
**Comité exécutif du Programme
du Haut Commissaire**

Distr. Restreinte
4 juin 2010
Français
Original: anglais

**Comité permanent
48^e réunion**

**Questions relatives à la sûreté et à la sécurité du
personnel, y compris la sécurité des réfugiés : Plan
d'action sur la gestion de la sécurité au HCR et
stratégie d'application**

Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1-4	2
II. Appui au terrain.....	5	2
III. Effectifs	6-7	4
IV. Compilation et analyse des informations	8-9	4
V. Formation	10-13	5
VI. Contrôle et processus au Siège	14	7
VII. Conclusion	15	9

I. Introduction

1. En 2009, cinq ans après la dernière étude significative sur la gestion de la sécurité au HCR, une combinaison d'évènements et de processus ont contraint le Haut Commissariat à passer en revue les modalités de sûreté et de sécurité du personnel, des opérations et des personnes relevant de sa compétence.

2. L'étude a eu lieu sur la toile de fond d'une menace plus pressante sur les Nations Unies et en particulier sur les agents humanitaires. Les institutions, les fonds et les programmes courent un risque accru dans les pays où les Nations Unies sont perçues comme liées à un agenda politique particulier – tendance confirmée par les attaques fatales contre les locaux des Nations Unies à Alger (décembre 2007), Hargeisa (octobre 2008) et Kaboul et Islamabad (octobre 2009). Par ailleurs, le nombre de travailleurs humanitaires enlevés dans le monde a été 350 fois plus élevé au cours de la période 2006-2008 qu'en 2003-2005¹.

3. Suite à l'étude puis à un examen critique de la préparation en matière de sécurité au HCR, le Haut Commissaire a annoncé un certain nombre de mesures visant à renforcer la gestion de la sécurité dans l'ensemble de l'Organisation. Elles incluent, dans une première étape, un renforcement de la Section de sécurité sur le terrain au sein de la nouvelle Division de l'urgence, de la sécurité et de l'approvisionnement. Ces décisions coïncident avec l'achèvement du premier audit jamais réalisé de la gouvernance en matière de sécurité, conduit de mars à juin 2009, par le Bureau des services de contrôle interne des Nations Unies (OIOS). L'OIOS a recommandé le renforcement d'un certain nombre de procédures et de structures liées à la sécurité au sein de l'Organisation.

4. Cette note décrit les mesures prises par le HCR au niveau de la préparation, de l'amélioration des procédures et de la gouvernance suite à ces études, ainsi que d'autres mesures identifiées par le biais d'évaluations des besoins sur le terrain et le Siège. Elle couvre l'appui au terrain, la dotation en personnel, le recueil et l'analyse d'informations, la formation, le contrôle et les processus au Siège.

II. Appui du terrain

5. Afin de gérer les risques de sécurité décrits ci-dessus, la fourniture d'orientation et d'appui au personnel et aux gestionnaires sur le terrain est primordiale. L'appui fourni par les Conseillers pour la sécurité (FSA) du terrain inclut une assistance directe aux opérations au niveau de la fourniture de programme, de l'évaluation des risques de sécurité, des conseils techniques, des travaux interinstitutions et des activités de liaison, de la formation et de la création de capacités. L'objectif de la Section de sécurité sur le terrain (FSS) est de se doter des moyens de fournir cette assistance de façon efficace et opportune afin d'atteindre les objectifs suivants :

¹ Overseas Development Institute, Humanitarian Policy Group, Policy Brief 34, Providing aid in insecure environments: 2009 update, April 2009.

