

Exigences contradictoires entre impératifs humanitaires et injonctions de sécurité dans la zone du Berm

Charles Simpson

Approximativement 60 000 Syriens sont piégés dans le « Berm », une zone désertique à la frontière de la Syrie et de la Jordanie. Lorsque la priorité est accordée à la sécurité et qu'elle l'emporte sur les besoins humanitaires, et que les agences d'aide se tournent vers des groupes militants pour faire parvenir l'assistance, les conséquences peuvent être déplorables.

Lorsque le gouvernement de la Jordanie a considérablement restreint l'accès à Rabaa al-Sarhan en limitant les passages à la frontière qu'elle partage avec la Syrie en octobre 2014, 5000 Syriens déplacés internes ont été refoulés. Ils ont alors installés des abris temporaires à 200m de la Jordanie, et ce faisant, ont « planté des graines » dans le désert qui ont poussé jusqu'à se transformer en deux sites informels d'installation sous tentes : Rukban qui compte 60 000 résidents et Hadalat, qui en compte 1000.

Séparés de la Jordanie par une barrière rocheuse et des bancs de sable – connus sous le nom de « Berm » – ces sites se caractérisent par leur instabilité interne et par un accès insuffisant

à la nourriture, à l'eau et à l'assistance non alimentaire, des problèmes de santé endémiques et des attaques régulières de l'Armée syrienne libre (ASL), tout comme des Forces armées arabes syriennes (FAAS). La vulnérabilité des habitants de ce qui est connu comme le « Berm » est perpétuée par la fermeture permanente de la frontière et les restrictions imposées par la Jordanie à l'accès humanitaire au nom d'impératifs de sécurité. Plusieurs agences d'aide ont coopéré avec les restrictions jordaniennes (y compris en termes de communication publique concernant le Berm) afin d'obtenir la garantie d'un accès limité aux sites d'installation, mais cela n'a servi qu'à prolonger les conditions de

vulnérabilité et à normaliser le secret, ce qui, à son tour, a empêché une analyse honnête des coûts et des bénéfices de la politique jordanienne de fermeture de la frontière. La situation est fort complexe et l'objectif de cet article n'est pas de porter des accusations, mais plutôt de présenter des informations qui permettront une analyse coûts/bénéfices plus équilibrée de la politique de fermeture de la frontière. Il n'est pas nécessaire de mettre en concurrence les objectifs sécuritaires et les impératifs humanitaires, mais sans informations précises, les décideurs peuvent avoir une perception et une interprétation erronées de ces intérêts en les considérant à tort comme mutuellement exclusifs.

Se dérober à l'impératif humanitaire

Même si dans ses déclarations la Jordanie justifiait la fermeture de la frontière par des préoccupations sécuritaires relatives aux terroristes qu'elle pensait se trouver parmi la population réfugiée, elle était également en proie – bien qu'elle ne l'exprime pas ouvertement – à un sentiment grandissant d'incapacité du pays à soutenir une population de 600 000 réfugiés syriens en augmentation (7 % de la population totale du pays), laquelle faisait déjà peser une pression énorme sur son économie, ses services et ses infrastructures.

Outre le fait de citer des préoccupations de sécurité, la Jordanie, avec l'assentiment de ses bailleurs internationaux, s'est dérobée à sa responsabilité juridique internationale, en déclarant que les personnes fuyant le conflit et s'abritant actuellement dans « la zone grise » située à la frontière étaient en fait des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) et qu'elles se trouvaient dans une zone éloignée du territoire jordanien dans un « no man's land », une interprétation quelque peu élastique de la démarcation des accords Sykes-Picot établie en 1916¹. Au niveau national, les autorités judiciaires jordaniennes interprètent librement certains aspects de la législation nationale et de la Charte arabe des droits de l'homme (la Jordanie n'a pas encore pleinement ratifié la Convention de 1951 des Nations Unies sur les réfugiés, ni son Protocole) pour permettre à la fois de refouler les syriens de Jordanie vers le Berm, et pour empêcher les Syriens vulnérables de passer la frontière.

