sur leurs effectifs par pays et par année, obligeant par exemple l'AWSO à estimer grossièrement le nombre de travailleurs humanitaires sur la base de ratios standards budget/personnel national et international¹⁷. En outre, à l'exception de l'AWSO, dont la vocation est d'être exhaustive, toutes les études portent sur des échantillons n'obéissant à aucune méthode d'échantillonnage explicite (autre que la capacité des organisations consultées à fournir des données pour l'enquête). Elles généralisent néanmoins leurs résultats à l'ensemble du secteur de l'aide.

La plupart des auteurs reconnaissent que leurs données ne sont « ni exhaustives, ni vraiment représentatives¹⁸ », qu'elles sont « incomplètes et lacunaires¹⁹ » et « à un certain degré inexactes²⁰ » – notamment en ce qui concerne le personnel national. Mais ils ne doutent pas de la solidité des conclusions qu'ils en tirent : « Nous croyons en la représentativité de nos

et : « lors de la mise en chambre d'isolement, le patient sort un couteau mais nous avons juste eu le temps de fermer la porte. Il refuse de rendre le couteau et menace de mort une aide soignante et les autres membres du personnel », *ibid.*

17. www.humanitarianoutcomes.org/gdho/methodology

18. Christina Wille et Larissa Fast, « Operating in insecurity. Shifting patterns of violence against humanitarian aid providers and their staff over 15 years (1996-2010) », *Insecurity Insight*, Corsier-sur-Vevey, Suisse, 2013, p. 3.

19. Mani Sheik *et al.*, « Deaths among Humanitarian Workers », *op. cit.*, p. 167.

20. Robin Coupland, « The role of health-related data in promoting the security of health care in armed conflict and other emergencies », *op. cit.*, p. 65.

résultats²¹ », affirment les chercheurs de la Johns Hopkins ; « AWSO est la seule source exhaustive permettant l'analyse scientifique de l'environnement de sécurité²² », soutient pour sa part Humanitarian Outcomes.

L'INTERPRÉTATION DISCUTABLE DES TENDANCES

La stabilité cachée des taux de victimation

Sans exception, les enquêtes et analyses quantitatives concluent, à l'instar d'Insecurity Insight, que « le fardeau de l'insécurité sur les travailleurs humanitaires s'accroît²³ ». « Nos résultats confirment la croyance selon laquelle le nombre de morts humanitaires est en augmentation [...]. Les hommes en armes plutôt que les accidents de voiture constituent la plus grande menace²⁴ », affirme la Johns Hopkins. De même, les études ODI/HO insistent sur la dégradation ininterrompue des conditions de sécurité depuis 1997 au moins. « Le nombre d'attaques contre les opérations d'aide humanitaire comme le nombre de victimes ont atteint leur plus haut niveau depuis que ces données font l'objet d'un recensement systématique²⁵ », déclare Humanitarian Outcomes dans son rapport annuel de 2014.

Le détail des enquêtes laisse cependant entrevoir une situation plus nuancée. La première étude de mortalité publiée en

21. Mani Sheik *et al.*, « Deaths among Humanitarian Workers », *op. cit.*, p. 167.

22. www.aidworkersecurity.org

23. Christina Wille et Larissa Fast, « Operating in insecurity », *op. cit.*, p. 3.

24. Mani Sheik *et al.*, « Deaths among Humanitarian Workers », *op. cit.*, p. 168.

25. Abby Stoddard, Adele Harmer et Kathleen Ryou, « Unsafe passage: road attacks and their impact on humanitarian operations », Aid Worker Security Report 2014, Humanitarian Outcomes, août 2014, p. 2.

2000 par la Johns Hopkins décrit une évolution en cloche : une forte augmentation des décès (toutes causes confondues) entre 1985 et 1994, année du génocide au Rwanda, suivie d'une diminution de 1995 à 1998. Elle précise que ces évolutions vont de pair avec l'augmentation du nombre d'agences et de travailleurs humanitaires sur le terrain. Mais faute de données sur le nombre de personnes déployées, elle ne peut se prononcer sur l'évolution du risque.

C'est précisément la limite que les premières études ODI/HO entendent dépasser. Estimant l'évolution des effectifs humanitaires, elles calculent la variation des taux d'attaque (nombre d'événements de sécurité pour 100 000 travailleurs et par an) et des taux de victimation (nombre de personnes tuées, blessées, kidnappées pour 100 000 travailleurs et par an). À la différence des chiffres en valeur absolue, les données en valeur relative ne font pas l'objet d'une grande publicité. Le site Internet de l'AWSO ne donne accès qu'à des graphiques illustrant le triplement du taux d'attaque entre 1997 et 2012²⁶. Quant aux taux de victimation, ils ne sont mentionnés que dans trois rapports, en 2006²⁷, 2009²⁸ et 2013²⁹.

Or, si en valeur absolue le nombre de victimes a quadruplé en moyenne annuelle au cours des quinze dernières années (passant de 78 dans les années 1997-2001 à 376 en 2012-2013, cf. tableau 1), il reste d'une remarquable stabilité en valeur relative : le taux de travailleurs tués, blessés ou kidnappés

26. www.aidworkersecurity.org/incidents/report/rates

27. Abby Stoddard *et al.*, « Providing aid in insecure environments », *op. cit.*

28. Abby Stoddard, Adele Harmer, et Victoria DiDomenico, « Providing aid in insecure environments: 2009 update. Trends in violence against aid workers and the operational response », *HPG Policy Brief 34*, avril 2009, www.odi.org

29. Adele Harmer, Abby Stoddard et Kate Toth, « The new normal: coping with the kidnapping threat », *humanitarian security report 2013*, Humanitarian Outcomes, octobre 2013, www.aidworkersecurity.org

oscille entre 40 et 60 pour 100 000 et par an entre 1997 et 2012 (cf. graphique 2³⁰). Autrement dit, selon les propres données de l'AWSD, l'augmentation du nombre de victimes est proportionnelle à celle du nombre de travailleurs de l'aide. En ce sens, l'action humanitaire n'est pas plus dangereuse que par le passé. Le risque de mort violente serait même en régression, si l'on en croit la baisse du pourcentage de morts parmi les victimes (de 49 % à 30 % entre 1997-2001 et 2012-2013, selon nos calculs tirés de l'AWSD). C'est pourtant la conclusion inverse que tire le rapport 2013, dont l'introduction déplore que le « nombre de victimes comparé à l'estimation totale du nombre de travailleurs humanitaires continue d'augmenter³¹ ».

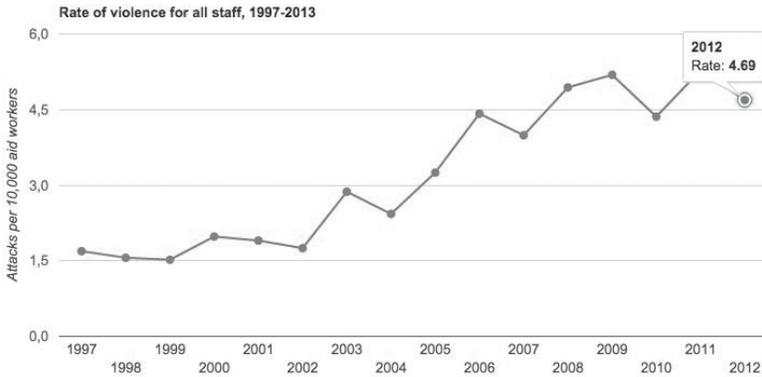
**Tableau 1. Nombre de victimes
parmi le personnel humanitaire en moyenne annuelle
(sources : AWSD, calculs de l'auteur)**

	1997-2001	2002-2006	2007-2011	2012-2013
Tués	38 49 %	64 42 %	97 36 %	113 30 %
Kidnappés	24 31 %	29 19 %	78 29 %	117 31 %
Blessés	16 20 %	60 39 %	96 36 %	147 39 %
Total	78 100 %	153 100 %	271 100 %	376 100 %

30. Ce chiffre est du même ordre que l'estimation du risque d'incidents violents entraînant la mort ou des blessures évalué par Johns Hopkins à 6 pour 10 000 et par an entre 2002 et 2005. Rowley, Crape et Burnham, « Violence-related mortality and morbidity of humanitarian workers », *op. cit.*

31. Les consultants d'HO justifient la manière de présenter leurs résultats par le fait que leur rapport doit rester « une sorte de rappel destiné aux acteurs politiques [démontrant] que le travail humanitaire est un métier très dangereux » (entretien téléphonique de l'auteur avec un consultant d'HO, 16 avril 2015).

**Graphique 1. Nombre d'attaques
contre les travailleurs de l'aide pour 10 000 et par an
(1997-2012, AWSD 2013³²)**



L'absence de tendances globales

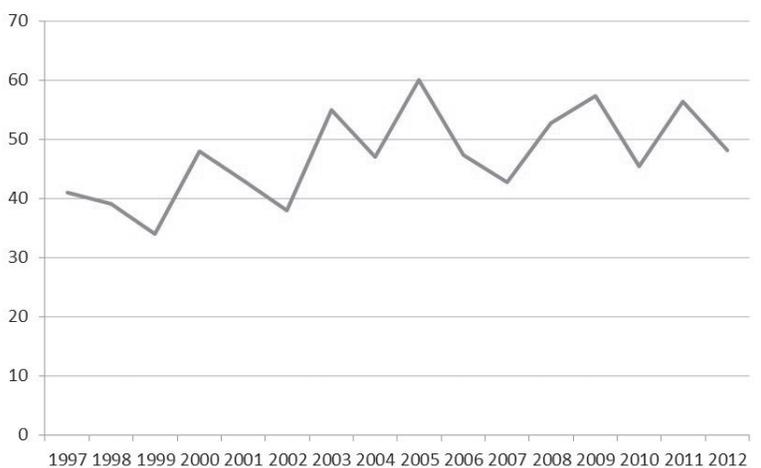
La stabilité globale des taux – tout comme l'accroissement global du nombre de victimes en valeur absolue – masque des situations très contrastées d'un pays et d'une année à l'autre. Ainsi, plus de la moitié des morts enregistrées par la Johns Hopkins entre 1985 et 1998 ont eu lieu dans la région des Grands Lacs et dans la Corne de l'Afrique. Les trois quarts des victimes recensées dans l'AWSD depuis 1997 se concentrent pour leur part dans six à sept pays seulement.

Les taux d'homicide de travailleurs humanitaires dans les pays les plus à risque sont eux-mêmes extrêmement hétérogènes. Selon Humanitarian Outcomes³³, ils s'échelonnaient, pour la période 2006-2011, entre 3/100 000 par an pour la République démocratique du Congo (de l'ordre de grandeur du

32. <https://aidworkersecurity.org/incidents/report/rates>

33. Abby Stoddard, Adele Harmer et Morgan Hughes, « Host states and their impact on security for humanitarian operations », Aid Worker Security Report 2012, Humanitarian Outcomes, décembre 2012, p. 4.

Graphique 2. Nombre de travailleurs de l'aide tués, blessés ou kidnappés pour 100 000 et par an (1997-2012, AWSD)



Sources : Aid Worker Security Report 2009¹ (1997-2005) et Aid Worker Security Report 2013² (2006-2012)

taux d'homicide aux États-Unis), 9/100 000 par an pour les deux Soudans, l'Afghanistan et le Pakistan, 17/100 000 par an pour la République centrafricaine, 37/100 000 par an pour le Sri Lanka et 58/100 000 par an pour la Somalie.

Il est difficile de savoir si ces taux révèlent une surexposition des travailleurs humanitaires parmi la population civile. Il faudrait pour cela les comparer aux taux d'homicide ou de victimation de la population générale ou d'autres catégories de personnels (journalistes, commerçants, transporteurs, etc.). Soulignons néanmoins que les taux d'homicide de travailleurs

34. Abby Stoddard et al, « Providing aid in insecure environments: 2009 update », *op. cit.*

35. Adele Harmer, Abby Stoddard et Kate Toth, « The new normal: coping with the kidnapping threat », Aid Worker Security Report 2013, Humanitarian Outcomes, octobre 2013.

humanitaires restent pour l'essentiel inférieurs aux taux d'accidents mortels dans les professions civiles les plus à risques aux États-Unis, à savoir : bûcherons (91 morts pour 100 000 travailleurs par an), marins-pêcheurs (75/100 000 par an), pilote et personnel technique navigant (50/100 000 par an³⁶).

L'interprétation contradictoire des variations observées

Les rapports ODI/HO interprètent la rareté des agressions dans la majeure partie des contextes comme la preuve de « l'amélioration de la gestion de la sécurité dans tout le système humanitaire³⁷ ». Le professionnalisme des acteurs de l'aide aurait permis de protéger les secouristes, y compris dans les situations de « chaos social et de haute criminalité ». La surmortalité enregistrée dans les six à sept pays les plus à risques s'expliquerait, quant à elle, par la radicalité et la violence débridée des belligérants, qu'aucune mesure de protection ne serait susceptible de contrer. Autrement dit, si l'amélioration des conditions de sécurité est à mettre au crédit des acteurs de l'aide, sa dégradation est à mettre au passif de leurs assaillants.

Pour sa part, Insecurity Insight associe la montée de l'insécurité au « renforcement de la présence humanitaire dans les contextes dangereux », en particulier dans les « aires de combats actifs, ainsi que dans les zones urbaines où la criminalité constitue un problème plus important ». Soumis à la pression des médias et de leurs bailleurs de fonds, les acteurs humanitaires manifesteraient « une plus grande tolérance au risque »,

36. Bureau of Labor Statistics, US Department of Labor, 2014, www.bls.gov/iif/oshwc/cfoi/cfch0012.pdf

37. Abby Stoddard, Adele Harmer et Katherine Haver, « Spotlight on security for national aid workers: issues and perspectives », Aid worker security report 2011, Humanitarian Outcomes, août 2011, p. 3.

agissant désormais dans des territoires d'où ils se seraient retirés par le passé³⁸.

Les données réunies par ces études ne permettent pas de trancher entre ces interprétations, y compris à l'échelle d'un pays ou d'une situation donnée. Une approche qualitative est en effet nécessaire pour différencier la part des évolutions liées au contexte et celle des évolutions liées aux pratiques des acteurs de l'aide. En l'occurrence, ni ODI/HO ni Insecurity Insight n'apportent d'éléments empiriques pour justifier leurs préférences interprétatives. Celles-ci semblent refléter leurs conceptions préétablies de l'insécurité, Insecurity Insight déplorant un système de l'aide résigné à avoir des pertes parmi son personnel, HO un monde de plus en plus violent à l'égard des travailleurs humanitaires.

La question du ciblage

Enfin, les enquêtes d'ODI/HO entendent « mesurer à quel point les acteurs de l'aide sont ciblés pour des raisons spécifiquement liées à leur mission³⁹ ». À cette fin, elles calculent les parts respectives des « violences accidentelles, sans relation avec le fait que la victime soit un travailleur de l'aide » (« *wrong time, wrong place* »), des violences « politiques » et « économiques » ciblant les acteurs de l'aide « en tant que tels » (« *because they were aid workers* »).

Elles estiment ainsi que la majorité des attaques recensées depuis 1997 ne sont pas de nature accidentelle mais politique. Plus précisément, elles cibleraient les acteurs de l'aide en raison de « leur assimilation ou alignement supposé avec une partie au conflit (les États-Unis, l'Occident, les Nations unies) ».

38. Christina Wille et Larissa Fast, « Operating in Insecurity: Shifting patterns of violence among humanitarian aid providers and their staff over 15 years (1996-2010) », *op. cit.*, p. 23.

39. Abby Stoddard *et al.*, « Providing Aid in Insecure Environments », *op. cit.*, p. 19.

« L'antipathie à l'encontre d'une présence humanitaire internationale perçue comme alignée sur l'Occident continue d'expliquer la montée de l'insécurité », expliquait par exemple HO en 2011⁴⁰. Le Sri Lanka et les Territoires palestiniens occupés feraient cependant exception à la règle. La forte mortalité enregistrée parmi les travailleurs humanitaires entre 2006 et 2011 serait de nature accidentelle, résultant de « dommages collatéraux » associés à l'intensité des combats.

Reste que les auteurs de l'étude de 2006 précisent qu'ils n'ont pas été en mesure d'émettre « un jugement raisonnable sur les motivations⁴¹ » des assaillants dans trois cas sur cinq. De fait, il est souvent difficile d'identifier avec certitude les agresseurs et leurs commanditaires, et *a fortiori* de savoir quelles étaient leurs intentions et leurs cibles prioritaires. À travers le corps physique de la victime, qui cherchaient-ils à atteindre ? La personne privée ? Les différentes institutions qu'elle incarne, y compris à son corps défendant : son employeur, sa famille, son gouvernement, sa nation, son protecteur, son quartier, son parti, sa classe sociale, sa communauté religieuse ou ethnique, etc. ? Ou un tiers totalement étranger ?

En pratique, les rapports de d'ODI/HO n'apportent aucune donnée quantitative (ni qualitative) démontrant que c'est en tant que représentant d'un secteur de l'aide assimilé à l'Occident que les acteurs humanitaires sont principalement visés – plutôt que comme mauvais patron, médecin malveillant, concurrent économique, allié de l'opposition, etc. La thèse attribuant les violences contre les humanitaires à leur manque réel ou supposé de neutralité est au contraire mise à mal par

40. Abby Stoddard, Adele Harmer et Katherine Haver, « Spotlight on security for national aid workers: Issues and perspectives », Aid Worker Security Report 2011, Humanitarian Outcomes, août 2011, p. 3, www.aid-workersecurity.org

41. Abby Stoddard *et al.*, « Providing Aid in Insecure Environments », *op. cit.*, p. 19.

les propres données ODI/HO : le rapport de 2006 n'enregistre aucune corrélation entre le nombre d'événements violents et la présence de troupes occidentales ou de missions intégrées de l'ONU⁴². Quant à celui de 2013, il déplore une augmentation du nombre d'attaques en Afghanistan depuis le retrait des troupes de l'Otan⁴³.

De fait, la thèse associant les violences à la « nature et [à] l'orientation indéniablement occidentale de la communauté de l'aide⁴⁴ » occulte les transactions politiques sur lesquelles repose la sécurité des acteurs humanitaires. Comme nous l'avons montré par ailleurs⁴⁵, le déploiement des opérations de secours n'est pas tributaire du respect de principes abstraits (neutralité, impartialité, indépendance) mais de la négociation d'un compromis acceptable avec les différentes forces en présence, au croisement des objectifs, des intérêts et des contraintes des uns et des autres. Pour le dire crûment, la protection des acteurs de l'aide dépend de leur capacité à trouver un moyen décent, s'il existe, d'être plus utiles vivants que morts aux entrepreneurs de violence. Or rien ne prouve que leur « nature occidentale » constitue à cet égard un obstacle insurmontable, comme le démontre *a contrario* l'imposant déploiement du CICR et de MSF en Afghanistan, dix ans après avoir figuré parmi les premières victimes désignées des talibans.

42. *Ibid.*, p. 1.

43. Abby Stoddard *et al.*, « Passage. Road attacks and their impact on humanitarian operations », *op. cit.*, p. 6.

44. Abby Stoddard *et al.*, « Providing aid in insecure environments. Trends in violence against aid workers and the operational response: 2009 Update », *op. cit.*, p. 5-6.

45. Claire Magone, Michaël Neuman et Fabrice Weissman, *Agir à tout prix ? Négociations humanitaires : l'expérience de Médecins Sans Frontières*, La Découverte, Paris, 2011.

LA PRODUCTION DE L'IGNORANCE

L'augmentation de l'insécurité humanitaire est-elle un « mythe » ?

En définitive, les études quantitatives sur l'insécurité humanitaire reposent sur des indicateurs peu fiables à la signification ambiguë, systématiquement interprétés de manière à confirmer l'idée préétablie d'une aggravation des dangers. Est-ce à dire qu'on ne peut rien en conclure et que l'augmentation de l'insécurité humanitaire est un « mythe », comme l'affirment, par exemple, le criminologue Arnaud Dandoy et le politologue Marc-Antoine Pérouse de Montclos⁴⁶ ?

Ces deux auteurs soulignent à juste titre que les violences contre les acteurs de l'aide ne constituent pas une nouveauté. Selon de nombreux historiens, les attaques délibérées à l'encontre des secouristes jalonnent en effet l'histoire de l'action humanitaire depuis la guerre franco-prussienne de 1870, les deux conflits mondiaux, les guerres d'indépendance, la guerre froide ou les crises extrêmes de la décennie 1990⁴⁷. Quant aux quinze dernières années, un constat semble résister à l'examen critique des données existantes : s'il y a une augmentation en valeur absolue du nombre de travailleurs humanitaires tués, blessés, kidnappés, celle-ci est proportionnelle à la croissance du personnel humanitaire. De plus, la majorité des incidents se concentre dans un petit nombre de pays. Les violences graves contre les travailleurs de l'aide ne sont donc ni nouvelles, ni généralisées, ni croissantes en valeur relative.

Néanmoins, on ne saurait en conclure que la montée de l'insécurité est un mythe ou que les inquiétudes exprimées par les

46. Arnaud Dandoy et Marc-Antoine Pérouse de Montclos, « Humanitarian workers in peril? Deconstructing the myth of the new and growing threat to humanitarian workers », *Global Crime*, vol. XIV, n° 4, novembre 2013, p. 341-358.

47. Voir le chapitre 3, p. 75.

acteurs de l'aide sont infondées. Outre qu'il n'existe pas de liens mécaniques entre la peur et le danger, l'évolution des attaques contre les humanitaires reflète de manière indissociable celle du contexte politico-militaire et celle des pratiques de sécurité des organismes d'aide. En ce sens, il est possible que la stabilité des taux de victimation depuis 1997 masque une dégradation de l'environnement de sécurité compensée par le renforcement des mesures de protection et/ou le retrait des organismes d'aide des zones les plus dangereuses⁴⁸. L'interprétation des tendances nécessite donc de recourir à d'autres sources, notamment qualitatives, permettant d'apprécier, pays par pays, l'évolution des dangers et des pratiques de sécurité.

**« Ce qui compte ne peut pas toujours être compté »
(Albert Einstein⁴⁹)**

Toutefois, la priorité des acteurs de l'aide et des spécialistes est moins de compléter les études quantitatives par des approches historiques ou sociologiques que de produire de meilleurs chiffres, plus exhaustifs, plus précis, plus fiables. Cette prédilection pour les chiffres, en dépit de leur faible pouvoir descriptif et analytique, tient en premier lieu aux intentions militantes des quantificateurs. « Ce qui est compté est pris en compte », affirme par exemple l'un des auteurs des enquêtes du CICR dont le but affiché est de produire « des données fiables [...] pour influencer les politiques de toutes les parties prenantes [...] afin d'améliorer la sécurité des soins de santé dans les conflits⁵⁰. » La production de chiffres n'a pas pour

48. Voir le chapitre 1, p. 15.

49. D'après Christine Fassert, « Tout ce qui compte ne peut être compté: La (non-) fabrication d'un indicateur de sécurité dans le contrôle aérien », *Sociologie et sociétés*, vol. XLIII, n° 2, 2011, p. 249-271.

50. Robin Coupland, « The Role of Health-Related Data in Promoting the Security of Health Care in Armed Conflict and Other Emergencies », *op. cit.*, p. 66.

objectif premier de comprendre les mécanismes conduisant aux agressions, mais de dénoncer leur existence (sans avoir à les décrire précisément). Aux côtés de récits édifiants, les données servent ainsi la construction d'un nouvel intolérable moral autour des violences faites aux acteurs humanitaires, notamment médicaux.

La notion même d'attaques contre les travailleurs humanitaires suggère en effet que ces derniers sont ciblés *en raison* de leur statut, par des agresseurs rejetant les valeurs d'humanisme et de solidarité qu'ils arborent ; ou qu'ils sont touchés *en dépit* de leur statut, censé les protéger en vertu de leur « exceptionnelle » valeur sociale et morale⁵¹. Dans les deux cas, les acteurs de l'aide occupent la place de victimes héroïques, en butte au Mal incarné ou au cynisme d'usurpateurs ayant affaibli les pouvoirs protecteurs de leur emblème. L'usage des codes et du formalisme de la science consolide cette vision en conférant à des données fragiles et équivoques sur l'insécurité l'autorité de faits qu'« on ne peut pas rationnellement mettre en question⁵² ».

La légitimité et l'efficacité de cette stratégie militante sont certes questionnables. Comme le rappellent Patrice Bourdelais et Didier Fassin, la construction d'un intolérable est indissociable de la tolérance à l'égard d'autres intolérables⁵³. En l'occurrence, la défense des humanitaires en danger se substitue à celle des populations en danger qui avaient été au cœur des campagnes d'opinion menées par les acteurs de l'aide dans les

51. Sur la construction de l'exceptionnalisme humanitaire, voir Larissa Fast, *Aid in Danger: The Perils and Promise of Humanitarianism* (University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2014).

52. Robin Coupland, « The Role of Health-Related Data in Promoting the Security of Health Care in Armed Conflict and Other Emergencies », *op. cit.*, p. 66.

53. Didier Fassin, Patrice Bourdelais (dir.), *Les constructions de l'intolérable. Études d'anthropologie et d'histoire sur les frontières de l'espace moral*, La Découverte, Paris, 2005.

années 1990. Il ne va pas de soi que la sacralisation du corps des humanitaires soit plus légitime que celle du corps des journalistes, des commerçants, des agriculteurs, des chauffeurs... et des non-combattants en général. On peut également douter de l'efficacité politique de campagnes refusant de désigner les auteurs de violences graves, voire les pays où elles se produisent dans le cas du CICR, afin « d'éviter l'émergence de controverses politiques⁵⁴ ».

Reste que le principal problème soulevé par l'usage militant de la quantification est qu'il produit de l'ignorance. Au-delà des incertitudes entourant la fiabilité et la signification des statistiques, leur travers est de postuler que les violences constituent un phénomène global obéissant à des lois générales⁵⁵. En pratique, la recherche de causes communes aboutit à présenter comme une évidence scientifique les préjugés dominants parmi les acteurs de l'aide imputant l'insécurité à leur manque de neutralité réel ou supposé, ainsi qu'à la haine de l'Occident. Elle conduit également à réunir en un seul agrégat des événements peu nombreux, hétérogènes, répartis dans des contextes très diversifiés et volatiles, dans l'espoir d'y déceler des tendances, des probabilités et des facteurs de risque statistiquement significatifs. Comparant parfois les violences à une maladie, ces approches quantitatives et globales nourrissent l'illusion d'éclairer, voire de résoudre, les dilemmes liés

54. ICRC, « Health care in danger. Violent Incidents Affecting Health Care. January to December 2012 », p. 2, note 5.

55. Selon la formule du philosophe Alasdair MacIntyre, il est aussi absurde de chercher une explication globale aux comportements violents qu'aux comportements rapides. De même qu'il existe une infinie diversité de raisons de faire les choses rapidement, il existe une infinie diversité de raisons de se comporter violemment à l'égard d'une personne travaillant (ou non) pour une organisation de secours. Voir « *Human Security Report 2013: The Decline in Global Violence : Evidence, Explanation, and Contestation* », Human security report project, Simon Fraser University, 2014, p. 42.

à la gestion de la sécurité par le calcul mathématique de taux d'incidence et de ratios risques/bénéfices⁵⁶.

Ce faisant, les études quantitatives détournent l'attention des praticiens et des spécialistes du véritable enjeu : analyser chaque événement de sécurité majeur dans sa singularité, le restituer dans l'histoire locale et celle de l'intervention de secours, discuter des pratiques ayant contribué à son occurrence (ou à son atténuation) et du bien-fondé de la prise de risques. La compréhension et la prévention des violences nécessitent en effet d'aborder les questions sensibles occultées par l'exercice de quantification – en particulier : qui sont les auteurs de violences et les éventuelles erreurs commises par les acteurs de l'aide ? Bien entendu, il ne s'agit pas d'abandonner tout effort de chiffre. À l'échelle d'une organisation ou d'un contexte particulier, le décompte des actes violents ayant entraîné des dommages humains et matériels est nécessaire, ne serait-ce que pour faciliter leur documentation et leur analyse qualitatives. S'il est urgent de recenser rigoureusement les incidents – notamment ceux affectant le personnel national –, il l'est plus encore d'en discuter à partir de récits circonstanciés permettant de comprendre leur déroulement et leurs causes probables.

56. Voir les chapitres 1, p. 15 et 5 p. 135.

Quantification et occultation des incidents de sécurité à Médecins Sans Frontières

Fabrice Weissman

Depuis 1971, treize membres du personnel international de MSF ont trouvé la mort dans des circonstances violentes au cours de leur mission. Cinq d'entre eux ont été assassinés en Somalie (en 1997, 2008 et 2011¹), quatre en Afghanistan (en 1990 et 2004²), deux au Soudan (en 1989³), l'un en Angola (en 1992⁴) et l'une en République centrafricaine (en 2007⁵).

1. Le 20 juin 1997, un médecin de MSF-France est exécuté dans l'hôpital de Baidoa par un compagnon d'armes d'un milicien hospitalisé décédé la veille. Le 28 janvier 2008, un chirurgien et un logisticien travaillant pour la MSF-Hollande sont tués aux côtés de leur chauffeur dans l'explosion d'une bombe télécommandée au passage de leur véhicule dans la ville de Kismaayo. Le 29 décembre 2011, le chef de mission et le coordinateur médical de MSF-Belgique sont assassinés dans leur bureau à Mogadiscio par l'un de leurs employés, récemment licencié.

2. Le 28 avril 1990, un logisticien de MSF-France est assassiné dans l'hôpital de campagne de Yaftal au Badakhshan. Le 2 juin 2004, un coordinateur de projet, un médecin et un logisticien de MSF-Hollande sont tués aux côtés de leur chauffeur et de leur traducteur dans l'attaque de leur voiture à l'arme automatique par des combattants locaux dans la province de Badghis.

3. Le 21 décembre 1989, un avion d'Aviation Sans Frontières est abattu au décollage de la ville d'Aweil, entraînant la mort du pilote et des trois passagers : un médecin et un logisticien travaillant pour MSF-France, et un technicien du Programme alimentaire mondial.

4. Le 13 novembre 1992, un logisticien de MSF-Belgique décède de ses blessures après avoir été victime d'un cambriolage avec violence.

5. Le 11 juin 2007, une logisticienne de MSF-France décède de ses blessures après que sa voiture a été prise pour cible, apparemment par erreur,

Il n'existe pas de chiffres fiables sur le nombre d'employés nationaux tués dans le cadre de leur travail depuis la création de l'association, ni sur celui des employés nationaux et internationaux victimes de blessures graves ou d'enlèvement⁶.

En réponse à ce déficit d'information et aux recommandations des experts⁷, MSF a mis en place en 2009 un système informatisé de recueil de données sur les incidents de sûreté et de sécurité⁸. Initialement développée par MSF-Belgique, la base de données en ligne « Sindy » a progressivement été adoptée (et adaptée) par l'ensemble des sections opérationnelles, *via* leurs référents sécurité respectifs.

Directement alimentée par les équipes de terrain, Sindy est accessible aux cadres de l'association, qui disposent d'un droit d'accès plus ou moins étendu selon leurs responsabilités⁹. Elle combine trois fonctions : un système d'archivage centralisé des rapports d'incident¹⁰, un système de recueil de données quantitatives¹¹

par des rebelles en embuscade dans la région de Ngaoundaye, dans le nord-ouest de la République centrafricaine.

6. Jusqu'en 1994, il n'y a pas de recensement centralisé du nombre d'employés nationaux sous contrat sur le terrain. Il faut attendre le milieu des années 2000 et le développement d'une couverture sociale plus étendue pour le personnel national pour que des données plus précises sur les décès et les arrêts maladies soient collectées.

7. Voir le chapitre 5, p. 135.

8. Base de données « Safety & Security Incidents & Accidents », Bruxelles, 15 décembre 2009.

9. Par exemple, un chef de mission pourra seulement consulter les incidents relatifs au pays où il exerce, alors que le directeur des opérations ou le référent sécurité pourront avoir accès à l'ensemble de la base.

10. *Via* un formulaire standard auquel peut être joint tout autre type de document.

11. L'interface de Sindy invite à décrire chaque incident à l'aide de champs et de menus déroulants à choix fermés : lieu, heure, types d'armes employés, situation tactique (embuscade, fusillade, bombardement, etc.), type de violence (armée, sexuelle, etc.), profil de la victime, profil de la mission, impact financier, humain et opérationnel, procédure de gestion de crise, etc.

Quantification et occultation des incidents de sécurité...

et un système d'alerte¹². Chaque section opérationnelle dispose de sa propre base de données, dont l'accès lui est strictement réservé, ce qui n'empêche pas le partage occasionnel de rapports d'incident ou de synthèse.