- Fournir une orientation rationnelle, pragmatique et actualisée sur les questions relatives à la sûreté et à la sécurité, tant de façon proactive qu'en réaction à des rapports et des demandes :
- Le FSS continuera de gérer les incidents de sûreté et de sécurité. En 2008 et 2009, les FSA détachés ont effectué en moyenne 235 jours de mission par an. Le HCR continuera de déployer les FSA selon les besoins des pays ou des régions.
- La Section encouragera le recours aux FSA régionaux en mesure de fournir une assistance ciblée, y compris une analyse régionale et un appui opportun aux Bureaux de terrain qui ne disposent pas d'un FSA.
- Le HCR confiera à un ingénieur de structure pour évaluer les locaux du HCR, donner des conseils techniques sur les questions matérielles et procédurales, et fournir des informations et un appui concernant toutes les mesures visant à atténuer l'impact.
- Le personnel additionnel au Siège permettra à la Section d'être mieux en mesure d'évaluer et d'analyser l'information et les tendances de sécurité au niveau global, et le rendra mieux à même d'appuyer les opérations moyennant des conseils et un suivi.
 - Veiller à ce que les matériaux de sécurité achetés par le HCR soient conformes aux normes agréées :
- Le HCR élabore des normes concernant les matériaux de sécurité utilisés sur le terrain, y compris ceux qui sont nécessaires pour satisfaire aux normes de sécurité opérationnelles minimales des Nations Unies (MOSS). Ces matériaux incluent l'équipement de protection personnel, le film résistant à l'explosion, la télévision en circuit fermé, etc. Depuis le 1er janvier 2010, le FSS a joué un rôle plus important dans l'achat de véhicules blindés, y compris les demandes de sélection venant du terrain, a fourni des conseils techniques, a inspecté les véhicules avant leur déploiement et a administré un parc de véhicules pour réduire les délais de livraison.
 - Renforcer la capacité du Haut Commissariat à fournir une protection physique aux personnes relevant de sa compétence :
- Les activités des FSA se sont traditionnellement centrées sur la sûreté et la sécurité du personnel et des locaux du HCR. Les mesures prises pour préserver les droits et le bien-être physique des personnes relevant de la compétence du HCR sont essentiellement à mettre au crédit du personnel de terrain et de protection, moyennant le seul soutien ponctuel des FSA les plus dynamiques sauf dans les situations où les capacités des forces armées et des forces de police (par exemple les forces nationales ou les troupes internationales patrouillant dans les camps de réfugiés) sont impliquées.
- Il reste donc beaucoup à faire pour accroître la participation des FSA et rendre plus systématiques les efforts de l'organisation pour gérer les problèmes de sécurité des bénéficiaires, réaliser de plus grandes synergies et une meilleure intégration entre les conseillers de sécurité et le personnel de protection et de terrain.
- En collaboration avec la Division de la protection internationale, le FSS élabore des orientations pratiques, des expériences les plus positives, pour identifier et réduire les problèmes de sécurité rencontrés par les réfugiés et les déplacés internes allant de la violence sexuelle et sexiste à l'enrôlement. Ces

principes serviront d'outils au niveau du terrain et auront pour but d'alimenter la coopération entre les FSA et le personnel de protection, de terrain et des services communautaires. Un premier projet sera achevé à la fin du premier semestre de 2010 et diffusé à un groupe référent d'Administrateurs chargés de la protection et de FSA aux fins d'examen. Le texte définitif sera mis à disposition sous forme de livre de poche ultérieurement cette année et fera partie du matériel de formation des nouveaux conseillers en matière de sécurité. Les objectifs de protection seront également intégrés dans les responsabilités et les documents d'appréciation du comportement professionnel de l'ensemble des FSA.

III. Effectifs

6. L'efficacité de la réponse organisationnelle du HCR face aux problèmes évolutifs de sécurité dépend dans une large mesure des capacités des Conseillers de sécurité sur le terrain qui doivent être en mesure de s'adapter à ces environnements complexes et adopter de nouvelles approches. L'identification et le recrutement de FSA qualifiés reste l'une des tâches les plus prenantes et critiques du Service, particulièrement compte tenu des fortes demandes actuelles, dans l'ensemble du système des Nations Unies, de personnel expérimenté en matière de sécurité.