Ces actions représentent une menace directe au droit à la vie des résidents du Berm. Les abris temporaires qui consistent principalement en des tentes improvisées de trois mètres sur trois, construites à l'aide de matériaux

en décomposition, sont occupés par trois à dix personnes. L'environnement poussiéreux ajouté à des restrictions de nourriture, d'eau, de soins médicaux et d'installations sanitaires expliquent une forte prévalence des maladies contagieuses, de la malnutrition, et de la mortalité infantile et maternelle.

Du fait des restrictions d'accès, les agences d'aide ont dû faire preuve d'ingéniosité pour apporter des secours de l'autre côté de la frontière, notamment en organisant des parachutages et en utilisant des grues pour larguer des provisions dans le Berm, où des enfants munis de charrettes tirées par des ânes peuvent ensuite redistribuer les ressources à travers l'ensemble de Rukban. Le HCR, l'agence des Nations Unies pour les réfugiés, et l'UNICEF, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, ont également transporté par voie aérienne des bénévoles syriens en Jordanie afin de leur faire suivre une formation en santé communautaire et en droit des réfugiés, et de les renvoyer ensuite dans le Berm pour y mener des évaluations médicales, lancer des campagnes de vaccination antipolio, rassembler des documents et réparer des abris.

Seule une faible minorité des résidents du Berm peuvent pénétrer en Jordanie, soit pour un traitement médical d'urgence, soit pour une réinstallation dans le camp de réfugiés d'Azraq à quelques 300km de là. En moyenne, c'est à peine trois familles par semaine de résidents du Berm qui sont autorisées à passer par les centres de transit de Bustana ou de Ruwayshid



Les agences de l'ONU apportent des secours aux Syriens coincés à la frontière entre la Syrie et la Jordanie, août 2016.

février 2018

www.fmreview.org/fr/syrie2018

pour bénéficier d'une réinstallation en Jordanie. Et, sous couvert de préoccupations de sécurité, seul un quart de ce nombre déjà faible de personnes autorisées à entrer dans Azraq, sont réinstallés avec la population générale du camp ; la grande majorité des autres sont confinés dans les Villages 2 et 5, des lieux où leur accès au monde extérieur est rigoureusement limité.

Un accès mais au prix de quelles concessions

Les organisations d'aide ont tenté de contourner les restrictions d'accès au Berm en ayant recours à des prestataires approuvés par les Forces armées jordaniennes (FAJ), comme World Vision, Jordan Health Aid Society International et la First Technical Support Company. Comme il n'y avait pas suffisamment de prestataires approuvés par les FAJ, les agences d'aide ont également fait appel à des acteurs paramilitaires du sud de la Syrie, et notamment à la milice (connue sous le nom de l'armée Badia) de Rakan Khdeir, un entrepreneur syrien devenu militant, qui a fourni des services de distribution d'aide à travers la frontière sous les auspices d'Al Badia Logistics Services². Il est possible que la milice de Khdeir ait eu un rôle déterminant dans la mise en place de certains services, mais elle a également été critiquée pour avoir détourné de l'aide à son profit, et pour avoir favorisé des individus au sein de son propre réseau social.

La coordination avec des acteurs militants comme Khdeir suscite des débats opposant accès humanitaire à stabilité à long terme. Même s'il est vrai que des groupes paramilitaires ont permis de faire parvenir de l'aide au site d'installation, de tels accords contribuent également au détournement des secours humanitaires et exposent des civils à des risques d'attaques militaires. En décembre 2016, l'entrepôt d'aide de Khdeir soutenu par World Vision a été la cible d'une attaque qui a détruit des ressources non alimentaires et a coûté la vie à un soldat de l'armée Badia. En janvier 2017, une autre attaque a ciblé un entrepôt de secours humanitaire à Rukban qui est sous le contrôle de la milice Jeesh Ahrar al-Asha'r (Armée des tribus libres, ATL), tuant quatre personnes dans le marché adjacent. En réponse, la Jordanie a interdit tout déplacement jusqu'à

10km de la frontière et a encore limité davantage l'accès des travailleurs humanitaires.