Enregistrant ou non les événements de « sûreté » (accidents de la route, accidents d'exposition au sang, accidents électriques, etc.), les différentes bases Sindy reposent sur des définitions de cas dissemblables. Ainsi, MSF-France limite l'encodage aux « incidents sévères et modérés », ces derniers étant définis par leur impact sur les biens et les personnes¹³. Pour sa part, MSF-Belgique invite à recenser tous les incidents de sûreté et de sécurité dès lors qu'ils ont fait courir un risque élevé, moyen ou faible sur les biens, les personnes ou les opérations¹⁴. MSF-Espagne étend la définition aux événements affectant « l'acceptance et/ou la neutralité de MSF¹⁵ ».

À ce jour, Sindy est principalement utilisée par les référents sécurité pour exposer à la fin de chaque année un bilan chiffré de la gestion de la sécurité, dont nous présentons ci-après une synthèse pour les trois principaux centres opérationnels

12. Chaque nouvelle entrée dans la base déclenche l'envoi d'un courriel d'alerte à ses abonnés.

13. MSF-France considère comme « sévères » « les actes de violence contre le personnel, les patients ou les biens de MSF ayant entraîné la mort, des blessures graves (incapacité de travail), un viol, un kidnapping, un vol ou des destructions matérielles d'une valeur supérieure ou égale à 10 000 euros ». Les incidents « modérés » sont ceux ayant fait courir le risque d'un incident sévère (qu'il s'agisse de menaces ou d'accidents évités de justesse – *near misses*), ainsi que tout autre incident que le terrain estime judicieux d'enregistrer dans la base (afin d'en faciliter la conservation et la transmission, de notifier la hiérarchie, etc.). Centre opérationnel de Paris (OCP), « Manuel d'utilisation de Sindy », novembre 2013, p. 8.

14. Centre opérationnel de Bruxelles (OCB), « Sindy 2, Security Focal Point », MSF, décembre 2010, p. 3.

15. Centre opérationnel d'Amsterdam (OCA), « Comparison of Severity Classification of Security Incidents between OC with the idea to streamline between sections », mai 2015.

(Belgique, France, Hollande). Tous les bilans soulignent que la majorité des incidents reportés sont les vols et les menaces – et mettent en garde contre une interprétation hâtive de ces données, en raison de la variabilité avec laquelle les incidents sont enregistrés dans Sindy sur le terrain. MSF-Belgique souligne, par exemple, que la forte décreue du nombre d'incidents en 2014 (cf. tableau 2) « n'est pas liée à une diminution réelle des incidents sur le terrain mais à la baisse de leur [taux] d'enregistrement¹⁶ ». Inversement, la section hollandaise impute l'augmentation du nombre d'incidents en 2014 à une amélioration de la remontée d'information mais aussi au fait que « le respect pour l'action humanitaire indépendante est en baisse¹⁷ ».

Seuls les bilans présentés par MSF-Hollande et MSF-France en 2014 s'accompagnent d'une description succincte des circonstances et des conséquences des événements les plus sévères enregistrés sur la période : en particulier, l'enlèvement de quatre employés en République démocratique du Congo en 2013, l'assassinat de 19 personnes (dont un patient et trois membres du personnel national) dans deux hôpitaux gérés par MSF en République centrafricaine en 2014, le maintien en détention (depuis 2012) d'un membre du personnel national en Birmanie, le pillage et la destruction de trois hôpitaux au Soudan du Sud. Dépourvu d'une telle description, le bilan présenté par MSF-Belgique se félicite, quant à lui, que l'association « n'a pas fait face à une forte augmentation des incidents sévères, [ce qui montre] la capacité de l'organisation à s'adapter et à travailler dans des contextes très sensibles¹⁸ ». C'est pourtant en 2014 que cinq expatriés de la section belge ont été enlevés en

16. « Overview of OCB Risk Management », rapport Sindy 2014, novembre 2014, p. 2.

17. « Overview of OCA Security Incidents », rapport Sindy 2014, février 2015, p. 7.

18. « Overview of OCB Risk Management », rapport Sindy 2014, novembre 2014, p. 8.

Syrie et libérés au bout de quatre à cinq mois à l'issue d'une détention particulièrement éprouvante.

Force est de constater que les méthodes de quantification utilisées par MSF et leur usage révèlent les mêmes travers que ceux observés à propos des bases de données globales telles que l'Aid Worker Security Database¹⁹. Reposant sur des définitions de cas équivoques et variables selon les sections, les données MSF sont également frappées d'importants biais d'enregistrement²⁰. Elles sont d'autant plus dépourvues de signification statistique qu'elles portent sur des petits nombres. Enfin et surtout, obligeant à appauvrir la description de chaque événement afin de le faire entrer dans une nomenclature standard (« vol », « menace », « enlèvement »...), le traitement quantitatif des incidents interdit d'en saisir la logique et la signification spécifiques. Il conduit, par exemple, à additionner sous la rubrique « menaces », les menaces proférées par des militants de l'État islamique envers des volontaires de MSF taxés d'espions, celles adressées au coordinateur de terrain par un représentant du personnel en grève en Centrafrique, ou encore celles émises à l'encontre d'un médecin par les parents d'un patient admis à l'hôpital de Khamer au Yémen. Ces menaces, est-il besoin de le souligner, n'ont rien à voir les unes avec les autres, tant du point de vue des dangers qu'elles représentent que de la réponse qu'elles suscitent. De même, une lecture comptable des « incidents de sécurité sévères » permet à des sections de

19. Base de données pour la sécurité des travailleurs humanitaires de Humanitarian Outcomes. Voir le chapitre 4, p. 105.

20. Les biais identifiés par les référents sécurité (conscient que Sindy quantifie les opérations de saisie des incidents de sécurité dans la base de données et non le nombre « réel » d'incidents) ont été confirmés par plusieurs observations de terrain. Une étude réalisée par MSF au Yémen en 2013 a montré que la décision d'enregistrer les incidents dans Sindy (en particulier les moins graves) variait selon que la personne chargée de la saisie était au début ou à la fin de sa mission, et selon qu'elle souhaitait ou non alerter la capitale et les responsables du siège.

se féliciter de leur stabilité numérique, alors même que l'organisation est confrontée à des enlèvements et des détournements d'une gravité sans précédent.

Au moment où MSF, au diapason du milieu humanitaire, investit dans la construction de bases de données chiffrées, l'utilité de ces dernières pour l'amélioration de la sécurité est actuellement questionnée dans des secteurs aussi sensibles que l'industrie nucléaire ou la navigation aérienne²¹. C'est ainsi, par exemple, que l'agence européenne de contrôle de la navigation aérienne Eurocontrol a renoncé à évaluer la sécurité des opérations de contrôle aérien sur la base du nombre d'incidents – au profit d'indicateurs de fonctionnement et de démarches qualitatives²². Elle a notamment favorisé les échanges entre organismes de contrôle afin que ces derniers discutent des incidents vécus au quotidien, en particulier des situations critiques dont la sévérité et l'importance passent inaperçus dans les bases de données.

En définitive, le principal intérêt de Sindy est d'offrir un système d'archivage systématique des rapports d'incidents et d'accidents concernant le personnel international et national. Reste à en faire un usage raisonné et utile, à savoir : d'une part construire des indicateurs factuels univoques du type « nombre d'accidents mortels » ou « nombre d'accidents donnant lieu à un arrêt de travail » (des indicateurs paradoxalement absents des tableaux de synthèse actuellement proposés par Sindy²³) ;

21. Voir Éric Marsden, « Quelques bonnes questions à se poser sur son dispositif de REX, recueil d'aide à la réflexion », *Les Cahiers de la sécurité industrielle*, 2014, n° 2014-01, Fondation pour une culture de sécurité industrielle, p. 23 et s., www.foncsi.org

22. Christine Fassert, « Tout ce qui compte ne peut être compté : La (non-) fabrication d'un indicateur de sécurité dans le contrôle aérien », *Sociologie et sociétés*, vol. XLIII, n° 2, 2011, p. 249-272.

23. On peut également envisager : « nombre de jours de détention », « nombre de véhicules volés/restitués », « montant des biens détruits et volés ».

et, de l'autre, discuter des événements les plus sévères sur la base d'analyses qualitatives rigoureuses.

Ce qui manque aujourd'hui à MSF et aux organisations humanitaires en général, c'est moins un bureau statistique que l'équivalent du « Bureau d'enquêtes et d'analyses » (chargé d'enquêter sur les accidents d'avion) dont la mission est la suivante : « conduire des enquêtes de façon neutre vis-à-vis des intérêts des parties prenantes avec comme seul objet de collecter et d'analyser les informations utiles, de déterminer les circonstances et les causes, certaines ou possibles, de l'accident ou de l'incident, et, s'il y a lieu, d'établir des recommandations de sécurité afin de prévenir de futurs accidents et incidents²⁴ ».

Tableau 2 – Incidents de sécurité enregistrés par MSF-Belgique, MSF-France et MSF-Hollande dans la base de données Sindy (2010-2014)

		2010	2011	2012	2013	2014
Sévères	MSF-H			9	10	9
	MSF-B	39	52	19	16	22
	MSF-F				14	14
Non sévères	MSF-H			70	136	195
	MSF-B	275	332	303	226	146
	MSF-F				59	58
Total	MSF-H			79	146	204
	MSF-B	314	384	322	242	168
	MSF-F				73	72

24. <http://www.bea.aero/fr/bea/information/information.php>

Suivez le guide !

Les manuels de sécurité et la mise en ordre autoritaire des organisations humanitaires

Monique J. Beerli et Fabrice Weissman

Comme évoqué dans les précédents chapitres, la montée des préoccupations sécuritaires a transformé les pratiques humanitaires au cours des vingt dernières années. Dans ce contexte, la formalisation des politiques et procédures de sécurité a été encouragée par la diffusion, dans l'ensemble du secteur de l'aide, de manuels de sécurité rédigés par des experts.

Officiellement publié en 1999, le guide du Comité international de la Croix-Rouge *Staying Alive*¹ a été distribué au personnel de terrain dès 1993, sous forme de brochures détaillant les dangers et les types d'armes rencontrés en zone de guerre et les conduites à tenir pour s'en protéger. En 1995, Save the Children UK publiait *Safety First*², premier ouvrage entièrement consacré à la sécurité produit par une ONG internationale. Comportant une introduction à la gestion de la sécurité et un inventaire des mesures de protection pratiques, ce guide

1. David Lloyd Roberts, « Staying Alive: safety and security guidelines for humanitarian volunteers in conflict areas », Genève, CICR, 1999, édition révisée 2005.

2. Mark Cutts et Alan Dingle, « Safety First: Protecting NGO employees who work in areas of conflict », Londres, Save the Children, 2nd édition, 1998.

abordait des sujets divers tels que le rôle des principes humanitaires dans les stratégies de protection.

Un an plus tard, à la suite de la crise des Grands Lacs africains, les premiers modules de formation à la sécurité étaient développés dans le cadre d'un partenariat entre USAID/OFDA et InterAction. Cette formation posa les fondements de ce qui allait devenir en 2000 le guide de référence en matière de sécurité des travailleurs humanitaires : la « Revue des bonnes pratiques n° 8 » (plus connu sous son sigle anglais, le GPR 8 pour « Good Practice Review n° 8 »), rédigée sous la direction de Koenraad Van Brabant pour le Humanitarian Practice Network (HPN, réseau des pratiques humanitaires³) de l'Overseas Development Institute (ODI, institut pour le développement outre-mer).

Intitulé « *Gestion opérationnelle de la sécurité dans des contextes violents*⁴ », le GPR 8 se présente comme « un outil de référence pratique [pour] les responsables de terrain des organisations humanitaires [offrant] une approche systématique et détaillée de la gestion de la sécurité, allant de l'analyse du contexte, des risques et des menaces au choix d'une stratégie et à sa planification ». En 2010, ODI publia une seconde édition du GPR 8, révisée et augmentée par un large groupe d'experts, sous la coordination de consultants de Humanitarian Outcomes⁵.

3. Créé en 1994 et hébergé par ODI, le HPN se présente comme « un forum indépendant permettant aux décideurs, aux praticiens ainsi qu'à tous ceux qui travaillent dans ou sur le secteur humanitaire, de partager et disséminer des informations, des analyses et des expériences – et d'en tirer des leçons », www.odihpn.org

4. Koenraad Van Brabant, « Revue des bonnes pratiques : Gestion de la sécurité opérationnelle dans des contextes violents », Humanitarian Practice Network, ODI, 2000, édition révisée 2010. Les extraits sont tirés de la version anglaise, traduite par nos soins.

5. Adele Harmer *et al.*, « Good Practice Review: Operational security management in violent environments », Londres, Humanitarian Practice Network, ODI, 2^e édition, 2010.

Une trentaine de contributeurs participèrent à la révision, parmi lesquels des représentants de vingt ONG (dont MSF), de trois agences des Nations unies (Unicef, PAM, UNDSS), de trois bailleurs de fonds institutionnels (USAID, ECHO, DFID) et de sept sociétés privées liées à la sécurité (assurances, sécurité des entreprises, télécommunications, etc.). Considéré comme « un document précurseur en matière de gestion de la sécurité opérationnelle humanitaire⁶ » et souvent désigné comme la « bible » de la sécurité humanitaire, le GPR 8 a influencé les nombreux manuels publiés par les organismes d'aide, les gouvernements donateurs ou les groupes d'experts.

S'appuyant principalement sur les éditions 2000 et 2010 du GPR 8, ce chapitre propose une description du contenu et des recommandations des guides de bonnes pratiques sur la sécurité humanitaire. Il aborde les questions suivantes : comment ces guides justifient-ils la nécessité de professionnaliser et d'institutionnaliser la gestion de sécurité ? Quelles sont leurs définitions de la sécurité et des bonnes pratiques censées la garantir ? Quels dispositifs proposent-ils de mettre en place ? Dans un second temps, ce chapitre met en lumière certaines des hypothèses et des présupposés normatifs véhiculés par ces manuels dits « techniques ».

EXPERTS ET DINOSAURES :
POURQUOI LES ACTEURS HUMANITAIRES
N'ONT D'AUTRES CHOIX QUE DE FAIRE APPEL
AUX PROFESSIONNELS DE LA SÉCURITÉ

La plupart des manuels spécialisés mettent en avant trois arguments pour justifier leur existence et le développement d'une expertise sécuritaire dans le secteur humanitaire. En premier lieu, revenant sur des attaques hautement médiatisées et

6. *Ibid.*, p. 1.

citant de manière sélective des données statistiques⁷, ils font valoir que « le nombre des incidents touchant les organisations humanitaires a augmenté de façon significative » et que « le respect pour les organisations humanitaires et donc pour “l’immunité” de son personnel a nettement diminué ces dernières années⁸ ». Selon l’édition 2010 du manuel de sécurité de l’ONG Save the Children, « la mort tragique de nos collègues humanitaires ces dernières années révèle le niveau d’hostilité et de violence croissant auquel nous sommes exposés dans le cadre de notre travail⁹ ».

Parallèlement aux discours sur l’augmentation des dangers, les manuels avancent des arguments juridiques et éthiques. « Au bout du compte, la gestion de la sécurité des opérations dans les zones à haut risque est une obligation à la fois morale et légale », affirme l’édition révisée du GPR 8¹⁰. Signalons que dans les années 1990, la référence au droit était plus volontiers mobilisée pour souligner la responsabilité des pays hôtes et leurs obligations en matière de protection des fonctionnaires internationaux et des travailleurs humanitaires¹¹. Aujourd’hui, le droit est invoqué pour faire pression sur les organismes afin qu’ils instituent et mettent en œuvre les dispositifs de sécurité recommandés par les experts¹² :

7. Voir le chapitre 4, p. 105.

8. Koenraad Van Brabant, « Mainstreaming the organisational management of safety and security: A review of aid agency practices and a guide for management », Humanitarian Practice Network, ODI, Londres, mars 2001, p. 16.

9. Shaun Bickley, « Safety First: A safety and security handbook for aid workers », Londres, Save the Children, 2^e édition, 2010, p. vii.

10. Adele Harmer *et al.*, *op. cit.*, p. 4.

11. Bureau du coordinateur des Nations unies pour les questions de sécurité, « Security in the field: Information for staff members of the United Nations system », Nations unies, New York, 1998, p. 1.

12. Voir le chapitre 5, encadré « A qui profite le “duty of care” », p. 153.

Obligation légale de l'employeur, le devoir de diligence (*duty of care*) est de plus en plus important. Dans de nombreux pays, le droit du travail impose aux employeurs de garantir la sûreté sur le lieu de travail. Bien que ces obligations aient rarement été prises en considération dans le contexte de l'aide humanitaire internationale, les organisations humanitaires s'exposent à des problèmes juridiques si elles n'informent pas leur personnel comme il se doit des risques associés à une mission particulière ou si elles ne prennent pas toutes les mesures nécessaires pour réduire ces risques¹³.

Enfin, soulignent les manuels, les organisations humanitaires ne sauraient confier leur sécurité à « des cadres qui n'ont pas les compétences nécessaires¹⁴ » en la matière : « Tout comme les questions de genre ou d'environnement, la gestion de la sécurité peut être considérée comme une spécialité. Elle nécessite clairement une expertise¹⁵. » À ce titre, les acteurs de l'aide doivent « intégrer l'expertise développée en externe dans leurs savoir-faire maison¹⁶ ». Il serait dangereux de confier la gestion de la sécurité à des cadres dont les compétences reposent uniquement sur une longue expérience opérationnelle, met en garde Koenraad Van Brabant :

L'expérience de terrain acquise dans un monde où les menaces étaient moins nombreuses, où le respect pour les organisations humanitaires était plus grand et où il était habituel de prendre des risques pourrait être un handicap plutôt qu'un atout en ce qui concerne la gestion de la sécurité¹⁷.

En 2001, l'auteur de la première édition du GPR 8 déploierait qu'en dépit de ces arguments, de nombreuses organisa-

13. Adele Harmer *et al.*, *op. cit.*, p. 7.

14. Koenraad Van Brabant, 2000, *op. cit.*, p. 9.

15. *Ibid.*, p. 6.

16. Koenraad Van Brabant, 2001, *op. cit.*, p. 50.

17. *Ibid.*, p. 49.

tions humanitaires demeuraient réticentes à professionnaliser la gestion de la sécurité conformément aux recommandations des experts. Entre autres raisons, il attribuait ces résistances au conservatisme, à l'aveuglement, à l'incompétence, au cynisme, à l'arrogance et à l'instabilité psychologique des dirigeants des organisations humanitaires, dont il caractérisait ainsi l'attitude :

- Le réflexe du dinosaure : on continue comme avant
- Le réflexe de l'autruche : si on met la tête dans le sable, le problème disparaîtra
- La mentalité du fauteuil : trop éloigné de la réalité pour pouvoir l'apprécier
- Le réflexe comptable : c'est trop cher
- Le syndrome de l'ignorance ou de la pseudo-connaissance
- La mentalité carriériste : taire les besoins de formation, les problèmes de management et même les incidents si cela peut nuire à votre carrière
- L'addiction à l'adrénaline : le goût du risque
- La personnalité de type A : tournée vers l'action, très motivée, difficile à retenir
- La solidarité sous la menace : rester avec les populations en danger même si on ne peut pas grand-chose pour elles¹⁸.

Dix ans plus tard, les auteurs de l'édition révisée du GPR 8 estimaient que le secteur humanitaire s'était finalement rangé aux arguments et aux initiatives des experts en sécurité, entraînant « un professionnalisme et une sophistication des pratiques de sécurité humanitaire et de la coordination entre organisations¹⁹ » sans précédent.

18. *Ibid.*, p. 17.

19. Adele Harmer *et al.*, *op. cit.*, p. 1.

TRIOMPHER DES DANGERS GRÂCE AU CALCUL,
À LA PLANIFICATION ET À LA DISCIPLINE

Rares sont les manuels qui définissent de façon explicite ce qu'ils entendent par « sécurité » et « bonne gestion de la sécurité ». Le GPR 8 semble être le premier d'entre eux à tenter l'exercice. Il définit la « sécurité » comme le fait d'« être à l'abri des risques ou des dommages résultant de violences ou d'autres actes intentionnels²⁰ ». L'étendue des risques et des dommages à prendre en considération varie entre les deux éditions du GPR 8. Là où la première édition limite le champ de la gestion de la sécurité à « la protection du personnel et des actifs de l'organisation²¹ », l'édition révisée étend sa portée à la protection de « ses programmes et de sa réputation²² ». À l'instar de ce qui s'est produit dans le monde de l'entreprise, le champ de la sécurité s'est ainsi étendu, de la protection du personnel, des biens et des activités des organisations humanitaires, à celle de leur image.

Par ailleurs, le GPR 8 et les autres manuels restent ambigus sur les résultats attendus d'une « bonne gestion de la sécurité opérationnelle ». Reconnaisant de façon plus ou moins explicite que « l'absence de risques » est un objectif inatteignable dans les zones de conflit, ils ont tendance à identifier une bonne gestion de la sécurité à « l'absence de risques injustifiés », comme l'illustre l'introduction du GPR 8 (2010) :

Une bonne gestion de la sécurité opérationnelle exige de se demander si le risque est justifié compte tenu des avantages potentiels offerts par le projet ou le programme. Il est également nécessaire de voir si tout a été fait, dans la mesure du possible, pour réduire le risque et l'impact potentiel d'un incident²³.

20. Adele Harmer *et al.*, *op. cit.*, p. xviii.

21. Koenraad Van Brabant, 2000, *op. cit.*, p. xii-xiii.

22. Adele Harmer *et al.*, *op. cit.*, p. 7.

23. *Ibid.*, p. 3.

L'absence de risques injustifiés se résume à la mise en œuvre des recommandations émanant des manuels, excepté, précise l'introduction du GPR 8, en guise d'avertissement, quand les « circonstances » et le « jugement sur la situation » nécessitent de « faire quelque chose de très différent, ou même contraire » aux pratiques recommandées²⁴.

De la sensibilisation du personnel à la gestion de l'(in)sécurité

La première génération de manuels apparue au milieu des années 1990 semblait avant tout destinée à fournir des éléments d'information permettant aux individus amenés à opérer dans des zones de conflit de mieux connaître les dangers auxquels ils s'exposaient et les moyens de s'en protéger²⁵. *Staying Alive*, du CICR, ainsi que *Safety First*, de Save the Children, s'inscrivaient dans une démarche de sensibilisation fondée sur l'idée que « la sécurité commence au niveau individuel ». *Safety First* se présentait comme un aide-mémoire « visant à rappeler [aux employés des ONG] les éléments auxquels être attentifs et les questions à se poser²⁶ ». Il rassemblait principalement des « conseils » et « ficelles du métier » sur la manière de faire face aux dangers des zones de conflit (comment utiliser les communications radio et satellite, protéger les véhicules, se prémunir contre les mines, réagir en cas d'attaque, etc.²⁷). Expliquant comment utiliser son manuel, l'auteur de *Staying Alive* insistait sur la nécessité de « combiner le contenu de cet ouvrage avec [son] *bon sens et [son] jugement personnels*²⁸ ».

24. *Ibid.*, p. 3.

25. Mark Cutts et Alan Dingle, *op. cit.*, p. 11.

26. *Ibid.*

27. Le chapitre Sécurité qui apparaît également dans le manuel MSF « Aide à l'organisation logistique d'une mission » au début des années 1990 est du même ordre, voir le chapitre 2, p. 47.

28. David Lloyd Roberts, *op. cit.*, p. 16, en italique dans le texte.

Cette première génération de manuels restait assez vague sur les aspects gestionnaires de la sécurité et sur ce qu'il était attendu des *organisations* en la matière²⁹. Parmi les mesures suggérées figuraient le recours à du personnel expérimenté dans les zones les plus à risque, la fourniture de services d'appui aux employés, la mise à disposition de matériel en bon état de marche et l'édiction de consignes claires permettant au personnel de s'orienter. Cependant, chacun de ces aspects était extrêmement peu détaillé.

La première édition du GPR 8 en 2000 marque une rupture, au sens où il revendique une approche gestionnaire de la sécurité, reposant sur le développement et l'approfondissement de mesures organisationnelles. Jugeant « inacceptable que des carences d'organisation soient à l'origine d'un nombre disproportionné de morts et de blessés », l'introduction du GPR 8 explique sans ambiguïté : « Ce qui manque, c'est une "approche managériale" [*management approach*] de la sécurité – une approche que ce guide de bonnes pratiques entend précisément offrir³⁰. »

Évaluer les risques

L'« approche gestionnaire » de la sécurité préconisée par le GPR 8 est calquée sur le modèle du cycle de projet : « Évaluer, planifier, mettre en œuvre (et ajuster si nécessaire), analyser et réévaluer³¹. » Pour évaluer les risques, la GPR 8 propose une série d'étapes, commençant par l'analyse du programme (« sachez qui vous êtes et ce que vous voulez réaliser³² »), puis celle de la situation (compréhension globale de l'histoire et

29. Charles Rogers et Brian Sytsma, « A shield about me: Safety awareness for World Vision staff », World Vision, Monrovia, Californie, 1998 ; Mark Cutts et Alan Dingle, *op. cit.*

30. Koenraad Van Brabant, 2000, *op. cit.*, p. 9.

31. Adele Harmer *et al.*, *op. cit.*, p. 8.

32. *Ibid.*, p. 35.

de la dynamique du conflit, du cadre social et culturel, de la criminalité, de l'infrastructure et du climat³³). Il invite à procéder ensuite à une analyse détaillée du contexte (acteurs en présence, évolution politique et militaire, économie politique des groupes armés, cartographie de la violence³⁴), puis à une évaluation des menaces.

Cette dernière est définie comme une « tentative d'examiner plus systématiquement la nature, l'origine, la fréquence et la concentration géographique des menaces³⁵ ». Les menaces à prendre en compte se classent dans trois catégories : crime (détournement de voiture, banditisme sur la route, vol/agression dans la rue, vol/raid à main armée, rapt), attaque terroriste (engin explosif improvisé, bombe dans une voiture/un camion, kamikaze dans un véhicule, bombardement ou fusillade dans un lieu public, attaque à la grenade dans une enceinte, prise d'otages), activité militaire/combat (bombardement, feux croisés d'infanterie, mine antipersonnel³⁶).

Afin de mieux comprendre le contexte et ses menaces et de « prévoir le type d'incidents susceptibles de se produire à l'avenir³⁷ », l'édition révisée du GPR 8 recommande de s'appuyer sur des bases de données :

Une vue d'ensemble et fiable des incidents survenus dans le monde, grâce à leur enregistrement dans une base de données, permet une meilleure analyse de la sécurité aux niveaux national, régional et mondial. [...] [Un tel système peut] révéler des concentrations géographiques d'incidents, permettre de comprendre les types d'incidents qui ont lieu et indiquer si le nombre global d'incidents est en augmentation ou en baisse³⁸.

33. Koenraad Van Brabant, 2000, *op. cit.*, p. 22-25.

34. *Ibid.*, p. 26-35.

35. *Ibid.*, p. xiv ; Adele Harmer *et al.*, *op. cit.*, p. xix.

36. Adele Harmer *et al.*, *op. cit.*, p. 39-40.

37. *Ibid.*, p. 101.

38. *Ibid.*, p. 101.

À partir de ces informations, les organisations doivent ensuite produire une « analyse des risques » aboutissant à « une grille qui trace la courbe des risques en fonction de leur probabilité et de leur impact³⁹ ». Ce processus doit être accompli « de manière structurée et disciplinée » de façon à supprimer la subjectivité inhérente à la nature humaine qui « peut créer une image déformée reflétant des biais inconscients⁴⁰ ».

Définir une stratégie et planifier l'action

À la suite de l'analyse des risques, une stratégie de sécurité doit être élaborée. Conceptualisées pour la première fois dans le GPR 8, trois stratégies sont proposées, chacune avec sa propre « philosophie » et pratique : acceptation (selon le néologisme en vigueur dans les milieux humanitaires francophones), protection et dissuasion⁴¹.

Une stratégie d'acceptation vise à éliminer ou à réduire les menaces en « créant des relations avec les communautés locales et les parties prenantes concernées dans la région d'intervention, de manière à obtenir leur acceptation de la présence de l'organisation et leur consentement à son travail⁴² ». Le succès d'une stratégie d'acceptation est présenté comme intimement lié à la capacité des organisations humanitaires à maîtriser la façon dont elles sont perçues par les acteurs locaux – et notamment à se défaire de l'image d'« instruments de la politique étrangère de l'Occident ou de ses valeurs⁴³ ».

À ce titre, l'acceptation implique « d'avoir une seule et même ligne de communication en interne comme en externe⁴⁴ », au

39. *Ibid.*, p. 29.

40. *Ibid.*, p. 27.

41. *Ibid.*, p. xviii.

42. *Ibid.*, p. xv.

43. *Ibid.*, p. 60.

44. *Ibid.*, p. 60-61.

niveau local comme au niveau global. Cette nécessité s'impose d'autant plus que la globalisation, Internet et les réseaux sociaux démultiplient les facilités d'accès aux informations relatives aux organisations et aux déclarations effectuées en leur nom. L'édition révisée du GPR 8 insiste sur ce point :

le site Internet, un porte-parole au siège et un membre du personnel s'adressant aux médias locaux sur le terrain [doivent] tous [tenir] le même discours. Tout le personnel, des hauts responsables aux gardes et aux chauffeurs, doit être en mesure de comprendre et de communiquer les buts et principes de l'organisation. [...] Rédiger une simple liste de questions-réponses est un moyen de s'assurer que le personnel peut communiquer ces messages. [...] Si possible, contrôlez la version finale qui sera rendue publique : par exemple, il est plus facile de contrôler le contenu d'un communiqué de presse écrit qu'une conférence de presse qui autorise les questions, ou encore qu'une interview en direct. Attention aux fuites⁴⁵.

De même, le GPR 8 enjoint aux organisations humanitaires de ne pas « critiquer publiquement [des autorités] », étant donné que « les déclarations publiques critiques sont rarement reçues avec gratitude⁴⁶ ».

Rechercher et préserver l'acceptance peut exiger que les organisations restent silencieuses au sujet de violations du droit humanitaire ou des droits de l'homme. Prendre la parole (*speaking out*) pourrait créer des risques de sécurité sur le terrain ou entraîner l'expulsion de l'organisation⁴⁷.

De façon plus générale, le GPR 8 présente toute rencontre avec des journalistes comme une source de danger potentiel :

45. *Ibid.*, p. 61-63.

46. *Ibid.*, p. 62.

47. *Ibid.*, p. 68.

Une déclaration mal formulée, inexacte ou provocatrice peut mettre le personnel directement en danger et peut même entraîner l'expulsion d'un pays. [...] Dans certaines situations, le rôle des organisations internationales peut être si controversé que le fait d'attirer une plus grande attention sur ce rôle en travaillant avec les médias serait contre-productif. Dans ce cas, élaborer une bonne stratégie défensive, soit en refusant de commenter, soit en limitant vos remarques aux informations factuelles de base ou en clarifiant la désinformation par le biais de déclarations réactives brèves⁴⁸.

Tout en considérant l'acceptance comme « la stratégie de sécurité la plus souhaitable » pour les organisations humanitaires, le GPR 8 recommande de la combiner à des « approches de protection et de dissuasion⁴⁹ ». Une stratégie de protection « s'efforce de réduire la vulnérabilité [...] de deux façons : soit en durcissant la cible, soit en augmentant ou réduisant sa visibilité⁵⁰ ». Quant à l'approche de dissuasion, elle « vise à supprimer la menace par une contre-menace : essentiellement, décourager des agresseurs éventuels par la crainte des conséquences qu'ils pourraient subir⁵¹ ». À l'extrême, la dissuasion implique l'usage de la force armée. D'autres formes de dissuasion sont également envisagées, comme l'usage de moyens de pression juridiques et diplomatiques, le retrait ou la suspension des opérations, ainsi que le soutien et la protection offerte par des entrepreneurs politico-militaires locaux (*local strongmen*⁵²). Soulignons que le GPR 8 n'envisage pas le recours aux médias et aux prises de parole comme une forme de dissuasion, réduisant ainsi la communication publique à une source de danger, jamais de protection.

48. *Ibid.*, p. 159-160.

49. Koenraad Van Brabant, 2000, *op. cit.*, p. 56.

50. Adele Harmer *et al.*, *op. cit.*, p. 71.

51. *Ibid.*, p. 73.

52. *Ibid.*, p. 74.

Discipliner les comportements

Enfin, les manuels recommandent de mettre en œuvre la stratégie à l'aide de procédures opérationnelles standards (*standard operating procedures*, SOP), c'est-à-dire de « procédures établies de manière formelle pour mener des opérations ou faire face à des situations particulières, afin notamment de prévenir un incident, de survivre à un incident ou de gérer ses conséquences dans le cadre de la planification de la gestion de crise⁵³ ». Les SOP indiquent comment se comporter dans les activités quotidiennes les plus banales comme dans les situations de crise, face à des menaces spécifiques, en réaction à certains incidents, etc.