7. Le perfectionnement et la conservation de FSA qualifiés et expérimentés exige une approche cohérente et concertée. Il est nécessaire d'évaluer de façon continue les compétences souhaitées ; de soutenir et de récompenser les FSA qui les ont, et de trouver des solutions de rechange pour ceux qui ne sont pas en mesure de s'adapter ou de faire face aux demandes. L'objectif suivant est donc une composante critique de la gestion de la sécurité au sein du HCR :

- Garantir le détachement sur le terrain d'un nombre suffisant de FSA ayant le profil et les compétences professionnelles nécessaires :
- Le HCR a intensifié ses efforts de recrutement et a instauré un processus de validation plus abouti pour veiller à ce que les candidats aient le profil adéquat, y compris des capacités avérées en matière d'analyse, de gestion des risques, d'établissement de rapports et de formation. Les FSA seront désormais jugés sur leurs performances dans le cadre d'une méthode plus systématique d'évaluation du potentiel utilisée au cours du processus de nomination. Les performances et les aptitudes du personnel existant seront passées en revue de façon continue et les ajustements seront apportés selon les besoins.

IV. Compilation et analyse des informations

8. La nécessité de mieux appréhender l'environnement complexe dans lequel le personnel opère ainsi que les menaces émergentes et l'importance d'obtenir et d'exploiter de façon plus complète en matière de sécurité est devenue patent dans l'ensemble du système des Nations Unies. Pour une Organisation dotée d'un réseau étendu de personnel déployé dans le monde entier, l'analyse de la sécurité doit faire partie des efforts déployés pour aider les cadres à mieux comprendre et mieux opérer dans leur environnement. Il conviendrait en premier lieu d'aider les décideurs à évaluer de façon plus exacte les menaces, les risques et les fragilités pour leur permettre d'élaborer des politiques saines et d'opérer dans des conditions de sécurité aussi bonnes que possible.

9. L'aptitude à discerner l'information utile dépend tout d'abord de la capacité à la recueillir. Le défi pour le HCR réside dans la mobilisation de son réseau important et dans l'établissement de meilleurs contacts avec les communautés hôtes et bénéficiaires, approche qui, si elle est mise en œuvre adéquatement, peut également renforcer l'appui aux activités du HCR. En gardant cela à l'esprit, le Haut Commissariat a fixé les objectifs suivants dans le domaine de la compilation et de l'analyse d'informations :

- Elaborer et maintenir un système d'établissement de rapports sur les incidents de sécurité :
- Une base de données sur les rapports en matière d'incidents a été constituée et sera accessible à l'ensemble du personnel. Elle a été conçue pour permettre aux Bureaux de faire état d'incidents de sécurité de façon plus exacte et plus rapide, permettant au FSS de mieux enregistrer les développements et d'analyser les tendances émergentes. Le système de géoportail est actuellement expérimenté mais rencontre encore un certain nombre de problèmes techniques. Une fois qu'il sera mis en œuvre et que la base de données sera systématiquement utilisée, le FSS produira une analyse régulière des incidents de sécurité impliquant le personnel, les personnes relevant de la compétence du HCR et les partenaires opérationnels.
- Renforcer la capacité de l'Organisation à recueillir, analyser et interpréter l'information liée à la sécurité :
- Le HCR identifie et négocie des sources additionnelles d'informations sur la sécurité venant des fournisseurs de services électroniques pour veiller à ce que les FSA dans les pays et les régions aient accès aux données les plus pertinentes et les plus accessibles disponibles. Un certain nombre de FSA suivront une formation en gestion de l'information fondamentale pour utiliser de façon efficace les sources en tant que complément aux observations et aux rapports sur le terrain.
- Des orientations en matière de compilation d'informations et de réseautage avec des sources informelles et parallèles à l'usage des FSA et des gestionnaires seront mises au point. Les Bureaux régionaux seront incités à élargir et systématiser leur approche analytique, par exemple en consultant régulièrement des sources extérieurs crédibles et/ou en organisant des sessions de réflexion informelles avec des experts extérieurs.

V. Formation

10. La plupart des mesures à grande échelle prises aujourd'hui par le HCR impliquent un ensemble de réfugiés, de rapatriés, de déplacés internes et d'autres victimes de conflits armés. Le contexte opérationnel se caractérise souvent par des difficultés en termes d'accès aux personnes prises en charge ainsi que par des menaces extérieures à un conflit, y compris un effondrement de l'ordre public. L'Organisation doit équiper son personnel pour relever les défis et gérer les risques inhérents à ces situations.

