



Suivez le guide ! Les manuels de sécurité et la mise en ordre autoritaire des organisations humanitaires

Monique Jo Beerli, Fabrice Weissman

► To cite this version:

Monique Jo Beerli, Fabrice Weissman. Suivez le guide ! Les manuels de sécurité et la mise en ordre autoritaire des organisations humanitaires. Michaël Neuman; Fabrice Weissman. Secourir sans périr : La sécurité humanitaire à l'ère de la gestion des risques, CNRS Éditions, pp.137-154, 2016, 9782271089489. <hal-01626084>

HAL Id: hal-01626084

<https://sciencespo.hal.science/hal-01626084v1>

Submitted on 30 Oct 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

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 posait 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 humanitaires¹) de l'Overseas Development Institute (ODI, institut pour le développement outre-mer).

Intitulé « *Gestion opérationnelle de la sécurité dans des contextes violents*² », 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 Outcomes³.

1. 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

2. 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.

3. 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 humanitaire¹ » 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

1. *Ibid.*, p. 1.

citant de manière sélective des données statistiques¹, 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 années² ». 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 travail³ ».

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 8⁴. 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 humanitaires⁵. 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 experts⁶ :

1. Voir le chapitre 4, p. 107.

2. 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.

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

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

5. 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.

6. Voir le chapitre 5, encadré « A qui profite le “duty of care” », p. 155.

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 risques¹.

Enfin, soulignent les manuels, les organisations humanitaires ne sauraient confier leur sécurité à « des cadres qui n'ont pas les compétences nécessaires² » 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 expertise³. » À ce titre, les acteurs de l'aide doivent « intégrer l'expertise développée en externe dans leurs savoir-faire maison⁴ ». 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 sécurité⁵.

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

-
1. Adele Harmer *et al.*, *op. cit.*, p. 7.
 2. Koenraad Van Brabant, 2000, *op. cit.*, p. 9.
 3. *Ibid.*, p. 6.
 4. Koenraad Van Brabant, 2001, *op. cit.*, p. 50.
 5. *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 elles¹.

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 organisations² » sans précédent.

1. *Ibid.*, p. 17.

2. 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 intentionnels¹ ». 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'organisation² », l'édition révisée étend sa portée à la protection de « ses programmes et de sa réputation³ ». 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 incident⁴.

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

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

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

4. *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 recommandées¹.

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 protéger². *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 poser³ ». 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.⁴). 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 personnels⁵ ».

1. *Ibid.*, p. 3.

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

3. *Ibid.*

4. 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. 49.

5. 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 matière¹. 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 offrir². »

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 réévaluer³. » 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 réaliser⁴ »), puis celle de la situation (compréhension globale de l'histoire et

1. 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.*

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

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

4. *Ibid.*, p. 35.

de la dynamique du conflit, du cadre social et culturel, de la criminalité, de l'infrastructure et du climat¹). 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 violence²), 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 menaces³ ». 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/combats (bombardement, feux croisés d'infanterie, mine antipersonnel⁴).

Afin de mieux comprendre le contexte et ses menaces et de « prévoir le type d'incidents susceptibles de se produire à l'avenir⁵ », 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 baisse⁶.

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

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

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

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

5. *Ibid.*, p. 101.

6. *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 impact¹ ». 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 inconscients² ».

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 dissuasion³.

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 travail⁴ ». 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 valeurs⁵ ».

À ce titre, l'acceptation implique « d'avoir une seule et même ligne de communication en interne comme en externe⁶ », au

1. *Ibid.*, p. 29.

2. *Ibid.*, p. 27.

3. *Ibid.*, p. xviii.

4. *Ibid.*, p. xv.

5. *Ibid.*, p. 60.

6. *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 fuites¹.

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 gratitude² ».

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'organisation³.

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

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

2. *Ibid.*, p. 62.

3. *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 brèves¹.

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 dissuasion² ». Une stratégie de protection « s'efforce de réduire la vulnérabilité [...] de deux façons : soit en durcissant la cible, soit en augmentant ou réduisant sa visibilité³ ». 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 subir⁴ ». 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*⁵). 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.

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

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

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

4. *Ibid.*, p. 73.

5. *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 crise¹ ». 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 comportementale² » 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 sanctions³ ».

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-

1. *Ibid.*, xix.

2. *Ibid.*, p. 115.

3. *Ibid.*, p. 124.

tions sexuelles non protégées¹ » 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'écarter 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 épistémologique² ».

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-

1. *Ibid.*, p. 131.

2. 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 situation¹ », 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] \times impact²), 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-

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

2. 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 travail¹ ». 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 victime² ». 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

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

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

accepté et protégé. Cette élision du politique est parfaitement 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 techniques¹ ». 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*

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