Le GPR 8 souligne que toute stratégie de sécurité est vouée à l'échec en l'absence « d'autodiscipline comportementale⁵⁴ » du personnel tenu de se conformer aux procédures opérationnelles standards et autres règlements internes tels que les codes de conduite (y compris le code de conduite sexuelle). « Les membres du personnel qui se comportent de manière irresponsable [...], qui dédaignent les procédures de sécurité, se montrent trop sûrs d'eux et pensent être en mesure de faire face aux dangers parce qu'ils le font depuis de nombreuses années » sont considérés comme des menaces pour eux-mêmes et pour leurs collègues. Afin de réprimer et discipliner leurs comportements, « les procédures de sécurité devront le cas échéant être obligatoires et leurs violations considérées comme des fautes disciplinaires passibles de sanctions⁵⁵ ».

De la même manière, le personnel qui montre des symptômes de « stress négatif », comme « l'abus de substances, notamment la caféine, l'alcool, les cigarettes et peut-être la drogue, une série de relations amoureuses brèves occasionnelles et de rela-

53. *Ibid.*, xix.

54. *Ibid.*, p. 115.

55. *Ibid.*, p. 124.

tions sexuelles non protégées⁵⁶ » risque de ne pas pouvoir ou vouloir respecter les procédures opérationnelles et les codes de conduite. Même s'il est de la responsabilité de chacun de gérer son propre stress, il relève de la responsabilité des cadres d'écartier le personnel dont le « stress négatif » représente une menace pour lui-même et les autres.

L'IDÉOLOGIE SOUS-JACENTE DES MANUELS

Bien que présentés comme des outils neutres, les guides techniques tels que le GPR 8 et les autres manuels de sécurité véhiculent un certain nombre de représentations, de valeurs et de croyances. Comme l'indiquent Giovalucchi et Olivier de Sardan au sujet du « cadre logique » employé par les agences de développement pour la conception et la gestion de projet, « tout instrument d'action publique est porteur de significations plus ou moins explicites ou latentes, en termes de vision politique, d'une part, et de modèles cognitifs, d'autre part. Autrement dit, il incorpore, au-delà de sa structure technique, une certaine configuration idéologique et une certaine configuration épistémologique⁵⁷ ».

L'institution comme valeur

La nouvelle génération de manuels de sécurité véhicule, en premier lieu, une notion élargie de la sécurité, qui fait de l'institution en elle-même une valeur à protéger. Les dispositifs de sécurité experts sont non seulement censés protéger le personnel, les actifs et les opérations des organisations humani-

56. *Ibid.*, p. 131.

57. François Giovalucchi et Jean-Pierre Olivier de Sardan, « Planification, gestion et politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs », *Revue Tiers Monde*, n° 198, 2009.

taires, mais également défendre leur réputation et leurs intérêts institutionnels.

La guerre comme danger prévisible et calculable

Par ailleurs, en opposition au « sentiment personnel de sécurité », décrit comme « une forme d'évaluation subjective et donc potentiellement trompeuse de la menace et du risque découlant de nos impressions personnelles de la situation⁵⁸ », les dispositifs de sécurité experts sont présentés comme des outils capables de produire des analyses, des politiques et des procédures « objectives » et scientifiques, surmontant la propension humaine à l'erreur. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne l'analyse des risques. Conceptualisé sous forme de fonction mathématique (risque = probabilité [menace, vulnérabilité] × impact⁵⁹), le danger est considéré comme une entité pouvant être calculée *via* une analyse méthodique couplée à un recoupement de variables. Qu'il soit exprimé sous forme numérique ou typologique, le risque illustré en ces termes donne une impression de précision et d'exactitude qui contraste avec l'indétermination et l'imprévisibilité des situations de guerre.

L'individu et les populations comme menaces

Au nom de cette approche positiviste, les manuels tels que le GPR 8 contribuent à dévaloriser le jugement et les initiatives individuels. Alors que l'approche sensibilisatrice du milieu des années 1990 valorisait l'individu et sa capacité à s'adapter à de nouveaux environnements, l'« approche gestionnaire » tente d'éliminer ou de minimiser le rôle de l'individu par la modélisation de la sécurité et des risques. Ainsi, le personnel de terrain est désormais considéré comme une menace pour lui-même et pour autrui et est par conséquent soumis à une forme de pou-

58. Koenraad Van Brabant, 2000, p. xii.

59. Adele Harmer *et al.*, *op. cit.*, p. xviii.

voir ou de contrôle disciplinaire limitant son champ d'action et d'expression.

De même, les manuels de sécurité entretiennent une vision anxiogène des pays dans lesquels opèrent les humanitaires. Tandis que les rapports annuels, les campagnes publicitaires et les sites Web des ONG montrent des images de populations vulnérables, souffrantes et vivant dans une grande précarité, l'analyse des risques, associée à la cartographie des menaces et à la liste des pays les plus dangereux, relaie une vision effrayante des pays où travaillent les humanitaires et des populations qui y vivent. Les pays hôtes, et même les bénéficiaires, y sont présentés comme des sources de risques et d'insécurité pour le personnel et les opérations humanitaires. À l'inverse, les travailleurs humanitaires sont seulement présentés comme « des gens bien faisant du bon travail⁶⁰ ». Les conseils dispensés au personnel de terrain sont « Soyez vigilant et méfiant. Soyez attentif aux éléments inhabituels. [...] Partez du principe que vous pourriez être une victime⁶¹ ». Ainsi, les manuels encouragent les humanitaires et les employés des ONG à observer leur environnement opérationnel à travers le prisme de la méfiance et de la peur.

L'insécurité comme problème technique, l'expert comme solution

Cette appréhension des populations en danger comme populations dangereuses se combine à une conception apolitique des questions de sécurité. Selon le paradigme de l'acceptance, la sécurité d'une organisation humanitaire découle de perceptions plutôt que de transactions politiques : il suffirait d'être perçu comme « des gens bien faisant du bon travail » pour être accepté et protégé. Cette évasion du politique est parfaitement

60. Robert Macpherson et Bennett Pafford, « Care International: Safety & Security Handbook », Genève, Care International, 2000, Introduction.

61. UNHCR, « Security awareness: an aide-mémoire », Genève, HCR, 1995.

illustrée par les recommandations concernant la communication publique, considérée soit comme un outil marketing visant à propager la foi dans la valeur morale et l'utilité sociale de l'action humanitaire, soit, à l'inverse, comme une source de danger – jamais comme un moyen de créer un rapport de force politique favorable à la sécurité des travailleurs humanitaires.

De fait, les manuels tels que le GPR 8 présentent les décisions intrinsèquement politiques concernant la sécurité comme des « solutions techniques à des problèmes techniques⁶² ». Ils participent ainsi à la transformation de la gestion de la sécurité en une compétence spécialisée et à la monopolisation de cette compétence par une nouvelle corporation de spécialistes.

En définitive, le succès des manuels de sécurité tient au fait que leurs recommandations et représentations sous-jacentes forment un récit cohérent et rassurant qu'on pourrait résumer ainsi : « Le monde est chaque jour plus dangereux pour les organisations humanitaires, légalement et moralement responsables de la sécurité de leur personnel. Mais elles peuvent triompher des dangers dont les populations en détresse sont porteuses – et protéger leur réputation – grâce aux vertus du calcul, de la planification et de la standardisation (disciplinaire) des comportements. » La force de ce *storytelling* est d'offrir aux organisations qui le mobilisent la possibilité d'occulter les dilemmes propres à l'action en situation dangereuse tout en justifiant une mise en ordre autoritaire de leur personnel au nom de leur propre sécurité.

*Traduit de l'anglais
par Anne Le Bot et Fabrice Weissman*

62. James Ferguson, *The Anti-Politics Machine: « Development », Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

À qui profite le « *duty of care* » ?

Jonathan Edwards et Michaël Neuman

« Je crains qu'en élevant nos obligations en termes de "duty of care" à un niveau qui puisse répondre aux normes de responsabilité légales dans nos pays d'origine, nous ne sabotons fondamentalement notre mission opérationnelle. » Un responsable de programme MSF, 2015.

Issu du système juridique anglo-saxon, le « devoir de diligence » ou « *duty of care*¹ » est généralement défini comme l'obligation des employeurs de « prendre les mesures nécessaires pour offrir [à leurs employés] un environnement de travail sûr afin d'éviter les préjudices prévisibles, qu'ils soient physiques ou psychiques² ». Ce cadre trouve ses origines dans l'Angleterre du XIX^e siècle. En réponse aux taux effroyables de morbidité et de mortalité dans les usines et les mines, une série de lois et de réglementations sur la santé et la sécurité furent alors introduites, prévoyant notamment une indemnisation en cas d'accident du travail. Ce cadre légal et réglementaire a évolué au cours du XX^e siècle et s'est transformé dans les années 1970 en régimes de « santé et sécurité au travail ». Il influence largement la perception contemporaine

1. À l'expression française « devoir de diligence », nous préférons l'expression anglaise « *duty of care* », largement répandue dans les milieux humanitaires, y compris francophones.

2. Conseiller juridique externe pour MSF-Australie, 2014.

des questions de risque et de responsabilité, en particulier dans les pays anglo-saxons³. Des dispositions semblables existent en Europe continentale dans le droit du travail⁴. En France, par exemple, les employeurs (français ou étrangers) ont l'obligation de « prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs⁵ ». Ils ont donc l'obligation d'évaluer et gérer l'ensemble des risques prévisibles. La jurisprudence française a développé une interprétation large de cette obligation, quel que soit le niveau de risque auquel leurs employés sont exposés⁶.

Comme dans d'autres professions à haut risque, la mise en application du « duty of care » par les organisations humanitaires est particulièrement délicate : les activités d'assistance dans un contexte de conflit exigent par définition de s'exposer aux dangers. En 1997 puis en 2003, le consortium d'ONG People in Aid⁷ a tenté de définir dans un « code de bonnes pratiques » les obligations minimales incombant aux organisations humanitaires et de développement au titre du « duty of care », telles que : l'information préalable du personnel sur la situation prévalant sur leur lieu d'intervention, la tenue de registres recensant les accidents du travail à l'origine de morts ou de blessés, la révision périodique des procédures de sécurité, etc.

3. Ian Eddington, « An historical explanation of the development of occupational health and safety and the important position it now occupies in society », AEC 2006, Queensland Safety Forum, 21-23 juin 2006, Brisbane, Australie.

4. Et partout dans le monde, ainsi que l'indiquent la Convention sur la sécurité et la santé des travailleurs de 1981 et le Cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail de 2006 de l'Organisation internationale du travail (OIT).

5. Code du travail français, L-4121-1.

6. Voir notamment l'arrêt de la Cour de cassation du 7 décembre 2011 n° 2575, Société Sanofi Pasteur c/Peyret.

7. Réseau international d'agences de développement et d'assistance humanitaire.

À qui profite le « duty of care » ?

Ce cadre a depuis été adopté⁸ par de nombreux organismes humanitaires et apparaît à présent régulièrement dans les discussions sur les bonnes pratiques de gestion des ressources humaines⁹. Néanmoins, les organisations humanitaires continuent de s'interroger sur la nature et l'étendue des obligations découlant du « duty of care » selon les contextes d'intervention et les cadres juridiques nationaux.

Introduit initialement comme une norme de bonnes pratiques dans la gestion des ressources humaines, le « duty of care » est de plus en plus envisagé du point de vue du droit et de la responsabilité. En 2011, le think tank genevois Security Management Initiative concluait dans une étude intitulée « Pouvez-vous être poursuivi en justice ? » qu'« il exist[ait] des écarts importants entre les pratiques actuelles des organisations de solidarité internationales (OSI) et leurs obligations légales » au regard de la *common law*¹⁰ et des règles européennes de responsabilité¹¹. Les auteurs soulignaient notamment que la majorité des OSI interrogées n'avaient pas de « protocole interne de santé et sécurité au travail », que 30 % n'avaient pas « de système officiel de gestion de la sécurité ni de reporting » et que 66 % étaient dépourvues de ligne budgétaire spécialement dédiée à

8. Le « duty of care » était l'un des dix principes standards de la première version du Partenariat international de redevabilité humanitaire (Humanitarian Accountability Partnership, HAP) en 2007. Après une série d'incidents graves, le CICR a formellement adopté les termes du « duty of care » à partir de 2009.

9. Par exemple, la conférence européenne sur les ressources humaines humanitaires (RHH) « Quels devoirs ? Qui est diligent ? » à Amsterdam en 2012 et le symposium sur le devoir de diligence d'InterAction à Washington en 2014, au cours duquel le DRH de MSF-Hollande s'est exprimé.

10. Principe juridique d'origine anglaise qui marque la prééminence des décisions des tribunaux, la jurisprudence.

11. Edward Kemp et Maarten Merkelbach, « Can you get sued? Legal liability of international humanitarian aid organisations towards their staff », Security Management Initiative policy paper, 2011, p. 17. Traduction de l'auteur.

la sécurité. Les OSI n'ayant pas décidé de considérer la sécurité comme un secteur professionnel à part entière étaient ainsi désignées comme légalement en faute.

En s'appuyant sur la jurisprudence du monde des affaires¹², les auteurs mettaient en garde les OSI contre l'importance des dommages et intérêts qu'elles pourraient être obligées de verser en cas de condamnation pour négligence. Dans la même veine, les auteurs, dont l'un est spécialisé dans la législation du travail et les préjudices personnels, exhortaient les organismes humanitaires à recourir à un conseiller juridique, à procéder régulièrement à des analyses des risques approfondies, ainsi qu'à adopter des « procédures adéquates » de réduction des risques. Bien qu'en peine de présenter plus d'un cas de responsabilité judiciaire au cours des trente-cinq dernières années¹³, ils insistaient sans surprise sur la nécessité d'instaurer les systèmes d'analyse et de réduction des risques préconisés par les spécialistes¹⁴.

Cette approche, comme le suggère le titre « Pouvez-vous être poursuivi en justice ? », cherche à protéger autant l'organisation contre les risques liés à sa responsabilité que l'employé contre les risques professionnels. Le « duty of care » suscite un intérêt croissant dans la société occidentale et le secteur humanitaire. Au sein du mouvement MSF, les opinions divergent néanmoins sur le sens et les implications d'un tel intérêt. Les directeurs des opérations craignent généralement que la capacité de MSF

12. Voir la Jurisprudence Karachi.

13. Voir l'affaire Samaritan's Purse contre Flavia Wagner, « Darfur kidnapping victim sues aid group that sent her », Reuters, 19 mai 2011. Comme le souligne Carolyn Klamp, le faible nombre de cas pourrait s'expliquer par la prédominance des ententes confidentielles. Klamp and Associates, « duty of Care », *Revue sur la sécurité et la sûreté de RedR*, n° 7, 2007. Plus récemment, en novembre 2015, Norwegian Refugee Council a été condamné en première instance par la justice norvégienne pour « négligence caractérisée » concernant sa gestion de l'enlèvement, à la frontière somali-kenyane, d'un de ses employés canadiens, Steve Dennis.

14. Voir le chapitre 5, p. 135.

à fournir des secours soit compromise par une interprétation étroite et bureaucratique des exigences du « duty of care ». Les membres des Conseils d'administration des sections MSF de pays particulièrement procéduriers sont davantage sensibles au risque d'être tenu individuellement responsable¹⁵, tandis que les responsables des ressources humaines s'intéressent plus aux avantages à long terme d'une politique des ressources humaines qui prenne soin des employés (pas uniquement sur le plan de la sécurité). La diversité des débats reflète les objectifs ambitieux et contradictoires du concept.

Certains signes montrent néanmoins que la dimension légaliste du « duty of care » bénéficie d'une attention accrue au sein de l'organisation. Par exemple, pendant la réponse à la crise Ebola en 2014, certaines sections MSF ont introduit, à l'intention du personnel international en partance en mission, un formulaire d'une page et demie sur « l'évaluation des risques et la reconnaissance de responsabilité » comprenant la clause suivante :

Je comprends, reconnais et accepte que la participation à une mission Ebola sur le terrain, par sa nature, implique certains risques physiques et sanitaires qui ne peuvent être éliminés quelles que soient les mesures prises pour protéger le personnel. Ces risques incluent celui de contracter le virus Ebola. [...] J'assume en connaissance de cause de tels risques physiques et sanitaires. [...] J'ai conscience que MSF prend toutes les précautions nécessaires pour me protéger tant que je participe à la mission Ebola, mais qu'en définitive, je suis responsable de ma santé et de ma sécurité sur le terrain.

15. Par exemple, certains conseils d'administration ont exprimé leur préoccupation quant à leur responsabilité dans l'éventualité d'une contamination mortelle par Ebola du personnel expatrié et, de manière moins pressante, concernant l'exposition du personnel à l'amiante sur le terrain. « Devoir de diligence au sein de MSF », *Medical Care under Fire*, MSF, 2015, document interne.

Le formulaire se termine par une clause de « consentement éclairé pour un traitement médical » par laquelle l'employé « délègue à MSF [...] tout le pouvoir et l'autorité » en matière de traitement médical et de gestion des soins dans l'éventualité où il ou elle contracterait ou serait suspecté(e) d'avoir contracté le virus Ebola pendant l'exercice de sa mission.

Ce document cherche explicitement à minimiser le risque d'un recours en justice. Il stipule clairement que MSF a pris toutes les mesures de protection nécessaires, indiquant par là même que la responsabilité de toute contamination incomberait à la personne contaminée. Son introduction eut lieu dans le contexte quelque peu exceptionnel de la réponse à une épidémie qui laissait planer une impression de danger encore jamais éprouvée par les employés, leur famille et entourage. Il est néanmoins difficile de n'y voir qu'un souci d'amélioration de la sécurité du personnel : elle témoigne plutôt de la nature de plus en plus legaliste de la relation employé/employeur.

L'interprétation croissante du « duty of care » en termes de risques institutionnels se retrouve aussi dans la « convention de volontariat » de la section française de MSF, que chaque volontaire doit signer avant son départ en mission. En complément d'un contrat déjà bien détaillé, dans lequel le volontaire s'engage à respecter la charte et les « principes » de MSF et reconnaît « être averti et avoir conscience des risques inhérents à la mission qui lui est confiée », une annexe stipule qu'il ou elle s'engage à « respecter impérativement et strictement les règles et consignes de sécurité définies par MSF et ses représentants [...] et à les respecter en tout temps et en toutes circonstances ». Rappelons ici que cette clause a été réintroduite récemment après avoir été retirée il y a quelques années à la suite de réactions défavorables de certains volontaires qui la jugeaient trop contraignante. Si sa réintroduction constitue en partie une réponse de la hiérarchie à des conduites vues comme répréhensibles, elle reflète également la volonté de MSF de

réglementer les comportements afin de garantir un strict respect des procédures de réduction des risques telles que celles, évoquées plus haut, que recommandent les conseillers juridiques.

À l'aune des indicateurs clés identifiés par People in Aid pour évaluer la conformité des agences humanitaires aux exigences du « *duty of care* » en termes de sécurité, on pourrait affirmer que MSF est un « employeur responsable ». La question est de savoir quelle valeur légale attribuer au respect de ces obligations, notamment si l'on considère la complexité déconcertante à laquelle est confrontée une organisation qui emploie des dizaines de nationalités différentes. Une autre question majeure est le statut du personnel national – toutes les personnes employées localement, sur les lieux d'intervention. On a ainsi pu observer récemment que le personnel de MSF prenant en charge les patients atteints d'Ebola ne bénéficiait pas d'un égal accès à des soins et à du soutien de la part de l'organisation selon qu'ils étaient expatriés ou nationaux. Ces inégalités doivent être remises en cause.

Faute de trouver les réponses adéquates, il n'est pas exclu que les organisations se les fassent imposer de l'extérieur. Ainsi, le guide établi par Irish Aid a pour objectif d'aider « les ONG partenaires à assumer leurs responsabilités en termes de “*duty of care*” auprès de leur personnel¹⁶ ». Il recommande un recrutement approprié, un accès à la formation, une évaluation des risques, le consentement des parties prenantes, des mesures de réduction des risques et le respect de la législation en matière de santé et de sécurité au travail par l'ensemble du personnel. Ce guide a d'autant plus de poids que le respect par les ONG des principes qui y sont énoncés conditionne leur agrément et leur éligibilité à des financements d'Irish Aid. Or cette approche institutionnelle pourrait être largement reprise

16. « Guidelines for NGO Professional Safety & Security Risk Management », Irish Aid, 2013, p. 1.

par d'autres pays donateurs. Si elle l'était, les implications pour les organisations humanitaires seraient considérables.

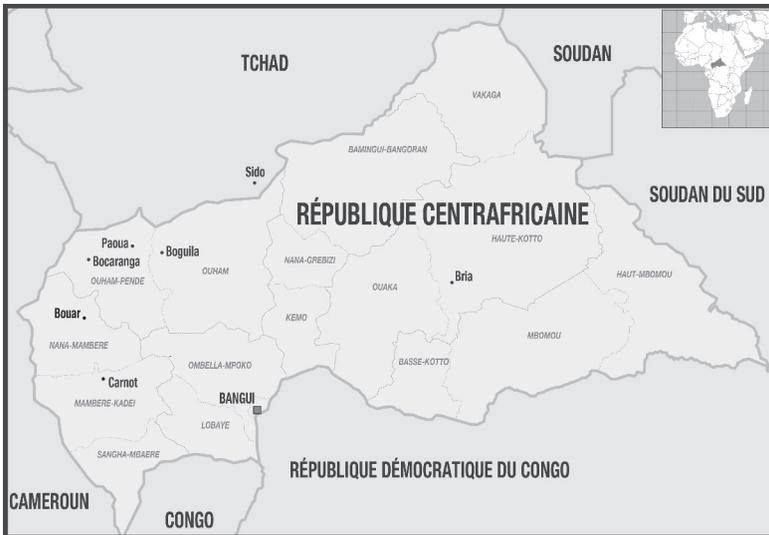
Il reste alors à MSF et aux autres organisations du secteur à définir leur propre vision de ce concept vague qu'est le « duty of care » et dans quelle mesure il est respecté ou non. La réponse à la question « Quel est votre “*duty of care*” envers votre personnel ? » à l'échelle de l'organisation ne devrait pas être motivée par la préoccupation de réduire les risques institutionnels. C'est pourtant ce qui pourrait se produire si seuls les responsables ayant adopté l'approche dominante, la plus légaliste, ont voix au chapitre dans la discussion.

*Traduit de l'anglais
par Sandrine Merle et Michaël Neuman*

TROISIÈME PARTIE

Pratiques

Carte 1 – République centrafricaine



La charge d'un chef de mission

Entretien avec Delphine Chedorge, coordinatrice d'urgence pour MSF en République centrafricaine

Entretien réalisé par Michaël Neuman¹

Pays enclavé de quatre millions d'habitants, très faiblement pourvu en infrastructures de santé, la République centrafricaine (RCA) est, en volume financier, le premier pays d'intervention pour la section française et le troisième pour l'ensemble du mouvement MSF après la république démocratique du Congo et le Soudan du Sud. C'est aussi l'un des plus dangereux. Depuis 2007, quatre employés de l'association y ont perdu la vie du fait d'actes de guerre. MSF y a mené en 2014 jusqu'à une vingtaine de projets médicaux employant trois cents volontaires internationaux et plus de deux mille cinq cents employés centrafricains.

Coordinatrice d'urgence pour MSF, Delphine Chedorge a dirigé les opérations de la section française en RCA entre janvier et décembre 2014. Elle répond aux questions de Michaël Neuman sur le quotidien d'un chef de mission responsable de la sécurité des équipes. Son interview est précédée d'un rappel des événements récents ayant ensanglanté la RCA.

1. Ce texte est le produit d'entretiens menés entre mai et juillet 2015.

LA CRISE DE 2013-2014 EN RCA

La République centrafricaine connaît depuis trois ans un cycle de violences sans précédent dans son histoire postcoloniale. En mars 2013, les combattants de la Seleka, coalition de mouvements d'opposition armés, s'emparaient du pouvoir et portaient Michel Djotodia à la présidence. Dans les mois qui suivirent, les violences du nouveau régime à l'encontre de la population et des forces de l'ancien gouvernement entraînèrent la formation de milices populaires. Résultat d'une alliance entre milices paysannes d'autodéfense et membres de l'ancienne armée nationale, les « anti-Balaka » se firent les vecteurs de la colère grandissante de la population à l'encontre d'un pouvoir de plus en plus identifié comme « étranger » et « musulman² ».

Face à la montée des tensions et à la crainte de massacres intercommunautaires, le Conseil de sécurité des Nations unies vota, le 5 décembre 2013, le déploiement de la Mission internationale de soutien à la Centrafrique (Misca), chargée de rétablir l'autorité de l'État et de protéger les civils. Placée sous la houlette de l'Union africaine, la Misca devait être appuyée par une force française, à travers l'opération Sangaris. Ce même jour, une offensive d'ampleur des anti-Balaka contre Bangui échoua à renverser le régime, mais entraîna la fuite des ex-Seleka³ et l'accélération du déploiement militaire international. Aux violences débridées des ex-Seleka en déroute succédèrent les pillages et massacres commis par les anti-Balaka et une partie de la population à l'encontre des populations musulmanes de Bangui laissées « sans protecteurs⁴ ».

2. Voir notamment Fédération internationale des ligues des droits de l'homme, *Centrafrique : Ils doivent tous partir ou mourir*, juin 2014.

3. On parlera d'ex-Seleka pour évoquer les forces de la Seleka toujours actives après sa dissolution décidée en septembre 2013 par Michel Djotodia à la suite de l'augmentation des violences et des exactions.

4. Voir notamment Human Rights Watch, « *Ils sont venus pour nous tuer. Escalade des atrocités en République centrafricaine* », 19 décembre 2013.

Acculé et sous la pression internationale, Michel Djotodia quitta le pouvoir le 10 janvier 2014. La nomination d'un régime de transition n'entraîna pas l'apaisement escompté : les ex-Seleka poursuivirent leur retraite ponctuée d'exactions sanglantes vers les pays frontaliers en direction du nord, de l'est et de l'ouest du pays, pourchassés par les groupes anti-Balaka. Ces derniers encourageaient ou dirigeaient les tueries de populations musulmanes, contraintes à l'exode vers les pays voisins ou vers quelques enclaves en RCA protégées par les forces internationales. Une enquête de mortalité rétrospective menée en avril 2014 par MSF auprès des réfugiés centrafricains arrivés à Sido au Tchad révéla que 8 % de la population d'origine était morte entre novembre 2013 et avril 2014, dont 91 % du fait d'actes de violence lors de la campagne de persécutions des minorités musulmanes.

Au moment de la tentative de coup d'État du 5 décembre 2013, la section française de MSF comptait trois projets dans le pays. Dans la sous-préfecture de Paoua, dans le nord-ouest, où elle était active depuis 2006, MSF-France menait des activités de soins de santé primaires et secondaires. À Carnot et Bria, elle gérait une activité pédiatrique. Dès le mois de décembre, une intervention d'urgence fut mise en place par la section française, en particulier à Bangui, afin de prendre en charge les victimes de violences. Également présentes en RCA, les sections espagnole et hollandaise étaient rejointes début 2014 par les sections suisse et belge.

Michaël Neuman : Dans quelles circonstances as-tu démarré ta mission ?

Delphine Chedorge : Ma première mission en Centrafrique remonte à l'été 2007. J'y suis retournée plusieurs fois, dont trois mois en 2012, puis pour un an au début de l'année 2014 : d'abord comme coordinatrice d'urgence, puis, à partir d'avril, comme chef de mission. Or le conflit actuel a démarré en

décembre 2012 et s'est intensifié après la prise de pouvoir par les Seleka en mars 2013, qui avait provoqué la désagrégation des forces de sécurité du pays. J'avais donc, en quelque sorte, « raté » un peu plus d'un an d'évolution du conflit. Dans les premières semaines, j'ai eu du mal à mesurer précisément les enjeux sécuritaires. De plus, j'avais une connaissance du pays très locale, centrée sur le nord-ouest, où la plupart des activités de MSF-France étaient historiquement concentrées. J'ai mis du temps à prendre la mesure de ce qui se passait ailleurs. Et je ne m'attendais pas non plus à ce qu'un conflit communautaire aussi violent se mette en place.

Quels étaient les principaux problèmes de sécurité à Bangui à ton arrivée ?

Quand j'ai débarqué à Bangui en janvier 2014, il y avait des tirs très fréquents en ville, y compris autour de l'Hôpital communautaire, où nous prenions en charge des blessés, ainsi qu'autour de nos bases de vie et de nos bureaux qui se situaient dans le même quartier. Nous étions au milieu de la guerre urbaine.

Notre passage vers les enclaves ou quartiers musulmans était également très difficile. Pour aller chercher des blessés, nous avons tenté à plusieurs reprises, en janvier et février, de nous rendre vers le quartier dit de PK12, où étaient regroupés des musulmans qui souhaitaient fuir, mais vivaient sous les attaques permanentes de milices particulièrement excitées. Le quartier était également marqué par sa proximité avec un camp de cantonnement d'ex-Seleka. Des forces internationales y étaient positionnées pour protéger les civils et les ex-Seleka, ce qui en faisait un lieu de très haute tension. Il a fallu parfois rebrousser chemin devant l'agressivité de nos interlocuteurs.

Le personnel, national ou international, était très exposé au danger. Il devait souvent négocier avec des personnes armées et agressives qui entraient dans l'hôpital pour aller chercher un

patient ou exiger d'être soignées avant les autres. Il était directement témoin de l'intensité de la violence dont il prenait en charge les conséquences : le nombre de blessés, le type de blessures. À plusieurs reprises, l'équipe de l'hôpital a dû se replier au bloc chirurgical à cause de la proximité des combats. Le bloc était à l'épreuve des balles, mais pas les tentes d'hospitalisation où étaient les patients. La fatigue physique et nerveuse a été très importante. Il n'y a pas eu de casse physique, mais le risque était élevé. Personne n'a demandé à quitter le projet, ce qui aurait été très compréhensible. Nous avons fait venir des psychiatres et des psychologues pour débriefier les équipes.

Quelles mesures étaient prises pour limiter l'exposition au danger ?

À mon arrivée, le « référent sécurité » du siège était déjà sur place pour aider les équipes, entre autres, à se protéger des balles perdues qui tombaient dans les maisons – il y en avait eu plusieurs depuis décembre. Il a mis en place des pièces sécurisées où les équipes se regroupaient en cas de combats proches. Par ailleurs, l'équipe de l'hôpital avait peur de rester sur place, la nuit en particulier. Nous avons décidé qu'elle ne pouvait y travailler que de 8 heures à 16 heures. Nous étions bien obligés d'assumer cette carence de soins.

Nous avons parfois orienté les activités dans un sens qui nous semblait accroître notre sécurité, en tentant d'établir une confiance plus grande avec les groupes armés et les habitants, la distinction entre les deux étant parfois difficile à établir. Ainsi, lors de la prise en charge des victimes des violences dans le quartier de Fatima en mai et juin, qui avaient fait entre quinze et vingt blessés parmi la population déplacée, nous avons déployé des activités de cliniques mobiles dans les quartiers chrétiens voisins. Elles étaient médicalement utiles bien sûr – pour la prise en charge des cas de paludisme infantile par exemple –, mais la motivation première était de se protéger de

certaines accusations de ne travailler qu'avec les musulmans, même si bien sûr notre centre de santé dans le quartier à majorité musulmane de PK5 prenait aussi en charge les chrétiens.

Ensuite, il s'agissait de travailler très activement au recueil d'informations. La première source était le personnel national, dont je connaissais la plupart des membres depuis longtemps. Ils me décrivaient la situation dans les quartiers, ainsi que l'attitude des groupes, leur armement, les propos qu'ils tenaient, les rumeurs qu'ils diffusaient et menaces qu'ils adressaient. Ils me permettaient également d'identifier les rues problématiques. Je ne connaissais pas les rues de Bangui ; auparavant, on n'y travaillait pas. Il fallait adopter une lecture micropolitique des dynamiques de quartiers en ville. On circulait beaucoup ; on observait. On prenait un chauffeur qui se disait à l'aise pour circuler dans certains quartiers et pour décrire la situation en passant.

Nous travaillions plutôt bien avec les autres sections de MSF présentes à Bangui, l'une ayant des relations de travail établies avec les ex-Seleka, une autre des liens plus récents avec les groupes anti-Balaka, du fait de son travail dans le camp de déplacés de M'Poko⁵. Dans les premiers temps de ma mission, nous étions assez dépendants de ces contacts ; nous agissions en confiance – disons une confiance informée, pas aveugle. Ça me coûtait, mais il y avait une logique : je ne pouvais pas multiplier tous les contacts. À partir du mois d'avril, j'ai repris la main sur les contacts en collaboration avec mes collègues des autres sections.