11. Les connaissances, la sensibilisation et la préparation sont les meilleures garanties d'une opération sûre dans tous les types de situations. Le renforcement de ces capacités moyennant une formation adaptée à l'intention des spécialistes, des gestionnaires et du personnel de sécurité constitue l'un des éléments les plus importants des efforts actuellement déployés pour améliorer la gestion de la sécurité au HCR. La formation doit donc être considérée comme une nécessité et intégrer les objectifs suivants :

- Fournir une formation adaptée au personnel dans les opérations à haut risque :
- Le FSS et le Centre d'apprentissage global oeuvrent ensemble à la mise en œuvre d'une formation adaptée à l'intention du personnel international affecté dans dix opérations/situations représentant actuellement un risque élevé pour le personnel et les activités du HCR. La formation de trois jours à la sécurité dans un environnement à haut risque couvre les compétences de base, les composantes nécessaires pour gérer les menaces et atténuer les risques inhérents à la situation/pays spécifique et les éléments requis par la direction et le personnel de l'opération en question. La Direction appuie le principe que l'ensemble du personnel international doit participer à ces stages. Le contenu de cette formation pourrait être élargi pour inclure des composantes telles que la programmation et la communication dans des environnements peu sûrs.
 - Actualiser et multiplier les occasions pour le personnel de suivre une formation du HCR en matière de sécurité :
- Le personnel bénéficiera des progrès accomplis par le Centre d'apprentissage global en matière de télé-enseignement. Les modules élaborés pour le Programme d'apprentissage en matière de gestion de la sécurité et les participants à l'atelier sur la gestion d'urgence seront disponibles sur l'intranet ; les projets en cours incluent la gestion des risques en matière de sécurité, la sensibilisation à la sécurité, la sécurité pour les femmes et la sécurité des déplacements et des logements.
- L'adoption du Système de gestion de l'apprentissage permettra une discussion en ligne sur des thèmes sécuritaires ainsi qu'un forum pour que les FSA puissent échanger leurs informations et leurs meilleures pratiques. Ce système permettra au HCR d'accroître le taux de participation du HCR aux modules de formation obligatoires sur CD-ROM en matière de sécurité pour la sécurité élémentaire et avancée sur le terrain.

12. Le rôle des gestionnaires dans les situations complexes et peu sûres est crucial. La sûreté au niveau des opérations implique une bonne connaissance de l'environnement, l'établissement de relations avec les autorités et les communautés et une analyse perspicace – évaluant le niveau de risque – lorsqu'il s'agit de décider s'il convient ou non d'entreprendre une mission ou un projet spécifique. La connaissance des procédures interinstitutionnelles précises est également essentielle. L'objectif suivant a pour but d'améliorer les efforts du HCR en matière de gestion de la sécurité :

- Inscire un plus grand nombre de Représentants et de Chefs de service au Programme d'apprentissage de gestion de la sécurité :
- Le but de ce programme, mis en place en 2005, est de sensibiliser les gestionnaires sur les questions de sécurité et de leur permettre de peser les impératifs opérationnels par rapport à la sécurité du personnel. Le cours aide les décideurs de haut niveau à évaluer les menaces, les risques et les fragilités ; à gérer les risques résiduels ; et à mieux comprendre les aspects clés du système de gestion de la sécurité des Nations Unies. Les matériaux du cours sont constamment mis à jour et intègrent les tout derniers développements concernant la politique des Nations Unies en matière de gestion de la sécurité, y compris le nouveau système de niveaux de sécurité. Ce cours prépare les Représentants et les Chefs de service à mieux présenter leurs priorités opérationnelles, souvent propres au HCR, et à mieux assumer leurs responsabilités en tant que membres de l'équipe de gestion de la

sécurité dans le pays ou en tant que Coordonateurs de la sécurité dans la région.

- En 2009, le cours a été organisé dans différentes régions. En 2010, cinq stages seront proposés et à la fin de l'année, les 80 pour cent des participants ciblés auront suivi ce cours.