L'histoire du Berm sert d'avertissement salutaire et met en lumière les concessions hasardeuses et complexes dans lesquelles se lancent les agences humanitaires lorsqu'elles dépendent d'acteurs militaires pour obtenir l'accès à des populations civiles vulnérables. Au moment où est rédigé cet article, et alors qu'émergent des accords de cessez-le-feu, certaines agences humanitaires majeures entament des discussions sur les stratégies d'extension de la fourniture d'aide et de matériel de développement au sud de la Syrie; avant de se lancer dans des plans qui proposent d'utiliser des groupes paramilitaires pour organiser le soutien logistique et la sécurité le long des routes pour permettre l'accès aux PDI, les enseignements du Rukban devraient être pondérés³.

Gouvernance à l'intérieur de Rukban

À mesure que le site d'installation s'étendait, les bandes de jeunes hommes proliféraient et s'adonnaient à des activités criminelles comme des vols, parfois avec violence. Les Conseils tribaux d'ainés du Berm se sont toutefois efforcés d'imposer un système de gouvernance plus efficace. En juin 2016, le Conseil tribal de Palmyra et de la Badia syrienne a été instauré et compte sur un pouvoir « doux » - héritage culturel, coutumes, tradition de générosité, *wasta* (capital social) et réputation d'équité de ses chefs – pour arbitrer des disputes, allouer des ressources, gérer des services médicaux, superviser la construction de projets et mener des activités de sensibilisation. Les deux objectifs centraux du Conseil étaient premièrement d'unifier les tribus disparates du site sous les auspices d'une seule autorité de gouvernance civile, et deuxièmement de servir d'autorité de tutelle aux jeunes habitants du Berm en vue de promouvoir « des valeurs de citoyenneté, de respect des droits de l'homme et de dignité », plutôt que de laisser les « jeunes... continuer à verser dans la guerre »⁴.

À mesure que le Conseil tribal consolidait son autorité, il a expulsé des chefs de l'Armée des tribus libres de Rukban, il a restreint les mouvements de véhicules afin de limiter les risques de l'utilisation des véhicules comme engins explosifs improvisés, il a réglementé le port d'armes à l'intérieur du site d'installation et a établi des postes de contrôle policier sous responsabilité du Conseil tribal. L'autorité judiciaire a été retirée aux factions de l'Armée syrienne libre, mettant ainsi un terme aux arrestations arbitraires et remettant le pouvoir



PAW/Shaza Meghraby

juridique entre les mains d'un Conseil judiciaire civil et à l'application d'une loi interne récemment instaurée. Malgré ces succès, la nature temporaire du site d'installation signifie que la gouvernance reste en grande partie informelle, et le Conseil tribal doit constamment réaffirmer son autorité sur le pouvoir de coercion des groupes militants de la région.

Sécurité contre impératif humanitaire?

Les restrictions imposées par les Forces armées jordaniennes concernant l'accès au Berm ont également eu pour effet de limiter les informations disponibles, empêchant ainsi tout plaidoyer éclairé, toute évaluation de besoin et tout développement d'une stratégie. Il n'est toujours pas possible d'obtenir des données aussi fondamentales que le nombre exact de familles résidant dans le Berm. L'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche s'appuie en grande partie sur des données auto-déclarées, ou recueillies par satellite pour estimer la population, et prétend qu'on se trouverait, dans le Berm, face à de nombreux cas, sans qu'un nombre ait pu être défini, d'enregistrements frauduleux de familles. Selon un employé d'une agence d'aide, il y aurait également des divergences d'opinion entre les agences d'aide et le ministère jordanien de la planification et de la coopération internationale sur la quantité d'aide qui aurait réellement réussi à rentrer. En dépit de ces problèmes, les universitaires, les défenseurs des droits et les journalistes ont obstinément continué à se concentrer sur le camp jordanien de Zaatari qui a été analysé à l'excès, car beaucoup plus accessible, tout en ignorant en grande partie les préoccupations bien plus pressantes de la zone moins accessible du Berm⁵. La responsabilité morale des chercheurs qui consiste à projeter rigoureusement la voix des plus vulnérables a été ignorée.