5. À la suite des violences du mois de décembre 2013, plusieurs dizaines de milliers de déplacés originaires de Bangui se sont regroupés sur le site de l'aéroport de la ville, Bangui-M'Poko.

Pouvais-tu t'appuyer également sur des informations de l'extérieur, de journalistes, d'autres ONG qui travaillent dans le pays ?

Nos principaux interlocuteurs en matière de recueil d'informations étaient le réseau des missionnaires, le réseau du personnel médical du ministère de la Santé, ainsi que le réseau des volontaires de la Croix-Rouge nationale. Tous ont été très actifs dans la protection des civils ou dans la fourniture de secours pendant la période où le conflit était le plus intense. Nous avons également des contacts réguliers avec de vieilles connaissances, des responsables politiques de tous bords, d'anciens rebelles, des chefs de quartier. Par ailleurs, la chef de mission en poste à mon arrivée avait son réseau auprès des responsables de certaines ONG présentes en Centrafrique, et nous échangeons avec quelques agences des Nations unies, ou certaines personnes en leur sein.

Dans les débuts, il y avait peu d'organisations qui menaient des activités de secours et circulaient en ville et dans le reste du pays. Les Nations unies, l'armée française, puis la force européenne Eufor, et plus tard une ONG, Inso, chargée de travailler spécifiquement sur la sécurité, ont progressivement mis en place des dispositifs d'information à destination des organisations humanitaires. Leurs informations étaient le plus souvent parcellaires et peu fiables. Les organisations dont la responsabilité est d'éviter d'exposer les autres – c'est particulièrement vrai pour les militaires – vont dire « évitez d'aller ici ou là », ou « prenez des escortes armées ». Il n'est pas inutile de considérer sérieusement leur point de vue. Mais il était important de garder notre autonomie dans les prises de décision. Finalement, ce qui était instructif était moins l'information elle-même – parfois des rumeurs transmises sans recul – que ce qu'elle nous apprenait sur la qualité de l'émetteur et sur ce qu'il était prêt à transmettre ou pas.

Y avait-il des questions de sécurité ou des demandes spécifiques pour le personnel national ?

À Bangui, les membres du personnel centrafricain, qui en grande majorité habitaient dans des quartiers particulièrement affectés par le conflit, avaient très peur de se déplacer. En décembre 2013, beaucoup ne venaient plus au bureau. La coordination avait mis en place un système de navette pour organiser le transport du personnel. Ce système s'est interrompu début février 2014, alors que l'intensité des combats en ville avait beaucoup diminué et que les taxis s'étaient remis à circuler. Malgré cela, des employés restaient régulièrement dormir dans nos bureaux ou nos maisons, faute de pouvoir rentrer chez eux. À partir de septembre, être identifié comme un employé de MSF avait cessé d'être un facteur de protection pour devenir un facteur de risque, pour des personnes salariées, donc solvables. Et leur sécurité a pâti bien évidemment beaucoup plus que la nôtre de la gangstérisation de Bangui. Plus dramatique encore, l'intégralité de nos employés de confession musulmane a quitté la ville, et sans doute pour la majorité d'entre eux, le pays. Nous sommes sans nouvelles de beaucoup.

Quels étaient les principaux problèmes de sécurité à l'extérieur de Bangui ?

Jusqu'au mois d'octobre, on parvenait parfois à circuler par route à l'intérieur du pays malgré les incidents. Certes, il arrivait que les employés des ONG et des Nations unies soient pris pour cibles, mais c'était surtout le matériel qui l'était. En janvier 2014, un groupe d'ex-Seleka nous a pris une voiture : ils nous ont arrêtés, nous ont expliqué avoir besoin de la voiture pour un jour ou deux, ont enlevé les identifications MSF, la radio, fait décharger la voiture. Après quelques pressions sur les commandants, on l'a récupérée. Elle avait servi aux combats. Il s'est passé la même chose lorsqu'un groupe d'anti-Balaka nous a « confisqué » un camion, avec son équipage, avant de le

restituer quelques jours plus tard. Il avait également servi aux combats. Ce « respect », tout relatif, a progressivement disparu au cours de l'année. C'était sur la route que les risques étaient les plus importants : les barrages anti-Balaka et leurs combattants saouls, drogués et sans réelle hiérarchie. Nous avons dû limiter notre circulation par la route et avons loué un avion supplémentaire pour assurer la rotation des équipes et l'approvisionnement des projets. Ça nous semblait la seule option permettant de travailler dans des conditions de sécurité que nous jugions acceptables. Cette pratique était pourtant au cœur de discussions régulières et fatigantes avec le siège, qui estimait que l'avion coûtait trop cher.

Nous travaillions alors dans trois localités, à Paoua, dans le nord-ouest, à Carnot, dans l'ouest, et à Bria, dans l'est. Comment les conditions de sécurité ont-elles évolué sur ces trois sites ?

On s'attendait à ce que Bria et Paoua, qui avaient été touchées par les conflits des années 2000, soient plus exposées. C'est finalement à Carnot que ça a été le plus terrible. Il y a eu de nombreux accrochages entre des civils, des anti-Balaka, des ex-Seleka, puis les forces camerounaises de la Misca qui faisaient tampon entre, d'un côté, les anti-Balaka et les habitants de Carnot, et, de l'autre, les musulmans piégés dans cette enclave et réfugiés dans l'église. L'équipe a assisté à plusieurs reprises à des massacres de musulmans, au cours du mois de janvier en particulier, où nous avons dû demander une intervention des forces camerounaises de la Misca, basées à quelques heures de route plus au nord, afin d'interrompre la chasse aux musulmans au cœur de leurs habitations et les tueries.

L'accès aux soins pour les musulmans déplacés était très risqué ; beaucoup refusaient de se rendre dans les hôpitaux du fait de l'extrême danger associé aux trajets. Toutefois, l'équipe a pu négocier avec les milices anti-Balaka et certains habitants

le passage de l'ambulance MSF avec des musulmans et des soldats de la Misca blessés pour les évacuer par avion vers Bangui.

En juillet 2014, à la suite d'affrontements entre forces internationales et anti-Balaka, un patient d'origine peuhl est lynché à l'intérieur de l'hôpital de Carnot. Cet événement est l'un des plus graves auxquels nos projets ont été confrontés. Vous avez ensuite lancé une « campagne de mobilisation », locale, puis nationale, appelant à la protection des structures de santé. Qu'attendait-on de la communication publique sur un incident de sécurité ?

On aurait sans doute pu s'y prendre plus tôt. Parce qu'on s'est rendu compte que certains soignants n'étaient finalement pas surpris qu'on vienne régler des comptes communautaires dans l'enceinte d'une structure de santé. Le message était : l'hôpital est un lieu de soins pour tous, et nous ne pouvons y tolérer de violence, sous peine d'avoir à s'en retirer. Localement, l'équipe est allée voir toutes les autorités sanitaires et politiques, les groupes armés, la population, les chefs de quartier afin d'utiliser tous les relais possibles pour dire que ça n'était pas normal. Il y a eu une bonne réception de ce message-là.

Puis, en discutant avec l'équipe et les autres sections, on s'est dit que ce qui était arrivé à Carnot pouvait arriver partout. C'est pourquoi nous avons décidé de mener une campagne nationale, à base d'affichage et de messages diffusés à la radio, y compris sur les lieux des autres projets, afin d'appeler à la protection de la mission médicale.

Cette campagne appelant à protéger les structures de santé au nom des principes humanitaires n'était-elle pas un peu vaine ?

Il n'est pas inutile de rappeler les mots magiques, à condition de les accompagner d'une discussion et de négociations beaucoup plus concrètes. Lorsqu'un incident survient, on essaie

d'identifier la cause du problème et quel rôle on joue. On tente de voir comment continuer d'exister, d'apporter des secours, dans notre environnement. En l'occurrence, à Carnot, il était de l'intérêt de tous que nous restions. Mais nos prises de parole ne se sont pas limitées à cette campagne. En Centrafrique, l'ensemble des communications publiques qui ont suivi des incidents de sécurité ont été reprises dans la presse locale. Malgré, le plus souvent, l'absence de réactions politiques publiques, certains de nos interlocuteurs nous appelaient – au moins pour prendre des nouvelles. Cette communication permettait aussi de contester un discours institutionnel sur la « normalisation » de la situation, qui a été développé à la fin de l'année 2014 par les responsables centrafricains et les intervenants internationaux, la France au premier chef. C'est ce qui s'est passé, à la suite de la multiplication de braquages des maisons et bureaux des autres sections de MSF présentes dans le pays, mais aussi d'un certain nombre de véhicules sur les routes, de la séquestration et du racket des camions de nos transporteurs : il était important de marquer le coup.

La Centrafrique est le dernier pays dans lequel un volontaire international de la section française de MSF a été tué, en juin 2007. Il s'agit d'Elsa Serfass, qui était logisticienne sur le projet de Paoua. Tu as réalisé ta première mission en RCA dans les jours et semaines qui ont suivi cet événement tragique. A-t-il eu des conséquences dans ta gestion de la sécurité lors de ta dernière mission ?

Ma première crainte a toujours été le décès d'un membre de nos équipes. Le décès d'Elsa était quelque chose que j'évoquais lors de mes briefings des volontaires. Faire référence à cette histoire permettait de rappeler la circulation d'armes, l'état de chaos du pays. C'était important car, même en 2014, dans un contexte de violence extrême, certains pouvaient vite perdre de vue qu'il s'agissait d'un pays dangereux, dès qu'une période

calme prenait place quelques jours. Il s'agit également d'avoir un minimum d'honnêteté vis-à-vis des individus qui arrivent sur une mission. Il faut discuter des exemples concrets : les meurtres, les viols, les patients lynchés.

Je considère qu'il est inadmissible de voir des gens arrivant sur un terrain à qui on a caché des événements graves. Et je me suis retrouvée moi-même à ne pas avoir les informations concernant des incidents graves contre des personnes, y compris des agressions sexuelles commises sur des collègues des autres sections. Cela a été la cause de discussions tendues. Parfois, au nom de la dignité des victimes, des responsables sont enclins à cacher des informations qui sont pourtant indispensables pour juger de l'évolution de la nature des risques auxquels les équipes s'exposent. Le risque est également de banaliser la violence. Plongés dans un environnement dangereux où l'on se retrouve confrontés à des incidents à répétition, le risque est qu'on s'y habitue, et qu'on finisse par ne plus réagir, considérant que la violence à laquelle nous sommes exposés est normale.

Quelles sont les circonstances qui t'ont amenée à suspendre les activités ou à évacuer des équipes au cours de ta mission ?

En 2014, nous avons réalisé plusieurs évacuations préventives, afin de réduire la surface d'exposition, lorsque nous pensions que la situation pouvait sérieusement se dégrader. Par exemple, au moment des violences du mois d'octobre à Bangui, nous avons décidé de l'évacuation de vingt-quatre personnes en trois jours, *via* trois pays limitrophes, par route ou par bateau. Et puis il y a eu l'attaque contre l'hôpital de Boguila, qui a fait dix-neuf morts dont trois employés centrafricains de MSF-Hollande en avril. Avec les chefs de mission des cinq sections présentes, nous avons beaucoup discuté de la réaction à adopter. Deux positions s'affrontaient : l'une selon laquelle il fallait fermer tous les projets dans le pays pendant un certain temps,

dans le mince espoir que cette décision extrême entraîne une réaction des groupes armés ; l'autre, plus modérée – notamment défendue par le chef de mission de MSF-Hollande –, proposait l'évacuation des équipes internationales et « délocalisées⁶ » de Boguila. Finalement, l'option retenue, minimale, fut de réduire les activités à la seule prise en charge de cas urgents pendant une semaine et sur tous les projets. À l'exception de celui de Boguila, où les employés expatriés et délocalisés furent évacués sur une longue période, et remplacés par des visites irrégulières. Nous avons identifié le responsable de la tuerie – un responsable d'un groupe d'ex-Seleka. Mais nous n'en avons fait aucune utilisation publique. Nous nous sommes contentés de nous plaindre à ses supérieurs en comptant sur une réaction de leur part. Ça n'a servi à rien ; il court toujours.

En définitive, c'est à Paoua, projet le plus préservé des violences de guerre, que nous avons suspendu nos activités pendant la période la plus longue. Quelle en était la raison ?

À partir du mois d'août, nos employés centrafricains ont posé une série de réclamations (augmentation de salaire, prime de transport) appuyées par une journée de grève. Lors de la journée d'action en septembre, des piquets de grève ont été mis en place et certains employés ont gravement menacé ceux qui voulaient travailler. Les autorités locales qui acceptèrent de jouer les médiateurs furent accusées d'être des traîtres. La situation s'est détériorée au point que des menaces de mort ont été proférées à l'encontre du personnel international. L'équipe a été évacuée. Elle n'est progressivement revenue qu'à la toute fin de l'année.

6. Nous faisons ici référence au personnel centrafricain embauché à l'extérieur des projets – principalement à Bangui – et que MSF « délocalise ».

MSF travaille à Paoua depuis 2006. Qu'est-ce qui explique cette dégradation ?

Le premier facteur est lié au contexte spécifique centrafricain, la détérioration des relations sociales du fait des violences dans la région depuis des années, la disparition de représentants de l'État et des autorités locales ayant un pouvoir de médiation – tout ça sur fond de crise économique. D'ailleurs, d'autres organisations ont fait face à des conflits sociaux très durs. Le second facteur est interne à MSF : cinq personnes se sont succédé au poste de coordinateur de projet à Paoua sur l'année, et ce manque de continuité a certainement pesé sur notre capacité à évaluer cette dégradation de la situation, notamment sociale. De plus, absorbés par les autres projets dont nous estimions qu'ils portaient une part de risque beaucoup plus élevée pour les équipes, nous avons sans doute, au sein de l'équipe de coordination, insuffisamment suivi la situation.

De manière générale, quelle est la marge d'appréciation et de manœuvre laissée aux coordinateurs de projet en matière de sécurité ?

Elle dépend de chacun et des relations qui s'instituent entre nous. Tous n'ont pas la même expérience, la même capacité d'analyse de leur contexte. Lorsque j'estime ne pas avoir d'explications convaincantes, par exemple, sur les raisons motivant un déplacement et sur les précautions prises, je peux annuler celui-ci. Quand tu sens que ton responsable d'équipe sait gérer ça, tu lui accordes une plus grande autonomie.

Selon un modèle peu fréquent aujourd'hui à MSF, nous avons aussi délégué en partie la sécurité d'une équipe à un autre acteur, des missionnaires catholiques en l'occurrence. Fin janvier 2014, nous avons laissé pour quelques jours une petite équipe de deux personnes, une anesthésiste et une chirurgienne, à Bossemptélé, au nord-ouest de Bangui, sans voiture ni moyens de communication propres. C'était dans le contexte

de la fuite des ex-Seleka et des représailles violentes des anti-Balaka contre les musulmans de la ville. Il y avait beaucoup de blessés. Le médecin centrafricain de l'hôpital missionnaire manquait de moyens, les blessures s'infectaient. Et nous avons décidé d'envoyer deux personnes pour donner un coup de main.

C'était un cadre spécifique. La mission catholique y était très active dans la défense et l'assistance des musulmans. Le prêtre avait l'habitude d'interagir avec tous les groupes armés ; des sœurs missionnaires étaient également présentes. L'enceinte de la mission était relativement protégée. J'ai laissé l'équipe sans voiture : à ce moment-là, avoir une voiture MSF en bon état aurait attiré les milices, ne pas en avoir était un gage de sécurité ; l'équipe était quasi invisible. Néanmoins, l'ensemble des groupes politico-militaires était au courant de leur présence, nous n'agissions pas clandestinement.

En Centrafrique, comme sur d'autres terrains ces dernières années, MSF en est venu à interdire l'accès de certains projets à certains volontaires, en fonction de leur nationalité et couleur de peau. Comment en est-on arrivé à cela ?

Il y a deux situations dans lesquelles nous avons fait ce choix. À Bria, en avril 2014, un logisticien a été agressé par un individu lui reprochant d'être blanc et français. Les forces françaises de l'opération Sangaris, vues comme prenant part au conflit contre les musulmans, étaient dans la zone. Nous courions le risque d'y être amalgamés. La première mesure fut de faire sortir du terrain le volontaire en question. Puis nous avons décidé de ne plus envoyer du tout de Blancs, qui pouvaient être assimilés à des Français. Nous avons rapidement compris qu'il s'agissait d'un incident isolé – l'agresseur était un individu excédé, en colère après le décès de son fils à la suite de combats. Par ailleurs, de nombreuses personnes ont rapidement pris la défense de ce logisticien.

Néanmoins, des cas comme celui-là, il pouvait y en avoir d'autres ; en discussion avec l'équipe, nous avons donc maintenu la décision plusieurs mois. Vu notre volume opérationnel d'ensemble, et le nombre d'expatriés dans le pays, on se simplifiait la tâche. Mais les visites de l'équipe de coordination de Bangui n'étaient pas interdites ou limitées et elles se sont multipliées, à tel point que cette mesure a fini par perdre tout sens. Nous aurions pu certainement renvoyer des Blancs plus rapidement.

Ensuite, la question s'est également posée pour les profils musulmans. Nous avons adopté une attitude hyperpragmatique, considérant que les Maghrébins seraient considérés comme des Blancs par les anti-Balaka et qu'il n'y aurait donc pas de problèmes. Concernant les Africains, certains ont modifié leur prénom, au profit d'un nom à consonance non musulmane. C'était des décisions individuelles. En revanche, j'ai moi-même préféré refuser qu'un poste de chef de mission adjoint soit occupé par un Malien touareg, considérant qu'il aurait été amené à s'exposer, lors des déplacements nécessités par sa fonction, dans l'ensemble des quartiers de Bangui.

Parmi les questions relatives à la sécurité en Centrafrique, il a été beaucoup question de la surface d'exposition. Pour beaucoup, nous étions trop volumineux : trois cents employés internationaux dont quatre-vingt pour la seule section française, deux mille cinq cents nationaux pour l'ensemble des sections MSF. Comment t'es-tu située dans cette discussion-là ?

Il faut rappeler que Bangui est la ville la plus dangereuse de RCA. Or c'est là que la coordination se trouve. C'est également là que l'équipe est la plus nombreuse. Si l'on rajoute à l'équipe de coordination celles de l'hôpital et de notre centre de santé dans le quartier de PK5, il y a eu plus de quarante-cinq employés internationaux à certains moments.

En plus, la position du siège appelant à réduire la voilure opérationnelle pour limiter l'exposition aux dangers contredisait sa

politique de déploiement d'expatriés « première mission » sur le terrain : dans un environnement instable au mieux, et franchement dangereux la plupart du temps, on a créé des postes qui ne répondaient pas à des besoins opérationnels immédiats, mais au projet de formation de nouveaux volontaires. C'était complètement contradictoire et cela s'est fait sans mon accord. Ainsi, à Paoua, il y avait deux personnes dans ce cas, sur un total de huit, que j'ai dû faire évacuer dans des conditions périlleuses vers le Tchad après les violences d'octobre à Bangui.

Au début de notre entretien, tu as évoqué le rôle du référent sécurité – une nouveauté au sein de la section française qui date de 2013. Sa nomination a coïncidé avec l'introduction ou la systématisation, au sein des opérations, du recours à des « outils de gestion de la sécurité », tels que la grille d'analyse des risques, ou le système de collecte et d'archivage des incidents de sécurité baptisé Sindy. Que penses-tu de ces mesures ?

Le relevé des incidents se produisant dans nos zones d'intervention (*logbooks*), les guides, les briefings, la communication publique de crise à la suite d'incidents n'étaient pas des nouveautés. Le référent sécurité nous a apporté un soutien afin de sensibiliser les équipes à l'environnement, a contribué aux briefings, notamment des logisticiens chargés de la mise en place des mesures de sécurité (en matière de communication, des salles « sécurisées », du suivi des mouvements). C'était utile de ce point de vue-là. Puis, revenu au siège à Paris, il a insisté pour qu'on tienne à jour la base de données Sindy⁷, un système d'archivage centralisé des rapports d'incidents de sécurité touchant uniquement MSF. Sur ce point, nous avons un désaccord : j'estimais que cela n'avait pas d'utilité directe pour le terrain. Nous avons déjà nos propres journaux de bord et

7. Voir le chapitre 4, encadré « Quantification et occultation des incidents de sécurité à MSF », p. 127.

relevés d'incidents où étaient consignés les événements importants à prendre en compte dans l'analyse de l'environnement. Pour MSF en tant qu'institution, il est très certainement utile de comptabiliser et d'archiver les rapports des incidents les plus graves. Mais dans la mesure où nous étions déjà très occupés, je n'estimais pas nécessaire de faire le secrétariat du siège. Ce qui est important, c'est de travailler avec les équipes sur la gestion des incidents et de partager l'information avec les autres sections. En outre, le danger d'utiliser Sindy sur le terrain, c'est que les gens ne voient plus le problème qu'au travers de MSF et oublient les incidents affectant les autres acteurs.

Pour revenir à l'analyse des risques, n'y a-t-il pas quelque chose d'anxiogène à faire la liste des menaces, de manière exhaustive, auxquelles on peut être confrontés ?

Je me pose effectivement cette question. Mais d'expérience, je m'aperçois qu'à l'occasion des briefings où j'utilise l'analyse des risques, les personnes auxquelles je parle sont, au fur et à mesure, de plus en plus calmes et concentrées ; leurs yeux s'ouvrent. Elles prennent conscience de leur environnement. Au final, au terme de ces discussions, les gens sont équipés et surtout confiants de savoir que la situation a été pensée. L'idée est que les personnes restent vigilantes. Il faut un équilibre entre banalisation et dramatisation.

Il y a, à MSF et dans d'autres organisations, une certaine contestation de l'accumulation de règles de sécurité sur les terrains. Un de tes collègues chef de mission qui a passé quelques semaines à Bangui notait que « les règles de couvre-feu participent à infantiliser les volontaires et encouragent les détournements »...

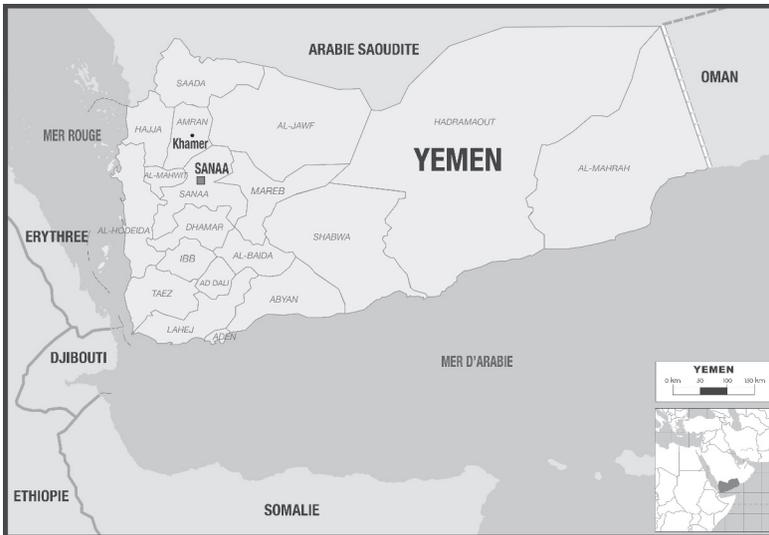
Il y a évidemment des détournements : les règles en entraînent mécaniquement. Pourtant, les volontaires ne m'ont pas semblé particulièrement rétifs à respecter ces règles. Et lorsqu'ils les

ont détournées, c'était d'une manière qui ne les a pas trop exposés. C'est ce qu'on demande aux gens : quand on viole une règle, savoir pourquoi et comment. Si besoin, on en rediscute. Si besoin, on réadapte.

Quand, par exemple, tu interdis à tes équipes de se rendre au marché artisanal de Bangui, crains-tu des problèmes sérieux ou d'avoir à gérer un vol de sac d'un volontaire imprudent ?

Ce qui s'est passé en l'occurrence, c'est que les petits voleurs habituels se sont équipés de grenades. Ils se lâchaient de plus en plus sur la violence. Par ailleurs, on ne gère pas dix ou quarante expatriés de la même manière : on ne peut pas discuter avec chacun, tout peser, etc. Les règles n'auraient certainement pas été les mêmes si on avait été cinq ou dix à Bangui, mais on était quarante ou cinquante. C'est ce qui explique aussi quelque chose qui a été parfois discuté : avoir instauré des horaires de couvre-feu différents les jours de semaine (21 heures) et les week-ends (22 heures), dès lors que la situation en ville est redevenue suffisamment calme pour envisager des sorties sociales. Je n'ai jamais estimé que la ville était moins dangereuse le week-end. En revanche, je ne pouvais pas me permettre, d'un point de vue personnel, pour une simple question de gestion de la fatigue, d'être appelée tous les soirs de la semaine pour régler le passage à un check point de la police d'une voiture qui rentre du restaurant. On peut regretter que les équipes ne soient pas en mesure de gérer ces petits incidents sans aide extérieure, mais ce ne fut pas toujours le cas. Disons que le week-end, j'étais d'accord pour être disponible une heure plus tard en cas de problème, afin de laisser un peu plus de liberté. Avec ces consignes, je me simplifiais la vie : c'était davantage de la gestion de ressources humaines que de la sécurité.

Carte 2 – Yémen



Les raisons de la colère : Le cas des « patients dangereux » dans le gouvernorat d'Amran au Yémen¹

Michaël Neuman

« JE NE VOUDRAIS PAS ÊTRE MÉDECIN ICI² »

Bien avant que le Yémen ne s'engouffre, en 2015, dans une guerre sans merci entre les rebelles houthis et la coalition sous commandement saoudien, les projets ouverts par MSF en 2010 dans le gouvernorat d'Amran³ étaient déjà considérés comme très dangereux par le personnel national et international.

Khamer, où MSF gère l'ensemble des services hospitaliers à l'exception du service ambulatoire, administré par le ministère de la Santé, était une ville d'apparence paisible, où, hormis la nuit à cause des chiens errants, le personnel international se déplaçait librement. Pourtant, entre le 17 avril 2010 et le 15 juin 2013, pas moins de 23 incidents avaient été enregistrés à Khamer et dans la ville voisine de Huth par les coordinateurs de projet successifs de MSF. Aucun décès

1. Pour la présentation complète de l'étude, voir Michaël Neuman, « "No patients, no problems". Exposure to risk of medical personnel working in MSF project in Yemen's governorate of Amran », *Journal of Humanitarian Affairs*, février 2014, <https://sites.tufts.edu/jha/archives/2040>.

2. Coordinateur de projet, Amran.

3. Situé dans le nord du pays, le gouvernorat compte environ 1 million d'habitants.

ni enlèvement d'employés n'étaient à déplorer. Mais les intimidations verbales étaient quotidiennes et les menaces par armes, fusillades dans l'enceinte de l'hôpital et braquages de voitures étaient courants. Si les employés internationaux ne furent généralement pas touchés, le personnel médical yéménite était exposé – et celui de la salle d'urgences davantage que celui du service d'hospitalisation. L'incident le plus grave fut un règlement de comptes entraînant la mort d'un patient à l'hôpital en 2011.

Ces incidents conduisirent plusieurs médecins yéménites à quitter leur poste. Sur la seule année 2012, un chirurgien menacé verbalement par un proche d'une personne qu'il avait opérée, un médecin contraint de soigner un patient sous la menace d'une arme et un autre ayant reçu une gifle quittèrent le projet. En 2013, un médecin yéménite déclarait : « Il y a 20 % de chances que je sois tué à l'hôpital, 80 % de chances que j'en sorte indemne. »

Face à cette situation, la responsable des programmes au Yémen commandita une enquête sur le climat de violence et sur les réactions du personnel de MSF et du ministère de la Santé. Les conclusions de cette enquête, réalisée en juillet 2013 sur la base d'entretiens avec les patients, le personnel et les autorités locales, ainsi que d'archives du projet et de travaux de recherche consacrés au Yémen, sont présentées ci-dessous.

L'ORIENTATION DES PATIENTS

POUR DES RAISONS DE SÉCURITÉ :

« CERTAINS PATIENTS SONT DANGEREUX, NOUS LE SAVONS⁴ »

Lors des entretiens, la plupart des médecins yéménites et internationaux attribuèrent l'insécurité à un manque d'éducation des patients et de leur famille, ainsi qu'à un « système

4. Entretien avec un membre de la direction de l'hôpital, Khamer.

Les raisons de la colère...

tribal archaïque encouragé par l'absence de réglementation gouvernementale, permettant à n'importe quel membre d'une tribu de faire exactement ce qui lui plaît⁵ ». Les habitants des villages entourant Khamer – premiers bénéficiaires du projet – étaient considérés comme les principaux auteurs de troubles. Les médecins reconnaissaient que cette vision des choses influençait leur pratique, comme l'expliquait l'un d'entre eux :

Quand les patients viennent de communautés avec lesquelles nous avons eu des problèmes, la tension s'accroît et alors, les décisions thérapeutiques n'ont plus aucune rationalité médicale ni scientifique. Il est assez courant d'entendre des commentaires du type : « celui-là est de telle famille », « c'est le fils d'Untel », « il vient de telle région », etc. Cela a un impact significatif⁶.

En réalité, il n'était pas rare que des patients ayant un profil prétendument « dangereux » soient orientés vers d'autres établissements à Amran ou à Sanaa, quand bien même leur état de santé ne le justifiait pas. La grande majorité du personnel yéménite et international s'accordait pour dire que « si le patient présent[ait] un risque en termes de sécurité, mieux va[lait] l'orienter ailleurs⁷ ». Dans certains cas, la décision était laissée à la discrétion du superviseur de nuit, membre du personnel non médical qui « connai[ssait] tout et tout le monde⁸ ».

5. Entretien avec un directeur d'hôpital, Sanaa.

6. Entretien avec un médecin expatrié, Khamer.

7. Entretien avec un médecin yéménite, MSF, Khamer.

8. Entretien avec un médecin yéménite, MSF, Khamer.

LES RELATIONS AVEC LES CHEIKHS :
« LES PROMESSES NE SONT PAS SUIVIES D'EFFET⁹ »

En cas d'incident grave, la réaction de MSF consistait souvent à solliciter la médiation des autorités tribales locales¹⁰, et parfois à suspendre ses activités pour faire pression sur elles et sur les populations qui en dépendaient. Dans la plupart des cas, après une période de suspension allant de un jour à six mois, la médiation portait ses fruits, une compensation était versée – argent, bétail ou armes – et une « cérémonie d'excuses » (*apology ceremony*) avait lieu. Certains employés critiquèrent l'inefficacité de cette approche réactive de l'insécurité. Compte tenu du peu de protection que les médecins pouvaient attendre des institutions locales, le personnel réclamait que MSF jouât un rôle plus ferme dans le maintien de la sécurité. Comme le remarquait un médecin yéménite auparavant employé par MSF :

Notre action ces derniers temps se résume ainsi : incident, cérémonie d'excuses, incident, cérémonie d'excuses, incident, etc. Nous devons aborder le problème différemment.

L'équipe internationale semblait croire à la toute-puissance des cheikhs, à condition de trouver le bon. « Il fait ce qu'il veut des siens », affirmait un membre du personnel international. Cependant, certains chercheurs remettent en cause cette affirmation, faisant ainsi écho à la vision de nombreux employés

9. Entretien avec un médecin yéménite, ancien employé de MSF, Sanaa.

10. Les concepts de « tribu », de « sous-tribu » et de « famille » dans le contexte yéménite font l'objet d'un débat parmi les chercheurs. Comme l'explique Paul Dresch dans « Tribalisme et démocratie au Yémen » (*Chroniques yéménites*, 2, 1994), « à l'évidence, les tribus ne constituent pas des groupements très solides ». Bien qu'elles jouent un rôle central dans la compréhension des dynamiques sociales et politiques, c'est un concept malléable : « Il existe de ce fait une souplesse potentielle très importante en matière de conflits et d'alliances. »

yéménites. Le politologue Laurent Bonnefoy explique ainsi qu'« il est illusoire d'attendre d'un cheikh qu'il empêche la violence de se produire : le contrôle de la violence dans le nord du Yémen repose sur l'«atténuation» et la «régulation» plutôt que sur la «prévention», afin que les conflits ne prennent pas une ampleur disproportionnée et restent dans des limites acceptables¹¹ ».