13. Tous les FSA disposent de l'expérience nécessaire avec les forces de police ou militaires. Comme pour d'autres personnels du HCR, toutefois, ils ont besoin de compétences additionnelles pour gérer de façon efficace des environnements humanitaires complexes, depuis l'évaluation des risques de sécurité jusqu'à la formation des chauffeurs à l'utilisation de véhicules blindés. L'identification de trois domaines de compétences prioritaires pour les FSA – analyse, formation du personnel et compilation d'informations/rapports – a engendré des exigences supplémentaires en matière de formation au sein du FSS. La formation conjointe à la sécurité fournit l'occasion d'améliorer la sensibilisation des personnes extérieures sur les exigences particulières du mandat du HCR et permet au personnel du HCR de mieux comprendre l'approche du Département des Nations Unies pour la sûreté et la sécurité ainsi que celle des partenaires opérationnels. L'objectif suivant permettra aux FSA d'acquérir les compétences additionnelles requises :

- Offrir une formation d'expert dans des domaines pertinents aux FSA :
- Suite à un atelier d'octobre 2009 pour les FSA concernant la gestion des risques de sécurité, le Centre d'apprentissage global et le FSS organiseront un stage similaire cette année pour l'analyse et le traitement de l'information en matière de sécurité. Ces stages ont pour but d'améliorer la compilation et l'analyse d'informations ainsi que les compétences en matière de gestion et les rapports sur les incidents. Le Centre d'apprentissage global et le FSS mettent également à disposition des moyens d'auto-apprentissage, finance des cours à distance certifiés par les Nations Unies en matière de terrorisme et de protection.
- L'utilisation de véhicules blindés a beaucoup augmenté au cours des dernières années, ce qui constitue un défi pour les chauffeurs habitués aux véhicules à moteur normaux. Comme il a été jugé efficace et rentable de se doter d'une capacité de formation interne, huit FSA suivront un cours complet pour l'utilisation de véhicules blindés et seront donc à même de former des chauffeurs.
- En 2009, le HCR et la DSS ont co-organisé une formation sur la gestion des prises d'otages avec l'assistance technique de Scotland Yard qui a abouti à l'approbation de huit FSA supplémentaires du HCR en tant que membres de l'équipe responsable des prises d'otage. Deux FSA supplémentaires ont suivi une formation en janvier 2010 et d'autres participeront ultérieurement cette année pour assurer une capacité suffisante au niveau de l'Organisation. Le but est de veiller à ce que tous les FSA affectés dans des régions où les enlèvements constituent une menace prévalente, aient les aptitudes nécessaires.

VI. Contrôle et processus au Siège

14. L'effort pour s'adapter à des environnements complexes passe nécessairement par l'engagement à passer en revue régulièrement le niveau de la préparation et du positionnement en matière de sécurité. La précarité de la situation dans de nombreuses

opérations et les sollicitations en matière de coordination interinstitutions rendent la réévaluation continue absolument cruciale tant pour se prémunir contre le contrôle de routine que pour veiller à ce que les Bureaux aient une attitude dynamique et clairvoyante en matière de gestion de la sécurité. Le renforcement du rôle du FSS dans l'étude et l'évaluation des efforts en matière de gestion de la sécurité constitue l'une des principales recommandations de l'audit de l'OIOS et des mesures prises par le Haut Commissaire en 2009. Les objectifs suivants soutiennent cette approche :