Les éléments de preuve concernant les risques de sécurité posés par la population du Berm sont également limités, ce qui conduit, par conséquent, à une politique sécuritaire fondée sur de simples conjectures, et non sur des preuves. En septembre 2016, Alice Wells, l'ambassadrice des États-Unis en Jordanie de l'époque, avait publié une déclaration minimisant les besoins des résidents du Berm et avançant des arguments non fondés pour maintenir la frontière close, tout en prétendant qu'il y avait dans ce site d'installation « de véritables demandeurs d'asile, des personnes souhaitant rester en Syrie mais cherchant un refuge contre les bombardements aériens, des trafiquants, des passeurs, des groupes armés et

comme la Jordanie le sait bien – des terroristes »⁶. Une telle prise de position n'a servi qu'à perpétuer la vulnérabilité des résidents du Berm. Le mois au cours duquel Mme Wells faisait sa déclaration, un avion russe bombardait le camp tuant un chef du Conseil tribal des aînés et le mois suivant, deux enfants sont morts à Rukban faute de traitement médical. Leur mort a précipité une réunion entre le Conseil tribal, les Forces armées jordaniennes et les agences d'aide pour discuter de la question de la frontière jordanienne, mais aucune résolution en matière d'accès ou de réouverture de la frontière n'a été trouvée.

Un débat permanent porte sur le transfert de 45 000 résidents du Berm à destination du camp de réfugiés jordanien d'Azraq, mais pour l'instant, les préoccupations sécuritaires de la Jordanie maintiennent ces PDI à la frontière et éclipsent l'impératif humanitaire qui devrait être de leur apporter une protection durable. Inévitablement, toute modification de cette politique proviendra, non pas de la Jordanie, mais des pressions extérieures exercées par les acteurs internationaux, en particulier par certains gros donateurs étrangers du développement. Bien peu d'éléments suggèrent que la Jordanie a intérêt à continuer de maintenir les résidents du Berm dans un no man's land. Alors que les efforts de stratégisation en vue d'étendre la fourniture d'aide au sud de la Syrie progressent, les enseignements du Berm devraient aussi amener les organisations d'aide à réfléchir à deux fois lorsqu'elles envisagent d'utiliser des groupes militants afin d'obtenir accès aux PDI Syriens.

Charles Simpson charles.simpson@tufts.edu
Administrateur de programme, Refugees in Towns Project, Centre international Feinstein, Université Tufts <http://fic.tufts.edu/>

1. Dans la pratique, la circulation à la frontière est restée relativement fluide jusqu'à 2014 environ.
 2. Williams S (2017) 'World Vision rattles aid groups with solo operation for Syrians at Jordan border', *IRIN* <http://bit.ly/IRIN-20170124-aid-groups>
 3. ATHA (2015) 'Perspectives on Access: Engaging with Non-State Armed Groups', *Harvard Humanitarian Initiative* podcast <http://bit.ly/ATHA-HHI-perspectives-2015>
- Voir aussi : *Revue Migrations Forcées* numéro 37, « Acteurs armés non étatiques et déplacement » www.fmreview.org/fr/non-etatiques
4. Entretien avec un porte-parole du Conseil tribal de Palmyra et de la Badiya.
 5. Jacobsen K et Landau L (2003) 'The Dual Imperative in Refugee Research: Some Methodological and Ethical Considerations in Social Science Research on Forced Migration', *Disasters* <http://bit.ly/Disasters-2003-Jacobsen-Landau>
 6. <http://bit.ly/Wells-20160918>