« LES MÉDECINS SONT DES “PARASITES”
QUI SE NOURRISSENT DE SANG HUMAIN¹² »

Il apparut que, dans sa réaction à la violence, MSF négligeait la source de tension que constituait la piètre qualité des relations entre le corps médical et les patients. Dans l'ensemble, les médecins semblaient pâtir au Yémen d'une image très dégradée, comme l'illustre un article publié dans *National Yémen* en juillet 2012 et intitulé « Les médecins yéménites peuvent faire plus de mal que de bien » :

Des milliers de Yéménites sont victimes d'erreurs médicales commises par des médecins, dont les titres et les diplômes usurpés et immérités sont les seules choses qui les relient à la pratique de la médecine. [...] De nombreux Yéménites expriment leur insatisfaction à l'égard des médecins de leur pays, dont ils estiment qu'ils font mal leur travail et ne voient dans leur vénérable profession qu'une façon de faire de l'argent. Beaucoup vont jusqu'à comparer les médecins à des « parasites » qui se nourrissent de sang humain¹³.

11. Entretien, juin 2013. Voir également Nadwa al-Dawsari, « Tribal governance and stability in Yemen », Carnegie Endowment for International Peace, 2012.

12. « Yemeni doctors can cause more harm than good », *National Yemen*, 18 juillet 2012.

13. *Ibid.* [traduction de l'auteur.]

Dans ce contexte, certains aspects du dispositif opérationnel semblent avoir contribué à exacerber la méfiance. Le manque de clarté dans les critères d'admission aux urgences fut souvent mentionné comme facteur de tension, tant par le personnel soignant que par les patients. Le service des urgences acceptait environ la moitié des patients reçus à l'accueil – entre 1 500 et 2 500 personnes par mois –, tandis que l'autre moitié était orientée vers le service ambulatoire géré par le ministère de la Santé, payant et assuré par trois médecins de l'ex-Union soviétique. De nombreux patients refusaient d'être envoyés dans ce service et faisaient pression sur le personnel médical pour être soignés par MSF. Comme l'expliqua une des personnes interrogées : « Plus les patients donnent de la voix, plus ils ont de chances d'être reçus par le médecin de MSF. » Beaucoup considéraient cette discrimination injustifiée sur le plan médical comme la source de la plupart des problèmes rencontrés par le personnel de l'hôpital. En outre, comme le confia un médecin yéménite de MSF : « Nos employés, nos gardiens, nos infirmières et nos aides-soignantes font venir leurs amis et leur famille pour les soigner. Parfois nous refusons, nous les médecins, parfois non. »

Certains patients ne comprenaient pas pourquoi MSF assurait principalement des soins d'urgence, à l'exclusion par exemple des soins pour maladies chroniques ou des actes chirurgicaux non urgents¹⁴ et pourquoi ils devaient être orientés vers d'autres établissements où les soins étaient payants. Le fait que les médecins discriminent communément les patients en fonction de leur lieu d'origine, de leur famille et de leur affiliation tribale ajoutait encore à la tension. À quoi bon avoir un hôpital si l'on ne pouvait y être admis ?

14. Les services de maternité, de pédiatrie et de médecine pour adultes admettent des patients non urgents ; les malades atteints de leishmaniose et de rachitisme reçoivent également un traitement non urgent.

La configuration de l'établissement posait également problème, car elle contribuait à des tensions à l'intérieur et aux alentours de la maternité :

Le problème réside en partie dans le fait qu'il n'y a pas de salle d'attente à la maternité, le bâtiment est trop petit. Par conséquent, les familles attendent généralement à l'extérieur pendant les accouchements. Cela peut durer des heures, pendant lesquelles les familles, si la sage-femme ne prend pas le temps de sortir pour leur parler, restent dans l'ignorance¹⁵.

Une brève analyse des incidents auxquels le personnel de MSF fut confronté révèle leur extrême diversité, tant en termes d'origine que de manifestation. En fin de compte, les problèmes rencontrés par MSF à Amran entre 2010 et 2013 découlent pour la plupart d'une exigence très comparable à celle que l'organisation et les professionnels de santé rencontrent dans les hôpitaux du monde entier : celle d'une relation de qualité entre les patients et le personnel soignant. À l'hôpital de Khamer, MSF opérait dans un cadre où cette attente se heurtait à la réalité du terrain. La région environnante connaît un haut degré de violence qui semble globalement accepté, et l'intimidation fait partie intégrante de la régulation sociale. Cette étude montre que les organisations humanitaires ne doivent pas se considérer comme des victimes passives, ni percevoir les patients yéménites comme intrinsèquement dangereux.

Traduit de l'anglais par Anne Le Bot

15. Entretien avec une sage-femme expatriée, Amran.

Qabassin, Syrie

Une mission MSF en terre de djihad

Judith Soussan

Le 11 mai 2013, dans un courriel adressé à son équipe de coordination en Turquie, le coordinateur de projet de Qabassin annonçait l'ouverture de l'hôpital MSF le matin même : « Jusqu'ici tout va bien », résumait-il sobrement. Excès de modestie sans doute, car il y avait de quoi être fier : il s'agissait du premier hôpital monté par une ONG avec la présence d'expatriés qui soit situé au cœur de la zone tenue par l'opposition syrienne, et non collé à la frontière avec la Turquie à l'instar des autres projets alors gérés par MSF : l'hôpital d'Atma (MSF-France), à quelques kilomètres à vol d'oiseau de Reyhanli en Turquie, où était l'équipe de coordination, ou ceux de Bab al-Salama (MSF-Espagne), Bernas (MSF-Belgique) et Tall Abyad (MSF-Hollande). Il avait fallu six semaines d'intense réhabilitation pour faire d'un local vide ce lieu propre, bien équipé, avec un bloc opératoire, une maternité, une salle d'urgences, et vingt-cinq lits d'hospitalisation.

Le petit événement qu'était l'ouverture de l'hôpital de Qabassin n'eut pourtant pas l'attention méritée. Ce même jour en effet, une bombe explosait à Reyhanli, faisant cinquante et un morts et plus de cent cinquante blessés, tandis que la veille, à Atma, un expatrié suédois était violemment pris à par-

tie, accusé d'espionnage et menacé de mort par des hommes en armes. Il devait comparaître devant le tribunal islamique local. Par contraste, Qabassin apparaissait comme une sorte de havre : les membres de l'équipe sur place, tous nouvellement arrivés, faisaient pendant leurs heures de repos l'expérience d'un quotidien paisible, se promenant à pied dans le bourg, allant au marché, ou étant invités à boire le thé, et comprenaient mal les appels à la vigilance de la coordination. « Ils étaient trop à l'aise, ils avaient oublié où ils étaient », se souvient le chef de mission de l'époque. Car la guerre était bien là tout autour.

Ce chapitre raconte l'histoire de cette mission sous l'angle de la sécurité. Il s'intéresse aux regards et aux pratiques des membres de l'équipe de terrain (à commencer par les coordinateurs de projet, qui se succédèrent à un rythme soutenu), et de la coordination en Turquie avec laquelle ceux-ci furent en permanence en lien¹. Comment ces personnes ont-elles analysé leur situation, les risques existants, les événements au fur et à mesure de leur survenue ? Quelles attitudes ont-elles adoptées face aux dangers, depuis les règles et les procédures (instaurées, modifiées ou oubliées) jusqu'aux stratégies diverses en vue de « réduire l'exposition » ou d'« améliorer l'«*acceptance*»² », selon les expressions couramment utilisées ? Une attention particulière est portée aux moments de désaccords, dans lesquels s'affrontent et s'explicitent souvent les significations complexes mises par chacun derrière le mot « sécurité³ ».

1. Afin de réduire la confusion que peuvent induire les remplacements successifs, nous précisons en note la période pendant laquelle le coordinateur de projet ou chef de mission cités étaient présents.

2. Conformément à l'usage le plus courant au sein des équipes, nous utiliserons le terme anglais. Seule une minorité préfère parler d'«*acceptation*».

3. Pour l'examen de ces questions, nous avons consulté l'ensemble de la littérature produite par la mission de Qabassin : rapports de terrain («*sitrep*»), documents relatifs à la sécurité («*Security Guideline*») et surtout courriels quotidiens entre le terrain et la coordination. Par ailleurs, des

TROUVER SA PLACE DANS LA GUERRE (MI-2011-DÉBUT 2013)

Exploration (Comment se protéger des bombes ?)

Être présent dans la guerre civile syrienne au plus près des victimes sans faire courir des risques inconsidérés aux équipes ni trop transiger sur la qualité des soins : dès les premières tentatives d'intervention en Syrie à la mi-2011, c'est sous la forme de ce dilemme typique que MSF-France se posa la question de son positionnement opérationnel.

Il fallut ainsi bien des tâtonnements, de la patience, plusieurs missions exploratoires restées sans suite à cause de risques jugés excessifs, et enfin quelques rencontres déterminantes pour qu'en juin 2012 le premier projet de MSF-France puisse ouvrir, dans le village d'Atma. MSF y était « *embedded* », comme on dit : l'hôpital, la maison où logeaient les expatriés, leur sécurité, tout était assuré par un notable d'Atma très influent, médecin, et membre de l'une des brigades composant localement l'Armée syrienne libre (ASL). De la patiente stratégie mise en œuvre pendant les mois de prospection et d'approche dans un contexte de forte suspicion d'espionnage envers les étrangers demeurerait un mot d'ordre : faire « profil bas ».

Le projet d'Atma ouvert, les artisans de la mission Syrie cherchaient à se rapprocher des zones les plus touchées par la guerre. Le responsable des urgences avait notamment les yeux rivés sur Alep, coupée en deux, avec une zone gouvernementale et une zone tenue par l'ASL, et constamment bombardée. Mais après une mission exploratoire, en août 2012, on renonça à l'idée d'y établir une présence expatriée, jugée trop

entretiens ont été menés entre janvier et juin 2015 avec plus d'une vingtaine d'acteurs du terrain, de la coordination et du siège parisien. Qu'ils soient remerciés pour leur disponibilité et leur confiance. On n'entendra pas ici la voix du personnel syrien de l'équipe, bien qu'il eût été passionnant d'avoir accès à leur regard sur les situations, les décisions prises, les attitudes des uns et des autres. Cela n'a pas été possible pour des questions de faisabilité.

risquée en raison notamment du ciblage des hôpitaux de campagne par l'armée loyaliste⁴. L'automne 2012 vit avorter deux autres tentatives d'intervention. À Kafr Ghan, près de la frontière turque, un projet hospitalier monté en partenariat avec des médecins syriens dut fermer au bout de trois semaines en raison de désaccords profonds entre les médecins syriens et MSF sur la gestion de l'hôpital. Puis à Al-Bab, ville de cent trente mille habitants à une trentaine de kilomètres d'Alep, sur la route d'évacuation de ses blessés : alors que le projet était très avancé, une série de bombardements frappa la ville à répétition en janvier 2013 et la coordination fit évacuer l'équipe en Turquie. « Je leur ai dit : "Nous sommes comme les Syriens, nous ne sommes pas protégés. Il nous faut donc trouver un endroit plus sûr" », se rappelle le chef de mission⁵.

La base de données qu'il avait créée montrait que, parmi les localités situées dans un rayon d'une dizaine de kilomètres autour d'Al-Bab, la petite ville de Qabassin n'avait jamais été bombardée. L'équipe avait par ailleurs entendu que la ville de vingt mille habitants, caractérisée par sa population mixte (Kurdes et Arabes), comptait une proportion non négligeable de personnes favorables au régime. Contrairement à Atma où paraient des islamistes étrangers en noir dans leurs pick-up, aucun groupe militaire n'y avait de présence visible. Pour toutes ces raisons, disait-on, Qabassin était épargnée par les troubles et les bombardements du régime. Le 27 janvier, soit dès le lendemain de leur évacuation, deux membres de la petite équipe s'y rendaient.

4. Finalement, c'est MSF-Espagne qui ouvrira en juillet 2013 un projet en banlieue d'Alep, dans la « cité industrielle ».

5. Entretien avec le chef de mission présent de janvier à juin 2013, 17 juin 2015.

Ouverture (Comment se faire accepter ?)

Les membres de l'équipe entreprirent de prolonger le travail d'identification et de rencontre des interlocuteurs clés effectué pendant les deux mois qu'ils avaient passés à Al-Bab. Outre les représentants des grandes familles, ils avaient rencontré ceux des jeunes institutions de la révolution : le conseil local, sorte d'administration civile chargée notamment de la santé, et la cour islamique, qui s'occupait des questions de justice et de police. Le coordinateur de projet avait également vu les représentants de groupes politico-militaires locaux : brigades affiliées à l'Armée syrienne libre, groupes islamistes tels Ahrar al-Sham (« Libres du Sham ») ou le Front al-Nosra, tous deux affiliés à Al-Qaïda. Tout en maintenant ces contacts à Al-Bab, ils se familiarisèrent avec le petit monde de Qabassin. Ils connurent les notables locaux, membres pour certains du conseil local (la ville ne possédait pas alors de cour islamique), les représentants du parti kurde affilié au Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK⁶). « Du thé, c'est vrai que j'en ai bu beaucoup à cette période... », sourit le coordinateur de projet.

Les concepteurs du projet de Qabassin souhaitèrent se démarquer du projet d'Atma – ne pas être à la merci d'un protecteur – comme de celui mort-né de Kafr Ghan – ne pas partager la gestion avec d'autres. L'hôpital serait donc « 100 % MSF ». Pour les activités, en revanche, le projet ressemblerait aux précédents : la chirurgie en serait le cœur afin de prendre en charge les blessés qui arriveraient d'Alep *via* Al-Bab. On décida d'y adjoindre une offre de soins médicaux et chirurgicaux destinés à la population générale avec, selon les documents rédigés à l'époque, un objectif essentiellement tactique : ne pas apparaître comme un hôpital pour combattants et minimiser ainsi le risque d'être ciblé par les bombardements du régime ; obtenir

6. « Sitrep Bravo [Qabassin] », semaines 7-8, 15-28 février 2013.

une meilleure « acceptation de la part de la communauté⁷ » en apaisant ses éventuelles inquiétudes quant aux risques associés à l'installation d'un hôpital dans la ville, et en lui proposant des services (tels les soins materno-infantiles ou les consultations externes) répondant à ses probables attentes. L'autre volet important du projet serait l'identification de petites structures médicales situées plus près des combats (y compris à Alep, auquel on ne renonçait pas) et que MSF pourrait soutenir au gré de l'évolution de la situation. Ces activités dites « périphériques » permettraient également de drainer des malades et blessés vers l'hôpital de Qabassin et de suivre l'évolution des besoins associés aux dynamiques politico-militaires locales.

Tandis que progressaient les préparatifs, l'équipe mit par écrit une analyse des risques et des règles de sécurité précises. Selon le « Security Guideline » validé en mars 2013, les principaux risques affectant Qabassin étaient liés au trafic routier et à l'« impact psychologique », c'est-à-dire au stress⁸. À côté de ces dangers à probabilité « forte », les bombardements et tirs croisés étaient associés à une probabilité « moyenne » et le risque lié aux armes chimiques à une probabilité « faible à moyenne ». Quant au risque d'enlèvement, il se voyait attribuer – en dépit du kidnapping le 13 mars de deux membres de l'ONG Acted à Atma – une probabilité « faible », « car nous sommes bien connus dans la communauté et bien acceptés⁹ ».

Les règles de sécurité comportaient des procédures classiques, par exemple pour les mouvements : en voiture, porter la ceinture de sécurité, avoir sur soi ses documents, laisser le chauffeur syrien gérer la relation avec les personnes tenant un check point ; à pied, avoir noté préalablement sa destination sur un tableau, ne pas se déplacer seul ni de nuit. S'y ajoutaient

7. « Sitrep Bravo », semaines 3-4, janvier 2013.

8. « Security guideline », annexe 3, « Risk analysis Bravo », 26 mars 2013.

9. « Security guideline », annexe 2, « Rules Bravo », 26 mars 2013.

des prescriptions de comportement particulièrement précises et strictes :

1. Avoir *un comportement correct avec le personnel/les gens* est la toute première étape en termes de sécurité. Ne pas crier, ne pas s'adresser agressivement aux gens. [...] *Pas de flirt/relation sexuelle entre expat/national*. 2. Rire à voix haute peut donner l'impression que vous êtes sous l'emprise de l'alcool. [...] 4. *AUCUN CONTACT PHYSIQUE* entre hommes et femmes (pas de poignée de main, etc.). [...] *AUCUNE photo*, car cela peut nous faire passer pour des espions/journalistes¹⁰.

Les femmes ne doivent pas fumer en public. [...] L'alcool, les drogues, la marijuana ne doivent être ni consommés ni même mentionnés avec les Syriens. Ne pas parler de sujets politiques ou religieux. Tenue correcte à l'extérieur de l'hôpital à tout moment (hommes = pas de short, femmes = couvrir la tête, les bras, les formes, les jambes¹¹).

Il s'agissait en somme d'une déclinaison concrète de la nécessité de faire profil bas sur laquelle tous s'accordaient et dont découlerait une meilleure « *acceptance* », ainsi que l'indiquait la formule qui venait conclure ces prescriptions : « meilleure *acceptance* de la communauté = sécurité accrue ». On notera au passage que cette notion, introduite à MSF par le truchement des manuels de sécurité¹², était utilisée couramment par les membres de la mission pour désigner des pratiques et attitudes extrêmement variées : ne pas fumer en public, mettre en place des soins de santé maternelle ou rencontrer les autorités locales.

Début mars, alors que devaient commencer les travaux d'aménagement de l'hôpital, un incident fit craindre qu'à nouveau il faille renoncer : une délégation d'habitants de Qabassin

10. « Memo secu Bravo », résumé de règles joint au « Security guideline », 26 mars 2013.

11. Annexe 2 du « Security guideline ».

12. Voir le chapitre 5, p. 135.

fit connaître au coordinateur de projet son opposition à l'ouverture d'un hôpital de crainte que la ville, jusqu'ici épargnée, ne devienne la cible des bombardements du régime. Avec en tête l'échec du projet de Kafr Ghan, ouvert précipitamment, le coordinateur de projet veilla à prendre le temps de comprendre et de s'assurer de ses soutiens : entre le 9 et le 16 mars, il multiplia les réunions. Il en ressortit que la plainte était autant motivée par la peur que par des frustrations nées de la « distribution » inégale des bénéfices que les grandes familles allaient tirer du projet de MSF. Avec une semaine de retard, les travaux purent commencer, ainsi que le recrutement. Confortée par l'incident dans son idée d'organiser un processus de sélection aussi objectif et transparent que possible, l'équipe conduisit trois cents entretiens, du chirurgien jusqu'aux personnes chargées du ménage. Dans le même temps, elle veilla à respecter un équilibre entre les différentes familles et appartenances pour les postes ne nécessitant pas de compétences spécifiques.

UNE PAISIBLE PETITE VILLE ?

Réseau I (Comment et pourquoi construire un réseau de contacts)

Après l'ouverture de l'hôpital le 11 mai 2013, l'équipe médicale s'absorba dans le développement des activités. Si Qabassin demeurait calme, les bombardements ainsi que le largage de tonnes bourrés de TNT par des hélicoptères du régime étaient en revanche quotidiens dans le gouvernorat d'Alep. Des rumeurs d'utilisation d'armes chimiques ailleurs dans le pays revenaient périodiquement. Ce fut d'ailleurs cette question spécifique qui motiva la visite en Syrie du tout nouveau (et tout premier) référent sécurité de MSF en mai 2013.

Dans ce contexte, un différend grandissait de jour en jour entre le chef de mission et le nouveau coordinateur de projet

arrivé mi-avril. Le premier se plaignait d'un « manque de visibilité » sur le contexte, qu'il attribuait à une communication insuffisante de la part du coordinateur de projet¹³. Aussi lui demandait-il de prouver, notamment par l'usage d'outils et de procédures, qu'il prêtait une attention suffisante à la sécurité. Un « contact sécu » matin et soir fut instauré, et les accrocs dans sa mise en œuvre donnèrent lieu à des tensions¹⁴. Le chef de mission reprocha au coordinateur de projet de ne pas utiliser les outils de suivi (la base de données des incidents qu'il avait créée ; le tableau de suivi des mouvements qui permettait de savoir où était chaque membre de l'équipe). Surtout, il lui demanda d'affiner sa description du contexte et d'améliorer son travail de « réseau » : connaître les gens qui tenaient les check points et avoir leurs numéros de téléphone, maintenir le lien avec les différents acteurs, rencontrer les nouveaux venus – car outre le Front al-Nosra, déjà présent aux abords de Qabassin, d'autres groupes salafistes commençaient en juin 2013 à installer leurs bureaux. « Il faut que tu communique, que tu construises ton réseau », lui dit le chef de mission. Dans le contexte syrien d'« espionnite » aiguë et en l'absence de sujet spécifique à discuter, le coordinateur de projet pour sa part était convaincu qu'il était préférable de s'abstenir :

Il y a quelque chose qui m'est apparu nécessaire : arrêter de poser trop de questions aux gens. [...] C'est ma conviction. Je trouve parfois déplacée la manière [qu'on a de] débarquer chez les gens et leur poser des questions... [...]

13. Entretien avec le chef de mission (janvier-juin 2013), 17 juin 2015, et le chef de mission adjoint (présent en juin 2013), 6 février 2015.

14. Échange de courriels entre le coordinateur logistique basé en Turquie et le coordinateur de projet des 4 juin, 6 juin, 9 juin, etc. Un tel contact n'avait pas été établi auparavant, à l'ouverture du projet : « À quoi bon ? de toute façon on se parlait tout le temps », rapporte le premier coordinateur de projet de Qabassin (décembre 2012-avril 2013).

Et puis, il y a des choses que je sais [du fait d'être musulman] concernant les gens un peu conservateurs, radicalistes (*sic*) : tu es un hôte, moins tu leur poses de questions, plus tu as de chances d'être accepté¹⁵.

De même aux check points : « Notre laissez-passer fonctionnait partout : si on nous laissait passer, pourquoi poser des questions ? » Il lui semblait plus approprié d'observer, de « solidifier [son] entourage direct », composé de trois ou quatre contacts réguliers auprès desquels il avait eu confirmation que « si [l'équipe] restait dans les clous, personne ne [la] toucherait ». Loin de se résoudre avec le départ du chef de mission fin juin, le différend s'aggrava au contraire avec son remplaçant, particulièrement porté sur la documentation du contexte politique et militaire.

Inquiétudes (Comment interpréter les informations ?)

Tandis que des rumeurs concernant une grande « bataille d'Alep » circulaient depuis fin mai, ce furent en réalité les tensions et incidents au sein même des forces d'opposition qui marquèrent les mois de juin et juillet : altercations entre forces kurdes de Qabassin et forces de police diligentées par la cour islamique d'Al-Bab, suivies d'une prise de contrôle provisoire de la ville par le parti kurde lié au PKK ; explosion d'une bombe dans la base du Front al-Nosra à l'entrée de Qabassin. On notait également des échauffourées à des check points entre brigades de l'ASL et combattants d'un groupe apparu récemment dans le paysage, dont on savait qu'il émanait d'Al-Qaïda en Irak et n'était pas en très bons termes avec le Front al-Nosra : l'État islamique en Irak et au Levant (EIL¹⁶).

15. Entretien avec le coordinateur de projet présent d'avril à juillet 2013, 17 juin 2015.

16. C'est en juin 2014 que l'EIL prendrait son nom actuel d'« État islamique » (EI).

Fin juillet, le coordinateur de projet rapportait ces troubles et notait que si Qabassin était à présent « vraiment calme », en revanche, plus au nord, à Jarabulus, des groupes islamistes dont l'EIL et le Front al-Nosra annonçaient leur intention de « mettre en place un État islamique » et avaient « déclaré que les ONG étrangères [étaient] infidèles et, de ce fait, pas les bienvenues en Syrie ». Il précisait : « À Qabassin, nous avons tous ces groupes¹⁷. »

Le 30 juillet, il terminait sa mission. Une semaine plus tard, un nouveau coordinateur de projet – le troisième, montage du projet inclus – arrivait. Il jugea d'emblée très préoccupante la situation qu'il découvrit, contrastant fortement avec l'impression tirée de son briefing à Paris. Outre les tensions croissantes entre les différents groupes d'opposition, deux sérieux incidents s'étaient produits en quelques jours. Aux abords de Qabassin, la voiture qui ramenait l'administrateur depuis la frontière turque à son retour de vacances s'était fait braquer par des hommes en armes. Après avoir semble-t-il hésité à enlever l'administrateur, ils étaient finalement partis avec les paies de fin de mois qu'il rapportait avec lui. Et à Alep, une voiture de MSF-Espagne avait été interceptée par un groupe armé : ses occupants (un logisticien syrien de MSF et deux personnes extérieures, présentées comme un prestataire de services turc et sa compagne américaine) étaient toujours détenus.

Mi-août, dans les courriels désormais très fournis qu'adressait le terrain à la coordination, un sujet d'inquiétude chassait l'autre : impréparation de l'équipe à une éventuelle attaque chimique, nouvelles déclarations anti-ONG étrangères à Jarabulus de la part de l'EIL, rumeurs concernant un groupe pratiquant des kidnappings ciblant les Britanniques... Le coordinateur de projet fit part à la coordination de son souhait de réduire immédiatement la taille de l'équipe expatriée. Le chef de mission était d'accord, sans toutefois partager son empressement. Les 15 et 16 août, des affron-

17. « Sitrep Bravo », semaines 26-27, 25 juillet 2013.

tements eurent lieu en différents endroits du Nord syrien entre forces kurdes et ASL/islamistes. Le 17 août, c'est à Qabassin que des combats se produisaient. Le soir, le coordinateur de projet écrivait au chef de mission : « Tout le monde est en sécurité à la maison. [...] L'EIIL contrôle désormais la ville¹⁸. »

UNE MISSION DE MSF
DANS « LES GRIFFES DE L'ÉTAT ISLAMIQUE EN IRAK
ET AU LEVANT »

Le premier contact avec l'EIIL eut lieu à l'hôpital de MSF où se présentèrent quelques combattants à l'issue des combats de ce 17 août. Deux étaient blessés, un troisième venait pour une douleur à l'estomac : « Quand nous lui avons demandé de retirer sa veste, il nous a dit qu'elle était explosive et qu'il ne pouvait l'enlever¹⁹. »

Les combats avaient duré une journée. Dès le 18 août, le calme était revenu. À la maison MSF, le coordinateur de projet et la médecin en charge de la supervision des activités médicales²⁰ entreprirent d'avoir un entretien avec chaque expatrié. Étaient-ils volontaires pour rester dans un contexte où « désormais Al-Qaïda, en l'occurrence un de ses affiliés, l'EIIL, accédait aux pleins pouvoirs à Qabassin²¹ » ? Neuf des quatorze membres de l'équipe décidèrent de quitter la mission²² ; le 19 août ils étaient en Turquie. L'arrivée de l'EIIL avait ainsi

18. Courriel du coordinateur de projet au chef de mission, 17 août 2013.

19. Rapport de fin de mission du coordinateur de projet présent en août et septembre 2013.

20. Que nous désignerons dans la suite du texte par l'expression « médecin référente », en usage à MSF.

21. Rapport de fin de mission du coordinateur de projet présent en août et septembre 2013.

22. Tard dans la nuit après avoir entendu chacun, ils s'appliquèrent l'exercice à eux-mêmes puis s'interviewèrent mutuellement, afin de ne pas

permis au coordinateur de projet de réaliser de façon drastique son souhait de réduire l'équipe.

À Qabassin demeuraient cinq expatriés, qui n'excluaient pas de suivre sous peu le même chemin que les autres : « Qu'est-ce qu'on attend ? Qu'ils commencent à exécuter nos patients contre le mur derrière l'hôpital ? », questionnait l'infirmière²³. Avec la coordination s'échangeaient des pronostics divergents : selon un membre du personnel syrien, « ils veulent mettre en place l'État islamique à [Qabassin] », rapportait le coordinateur de projet. « Cela n'exclut pas obligatoirement la présence de MSF, répondait le chef de mission, ça dépend du niveau de tolérance du groupe en général puis du commandant sur place. » À quoi le coordinateur de projet rétorquait : « Peux-tu me donner un exemple où ils ont l'exclusivité du pouvoir, proclamé l'État, et où des gens comme nous sont longtemps tolérés²⁴ ? » Se référant à ses vingt-cinq ans d'expérience à MSF (dont huit à sa présidence), le coordinateur de projet n'était pas porté à l'optimisme. Les recherches qu'il effectua confirmèrent ce sentiment : « J'ai regardé leurs comportements de ces dernières années dans la presse en ligne. C'est juste la plus meurtrière des branches d'Al-Qaïda du point de vue des civils », écrivait-il quelques jours plus tard²⁵.

Le 19 août néanmoins, le nouveau représentant de l'EIL à Qabassin rendait visite au coordinateur de projet, l'assurait que MSF pouvait rester et travailler en toute sécurité, et consentait à confirmer cet engagement par écrit :

préjuger de leurs décisions respectives (discussions avec le coordinateur de projet, mars 2015).

23. Entretien avec le coordinateur de projet (août-septembre 2013), 23 juin 2015.

24. Échange de courriels entre le coordinateur de projet et le chef de mission, 19 août 2013.

25. Courriel du coordinateur de projet au chef de mission, 25 août 2013. En plus de la consultation d'Internet, le coordinateur de projet demanda à la médecin référente de l'initier à l'utilisation de Twitter afin de pouvoir suivre les déclarations et rumeurs qui y circulaient.

Au nom d'Allah le Bienfaisant, le Miséricordieux,
Louanges à Allah, paix et bénédictions sur son prophète
Mahomet.

À partir de maintenant, l'hôpital de MSF continue à traiter tous les cas, sans partialité envers aucune partie. MSF consulte l'État islamique à Qabassin en cas de problème dans l'hôpital. L'État islamique prend la responsabilité de protéger l'hôpital si un danger devait survenir. Tous les médecins, hommes et femmes, continuent à travailler dans l'hôpital²⁶.

Réseau II (Que signifie « boire le thé » ?)

MSF avait également reçu des soutiens écrits spontanés de la part d'interlocuteurs importants tels le conseil local ou la cour islamique d'Al-Bab, dont les divers membres voyaient d'un œil méfiant la prise de pouvoir de l'EIIL à Qabassin. Le coordinateur de projet avait dès son arrivée multiplié les rencontres, jusqu'à établir des relations d'ordre amical avec certains contacts – un juge militaire de la cour d'Al-Bab, lié au groupe islamiste Ahrar al-Sham, un notable de Qabassin membre de l'ASL... –, qui parfois se présentaient spontanément à la maison pour discuter. « Je n'ai pas vraiment créé de nouveaux contacts, mais je les ai peut-être traités différemment », explique le coordinateur de projet²⁷. Ainsi, lorsque le conseil local ou la cour islamique le sollicitaient par exemple pour un soutien matériel à des déplacés, il répondait : « D'accord, on va aller voir cela », et « [ils] passai[en]t comme ça des bouts de journée ensemble. » Aux yeux du coordinateur de projet, il ne s'agissait pas là de sécurité, mais du projet. Toutefois, ces moments permettaient une meilleure compréhension de la situation – des besoins, des

26. Lettre de l'EIIL, courriel du coordinateur de projet au chef de mission, 20 août 2013.

27. Entretien avec le coordinateur de projet présent en août-septembre, 23 juin 2015.

dynamiques politiques –, qui constituait bien selon lui « l'étape numéro un de [l]a sécurité ». Soirées ou vendredis après-midi furent également partagés avec ces contacts. Dans ces contextes plus informels, « on ne jouait pas aux neutres ». On échangeait, on les écoutait « raconter les débuts de la révolution... »

Dans les normes de politesse en Syrie, quand c'est toi qui te déplaces, tu marques un point. [...] Si tu réponds à une invitation, tu honores ton hôte. Ça crée un lien, où tu peux solliciter toi-même, être sollicité, c'est du donnant-donnant : est-ce que tu veux t'inscrire dans une économie d'échange ? Dans ce cas-là il faut bien créer des liens, en connaissant les codes de politesse [...] Et effectivement les gens te demandent des services, mais toi-même tu n'arrêtes pas d'en demander ! Cela fonctionnait dans les deux sens, et c'est absolument indispensable que ça fonctionne²⁸.

Saisissant contraste avec la position de son prédécesseur :

Je ne vais pas manger chez les gens. Tu sais, il faut faire attention quand tu acceptes une invitation. Parfois c'est du donnant-donnant, et je ne veux pas tomber dans ce piège-là. Donc je les remercie d'être [invité], et voilà, on se respecte. Il faut garder ses distances – je peux boire le thé avec eux au bureau, discuter à l'hôpital, dans la rue, sans être obligé d'entrer chez eux. Et comme on ne savait pas comment la situation allait évoluer... en arabe on dit : « N'oublie pas que tu as mangé le sel chez moi. » [...] C'était lié au fait d'être coordinateur de projet. Je voulais qu'il y ait cet espace qui me permette de dire le jour où il y a un truc : « Je ne te dois rien et tu ne me dois rien²⁹. ».