- Conduire une étude régulière des opérations à haut risque par le biais du Comité directeur de sécurité et d'autres processus pertinents :
- Le Comité directeur de sécurité a été mis en place par le Haut Commissaire à la mi-2009 avec pour objectif de passer systématiquement en revue les questions de sécurité dans les lieux d'affectation critiques. Présidé par le Haut Commissaire ou le Haut Commissaire assistant pour les opérations, ce Comité donne l'occasion aux différents Services du Siège et du terrain d'évaluer les développements, la valeur des programmes en matière de risques de sécurité et les mesures prises pour renforcer la sûreté des opérations.
- Afin de répliquer ce processus sur le terrain, chaque Bureau extérieur a reçu des instructions visant à mettre sur pied un Comité directeur local dirigé par le Représentant. Le but des Comités directeurs locaux est d'évaluer les questions de sécurité de façon approfondie en accordant une attention particulière aux préoccupations du personnel national.
- Le FSS agit en qualité de secrétariat pour le Comité directeur du Siège, fixant l'ordre du jour des débats, fournissant des conseils, si nécessaire, et surveillant la mise en œuvre des décisions. Le Comité directeur veille à ce que la direction, tant sur le terrain qu'au Siège, dresse un bilan des dynamiques évolutives en matière de sécurité et des mesures prises pour adapter les opérations en conséquence.
 - Réaliser la conformité intégrale avec les MOSS :
- Alors que la préparation physique ne constitue pas une gestion globale des risques ou ne remplace pas des procédures saines, le Haut Commissariat s'engage à veiller à ce que tous les locaux et toutes les résidences obéissent aux normes de sécurité agréées par le système des Nations Unies – c'est-à-dire les MOSS.
- En 2009, le HCR a apporté un certain nombre de changements à la pratique de vérification de conformité aux MOSS afin de mieux positionner cette procédure dans le cadre des structures de gouvernance de sécurité. Au 1^{er} janvier 2010, les rapports de conformité aux MOSS seront envoyés deux fois par an plutôt que chaque trimestre, ce qui permettra au FSS de gagner du temps et de concentrer ses efforts sur l'appui aux Bureaux qui font état d'une non-conformité ou lorsque les normes posent problème.
- Au 31 décembre 2009, l'ensemble des 328 Bureaux du HCR avait fait état du niveau d'application des normes MOSS. Globalement, 87 pour cent faisait état d'une conformité, en légère hausse par rapport au 85 pour cent signalé en octobre 2009. Pour les 121 Bureaux dans les lieux étant en phase 3 de sécurité ou au-dessus, le taux de conformité à la fin 2009 s'établissait à 89 pour cent.

- Garantir que la budgétisation de la sécurité est conforme aux besoins et à la pratique :
- Des menaces précises et le rétrécissement de l'espace humanitaire ont renchéri le coût de la préparation en matière de sécurité. Les mesures prises incluent fréquemment les services de garde, les véhicules blindés, la mise à niveau des Bureaux, y compris les techniques d'atténuation des effets d'explosion. Le coût et l'imprévisibilité liés à la budgétisation de la sécurité représentent un dilemme pour les opérations du HCR. Les Bureaux qui engagent des dépenses imprévues en matière de sécurité peuvent demander des ressources au budget administratif pour la sécurité régionale administré par le FSS ; ces fonds sont toutefois limités et même les petits Bureaux peuvent enregistrer des besoins plus importants s'il y a un changement tangible au niveau de l'environnement de sécurité ou si les mesures de conformité au MOSS sont renforcées.
- Le HCR continuera de budgétiser les mesures de sécurité en encourageant les opérations à intégrer tous les besoins prévisibles en la matière dans leurs budgets annuels ; la couverture de coûts modestes et imprévus par le biais de l'ABOD de sécurité régionale du FSS ; et une demande plus importante adressée au Comité du budget.
- Pour 2010, la Section du budget et du programme et le FSS ont affecté un ensemble de codes aux dépenses liées à la sécurité. Cela permettra de déterminer de façon plus exacte combien le HCR dépense en matière de sécurité, y compris au plan mondial. Les instructions de programmation ont attiré l'attention sur l'adoption de codes spécifiques pour les murs et les barrières, les services de garde et les véhicules d'escorte par exemple. Le FSS participe activement au processus d'examen annuel de programme afin de donner des conseils sur les ressources allouées à la sécurité.

VII. Conclusion

15. Ces efforts importants réaffirment l'approche du HCR en matière de sécurité qui consiste à permettre aux personnes prises en charge d'avoir accès à la protection et l'assistance. Elles exigent que le HCR pondère l'importance de la sécurité du personnel par rapport à la nécessité d'opérer dans des environnements où les risques résiduels sont présents, même après que toutes les mesures raisonnables de réduction des risques ont été prises.