Ainsi, derrière l'expression consensuelle de « boire le thé » se déployaient des pratiques à l'opposé les unes des autres.

28. *Ibid.*

29. Entretien avec le coordinateur de projet présent d'avril à juillet 2013, 17 juin 2015.

Désaccords sur l'analyse

Malgré les assurances obtenues de ses contacts et de l'EIL, le coordinateur de projet restait préoccupé par l'avenir du projet. Que coordination en Turquie et siège parisien aient l'air plutôt rassurés indiquait à ses yeux qu'ils ne prenaient pas la mesure du danger. Ce fut notamment le cas à propos de plusieurs questions de ressources humaines. Le remplacement de l'administrateur, seul arabophone et musulman parmi les expatriés et pilier en termes de contacts et de recueil d'informations du fait de ses liens au sein du petit monde de Qabassin, fut au cœur d'âpres discussions. À la coordination qui souhaitait qu'il termine sa mission comme prévu fin août, le coordinateur de projet opposait que l'administrateur était disposé à rester davantage et que son départ mettrait sérieusement en danger la mission. Les questions du nombre et du profil des expatriés suscitérent d'autres désaccords. Alors que l'équipe était remontée à neuf personnes afin de reprendre les activités chirurgicales, Paris souhaitait envoyer d'autres expatriés, ainsi que des visiteurs du siège. Enfin, un médecin américain arrivé fin août déclara au détour d'une conversation être juif. On lui demanda une discrétion absolue sur ses origines – déjà début août, avant même l'arrivée de l'EIL, le coordinateur de projet avait dû renvoyer un médecin sri lankais ayant créé l'émoi parmi le personnel et les patients de la salle d'urgence en révélant qu'il était bouddhiste³⁰.

Au milieu de ces préoccupations, on apprenait le 21 août le bombardement à l'arme chimique de la Ghouta (banlieue de Damas) par le régime : se concrétisait de façon spectaculaire une menace ayant occupé les esprits depuis plusieurs mois. Le terrain demanda à la coordination l'envoi de traitements

30. « Être bouddhiste, pour certains des groupes qu'il y a dans le paysage, c'est vraiment comme être yézidi... [...] ça peut dégénérer. » Entretien avec le coordinateur de projet, 23 juin 2015.

pour faire face à un éventuel afflux de patients contaminés et répondre aux demandes des responsables sanitaires du conseil local, très inquiets. Il fut particulièrement choqué qu'on lui réponde dans un premier temps que son stock, prévu pour quelques dizaines de patients, suffisait. Par ailleurs, il fallait se préparer à l'éventualité – certes mince à leurs yeux – d'une attaque chimique contre Qabassin ou Al-Bab. Or les dispositifs de protection (combinaisons, masques, gants, bottes) étaient un casse-tête organisationnel, car difficiles d'utilisation, encombrants et coûteux. Un choix avait donc été fait par l'institution : le terrain disposait d'un peu plus d'équipements protecteurs que d'expatriés. Cette implicite hiérarchie des vies à protéger (que ferait-on des employés, de leurs familles, des patients ?) fut difficile à accepter pour plus d'un³¹.

Ajustements (Comment justifier la présence au regard des risques ?)

« Nous sommes invités par l'EIIL à continuer à travailler à Qabassin avec une équipe internationale. Ce qui est à la fois dangereux et peu utile³² », jugeait le coordinateur de projet à l'aune de l'activité de l'hôpital. Le nombre d'accouchements lui semblait faible (dix par semaine en moyenne) ; l'hôpital recevait très peu de blessés, la plupart étant pris en charge dans les hôpitaux de campagne créés par différents groupes militaires (l'EIIL avait également sa structure, dont on ignora toujours la localisation). Ainsi l'essentiel des procédures au bloc opératoire concernait des cas de brûlés (vingt-quatre nouveaux cas par semaine en moyenne), y compris des cas très graves dont le coordinateur de projet pensait qu'ils seraient mieux pris en charge en

31. « J'imaginai plein de monde taper à la porte en train de crever », se souvient le kinésithérapeute d'Atma, où la question se posa de façon similaire (entretien, 11 février 2015).

32. Courriel du coordinateur de projet au chef de mission, document joint, 23 août 2013.

Turquie qu'à l'hôpital géré par MSF. Aussi proposait-il de « sortir l'équipe internationale des griffes de l'EIIL avant que cela ne se termine mal », de déplacer le projet à Al-Bab (où existait un équilibre des forces qu'exprimait la composition de la cour islamique) et de transférer la responsabilité de l'hôpital de Qabassin au personnel national³³. « Je n'étais pas d'accord ! », se souvient le président de MSF. Responsable des urgences au moment du montage du projet d'Atma, il était toujours en contact avec des commandants militaires rencontrés à l'époque, dont un djihadiste tchéchène, membre alors des Mouhajirine (« Exilés »), devenus une branche importante de l'EIIL. Ce dernier lui avait renouvelé l'assurance que MSF n'était pas en danger à Qabassin³⁴. Quant au chef de mission, il contestait que le bilan de Qabassin fût si mauvais, mais donnait son feu vert au coordinateur de projet pour explorer plus avant les propositions de réorientation.

En attendant, l'équipe entreprit de rendre plus satisfaisant le rapport entre risques et activités en développant ces dernières. Arrivé début août, le médecin chargé des activités périphériques fut encouragé par le coordinateur de projet à évaluer des localités accueillant des déplacés – déjà visitées par son prédécesseur mais n'ayant pas donné lieu à une intervention –, telle As-Safirah, au sud de Qabassin. Dans cette zone constamment bombardée, abandonnée de tous, se mirent en place de petites opérations de distribution de matériel médical, tentes et produits de première nécessité qui donnèrent à l'équipe la sensation d'être « là où il faut³⁵ ».

33. Courriel du coordinateur de projet au chef de mission, 25 août 2013. Deux semaines plus tard, d'importants troubles à Al-Bab impliquant plusieurs groupes politiques dont l'EIIL (en train de s'y implanter fortement) rompirent l'équilibre des forces, diminuant en conséquence l'attrait de cette option.

34. Entretien avec le président de MSF (ex-responsable des urgences), 20 mai 2015.

35. Entretien avec le médecin chargé des activités périphériques, 28 janvier 2015 ; discussion informelle avec le coordinateur de projet, mars 2015.

La procédure pour les mouvements vers As-Safirah consistait en un contact la veille avec les interlocuteurs syriens sur place (un médecin et le responsable des déplacés), puis la collecte d'informations le matin même, *via* Twitter notamment. Si le mouvement était décidé, le médecin de MSF retrouvait les deux Syriens à l'entrée de la zone bombardée. « Tu ne t'éloignes pas du gars qui a le talkie-walkie. Il a les informations militaires en temps réel », lui avait donné pour consigne le coordinateur de projet³⁶. Le médecin de MSF s'exposait là à des risques que « dans l'absolu », disait-il, il n'était pas prêt à prendre. « Je me réservais une heure chaque vendredi pour me demander si cela valait le coup d'être là », confie-t-il. Chaque semaine, il répondait par l'affirmative. Ainsi, c'était paradoxalement en augmentant le volume d'activité et en menant des opérations plus risquées, mais plus pertinentes aux yeux de l'équipe, que les dangers identifiés devenaient acceptables.

La cohésion de celle-ci à ce moment joua sans doute un rôle dans sa capacité à prendre ces risques : le coordinateur de projet partageait quotidiennement avec ses collègues le contenu de ses rencontres, mais aussi ses interprétations et ses doutes. Selon la médecin référente, cette approche différait de celle du précédent coordinateur de projet, pour qui « personne n'a[vait] le droit de s'impliquer dans la sécurité parce que c'[était] son rôle. [...] Cela donnait un peu le sentiment qu'il ne voulait pas parler de sécurité pour ne pas inquiéter les gens : "laissez-moi me préoccuper de la sécurité, et inquiétez-vous des problèmes médicaux." » Or, et c'est une constante dans les témoignages, c'est bien en étant davantage informés des dangers qui les entouraient que les membres de l'équipe se sentaient plus « à l'aise » : ils avaient alors le sentiment que les risques étaient mesurés, pris en considération, et pouvaient observer les efforts

36. Discussion informelle, 20 janvier 2015. « Je n'ai jamais vu la sécurité comme liée au positionnement géographique, précise-t-il. La question, c'est de trouver le bon réseau. »

déployés afin de les minimiser autant que possible. Sans doute aussi appréciaient-ils de pouvoir, en sachant à quoi ils s'exposaient, juger par eux-mêmes si cela en valait la peine.

Par ailleurs, le quotidien de l'équipe n'avait pas été affecté par la prise de pouvoir de l'EIIL. Ses hommes s'étaient faits discrets, laissant le conseil local et la cour islamique de Qabassin continuer à gérer les affaires courantes. Hormis la destruction du tombeau d'un saint soufi, l'EIIL n'avait pas eu de geste hostile aux coutumes locales ni pris de mesures allant à leur rencontre. Les expatriées femmes, portant déjà voile et robe longue, n'eurent pas à modifier leur tenue. Et le coordinateur de projet, qui avait interdit les mouvements à pied au lendemain de la prise de Qabassin, jugea fin août qu'il était temps de mettre fin au « syndrome du bunker » et d'encourager les expatriés à sortir, se socialiser³⁷. Eu égard à son expérience des groupes djihadistes, il pensait toutefois que la « lune de miel » entre l'État islamique en Irak et au Levant et MSF serait de courte durée. Après cette phase de séduction de la population et donc de respect envers MSF viendrait le temps de la « dégradation³⁸ ». Mais comment anticiper l'instant où cela deviendrait beaucoup trop dangereux ?

D'UNE GARANTIE L'AUTRE : INCIDENTS, NÉGOCIATIONS, RUPTURE

Lignes rouges (Qu'est-ce qu'un incident grave ?)

Le 2 septembre, un chirurgien syrien du projet de Bab al-Salama était enlevé en pleine nuit dans la maison réservée au personnel syrien de MSF-Espagne. Il fut torturé et assassiné.

37. « Sitrep Bravo », août 2013.

38. « MSF au pays d'Al-Qaïda », document attaché à un courriel du coordinateur de projet au chef de mission, 23 août 2013.

Aucun groupe ne revendiqua le meurtre, mais il ne faisait pas de doute pour les responsables de MSF-Espagne que celui-ci était lié aux positions ouvertement athées prises par le chirurgien³⁹ : il s'agissait d'une affaire personnelle qui ne visait pas l'association « en tant que telle », conclut la section espagnole⁴⁰. D'importantes tensions entre sections MSF s'ensuivirent. À Qabassin, à Reyhanli et à Paris, au diapason pour une fois, on s'indigna que, comme lors de l'interception d'une de ses voitures et de l'enlèvement de ses occupants kidnapping du mois d'août à Alep, la section espagnole semblât rechigner à communiquer aux autres les éléments en sa possession (ou à défaut ses hypothèses sur les auteurs de l'acte). Par ailleurs, l'équipe expatriée de Bab al-Salama avait été évacuée sans que les autres projets de MSF en soient informés, ce qui témoignait selon le coordinateur de projet de Qabassin d'un manque total d'égards « pour les équipes sur le terrain qui attendent de l'info pour assurer leur sécurité⁴¹ ».

Le 19 septembre, l'EIIL s'emparait d'Azaz, faisant passer le projet de Bab al-Salama de MSF-Espagne sous son contrôle⁴². Le 25 septembre, enfin, on apprenait sur le terrain que depuis une semaine se multipliaient sur les réseaux sociaux les réactions à un tweet émis le 18 par un membre de l'EIIL montrant la photo d'un expatrié de MSF et affirmant : « #ISIS⁴³ publie

39. Il avait même fait l'objet d'une fatwa par un groupe affilié à l'ASL, et envoyé en Turquie par MSF-Espagne ; au bout de deux mois, souhaitant rentrer et affirmant que la fatwa avait été levée sous conditions de comportement conforme, il était revenu – mais il apparaissait qu'il avait continué d'afficher ses convictions athées sur Facebook.

40. Rapport d'incident, MSF-Espagne, 7 septembre 2013.

41. Courriel du coordinateur de projet au chef de mission, 7 septembre 2013.

42. C'était ainsi le quatrième projet de MSF sous l'autorité de l'EIIL, avec Qabassin (MSF-F, gouvernorat d'Alep), Tall Abyad (MSF-Hollande, gouvernorat de Raqqa) et Bernas (MSF-Belgique, gouvernorat d'Idlib, passé sous le contrôle de l'EIIL le 26 août).

43. Acronyme anglais de l'État islamique en Irak et au Levant.

une carte des bases des médecins espions missionnaires qui travaillent pour MSF. » Les membres de MSF qui relayaient l'information recommandaient de ne pas réagir. « Il est facile de décider de ne pas répondre quand ce n'est pas toi qui es exposé », commenta le coordinateur de projet excédé, qui proposait une contre-campagne sur les réseaux sociaux en publiant notamment les lettres de soutien de l'EIIL à MSF⁴⁴. Sa mission s'achevait quelques jours plus tard.

Le 12 octobre, après un intérim de dix jours, un nouveau coordinateur de projet arriva pour un mois. Le 13, un sérieux incident se produisit au bloc opératoire de l'hôpital : parmi des blessés amenés à la suite d'une altercation avec des hommes de la cour islamique d'Al-Bab venus les arrêter, trois furent emmenés par ceux-ci afin d'être jugés. Deux d'entre eux décédèrent dans les jours qui suivirent, faute de soins appropriés ; le corps du troisième, exécuté par balle, fut ramené à l'hôpital de MSF le 18 octobre par les hommes de la cour islamique.

S'amorça alors entre le coordinateur de projet et la coordination en Turquie un dialogue de sourds portant sur la signification de l'incident et la manière dont MSF devait réagir. Pour le coordinateur de projet, les hommes de la cour islamique, qui n'avaient pas été agressifs, avaient « simplement fait ce qu'ils avaient à faire en fonction de leur objectif ». « Aucun de nous n'est à l'aise avec cela, mais nous sommes conscients que nous ne pouvions pas faire grand-chose d'autres », ajoutait-il. Du moins, « le pire a[vait]-il été évité jusqu'ici, à savoir des tirs dans ou autour de l'hôpital ». Il s'agissait maintenant de rencontrer « les cours d'Al-Bab et de Qabassin pour discuter de ce qui se passera[it] à l'avenir si des suspects [étaient] amenés dans l'hôpital » et de « réaffirmer régulièrement auprès de tous les groupes rencontrés le principe du bannissement des armes

44. Courriel du coordinateur de projet à la chef de mission, 25 septembre 2013.

dans l'hôpital⁴⁵ ». La chef de mission⁴⁶ estima la réaction du coordinateur de projet insuffisante et s'inquiéta de ses tentatives de temporisation⁴⁷. Le 22 octobre, la direction des opérations à Paris s'emparait de l'affaire et insistait : l'atteinte à l'intégrité physique des patients devait être considérée comme une « ligne rouge » justifiant d'exprimer son indignation et de redemander des garanties aux autorités. On demanda au coordinateur de projet de retourner voir ses interlocuteurs afin de « mettre les cartes sur la table⁴⁸ ».

Au même moment, dans le reste de l'équipe, une certaine insouciance avait cours : presque tous nouvellement arrivés, nombreux (à nouveau une quinzaine), les expatriés n'étaient pas tenus au fait des discussions entre coordinateur de projet et coordination. Seul le médecin chargé des activités périphériques, présent depuis août, restait très inquiet⁴⁹. Aussi tous furent-ils perplexes (et lui soulagé) quand, à la suite d'une information du ministère des Affaires étrangères français concernant un risque d'enlèvement de « deux médecins français de MSF », la coordination demanda une réduction d'équipe immédiate (le médecin était du voyage). Elle ordonna également la restriction des mouvements et recommanda la sortie prochaine des Français encore en poste. Comme cela avait été le cas précédemment pour les Américains, il fut décidé qu'on n'enverrait plus de Français à Qabassin.

Après cette découverte soudaine des dangers l'entourant, l'équipe bascula dans l'inquiétude le 4 novembre. Ce jour-là,

45. Rapport d'incident du 13 octobre 2013.

46. À ce poste de mi-septembre à mi-novembre 2013, présente depuis août comme adjointe.

47. Courriel du nouveau coordinateur de projet à la chef de mission, 21 octobre 2013, dans lequel il juge excessif le niveau de stress au sein de l'équipe au regard de la situation ; et courriels de la chef de mission au coordinateur de projet, 22 octobre 2013.

48. Entretien avec la chef de mission (mi-septembre-mi-novembre), 25 février 2015.

49. Entretien, 27 janvier 2015.

trois combattants de l'EIIL se présentaient à MSF et réquisitionnaient une ambulance, promettant de la restituer sous quatre ou cinq jours. La médecin référente rapporte qu'elle prit conscience alors du risque d'enlèvement : « Je me suis dit : "Aujourd'hui ils prennent la voiture, ce soir ils peuvent venir à la maison me prendre"⁵⁰. » »

(Re)négocier, jusqu'à quand ?

À la suite de ces événements, le président de MSF-France fit le déplacement jusqu'en Syrie. Il se rendit à Qabassin accompagné du nouveau chef de mission (le quatrième depuis le début du projet, arrivé début novembre) pour tenter de rencontrer, outre l'émir de l'EIIL de Qabassin, celui d'Al-Bab, un « Soudanais qui faisait peur à tout le monde ». Celui-ci les reçut et leur accorda les garanties qu'ils demandaient quant à la présence de MSF et notamment de personnel international, y compris français. L'émir de Qabassin pour sa part consentit à nommer un intermédiaire civil pour convoier de futures demandes de l'EIIL. Sur le chemin du retour, le président rencontra son interlocuteur tchéchène d'Atma et chercha confirmation des garanties obtenues : « Il me dit : "Arrête de t'inquiéter ! Puisque je te dis que vous pouvez travailler"⁵¹. » »

Fort de ces réassurances, le nouveau chef de mission estimait possible de traiter les demandes de l'EIIL sur un mode plus apaisé : procéder ponctuellement à des donations de médicaments ou de petit matériel était à ses yeux le prix à payer pour maintenir le dialogue avec l'autorité de fait. Il s'opposait en cela à la chef de mission qui l'avait précédé (qui avait jugé inacceptables d'éventuelles donations à ce « groupe armé⁵² »)

50. Entretien avec la médecin référente présente en octobre et novembre 2013, 4 juin 2015.

51. Entretien, 20 mai 2015.

52. Échange de courriels du 22 octobre 2013 entre la chef de mission et le coordinateur de projet.

ainsi qu'au nouveau coordinateur de projet, dubitatif sur la possibilité de travailler avec l'EIL⁵³. La saisie d'une deuxième ambulance appartenant à MSF le 18 décembre accrut donc les divergences, l'un y voyant une ligne rouge, l'autre temporisant : « On ne part pas à cause d'une ambulance [...] ; pour une ambulance, tu renégocies. » Trois jours plus tard, le véhicule était restitué – équipé de nouveaux pneus – et les débats se poursuivaient : jusqu'à quand rester, jusqu'où aller ? Le coordinateur logistique résuma la réponse implicitement donnée par l'institution à cette question :

Je pense que ce n'est que dans des circonstances extrêmes que le collectif décidera de mettre fin à ses activités : kidnapping ou attaque d'un expatrié par exemple. Pour la plupart des autres incidents, il s'agit d'une négociation avec tous les acteurs impliqués pour voir *comment* continuer les activités, et non *si* nous devons les continuer⁵⁴.

L'enlèvement

Le 2 janvier, à Bernas, dans le gouvernorat d'Idlib, cinq expatriés du projet de MSF-Belgique étaient enlevés par des combattants de l'État islamique en Irak et au Levant, alors sous la pression d'autres groupes islamistes et de brigades de l'ASL qui, dès le lendemain, déclenchaient une vaste offensive à son encontre. Le 4 janvier à Qabassin, un interlocuteur de confiance informait le coordinateur de projet que ces mêmes groupes d'opposition avaient décidé d'en finir avec l'EIL sur place. Il conseillait à MSF de se mettre à l'abri quelque temps. Le lendemain, tous les expatriés étaient en Turquie.

53. Coordinateur de projet présent de décembre à février (le cinquième de la mission). Ayant déjà travaillé à Qabassin comme logisticien en août, puis en coordination en octobre et novembre, il faisait partie des « pessimistes ».

54. Courriel du coordinateur logistique au coordinateur de projet, 23 décembre 2013.

MSF-Belgique demanda à toutes les sections de maintenir leurs activités en Syrie tant que duraient les négociations en vue de la libération des otages. Le projet de Qabassin continua de fonctionner avec le seul personnel syrien et un coordinateur de projet basé en Turquie. Les incidents affectant le personnel national se multiplièrent, incluant détentions et intimidations. Certains employés quittèrent la ville. C'en était fini de la période de séduction de la population.

Au printemps 2014, après cinq mois de captivité, les otages étaient libérés. À Qabassin, les représentants de l'EIIL demandaient à MSF de revenir, arguant qu'ils étaient punis pour la faute commise par leurs homologues à Bernas. Mais à la suite de la rupture de confiance causée par l'enlèvement lui-même, par le traitement réservé aux otages et les contreparties exigées pour leur libération, MSF réclamait des explications et de nouvelles garanties au plus haut niveau de l'organisation. Plusieurs lettres furent adressées à son « premier cercle » ; aucune ne reçut de réponse. Le 21 août 2014, MSF annonçait officiellement l'arrêt de toutes ses activités en territoire contrôlé par l'État islamique.

Deux jours plus tôt, les images de l'exécution du journaliste américain James Foley avaient été diffusées. Quatre otages occidentaux dont trois travailleurs humanitaires seraient décapités avant la fin de l'année. Le 6 février 2015, l'État islamique annonçait la mort de la travailleuse humanitaire Kayla Mueller : il s'agissait de la jeune femme enlevée dans le véhicule de MSF-Espagne en août 2013.

* * *

Il est extrêmement difficile de porter sur l'histoire de la mission de Qabassin un regard qui ne soit pas parasité par ce que nous savons aujourd'hui de la suite des événements pour MSF et, surtout, de l'État islamique. Ce groupe dont le seul nom suscite l'effroi était en 2013 peu connu et, pour les plus rensei-

gnés, perçu comme une sorte d'« Al-Qaïda bis ». Jusqu'à son arrivée, les affrontements entre groupes armés, mais par-dessus tout les bombardements du régime, avaient été (à juste titre) la menace majeure aux yeux des équipes de Qabassin. Quant à la menace d'enlèvement, des kidnappings de journalistes avaient bien eu lieu dès 2012 et avaient suscité une attention variable selon les chefs de mission successifs. Mais à Qabassin en 2013, cette menace fut considérée avec constance comme lointaine du fait de la bienveillance dont bénéficiait le projet, et ce jusqu'au mois d'août, avec l'arrivée du troisième coordinateur de projet, suivie de peu par la prise de pouvoir par l'État islamique en Irak et au Levant. Ces éléments viennent souligner la difficulté de ce que le jargon humanitaire nomme l'analyse de contexte, dont découle l'analyse des risques, et qui revient à tenter de s'orienter en plein brouillard en recherchant, sélectionnant, analysant des informations parcellaires, contradictoires et parfois confuses – difficulté encore accrue par les pertes d'information liées aux changements répétés de coordinateurs, la plupart du temps sans passation, voire avec des périodes d'intérim ou de vacance du poste.

À cet égard, l'étude du projet de Qabassin semble indiquer que les pratiques visant à recueillir un maximum d'informations dans une logique d'exhaustivité – que ce soit par la multiplication d'outils de suivi, la compilation d'incidents, l'établissement de statistiques, ou la consignation d'informations politico-militaires, dépêches et articles – n'aident pas toujours à l'analyse du contexte. Ces dispositifs, s'ils peuvent être utiles, sont aussi consommateurs de temps et d'énergie, précisément parce que peu sélectifs. Or on peut penser que, parmi les informations qu'ils recueillent si activement, les plus importantes seraient de toute façon parvenues aux oreilles du coordinateur, si tant est que son réseau de relations fonctionne bien. Tout au long de cette histoire ressort de façon saillante l'importance de *relations de qualité* – que l'expression consensuelle de « boire le thé », on l'a vu, n'explique en rien, puisqu'elle masque des

pratiques opposées. Plusieurs personnes du projet ont entretenu de telles relations avec le personnel syrien et avec des interlocuteurs extérieurs. Ceux-ci leur apportèrent compréhension des dynamiques locales et informations en continu, et partagèrent à certains moments une information décisive permettant d'avoir quelques heures d'avance sur les événements, comme lors de l'évacuation de l'équipe en janvier 2014. Dans ces exemples, contrairement à ce qui est généralement prôné, ce ne furent pas tant l'invocation des « principes MSF », la posture de neutralité ou le discours « standard » qui fondèrent la confiance, que l'engagement dans la relation, dans la discussion, une écoute réelle, une forme de franchise – nécessairement associée au respect des codes et des croyances de l'autre – et de fiabilité : « Faire ce que l'on dit, dire ce que l'on fait⁵⁵. »

Néanmoins, la fin de l'histoire démontre également la limite des engagements pris dans le cadre de certaines de ces relations. Nous avons accordé une large part aux divergences d'analyse entre le terrain, d'une part, et la coordination et le siège, d'autre part, au lendemain de la prise de pouvoir de l'EIIL, ainsi qu'au décalage entre les degrés d'inquiétude des coordinateurs de projet et des chefs de mission successifs (l'inquiétude se situant le plus souvent du côté du terrain). Par-delà les subtilités et nuances des points de vue, ces décalages se rapportaient à la question de savoir s'il était possible d'avoir confiance dans les garanties données par les représentants de l'EIIL. La réponse affirmative à cette question que le siège opposa avec constance aux inquiétudes du terrain était directement liée aux assurances obtenues par le président de l'association dans le cadre de ses relations privilégiées avec des interlocuteurs importants qui s'étaient montrés dignes de confiance depuis l'ouverture du projet à Atma. À l'inverse, c'est parce qu'il jugeait l'État islamique en Irak et au Levant différent de tous les autres groupes

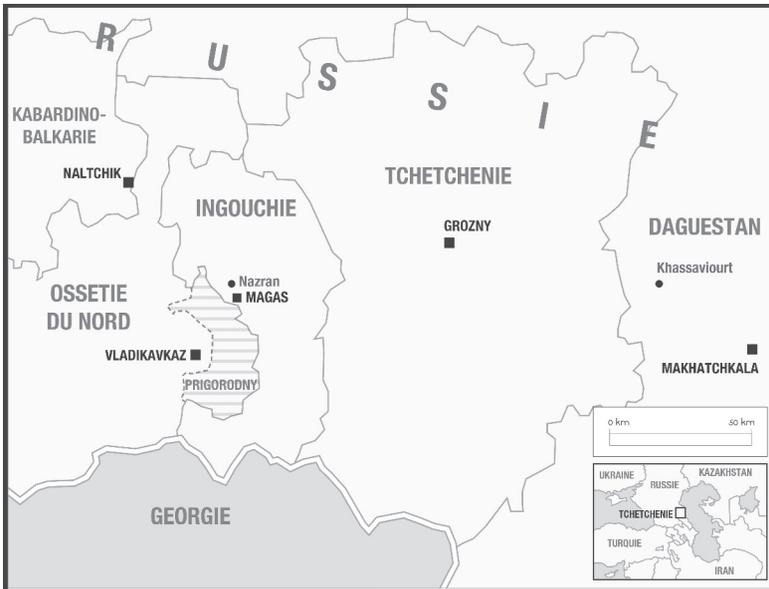
55. Entretien avec le responsable des urgences depuis juin 2013, 28 janvier 2015.

armés présents dans le nord de la Syrie que le coordinateur présent en août et septembre était pessimiste et n'accordait qu'une valeur relative à ces garanties. Ce sentiment émanait de son expérience des groupes djihadistes, de ce qu'il entendait de la part du personnel national et des interlocuteurs de Qabassin et Al-Bab, et aussi de l'intérêt qu'il porta à la nature du groupe, à ce que celui-ci disait, écrivait, publiait, à son projet politique : son idéologie en somme.

Mais cette histoire montre aussi que, malgré tout, *on restait*. Ni les remises en question régulières de la pertinence du projet, ni la détérioration prédite par certains, les accusations d'espionnage sur Twitter, les rumeurs concernant les menaces d'enlèvement répercutées par le ministère français des Affaires étrangères, les incidents d'octobre à décembre ; ni l'assassinat du médecin syrien, ni enfin le kidnapping des cinq expatriés de MSF-Belgique ne conduisirent au retrait de l'équipe. L'évacuation (temporaire, disait-on) fut finalement décidée sur la base d'une information précise d'un interlocuteur de confiance, à propos de combats imminents. Une fois l'équipe sortie, les échelons supérieurs réalisaient qu'ils étaient « soulagés⁵⁶ ». Ce maintien des équipes successives ouvre de nombreuses pistes de réflexion sur le fonctionnement de l'institution comme sur les raisons qui poussent les individus à rester et à consentir à des risques importants – depuis l'attachement à un lieu, au travail effectué, la répugnance à abandonner une population, jusqu'à des sentiments plus clandestins comme l'exaltation ressentie à certains moments ou le souci de ne pas décevoir l'institution en n'étant pas capable de surmonter sa peur.

56. *Ibid.*

Carte 4 – Caucase



Le théâtre d'ombres des kidnappings

L'affaire Arjan Erkel

Duncan McLean

« Malgré le vaste élan de solidarité manifesté par nombre d'individus anonymes et d'organisations internationales à l'égard d'Arjan Erkel, la gestion de cette affaire reste un échec : échec des autorités russes, légalement responsables de la résolution de l'affaire. Échec du gouvernement néerlandais, qui s'est entêté dans une approche diplomatique *a minima*. Échec également des gouvernements partenaires de la Fédération de Russie, qui sont restés largement passifs et indulgents, autorisant ainsi l'escalade de la violence à l'encontre du personnel humanitaire dans la région. Échec enfin de MSF, qui a cru que tous les acteurs ci-dessus faisaient leur maximum pour résoudre l'affaire et le feraient automatiquement sans que MSF ait besoin d'exercer une pression publique supplémentaire. »

Médecins Sans Frontières,

« Arjan Erkel, otage en Fédération de Russie
depuis le 12 août 2002 : un an d'enlèvement »,
dossier de presse préparé pour le premier anniversaire
de la disparition d'Arjan Erkel, août 2003.

Chef de mission pour MSF-Suisse au Daguestan, Arjan Erkel fut enlevé le 12 août 2002 dans les faubourgs de la capitale régionale Makhatchkala et libéré six cent sept jours plus tard dans des circonstances opaques. Sa captivité fut ponctuée d'épisodes d'intense communication publique, initiés pour la plupart par MSF et qui, à l'instar de la déclaration ci-dessus, provoquèrent d'importantes controverses entre la famille Erkel, le gouvernement néerlandais et MSF, trois parties qui affichaient pourtant le même objectif : la libération d'Arjan.

Cette affaire est inhabituelle compte tenu du long procès qui opposa le gouvernement néerlandais à MSF à l'issue de la libération d'Arjan Erkel, et du fait de l'existence d'ouvrages consacrés à l'enlèvement¹. Complétés par des entretiens des principaux acteurs de la crise et la consultation de rapports internes à MSF, ces documents offrent la rare possibilité d'analyser l'expérience et les dilemmes d'une organisation humanitaire cherchant à obtenir la libération d'un collaborateur kidnappé.

LA DISPARITION

MSF dans le Caucase

Dès ses premières interventions dans les années 1990 en Tchétchénie et dans le Caucase, MSF fut confrontée à la difficulté d'opérer dans un contexte d'intimidations, d'interdic-

1. Le journaliste néerlandais Coen van Zwol a fait le récit de l'enlèvement, et Arjan Erkel lui-même a publié ses souvenirs de captivité ; ces deux sources sont citées dans le présent article. Voir Coen van Zwol, *Gijzelaar van de Kaukasus: De Ontvoering van Arjan Erkel* (« Prisonnier du Caucase. L'enlèvement d'Arjan Erkel »), Prometheus, 2005 ; et Arjan Erkel, *Ontvoerd : 607 Dagen tussen Leven en Dood* (« Mon enlèvement : 607 jours entre la vie et la mort »), Balans, Amsterdam, 2005.

tion d'accès et d'extrême violence. La première guerre de Tchétchénie (1994-1996) décima la population de la République tchétchène². Quant à la seconde guerre (1999-2009), elle prit à partir d'avril 2002 la forme d'une occupation militaire par 100 000 soldats de l'armée fédérale russe. Pendant cette période, les attaques des indépendantistes tchétchènes et les opérations de contre-insurrection furent quotidiennes, engendrant un climat de terreur et la disparition de nombreux civils³.

Pendant les deux guerres en Tchétchénie, MSF prit des positions publiques dénonçant leur terrible coût humain, ainsi que les difficultés et les dangers associés à la distribution de l'aide humanitaire⁴, tragiquement illustrés par le meurtre de six représentants du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) le 17 décembre 1996 dans leur hôpital de campagne de Novye Atagi. MSF elle-même ne fut pas épargnée par la violence – seize membres de son personnel furent détenus ou enlevés dans le Caucase entre 1993 et 2004⁵.

Les prises d'otages étaient un phénomène ancien dans la région, mais elles prirent une ampleur sans précédent pendant

2. Diverses évaluations font état de 50 000 à 100 000 Tchétchènes tués ou disparus sur une population initiale estimée à 1 million d'habitants. Voir Thorniké Gordadze, « Tchétchénie : l'éradication de l'ennemi intérieur », Fabrice Weissman (dir.), *À l'ombre des guerres justes. L'ordre international cannibale et l'action humanitaire*, Flammarion, Paris, 2003, p. 191-216.

3. Voir par exemple, FIDH, « Tchétchénie – La "normalisation" : un discours de dupes », mission internationale d'enquête, rapport n° 360, mars 2003.

4. Des rapports comme « The Chechen Republic, far from peace », publié par MSF-Belgique en 1996, détaillaient le « bombardement et l'assassinat systématique de civils par l'armée russe en Tchétchénie », tandis que le rapport de novembre 2000 « Chechnya: The politics of terror » dénonçait les « agressions massives et la politique de terreur à l'encontre des civils de Tchétchénie ».

5. Ce total inclut douze « enlèvements express » (résolus en moins de vingt-quatre heures) et quatre enlèvements prolongés, celui d'Arjan Erkel constituant le plus long.

la première guerre de Tchétchénie. Les arrestations et les détentions arbitraires de Tchétchènes par les forces russes et prorusses avaient généré une vaste pratique d'échange ou de revente de prisonniers vivants ou morts. Cette utilisation de prisonniers comme monnaie d'échange fut le prélude à la vague d'enlèvements inédite qui toucha le Caucase du Nord à partir du milieu des années 1990⁶. Impliquant chaque pan de la société – gangs, clans, rebelles, forces de sécurité, politiciens, entrepreneurs –, ce trafic d'êtres humains ciblait aussi bien les résidents locaux que les voyageurs russes et les étrangers, comme l'illustrent (parmi d'autres) l'enlèvement de Vincent Cochetel, directeur du bureau du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) en Ossétie du Nord, le 19 janvier 1998 (il fut libéré dix mois plus tard⁷), ou celui de Geraldo Cruz, infirmier du CICR, le 16 mai 1999 en Kabardino-Balkarie (il fut relâché au bout de deux mois et demi⁸).

Avant l'enlèvement d'Arjan Erkel, le dernier employé de MSF à avoir fait l'objet d'un kidnapping avait été un chef de mission de la section néerlandaise, Kenny Gluck. Enlevé en Tchétchénie en janvier 2001, il avait été retenu pendant vingt-six jours avant d'être relâché sans conditions. Contrairement à la plupart des cas précédents impliquant la mafia tchétchène et des réseaux liés aux forces de sécurité russes, l'enlèvement avait été perpétré par un groupe de résistants islamistes tchétchènes affiliés à Chamil Bassaïev. Il fut relâché avec une

6. Voir FIDH et Mémorial (organisation russe de défense des droits de l'homme), « Tchétchénie : crimes contre l'humanité. Quand leurs auteurs seront-ils jugés ? », rapport d'une mission internationale d'enquête sur les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité perpétrés en Tchétchénie, octobre 2000.

7. Véronique Soulé, « Tchétchénie : Vincent Cochetel le miraculé. Enlevé en janvier, le Français a été libéré par les Russes samedi », *Libération*, 14 décembre 1998.

8. « Red Cross removes workers from North Caucasus after NZ kidnapping », *AFP*, 24 mai 1999.

lettre d'excuses publiée par la suite sur le site tchéchène pro-indépendantiste kavkaz.org et signée par Bassaïev lui-même. La lettre expliquait que le chef de mission de MSF avait été enlevé par un groupe de moudjahidin dans l'espoir de négocier sa libération contre celle de combattants et de membres de leurs familles détenus par les forces armées fédérales. Elle stipulait que la Haute Cour de justice islamique avait décidé de le relâcher sans conditions en raison de sa mission humanitaire. La lettre se concluait par ces mots : « Nous vous informons également qu'en examinant votre cas, la Haute Cour de justice islamique a décidé d'interdire les enlèvements de membres d'organisations humanitaires⁹. »

Les égards manifestés par l'opposition tchéchène vis-à-vis de Kenny Gluck et des organisations humanitaires n'améliorèrent pas les relations déjà tendues entre Moscou et MSF, régulièrement accusée par la presse progouvernementale d'avoir pris fait et cause pour les indépendantistes¹⁰. Les tensions avec l'État russe s'accrurent encore en 2002 à propos de l'accord tripartite entre la Russie, la Tchétchénie et la République russe voisine d'Ingouchie prévoyant de rapatrier en Tchétchénie quelque 200 000 personnes déplacées. MSF exprima ses préoccupations quant au retour forcé des civils en zone de guerre. La Tchétchénie était en particulier le théâtre d'opérations de nettoyage (les *zatchiski*) menées par des hommes masqués dans des véhicules blindés aux plaques non identifiables, et dont le travail consistait notamment à torturer et massacrer les civils soupçonnés de soutenir les rebelles¹¹.

9. Laurence Binet, *Crimes de guerre et politiques de terreur en Tchétchénie*, coll. « Prises de paroles publiques » de MSF, MSF, septembre 2014, p. 173.

10. Coen van Zwol, « Erkel ignorait l'identité des attachés américains », *NRC*, 16 juillet 2003.

11. « En Tchétchénie, l'intensité des violences n'a pas diminué. Au contraire, bombardements, épurations, rackets, escadrons de la mort et tortures constituent la norme », extrait de « Inquiétudes face aux nouvelles

À la mi-2002, les opérations de MSF en Tchétchénie, en Ingouchie et au Daguestan incluaient des cliniques mobiles, le soutien à des hôpitaux et dispensaires (par la fourniture d'équipements médicaux et la réhabilitation des principaux services), ainsi que l'assistance aux populations déplacées. La crainte des enlèvements ou d'attaques ciblées contre les agences humanitaires avait conduit MSF, au printemps 2002, à réduire considérablement le nombre de membres du personnel international présents dans le Caucase.

Contrairement à la Tchétchénie voisine, le Daguestan n'avait pas basculé dans la guerre civile. Au tournant du siècle, la petite République était néanmoins la deuxième plus pauvre de la Fédération de Russie. La proximité de la guerre en Tchétchénie avait multiplié les opportunités de profit pour les réseaux criminels, les hommes politiques et les hommes d'affaires impliqués, entre autres, dans les trafics d'armes et d'êtres humains. Très dépendant des autorités fédérales finançant son budget à hauteur de 90 %, le Daguestan était en proie à une corruption endémique, illustrée par le comportement trouble des « officiers de police [travaillant] simultanément pour l'État, leur clan et les organisations criminelles¹² ».

MSF connaissait peu le Daguestan. En mars 2000, la section suisse y avait mené une mission exploratoire afin d'évaluer la possibilité d'accéder à la Tchétchénie depuis la petite République, où elle comptait également développer des activités. En dépit de différents signaux inquiétants, notamment dans la presse, elle avait conclu que le Daguestan était relativement

pressions au retour exercées sur les déplacés tchéchéniens en Ingouchie », communiqué de presse MSF, 3 juin 2002.

12. Coen van Zwol, *Gijzelaar van de Kaukasus: De Ontvoering van Arjan Erkel*, op. cit., p. 18. Voir également le recueil d'Arkady Babchenko *One Soldier's War in Chechnya*, Grove Press/Atlantic Monthly Press, 2009, qui fournit des anecdotes détaillées sur l'impact économique régional du conflit.

sûr pour l'heure¹³. Des opérations modestes, limitées à la réhabilitation de structures de santé, ainsi qu'à la vaccination et à la distribution de biens de première nécessité aux déplacés tchéchènes furent ainsi démarrées.

L'enlèvement

Arjan Erkel était le premier chef de mission permanent de la mission suisse au Daguestan, ses prédécesseurs s'étant relayés à un rythme soutenu. Il arriva à la mi-avril 2002, alors que l'agenda humanitaire régional était dominé par le plan tripartite prévoyant de rapatrier les déplacés en Tchétchénie. Arjan participa aux réunions internes de MSF à Paris au cours desquelles une stratégie de positionnement public contre le retour forcé des déplacés tchéchènes fut élaborée.

À la mi-juillet, le bureau du coordinateur de la sécurité des Nations unies informa MSF que le FSB (Service de sécurité fédéral de la Fédération de Russie, ex-KGB) avait mis en garde contre un accroissement des risques d'enlèvement. Ces informations furent alors interprétées par MSF comme une manœuvre d'intimidation en lien avec le plan de rapatriement, visant à réduire la présence des ONG et leur activisme. Néanmoins, à la suite de l'enlèvement en Tchétchénie le 23 juillet de Nina Davidovitch, directrice de l'ONG russe Druzhba, un consensus se dessina au sein de MSF pour évacuer le personnel international encore présent et geler les mouvements de personnel national dans le Caucase¹⁴.

13. Selon la Jamestown Foundation ou la BBC, par exemple, « c'[était] dans le Caucase du Nord que la menace d'enlèvement [était] la plus importante – en Tchétchénie et chez ses voisins l'Ingouchie et le Daguestan », voir Nabi Abdullaev, « Foreigner beware: Kidnappers are still operating in North Caucasus », The Jamestown Foundation, 27 février 2001 ; Stephen Mulvey, « Analysis: Caucasus kidnap threat », BBC News Online, 21 juin 2002.

14. La réduction et l'évacuation du personnel international se firent progressivement au sein des différentes sections : la section française suspendit

Le Daguestan fit exception. Considérant la zone comme encore sûre, la section suisse y poursuivit ses activités au même rythme. Au cours de la même période, Arjan Erkel fut contacté par un attaché militaire de l'ambassade américaine qui sollicitait des informations sur la sécurité et une aide logistique en vue de sa visite au Daguestan. De sa propre initiative, Erkel envoya une voiture de MSF à l'aéroport de Makhatchkala afin de réceptionner l'officier, qui était accompagné d'un second attaché américain. Il dîna avec eux le 4 août. Aucun autre membre de MSF ne participa à la réunion, toutes les personnes consultées s'opposant d'ailleurs à une rencontre avec les militaires américains, en raison de l'incompatibilité de leur mission avec celle de MSF, ainsi que de l'image qu'un tel rapprochement pouvait véhiculer¹⁵.

Ce n'est qu'après une seconde mise en garde du FSB le 6 août, cette fois relayée directement à la section suisse par le biais de son bureau de Khassaviourt, que la présence du personnel international fut réduite et cantonnée à la ville de Makhatchkala. Arjan Erkel lui-même resta et poursuivit plusieurs discussions d'ordre sécuritaire avec un certain nombre d'interlocuteurs daguestanais. Ceux-ci se montrèrent rassurants, affirmant que MSF n'avait pas à s'inquiéter outre mesure des rumeurs de kidnapping. Néanmoins, l'analyse du chef de mission de la section hollandaise à Moscou – relayée par Erkel au bureau de Genève – faisait écho aux avertissements du FSB : « MSF-Hollande pense que les choses ne se calmeront pas tant qu'un gros poisson n'aura pas été enlevé¹⁶. »

Quelques jours plus tard, le 12 août, Arjan Erkel fut enlevé devant la maison de sa petite amie dans les faubourgs de

tous les mouvements d'expatriés dans le Caucase à la suite de l'avertissement initial du FSB ; la section belge suspendit les mouvements après l'enlèvement de Davidovitch ; ce que fit également la section néerlandaise, même si elle maintint une présence à Naltchik, dans la République de Kabardino-Balkarie.

15. Document interne MSF.

16. *Ibid.*

Makhatchkala. Bien que légèrement blessé pendant l'opération, il fut, selon ses dires, relativement bien traité par la suite. Il fut retenu pendant une semaine par les hommes qui l'avaient enlevé, avant d'être remis à des geôliers opérant pour le compte de commanditaires inconnus. Au fil des vingt mois qui suivirent, Erkel fut détenu en plusieurs endroits, jamais autorisé à voir le visage de ceux qui le surveillaient, avec lesquels s'instaurèrent néanmoins des liens et une forme de dialogue. Des bribes d'informations filtraient jusqu'à lui, évoquant parfois des possibilités de libération qui se révélèrent de faux espoirs¹⁷.

L'ATTENTE (AOÛT-DÉCEMBRE 2002)

Les réactions initiales de MSF, de la famille d'Arjan Erkel et du gouvernement néerlandais

Suivant un protocole de gestion de crise calqué sur celui de MSF-Hollande, MSF-Suisse constitua le lendemain de l'enlèvement une cellule de crise à Genève placée sous l'autorité du responsable des programmes au Daguestan. Celle-ci fut renforcée par la suite par des membres du siège travaillant dans les domaines de l'administration, des ressources humaines, de la communication, ainsi que de l'« analyse de contexte ». Dans le mois qui suivit, des cellules de crise terrain furent déployées à Moscou et Makhatchkala avec le soutien en ressources humaines d'autres sections, en premier lieu de MSF-France. La supervision globale incombait à un comité de pilotage composé du président, du directeur général et du directeur des opérations de MSF-Suisse¹⁸.

17. D'après *Mon enlèvement : 607 jours entre la vie et la mort*, traduction française du livre d'Arjan Erkel, *op. cit.*

18. Document interne MSF.

La section néerlandaise fut impliquée dès le départ malgré la primauté de la cellule de crise suisse pour les opérations et décisions quotidiennes. Son chef de mission à Moscou, seul chef de mission de MSF présent dans la capitale au moment de l'enlèvement, fut mobilisé pour constituer l'embryon d'une cellule de crise terrain, dans l'attente de renforts venus de Genève. Par ailleurs, compte tenu de la nationalité d'Arjan Erkel, une cellule de crise supplémentaire fut créée à Amsterdam. Son rôle consistait principalement à traiter avec le ministère néerlandais des Affaires étrangères et à gérer les relations avec la famille « en faisant preuve d'un peu plus de sensibilité culturelle¹⁹ ».

La famille fut informée de l'enlèvement le jour même et se montra d'emblée très active. S'efforçant d'attirer l'attention des cercles gouvernementaux sur l'enlèvement d'Arjan, son père, Dick Erkel, se lança dans un lobbying intense auprès de fonctionnaires néerlandais des Affaires étrangères. Membre du Parti démocrate chrétien (CDA), le parti au pouvoir, il mit à profit ses connexions politiques, parvint à rencontrer personnellement le ministre néerlandais des Affaires étrangères dans les premières semaines qui suivirent l'enlèvement et, de manière plus générale, à obtenir un meilleur accès à la bureaucratie gouvernementale²⁰.

Le ministère néerlandais des Affaires étrangères traita initialement l'enlèvement comme une simple affaire consulaire. L'affaire gagna en importance lorsque de hauts fonctionnaires au sein de l'administration s'impliquèrent. Une cellule spéciale fut ainsi formée en son sein, dirigée par le directeur aux affaires consulaires, et au sein de laquelle intervinrent fréquemment les supérieurs de celui-ci. Cela n'altéra toutefois pas la ligne de « diplomatie silencieuse » du gouvernement néerlandais, qui déclara très tôt limiter

19. Entretien avec Thomas Nierle, ancien directeur des opérations de MSF-Suisse, 5 mai 2015. Implanter une cellule de crise supplémentaire dans le pays d'origine d'un expatrié kidnappé constitue une pratique standard chez MSF.

20. Document interne MSF.

son rôle à celui de facilitateur²¹. Officiellement, la politique de La Haye était de ne pas négocier avec les preneurs d'otages et de ne pas payer de rançons, sans toutefois empêcher les familles, les employeurs ou d'autres intermédiaires de le faire. Le gouvernement néerlandais semblait d'autant plus réticent à s'impliquer directement dans l'affaire que la Russie était un partenaire stratégique et économique clé pour le pays. En 2002, Moscou était sur le point de devenir le principal fournisseur de pétrole brut des Pays-Bas, qui était de son côté le troisième investisseur étranger dans la Fédération de Russie²².

Le silence des ravisseurs

Peu de temps après l'enlèvement, des rumeurs circulèrent dans la presse locale concernant les éventuels responsables, pointant du doigt le FSB, des malfaiteurs ou des rebelles tchéchènes. Les dirigeants du Daguestan prétendaient connaître les coupables. Ils accusaient les « wahhabites, des musulmans radicaux, ennemis de la Russie », tout en insinuant que l'enlèvement était destiné à démontrer que le Daguestan restait un endroit « dangereux et instable²³ ». D'un autre côté, plusieurs agences humanitaires firent le lien entre les enlèvements d'Arjan Erkel et de Nina Davidovitch et le plan de rapatriement des déplacés tchéchènes depuis l'Ingouchie. Ainsi que le rapporta un journaliste en août 2002 : « Sans révéler leur identité, les dirigeants des orga-

21. « Prise de position publique dans l'affaire Arjan Erkel », notes internes de MSF, 2004.

22. Voir Statistics Netherlands Webmagazine, « Russia main oil supplier to the Netherlands », 15 mars 2004.

23. Les plus conspirationnistes rattachaient l'enlèvement d'Arjan Erkel aux enjeux de la politique des hydrocarbures dans le Caucase. Selon cette lecture, il était dans l'intérêt des entreprises occidentales d'entretenir le chaos au Daguestan et la stabilité en Géorgie afin que cette dernière soit la principale plateforme logistique pour le transport du pétrole et du gaz de la mer Caspienne. Coen van Zwol, *Gijzelaar van de Kaukasus: De Ontvoering van Arjan Erkel*, op. cit., p. 11-12, 66.

nisations humanitaires à Moscou ont déclaré hier que l'objectif de ces enlèvements était de contraindre les ONG humanitaires à quitter la Tchétchénie et les républiques alentour, au moment même où les [déplacés] commencent à rentrer chez eux²⁴. »

Fidèle aux recommandations habituellement prônées par les experts en gestion de kidnapping, MSF-Suisse maintint d'abord une approche faite de patience et de discrétion²⁵. Espérant que les autorités russes ou les rebelles résoudre le cas rapidement, la cellule de crise genevoise décida de « minimiser les interférences et d'attendre un appel téléphonique » des ravisseurs, d'un intermédiaire ou des autorités. Dans les réunions bilatérales, MSF appelait les fonctionnaires russes et daguestanais à fournir « toutes les informations ou contacts qui pourraient permettre de trouver une solution au problème » tout en promettant de « préserver la stricte confidentialité de tout soutien qu'[elle] pourrait obtenir²⁶ ». D'autres initiatives comme l'activation de réseaux locaux et la recherche de contacts (notamment parmi l'opposition armée tchétchène) furent entreprises en secret. MSF-Suisse

24. « Résurgence des activités des rebelles tchétchènes », *Le Figaro*, 21 août 2002.

25. Cette approche destinée à faciliter la résolution des enlèvements par le biais d'une transaction commerciale secrète est recommandée dans les formations à la gestion de kidnapping auxquelles les cadres de MSF sont invités à participer (voir par exemple la formation de MSF-France « Enlèvement et kidnapping », animée par une ancienne directrice de la « National Hostage And Crisis Negotiation Unit » de Scotland Yard, les 12-13 juin 2013 à Paris). Elle correspond à la norme du milieu des consultants en kidnapping. Voir l'entretien d'Alain Juillet, ancien directeur du renseignement de la DGSE et senior advisor au sein du cabinet Orrick Rambaud Martelet, dans *Défis*, 2014, n° 2, *Business en milieu hostile. La protection des entreprises à l'international*, ministère de l'Intérieur, p. 11 ; Dorothée Moisan, *Rançons. Enquête sur le business des otages*, Paris, Fayard, 2013, p. 91-95 ; ou encore Brynna Leslie, « In Harm's Way », *Canadian Insurance Top Broker magazine*, été 2011.

26. Voir par exemple un courrier de Thomas Linde, directeur général de MSF-Suisse, et de Morten Rostrup, président du Conseil international de MSF, à l'ambassadeur de Russie en Suisse, 23 août 2002.

sollicita les sections néerlandaise, française et belge à cette fin ; la cellule de crise de Moscou prit conseil auprès de journalistes, d'universitaires et d'experts régionaux. Publiquement, MSF demandait la « libération inconditionnelle » d'Arjan Erkel, les communiqués de presse de MSF se limitant à mettre en avant les « risques pour les civils et les travailleurs humanitaires » dans le Caucase²⁷. La famille d'Arjan Erkel approuva cette approche, parfaitement en phase avec la démarche de diplomatie silencieuse prônée par le gouvernement néerlandais.

En octobre 2002, la prise d'otages dans le théâtre de la Doubrovka à Moscou illustra la discrétion opérationnelle et publique adoptée par MSF dans les premiers mois suivant la disparition d'Arjan Erkel. Invitée par les preneurs d'otages tchéchènes (aux côtés du CICR) à faire office de médiateur, MSF préféra s'abstenir. Elle se contenta d'apporter un soutien en matériel médical aux hôpitaux locaux qui accueillirent les rescapés de l'offensive finalement lancée par les forces spéciales russes à l'intérieur du théâtre. Celle-ci avait entraîné la mort de 129 des 850 otages, tous (sauf un) tués par le gaz de combat utilisé par les forces spéciales pendant l'assaut. Le refus du FSB de dévoiler la composition de ce gaz suscita un tollé au sein du personnel de santé moscovite exposé à ses effets alors qu'il essayait de réanimer des patients inconscients²⁸. MSF resta sciemment en retrait de ces controverses, afin de ne pas contrarier les autorités russes, avec pour conséquence de compromettre la possibilité d'obtenir leur aide en vue d'une libération. À ce stade, la communication de MSF sur l'enlèvement se résumait à « parler pour ne rien dire²⁹ ».

27. « MSF condamne le kidnapping d'un membre de son personnel et suspend ses activités », communiqué de presse MSF, 14 août 2002.

28. En raison du grand nombre de patients en difficulté respiratoire et du manque de matériel, le personnel médical pratiqua de la réanimation par bouche-à-bouche, s'exposant ainsi aux émanations de gaz toxique.

29. Entretien avec Anne Fouchard (2009), ancienne directrice adjointe de la communication de MSF-France, extraite de Laurence Binet, *op. cit.*, p. 249.

CHANGEMENT DE STRATÉGIE
(NOVEMBRE 2002-SEPTEMBRE 2003)

**Première utilisation de la mobilisation publique
(novembre 2002-février 2003)**

Les ravisseurs d'Arjan Erkel ne tentèrent aucune prise de contact avec MSF, le gouvernement néerlandais ou sa famille pendant le reste de l'année 2002. En l'absence de demande de rançon et de preuve de vie, les équipes de MSF commencèrent à soupçonner l'existence d'une machination politique de plus grande ampleur derrière la disparition d'Arjan Erkel³⁰. Ainsi que se le rappela par la suite le directeur des opérations de MSF-Suisse : « Il y avait toujours l'idée, en arrière-plan, que ce type d'exaction devait être autorisé par quelqu'un quelque part, que dans ce jeu, ce sont des gens de pouvoir qui avaient la main³¹. »

Vers la fin de l'année 2002, les doutes de MSF quant à la détermination des autorités russes et de la police daguestanaise à résoudre l'affaire allaient croissant. Le gouvernement néerlandais la rejoignait sur ce point. À la suite de la crise de la Doubrovka, une première réunion au sommet eut lieu entre des représentants de MSF et du FSB. Ces derniers firent comprendre à la délégation de MSF que l'enlèvement d'Erkel était le « genre d'ennui [qui] arrivait aux gens qui les emmerdaient, comme nous³² ».

Parmi les dirigeants de MSF, l'approche discrète adoptée par la cellule de crise de Genève commençait à faire débat. Les

30. Document interne MSF.

31. Entretien avec Thomas Nierle (2009), Laurence Binet, *op. cit.*, p. 233.

32. Entretien avec Jean-Hervé Bradol (2009), ancien président de MSF-France, Laurence Binet, *op. cit.*, p. 246. Le message qu'Arjan Erkel « méritait ce qui lui arrivait » fut répété en mai 2003 par un directeur adjoint du FSB lors d'une réunion avec l'ambassadeur néerlandais et le directeur des opérations de MSF-Suisse (voir l'entretien avec Thomas Nierle (2009), Laurence Binet, *op. cit.*, p. 275).

avis divergeaient quant au meilleur moyen d'inciter les pouvoirs publics russes à résoudre l'affaire : poursuivre la diplomatie silencieuse ou mettre le Kremlin publiquement dans l'embarras ?

Des désaccords s'étaient également manifestés à la suite de l'initiative de MSF-Hollande de recourir aux services d'un cabinet de conseil en sécurité (Control Risks Group, CRG) afin de rassurer la famille sur le fait que « [MSF] ne placer[ait] pas [ses] principes au-dessus de la nécessité de sauver une vie ». Cette initiative avait suscité le mécontentement de la cellule de crise et celui d'autres sections, notamment MSF-France³³. Doutant de l'utilité des services proposés par CRG, elles estimaient que l'image de MSF pouvait pâtir de sa proximité avec une compagnie de sécurité connue pour ses liens ambigus avec les services secrets occidentaux. Or la rencontre entre Erkel et les attachés américains en août avait déjà suscité des suspicions sur les liens de l'organisation avec les services secrets³⁴.

À la fin de l'année 2002, en l'absence de progrès de la cellule de crise, le directeur des opérations de MSF-Suisse décida la création d'un groupe de réflexion afin de permettre l'expression d'opinions divergentes et d'examiner les options jusqu'alors ignorées³⁵. Incluant des figures clés du bureau international de MSF ainsi que des sections française, néerlandaise, américaine et suisse, ce « comité de suivi international » n'avait pas vocation à remplacer les instances de Genève (cellule de crise et comité de pilotage) qui restaient décisionnaires.

33. La section néerlandaise avait déjà eu recours aux services de CRG avant l'enlèvement d'Arjan Erkel dans le cadre de formations et de la définition de protocoles de gestion de crise, et pour des conseils lors de l'enlèvement de Kenny Gluck.

34. « CIA sans frontières » et « Médecins sans médicaments » étaient déjà des surnoms répandus pour MSF au sein de l'armée et des services secrets russes. Voir Coen van Zwol, « L'identité du ravisseur d'Arjan Erkel est connue », *NRC Handelsblad*, 5 novembre 2003.

35. Entretien avec Thomas Nierle (2009), Laurence Binet, *op. cit.*, p. 250.

C'est au cours de sa première réunion, à la mi-novembre 2002, que le comité suggéra d'exercer une pression politique sur les autorités russes puis néerlandaises par le biais de prises de position publiques. Comme le plan de communication de la cellule de crise genevoise l'entérinerait par la suite, l'heure était venue d'accroître la pression sur les autorités russes en les rappelant à leurs responsabilités à l'égard de la libération d'Arjan Erkel³⁶. Il s'agissait pour commencer de mener des actions de lobbying ciblées auprès d'acteurs internationaux clés comme les Nations unies, les États-Unis, la Russie et l'opposition tchétchène. Celles-ci pourraient être suivies d'une communication publique comportant un « message agressif ou de dénonciation » en fonction des résultats de la campagne de lobbying³⁷. Il fut par la suite décidé que le kidnapping d'Arjan Erkel serait resitué dans son contexte politique plus large : celui d'une politique destinée à priver la population tchétchène d'aide humanitaire, avec l'assentiment de la communauté internationale.

La première manifestation tangible de ce changement de tactique fut la décision par la cellule de crise genevoise d'organiser en février 2003 une conférence de presse à Moscou avec Dick Erkel et l'ambassadeur des Pays-Bas. Devait s'ensuivre le lancement en mars d'une pétition appelant à la libération d'Arjan Erkel. Lorsqu'ils prirent connaissance de ce nouveau plan de communication, le ministère néerlandais des Affaires étrangères et la famille exprimèrent leur inquiétude. Le ministère considérait que « des accusations directes contre les autorités russes » pouvaient compromettre leur coopération, tandis que la famille était d'avis qu'un ton accusateur pouvait « être contre-productif³⁸ » – une critique qu'elle renouvela à plusieurs

36. « Mise en œuvre de la Phase 2 – Version provisoire », cellule de crise de MSF-Suisse, 13 janvier 2003.

37. Document interne MSF.

38. Courrier de Jaap de Hoop Scheffer, ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas, à Morten Rostrup, président de MSF International, 29 janvier

reprises dans les mois qui suivirent. Exposée à la pression de l'opinion publique néerlandaise « dominée par la famille et le Gouvernement³⁹ », MSF-Hollande utilisa ces mêmes arguments pour contester la pertinence de la campagne de mobilisation.

La conférence de presse eut lieu comme prévu le 12 février 2003 et s'accompagna de la publication d'un communiqué de presse. MSF avait quelque peu adouci son discours. Appelant les autorités russes et daguestanaises à œuvrer à la libération d'Arjan Erkel, l'organisation signalait simplement que « la non-résolution de ce kidnapping pourrait reposer sur des motifs politiques » ; les journalistes étaient libres de déduire les implications d'une telle formule⁴⁰. Moins d'un mois plus tard, une pétition internationale fut lancée qui réclamait la libération d'Erkel, les autorités russes faisant « preuve de la plus mauvaise volonté pour résoudre cette affaire⁴¹ ». Dans la presse néerlandaise, le chef de mission de MSF-Hollande alla plus loin encore en évoquant ouvertement l'hypothèse d'une implication officielle de la Russie : « Il est possible qu'Arjan ait été kidnappé par les services de sécurité ou par un tiers et que les autorités en soient ravies⁴². » Néanmoins, à l'occasion de réunions bilatérales avec les représentants russes, MSF affirmait qu'elle était prête à abandonner cette campagne, à régler des

2003 ; et compte rendu de la réunion à propos d'Arjan Erkel au ministère des Affaires étrangères, La Haye, 29 janvier 2003.

39. Interview de Rafa Vila San Juan (2009), secrétaire général de MSF-International, Laurence Binet, *op. cit.*, p. 265.

40. « Toujours aucune nouvelle d'Arjan Erkel, enlevé il y a six mois, jour pour jour, au Daguestan. MSF demande aux gouvernements russe et daguestanais qu'ils accordent la plus haute importance à cette affaire », communiqué de presse MSF, 12 février 2003.

41. « Appel international pour la libération d'Arjan, volontaire de MSF, otage depuis six mois dans le Caucase, à l'occasion de son anniversaire – Les autorités russes n'assument pas leurs responsabilités », communiqué de presse MSF, 7 mars 2003.

42. Fenneken Veldkamp, Coen van Zwol, « Au Daguestan, un jeune homme blond vaut des millions », *NRC Handelsblad*, 5 avril 2003.

« frais de service » pour faciliter la libération et à remercier publiquement la Russie pour ses efforts une fois Erkel libéré.

Entre-temps, des éléments pointant la responsabilité du gouvernement russe dans l'enlèvement ou son absence de résolution avaient continué à émerger. En mars 2003 apparut une facture du téléphone mobile d'Erkel sur laquelle figuraient quelque 61 appels effectués après son enlèvement vers différents numéros à Moscou, dans le Caucase et à Rostov, qui incluaient « des policiers, des membres du FSB et des intermédiaires [connus pour leur implication dans d'autres affaires d'enlèvement] ». Ces informations furent jugées non pertinentes pour l'enquête par les autorités russes qui décidèrent peu après de couper la ligne téléphonique⁴³. Puis, en avril 2003, la cellule de crise de Moscou fut informée par le procureur adjoint de la Fédération de Russie que des agents du FSB étaient en train de filer Arjan Erkel au moment de son enlèvement, auquel ils avaient assisté sans réagir. Le FSB justifia sa non-intervention en déclarant que ses agents n'étaient pas armés⁴⁴. Pour les principaux décideurs de MSF, cela faisait de moins en moins de doute : si l'identité et les motivations des ravisseurs ne pouvaient être établies, le manque de coopération, voire l'obstruction des autorités russes, étaient un fait avéré.

Premières preuves de vie (mars-mai 2003)

Alors que le père et le frère d'Arjan Erkel étaient à Moscou pour remettre la pétition internationale aux autorités russes, ils furent brusquement rappelés à La Haye par le gouvernement néerlandais le 30 mars 2003. Dès leur arrivée, on leur montra,

43. Coen van Zwol, *Gijzelaar van de Kaukasus: De Ontvoering van Arjan Erkel*, op. cit., p. 14.

44. Coen van Zwol, « Erkel ne connaissait pas l'identité des deux attachés américains », NRC, 16 juillet 2003. Dans son livre, Arjan Erkel indique que les ravisseurs déclarèrent également avoir remarqué que le FSB le suivait.

ainsi qu'à des membres de la cellule de crise de MSF, les premières preuves de vie d'Erkel : des courriers datés de fin janvier adressés à chaque partie et supposément transmis par « les services d'un pays tiers ». Les lettres étaient accompagnées de photographies. Sur la première, Arjan Erkel apparaissait en relative bonne santé. Sur la deuxième, datée du 27 février, il portait une barbe et semblait épuisé.

Selon MSF, l'apparition de ces preuves de vie, première avancée positive après sept mois et demi de silence de la part des ravisseurs, tendait à confirmer la pertinence du changement opéré dans la stratégie de communication – et notamment la conférence de presse et les premiers communiqués dénonçant l'absence de volonté des autorités russes et daguestanaises de résoudre l'affaire. Il était plus troublant encore de recevoir ces preuves de vie à quelques jours des conférences de presse supplémentaires prévues par MSF et dont la perspective mécontentait particulièrement les autorités russes et néerlandaises⁴⁵.

À la suite de ces preuves de vie, la campagne médiatique marqua une pause⁴⁶, car des canaux de négociations potentiels s'ouvrirent. Ils se refermèrent peu après. La piste d'un « contact secret » du gouvernement néerlandais à Bakou en Azerbaïdjan ne fut pas approfondie faute de garanties de sécurité suffisantes pour les envoyés de MSF. Par la suite, un intermédiaire du Caucase du Sud en contact avec la cellule de crise eut l'un de ses propres hommes enlevé en essayant d'entrer en relation avec les ravisseurs au Daguestan.

45. Document interne MSF.

46. Seule exception au cours de cette période relativement calme, le sommet de l'Union européenne au cours duquel le sort d'Arjan Erkel fut publiquement évoqué par le président Poutine et le Premier ministre néerlandais Jan Peter Balkenende. « L'Union européenne promet son soutien au plan de paix de la Russie en Tchétchénie », *AFP*, 31 mai 2003.

Le premier cycle de négociations et son échec (juin-septembre 2003)

En mai 2003, MSF apprenait que l'enquête sur l'enlèvement d'Arjan Erkel avait été suspendue par la police daguestanaise dès novembre 2002 et venait seulement d'être rouverte⁴⁷. Un mois plus tard, le FSB transmettait à l'ambassade des Pays-Bas à Moscou une vidéo d'Erkel, contenant, cette fois, une menace d'exécution en cas de non-paiement de rançon. Pour la cellule de crise genevoise, cela montrait que les autorités russes étaient en mesure de contribuer à la résolution de la crise, si elles le souhaitaient. Ce sentiment fut renforcé lorsque le FSB identifia un intermédiaire avec les ravisseurs prêt à rencontrer MSF. Au cours d'une réunion à Makhatchkala en juillet, celui-ci transmet une demande de rançon de 5 millions de dollars aux représentants de MSF et du gouvernement néerlandais (escortés d'un « coach » nommé par le FSB). Ces derniers exigèrent une preuve de vie avant de poursuivre les discussions.

La preuve de vie attendue fut finalement fournie le 30 juillet (Arjan Erkel confirma par la suite avoir été informé par ses ravisseurs à cette période que sa libération pouvait intervenir sous peu). Mais la frustration restait immense au sein de MSF : « Si le FSB était capable de tirer les ficelles en coulisses », pourquoi ne pouvait-il pas mener lui-même les négociations⁴⁸ ? Le 12 août, à l'occasion du premier anniversaire de l'enlèvement d'Arjan Erkel, MSF lança sa campagne de communication la plus intense. Elle s'en prenait non seulement au gouvernement russe, qui devait être « rappelé à ses responsabilités légales », mais aussi à « l'attitude timorée » de son homologue néerlandais⁴⁹.

47. Document interne MSF.

48. *Ibid.*

49. « Un an après l'enlèvement d'Arjan Erkel, MSF considère que l'enquête est un échec et en appelle à une action renforcée de la part des autorités russes pour résoudre l'affaire », communiqué de presse MSF, 12 août 2003.

Au même moment, le canal de communication ouvert à Makhatchkala avec l'intermédiaire identifié par le FSB se referma. Les services secrets russes refusèrent d'assister à une réunion de suivi. Au sein de MSF-Suisse, des désaccords sur l'interprétation de cet échec se firent jour. Si la cellule de crise de Moscou (comme l'ambassadeur néerlandais, furieux) incriminait la campagne de communication, celle de Genève estimait pour sa part que la piste avait avorté bien avant⁵⁰.

Moins d'un mois plus tard, en septembre 2003, une nouvelle possibilité de règlement se présenta par le biais d'un avocat néerlandais en contact avec des intermédiaires ingouches connectés au milieu du crime organisé. La piste semblait suffisamment prometteuse pour que MSF autorise le transfert de 250 000 euros en Russie, *via* l'ambassade des Pays-Bas à Moscou. Selon les intermédiaires de l'avocat, cette piste s'effondra à la suite d'un attentat contre les bureaux du FSB à Magas, capitale de l'Ingouchie, le 15 septembre, et de la répression policière qui y répondit. Ajoutant à la frustration de MSF, le ministère de l'Intérieur du Daguestan annonça qu'Arjan était vivant, avant de se rétracter.

LE CHEMIN VERS LA LIBÉRATION
(SEPTEMBRE 2003-AVRIL 2004)

**La presse et les vétérans du FSB
rejoignent l'enquête (septembre-décembre 2003)**

Fin 2003, les médias locaux et internationaux accordaient à l'affaire une attention plus grande et commençaient à rendre publics nombre des détails de l'enlèvement, indépendamment des initiatives de communication de MSF. Des journalistes locaux et étrangers menaient également leurs propres investi-

50. Document interne MSF.

gations. Ainsi, Bob Herbert, du *New York Times*, relatant la clôture de l'enquête en novembre 2002, soulignait qu'il en serait resté ainsi si « MSF n'avait pas réussi à transformer l'affaire en source d'embarras pour le gouvernement de Poutine⁵¹ ». Plusieurs articles de Coen Van Zwol et de Viatcheslav Ismaïlov (ancien officier de l'armée russe devenu journaliste à *Novaïa Gazeta*) révélèrent des noms de personnes liées directement à l'enlèvement d'Arjan ou agissant comme intermédiaires. Les investigations menées par Ismaïlov pointaient la responsabilité d'un député daguestanais, Gazimagomed Magomedov, dont un frère était soupçonné d'être impliqué dans l'assassinat par le FSB, en avril 2002, d'un militant saoudien combattant aux côtés des rebelles tchéchènes. Selon le journaliste, Magomedov était « un patron du crime organisé, se présentant en musulman observant alors qu'il [était] un agent double du FSB ». Figurant sur la liste des personnes à abattre d'une unité spéciale de la police daguestanaise, Magomedov utilisait Arjan Erkel « comme une sorte de police d'assurance ». « Si vous me tuez, alors vous tuez Erkel, et vous faites perdre la face au FSB ». Tel est son jeu », affirmait en novembre le journaliste de *Novaïa Gazeta*⁵².

À l'automne 2003, un autre intermédiaire proche du FSB, une association de vétérans des services de sécurité baptisée « Honneur & Vérité », sembla offrir de nouvelles pistes prometteuses. C'est le père d'Arjan Erkel qui avait suggéré à MSF de les contacter, avec l'assentiment du FSB et du gouvernement néerlandais. Début décembre 2003, les vétérans étaient confiants dans leur capacité d'obtenir la libération d'Arjan en échange de 180 000 euros (Arjan confirma après coup qu'une fois de plus ses ravisseurs l'avaient préparé à cette époque à

51. « Kindness's Cruel Reward », éditorial, *The New York Times*, 26 septembre 2003.

52. Voir Coen van Zwol, « On connaît l'identité du ravisseur d'Arjan Erkel », *NRC*, 5 novembre 2003 ; et Coen van Zwol, « Mort pour les vivants », *NRC*, 16 novembre 2003.

sa libération imminente). Mais à l'instar des précédentes tentatives, l'initiative échoua, dans la confusion créée dans les milieux politico-criminels par l'arrestation pour complicité de kidnapping d'un policier daguestanais haut placé⁵³. Décrivant rétrospectivement le sentiment de MSF-Suisse et du comité de suivi international à l'époque, le président et le directeur général de la section française écriraient en octobre 2004 :

Après l'ultime échec en décembre 2003, un an et demi après l'enlèvement de notre collègue, nous étions très profondément inquiets pour sa vie et complètement démoralisés par la disparition de toutes les pistes concrètes qui auraient pu conduire à sa libération. À cette époque, M. Van Wulfften Palthe [un haut fonctionnaire du ministère néerlandais des Affaires étrangères] nous recommanda de rester patients, de préparer la famille Erkel au pire et de garder le silence⁵⁴.

MSF pointe la responsabilité directe de parlementaires russes et daguestanais (janvier-mars 2004)

À l'opposé de la recommandation du ministère néerlandais des Affaires étrangères, le comité de suivi suggéra, le 14 janvier 2004, de « lancer une stratégie de communication/stratégie diplomatique forte fin février-début mars », si aucun canal de négociation concret n'avait été identifié au 1^{er} février. La phase numéro un n'était pas nouvelle en ceci qu'elle avait pour objectif de maintenir la visibilité médiatique d'Arjan pour obtenir une « issue favorable de l'affaire ». La deuxième phase prévoyait de souligner le « manque total de volonté politique de résoudre l'affaire » des gouvernements tant néerlandais que russe. La phase finale serait celle du « *j'accuse* », dénonçant

53. Document interne MSF.

54. Jean-Hervé Bradol et Pierre Salignon, « Arjan Erkel : enlèvement politique et mensonge d'État », *Revue Humanitaire*, n° 11, octobre 2004.

l'absence d'engagement néerlandais et l'incompétence ou la complicité des Russes⁵⁵.

Alors que MSF-Suisse décidait d'appliquer ce plan, la section néerlandaise continuait à douter que pointer du doigt les Russes fût « la seule chose à faire ». Même en cas de complicité de la part des autorités russes, « les énerver à ce point [*to piss them off*] n'[était] pas nécessairement le bon moyen de les encourager à libérer l'otage. Cela pouvait même les inciter à l'exécuter⁵⁶ ». La famille Erkel était plus directe encore. Elle tenait MSF pour responsable de la détention prolongée d'Arjan et menaçait l'organisation d'une action en justice si elle persistait dans sa campagne de communication⁵⁷.

MSF fit quelques tentatives pour rassurer la famille Erkel, puis lança le 1^{er} mars sa campagne de mobilisation dénonçant le « scandale de la complaisance internationale » et l'« équilibre local et régional du pouvoir et des profits », qui semblaient peser plus lourd que la vie d'Arjan⁵⁸. Sa détermination était renforcée par le sentiment d'urgence né de la nouvelle, reçue début février, qu'Arjan était « gravement malade, atteint d'une infection pulmonaire, et qu'il pouvait être exécuté avant les prochaines élections présidentielles russes, prévues pour le mois de mars⁵⁹ ». Le 9 mars, le président de la section française

55. « Plan de communication de la cellule de crise », février-mai 2004. Pour mémoire, le lobbying antérieur s'était concentré sur le ministre russe des Affaires étrangères Igor Ivanov, l'Italie *via* Berlusconi, le gouvernement du Mexique en tant que présidence du Conseil de sécurité des Nations unies, Kofi Annan, Condoleezza Rice et Colin Powell. Cette deuxième période ciblait en particulier Sergeï Lavrov, supposé proche du président Poutine.

56. Entretien avec Kenny Gluck (2009), ancien directeur des opérations de MSF-Hollande, Laurence Binet, *op. cit.*, p. 309.

57. « Embargo sur la campagne de communication », correspondance MSF, 26 février 2004.

58. « Arjan Erkel, otage en Fédération de Russie depuis le 12 août 2002 », dossier de presse de MSF, 1^{er} mars 2004.

59. Document interne MSF, se référant à une « source » de février 2004. L'équipe chargée d'évaluer après coup la gestion du kidnapping d'Arjan

donna une interview pour le compte de la cellule de crise de Genève. Faisant implicitement allusion aux investigations du journaliste Viatcheslav Ismaïlov, il accusa des parlementaires du Daguestan et de la Fédération de Russie d'être impliqués directement dans l'enlèvement d'Arjan⁶⁰. Pour toute réaction, la Russie se borna à signaler que les accusations de MSF étaient « non fondées et tirées par les cheveux⁶¹ ».

Les vétérans, à nouveau (mars-avril 2004)

Arjan Erkel fut finalement libéré le 11 avril 2004, un mois après la campagne de presse et l'accusation publique des autorités daguestanaises et russes par MSF. Les circonstances exactes restent troubles. La libération d'Arjan fut officiellement décrite dans la presse russe comme le fruit d'une opération conjointe du ministère de l'Intérieur daguestanais et du FSB local ; aucun détail complémentaire ne filtra⁶². Selon son propre récit, Arjan Erkel fut transporté dans le coffre d'une voiture depuis son lieu de détention vers le siège du FSB à Makhatchkala, où des fonctionnaires l'informèrent qu'il était libre. Il fut alors brièvement débriefé, puis s'envola vers Moscou et les Pays-Bas. Le ministre néerlandais des Affaires étrangères s'attribua le crédit pour sa libération, annonçant qu'il avait « donné le feu vert »

Erkel par MSF conclut que cette nouvelle alarmante était « une forme de désinformation délibérée » de la part des ravisseurs, qui provoqua un sentiment de panique au sein de MSF-Suisse et du comité de suivi.

60. « MSF : des fonctionnaires impliqués dans l'enlèvement d'un représentant de MSF au Daguestan », *AFP*, 9 mars 2004 ; « MSF accuse des fonctionnaires russes de garder en otage l'un de ses volontaires », *Le Monde*, 10 mars 2004 ; « Médecins Sans Frontières accuse les autorités russes de complicité dans l'enlèvement d'un travailleur humanitaire », *Associated Press*, 11 mars 2004.

61. « La Russie officiellement accusée d'enlèvements – MSF formule des déclarations désagréables », *Nezavisimaya Gazeta*, 11 mars 2004.

62. « Arjan Erkel, coordinateur de Médecins Sans Frontières, a été relâché au Daguestan », *RIA Novosti*, 11 avril 2004.

au groupe de vétérans du FSB, qui avait été mandaté à nouveau pour négocier avec les ravisseurs⁶³.

Contrairement à sa politique officielle de non-négociation, le gouvernement néerlandais s'était finalement directement impliqué dans la libération de son ressortissant au bout d'un an et demi. C'est ce qu'avait fait comprendre à MSF un membre du ministère néerlandais des Affaires étrangères lors d'une réunion à Genève le 25 mars 2004. Furieux de la récente campagne de communication de MSF, il avait déclaré que « le gouvernement néerlandais n'avait pas d'autre choix que de lancer des négociations avec les autorités russes ». Et d'ajouter que « le gouvernement néerlandais enverrait la facture des négociations pour la résolution de l'affaire, quel qu'en soit le coût ». Quelques mois plus tard, le gouvernement néerlandais poursuivrait MSF en justice, exigeant le remboursement de « frais de service » de 1 million d'euros, supposés avoir été versés en liquide à l'association de vétérans pour faciliter la libération d'Erkel⁶⁴.

63. Coen van Zwol, *Gijzelaar van de Kaukasus: De Ontvoering van Arjan Erkel*, *op. cit.*, p. 114.

64. Voir MSF-France, conseil d'administration, 26 mars 2004. MSF ayant rejeté sa demande de remboursement, l'État néerlandais décida de porter plainte contre la section suisse. Après deux jugements favorables à MSF en première et deuxième instances, contestés en appel, le Tribunal fédéral, la plus haute instance judiciaire suisse, exigea finalement de MSF en 2008 qu'elle rembourse la moitié de la rançon. « Il est inacceptable de faire porter à une organisation humanitaire la responsabilité de payer en partie une rançon négociée et versée par un gouvernement. En acceptant, comme le demandait le gouvernement néerlandais, de réduire les conséquences de l'enlèvement d'un travailleur humanitaire à un simple litige commercial, la décision du Tribunal fédéral participe à la banalisation des crimes commis contre les travailleurs humanitaires qui se multiplient en toute impunité depuis plusieurs années », commenta MSF. « Décision choquante et désolante du Tribunal fédéral dans le procès qui opposait MSF et le gouvernement néerlandais », communiqué de presse MSF, 14 juillet 2008.

FAIRE FACE À L'INCERTITUDE

Douze ans après la libération d'Arjan Erkel, nous ne savons toujours pas qui étaient ses ravisseurs (ceux qui ont procédé à l'enlèvement initial), ses geôliers (ceux qui l'ont gardé en détention pendant six cent sept jours) et les commanditaires (ceux qui ont décidé de l'enlèvement et de la libération). Dans son livre, Arjan Erkel décrit ses geôliers comme des militants islamistes tchéchènes. Il précise qu'ils firent référence à plusieurs reprises au montant de la rançon qu'ils espéraient toucher, tout en indiquant que MSF n'était pas particulièrement visée pour ses activités ni ses positions publiques antérieures⁶⁵. Le FSB continua de s'abstenir de tout commentaire sur les détails de la libération d'Erkel ou sur les responsables de l'enlèvement. Quant au président de l'association des vétérans du FSB, il fit vaguement référence à « des criminels, un groupe mélangé de nationalités, y compris, [pensait-il], des Tchétchènes ». Entretemps, et bien que s'étant octroyé le crédit de la libération d'Arjan Erkel, le gouvernement néerlandais maintint sa discrétion publique, notamment à l'égard des autorités russes, et ne put ou ne voulut fournir de détails sur les responsables de cette affaire⁶⁶.

Du point de vue de MSF, la surveillance de longue date d'Erkel, la passivité des agents du FSB pendant son enlèvement, la suspension de l'enquête, la clôture de la ligne téléphonique d'où avaient été passés des appels vers le FSB et des contacts militaires russes après sa disparition, l'absence initiale de demande de rançon malgré les preuves de vie : tous ces indices signalaient que, si l'enlèvement n'avait pas été commandité par les autorités russes, celles-ci l'avaient, au minimum, toléré. « Les empreintes du FSB étaient partout : nous

65. Arjan Erkel, *op. cit.*

66. « La lumière est faite sur la libération d'Erkel », Simon Ostrovsky, *The Moscow Times*, 15 avril 2004.

avons fini par les engager », résume un membre du comité de suivi en 2015⁶⁷.

Selon la plupart des diplomates et des spécialistes consultés à l'époque par MSF, des pressions politiques étaient nécessaires pour obtenir l'implication des services secrets russes dans la libération d'Erkel – une analyse que partageaient tous les membres de MSF en dépit de leurs divergences sur l'opportunité de recourir à des campagnes d'opinion.

Malgré sa demande officielle d'une libération inconditionnelle, MSF se révéla disposée à tout moment à user de tous les moyens possibles afin de libérer Arjan Erkel. Dans la pratique, MSF-Suisse associa, tout au long de l'affaire, pressions politiques et propositions informelles de régler l'affaire par le biais d'une transaction commerciale confidentielle.

La décision risquée de dénoncer les gouvernements russe et néerlandais pour leur complicité (au minimum passive) fut d'autant plus difficile à prendre que la famille d'Arjan, et bien entendu La Haye, s'y opposaient. Les relations entre MSF et la famille Erkel avaient été difficiles dès le début, bien avant l'émergence de désaccords sur la manière de gérer le kidnapping. La désapprobation du père d'Arjan à l'égard de l'engagement de son fils pour MSF n'y était peut-être pas étrangère. Mais c'est autour de la stratégie finalement adoptée par MSF-Suisse et plus particulièrement du recours à la mobilisation publique (contraire aux recommandations des experts privés et gouvernementaux) que les désaccords se cristallisèrent⁶⁸. Apparemment convaincu que l'enlèvement n'impliquait que des criminels de droit commun et que les autorités russes essayaient sincèrement d'aider à sa résolution, le père d'Arjan interpréta la stratégie de MSF comme le signe d'un manque

67. Entretien avec Jean-Hervé Bradol, 26 juin 2015.

68. Voir le courrier de Thomas Linde, directeur général de MSF-Suisse, et de Morten Rostup, président du Conseil international de MSF, à l'ambassadeur de Russie en Suisse, 23 août 2002.

de professionnalisme. MSF-Suisse échoua à communiquer à la famille sa conviction que sa stratégie était la meilleure du point de vue des intérêts d'Arjan⁶⁹. Le choix de traiter avec la famille par l'intermédiaire de la section hollandaise plutôt que par des personnes de la section suisse directement impliquées dans les négociations contribua à cet échec.

En définitive, la libération d'Arjan fut-elle facilitée ou entravée par les campagnes médiatiques ? S'il est impossible de répondre à cette question, certaines observations peuvent être formulées sur la base de la chronologie des événements. Les premières preuves de vie et la libération finale suivirent de peu les campagnes médiatiques. Cela tend à soutenir l'hypothèse formulée par la majorité des membres de la cellule de crise, du comité de pilotage et du comité de suivi, à savoir que les autorités russes étaient impliquées au plus haut point et qu'elles n'agiraient que sous la pression politique, de même que le gouvernement néerlandais, lié à Moscou par des intérêts stratégiques et économiques plus importants que le sort d'un de ses ressortissants.

Néanmoins, le responsable de la cellule de crise de MSF à Moscou jugeait la campagne spécifique d'août 2003 contre-productive. Certes, le premier anniversaire de l'enlèvement était un symbole fort pour la presse, ce qui justifiait que MSF cherche à en tirer profit. Mais il était à ses yeux tactiquement inopportun de « titiller la bête [le FSB] pendant qu'elle essa[yait] d'aider⁷⁰ ». Selon lui, les services secrets russes venaient de s'impliquer directement dans l'identification d'un intermédiaire, avec lequel les négociations semblaient susceptibles d'aboutir ; ce n'était pas le moment de les irriter. Le comité de pilotage et la cellule de crise de Genève considé-

69. Entretien avec Michiel Hofman, ancien chef de mission de MSF-Hollande en Russie, 25 juin 2015.

70. Entretien avec Steve Cornish, ancien responsable de la cellule de crise à Moscou, 29 mai 2015.

raient pour leur part que la piste n'était pas assez prometteuse pour justifier de suspendre la campagne de communication.

Certainement, la mobilisation publique était porteuse de risques autant que de bénéfices potentiels. Il allait de soi que l'accusation « d'un manque flagrant d'implication des autorités russes et d'une enquête menée avec fort peu de conviction » ferait réagir celles-ci de manière défensive⁷¹. Mais, surtout, cette mise en cause aurait également pu mettre Arjan Erkel en danger. La possibilité fut envisagée à l'époque par la cellule de crise. Elle décida toutefois de persévérer, considérant que la vie d'Arjan serait encore davantage exposée si elle se contentait d'attendre, tandis que lui parvenaient des nouvelles alarmantes sur son état de santé, les menaces d'exécution, et que le gouvernement néerlandais invitait à se préparer au pire.

En définitive, ce récit de l'enlèvement d'Arjan Erkel et de sa libération révèle les limites des guides et formations sécuritaires évoqués dans la première partie de cet ouvrage. Le flou qui entoure l'identité et les motivations des ravisseurs, des geôliers et des commanditaires – et de ce fait, la difficulté à évaluer les conséquences des décisions prises – génèrent une incertitude que ni les algorithmes, ni les procédures standardisées ne sont en mesure de réduire. La résolution d'un kidnapping procède moins du suivi rigoureux de protocoles que d'une navigation à vue, de discussions et de révisions permanentes des hypothèses et décisions, et enfin de la capacité à saisir toute opportunité de libérer un collègue (ou de s'échapper lorsqu'on est otage⁷².)

En 2015, relisant une première version de ce chapitre, le directeur des opérations qui a arbitré et pris les décisions dans

71. « Un an après l'enlèvement d'Arjan Erkel, MSF considère que l'enquête est un échec et en appelle à une action renforcée de la part des autorités russes pour résoudre l'affaire », communiqué de presse MSF, 12 août 2003.

72. Parmi les trois autres employés de MSF victimes d'un enlèvement de longue durée dans le Caucase, l'un s'est échappé. Un autre a été libéré sans condition et le troisième a été échangé contre une faible rançon.

cette affaire concluait : « Ce qui est positif à mes yeux, c'est que MSF-Suisse a toujours fait preuve d'une certaine transparence à propos des dilemmes rencontrés et des décisions prises, ce qui nous permet aujourd'hui de discuter ouvertement du sujet. En fin de compte, nous avons jusqu'au bout navigué en eaux troubles dans un brouillard très épais et, encore aujourd'hui, nous ne savons pas ce qui a fonctionné ou pas. Il faudrait que nous posions la question un jour aux Russes ! »

*Traduit de l'anglais
par Guillaume Nail et Judith Soussan*

Les auteurs

Monique J. Beerli est doctorante en Sciences Politiques à l'université de Genève (Global Studies Institute, GSI) et à l'Institut d'études politiques de Paris (Centre d'études et de recherches internationales, Ceri).

Delphine Chedorge est ancienne coordinatrice d'urgence pour Médecins Sans Frontières France.

Jonathan Edwards est chargé des affaires humanitaires à Médecins Sans Frontières Australie.

Duncan McLean est ancien responsable de programmes à Médecins Sans Frontières France. Il est chargé d'enseignement à l'université anglo-américaine de Prague.

Michaël Neuman est directeur d'études au Centre de réflexion sur l'action et les savoirs humanitaires, Fondation Médecins Sans Frontières.

Judith Soussan est directrice d'études au Centre de réflexion sur l'action et les savoirs humanitaires, Fondation Médecins Sans Frontières.

Bertrand Taithe est directeur de l'Institut de recherche sur les conflits et l'humanitaire (Humanitarian and Conflict Research Institute, HCRI) à l'université de Manchester.

Dr Mego Terzian est président de Médecins Sans Frontières France.

Fabrice Weissman est coordinateur du Centre de réflexion sur l'action et les savoirs humanitaires, Fondation Médecins sans Frontières.

Table des tableaux, graphiques et cartes

Tableau 1. Nombre de victimes parmi le personnel humanitaire en moyenne annuelle (sources : AWSO, calculs de l'auteur).....	115
Tableau 2. Incidents de sécurité enregistrés par MSF-Belgique, MSF-France et MSF-Hollande dans la base de données Sindy (2010-2014)	133

* * *

Graphique 1. Nombre d'attaques contre les travailleurs de l'aide pour 10 000 et par an (1997-2012, AWSO 2013)	116
Graphique 2. Nombre de travailleurs de l'aide tués, blessés ou kidnappés pour 100 000 et par an (1997-2012, AWSO)	117

* * *

Carte 1 – République centrafricaine	162
Carte 2 – Yémen	182
Carte 3 – Syrie	190
Carte 4 – Caucase.....	220

Publications

du Centre de réflexion sur l'action et les savoirs humanitaires (Crash)

- François Jean (dir.), *Populations en danger*, Paris, Hachette, 1992.
- François Jean (dir.), *Face aux crises...*, Paris, Hachette, 1993.
- François Jean (dir.), *Populations en danger. Rapport annuel sur les crises majeures et l'action humanitaire*, Paris, La Découverte, 1995.
- Rony Brauman (dir.), *Utopies sanitaires*, Paris, Le Pommier, 2000.
- Fabrice Weissman (dir.), *À l'ombre des guerres justes. L'ordre international cannibale et l'action humanitaire*, Paris, Flammarion, 2003.
- Xavier Crombé et Jean-Hervé Jézéquel (dir.), *Niger 2005 : une catastrophe si naturelle*, Paris, Karthala, 2007.
- Jean-Hervé Bradol et Claudine Vidal (dir.), *Innovations médicales en situations humanitaires : le travail de Médecins Sans Frontières*, Paris, L'Harmattan, 2009.
- Claire Magone, Michaël Neuman, Fabrice Weissman (dir.), *Agir à tout prix ? Négociations humanitaires : l'expérience de Médecins Sans Frontières*, Paris, La Découverte, 2011.

Le contenu de ce livre est consultable en intégralité sur le site du Crash, www.msf-crash.org

Abrité par la Fondation Médecins Sans Frontières, le Centre de réflexion sur l'action et les savoirs humanitaires (Crash) a formellement été créé en 1995. Sa raison d'être est de stimuler la réflexion critique sur les pratiques de l'association afin d'en améliorer l'action.

L'équipe du Crash est composée de quatre à cinq salariés permanents, issus du terrain et ayant une formation universitaire. Appuyée par un conseil scientifique composé de chercheurs professionnels bénévoles, elle travaille en coordination étroite avec le président, le comité de direction et les responsables opérationnels de Médecins Sans Frontières.

Les membres du Crash réalisent et dirigent des études et analyses concernant l'action de MSF et son environnement immédiat. Ils participent aux sessions de formation interne ainsi qu'à des missions d'évaluation de terrain. Enfin, ils représentent l'association dans des réunions, colloques et autres lieux de réflexion et participent au débat public sur les enjeux, contraintes, limites et dilemmes de l'action humanitaire.

Pour plus d'information : www.msf-crash.org



Médecins sans Frontières est une organisation humanitaire internationale privée et sans but lucratif, créée en 1971, et dont l'objectif est d'apporter une aide médicale à des populations éprouvées par la violence, les épidémies, l'exclusion des soins de santé ainsi que les catastrophes naturelles.

MSF est un mouvement comprenant 21 sections, dotées de structures associatives : Afrique du Sud, Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Brésil, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, France, Grèce, Hollande, Hong Kong, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Royaume-Uni, Suède et Suisse. Chaque association est responsable devant un conseil d'administration élu par ses membres lors d'une assemblée générale annuelle. MSF compte également des bureaux en Argentine, Corée du Sud, Inde, Irlande, au Mexique et en République tchèque, ainsi que dans les Émirats arabes unis. Un secrétariat international est basé à Genève. Ces sections sont regroupées en cinq groupes opérationnels constitués autour des sections historiques, en France, Belgique, Hollande, Suisse et Espagne. Chaque groupe définit sa politique d'intervention de manière autonome, en cohérence avec la charte commune et une série d'accords conclus entre les sections.

L'autonomie financière de MSF lui permet de jouir d'une grande souplesse d'intervention. Près de 90 % de ses fonds proviennent en effet de sources privées, et non de gouvernements. En 2014, MSF avait ainsi 5,7 millions de donateurs dans le monde, pour une collecte totale de 1,3 milliard d'euros,

complétée par 115 millions d'euros collectés auprès de fonds institutionnels publics. Au total, les dépenses de MSF se sont élevées à 1,07 milliard d'euros.

En 2014, les interventions les plus importantes en volume financier ont été réalisées au Soudan du Sud, en République démocratique du Congo, en République centrafricaine, ainsi qu'en Afrique de l'Ouest en réponse à l'épidémie d'Ebola. Les projets en contexte de conflit armé comptent pour plus de la moitié des interventions de l'organisation, le reste étant constitué des interventions en contexte stable.

Ces projets reposent sur le travail de plus de 36 000 personnes, employées pour une très grande majorité dans leur propre pays. Il s'agit de médecins, d'infirmiers, de logisticiens, d'administrateurs, d'épidémiologistes, de techniciens de laboratoire... Ils travaillent avec l'appui de leurs collègues des 21 sections dans le monde, dont des responsables de programmes et des équipes de soutien médical, logistique, financier et administratif qui définissent avec eux les objectifs de l'organisation et les moyens à mettre en œuvre pour leur réalisation.

Pour plus d'information sur Médecins Sans Frontières :
www.msf.org

La charte de Médecins Sans Frontières

Médecins Sans Frontières est une association privée à vocation internationale. L'association rassemble majoritairement des médecins et des membres des corps de santé et est ouverte aux autres professions utiles à sa mission. Tous souscrivent sur l'honneur aux principes suivants :

Les Médecins Sans Frontières apportent leurs secours aux populations en détresse, aux victimes de catastrophes d'origine naturelle ou humaine, de situations de belligérance, sans aucune discrimination de race, religion, philosophie ou politique.

Œuvrant dans la neutralité et en toute impartialité, les Médecins Sans Frontières revendiquent, au nom de l'éthique médicale universelle et du droit à l'assistance humanitaire, la liberté pleine et entière de l'exercice de leur fonction.

Ils s'engagent à respecter les principes déontologiques de leur profession et à maintenir une totale indépendance à l'égard de tout pouvoir, ainsi que de toute force politique, économique ou religieuse.

Volontaires, ils mesurent les risques et périls des missions qu'ils accomplissent et ne réclameront pour eux ou leurs ayants droit aucune compensation autre que celle que l'association sera en mesure de leur fournir.

Composition et mise en pages
Nord Compo à Villeneuve-d'Ascq

