

QUESTIONS RELATIVES A LA SURETE ET LA SECURITE DU PERSONNEL,
Y COMPRIS LA SECURITE DES REFUGIES

I. OBJECTIFS ET CIBLE DU RAPPORT

1. Cette note fournit une actualisation des rapports antérieurs sur les questions relatives à la sûreté et à la sécurité, y compris la sécurité des réfugiés, présentés au Comité permanent entre 2004 et 2007¹. Elle se concentre essentiellement sur les efforts ininterrompus pour mettre en œuvre les recommandations de l'examen du HCR sur la politique de sécurité et la mise en œuvre de la politique générale mais porte également sur les nouvelles initiatives visant à renforcer la sécurité des bénéficiaires et autres activités connexes.

2. Le HCR continue de souligner à l'intention du système de gestion de la sécurité des Nations Unies que les opérations de terrain doivent être efficacement appuyées par une approche professionnelle et adaptable de la gestion de la sécurité et des risques. Tel est l'accent mis par l'objectif 9 de la stratégie globale (2008-2009) : l'optimisation des dispositifs de sécurité, la priorité étant donnée à l'opérationnalisation d'une approche intégrée de la gestion et de l'évaluation des risques de sécurité afin de promouvoir la sûreté du personnel, des populations prises en charge et des biens de l'Organisation.

3. Le Haut Commissariat se félicite de l'établissement d'un groupe indépendant sur la sûreté et la sécurité et se réjouit par avance d'en recevoir les recommandations. Le HCR a rencontré les membres de l'équipe, tant au Siège que sur le terrain, pour relayer ses commentaires et ses préoccupations.

II. DEFIS

4. Le HCR continue de faire face à des défis dans tous les aspects de la sécurité du personnel et des bénéficiaires. L'environnement de sécurité dans de nombreux pays est instable et cet aspect est souvent voilé par la menace globale croissante d'attaques ciblant les Nations Unies en général. La limitation des ressources représente un obstacle pour bon nombre de programmes et d'activités liés à la sécurité, ce qui nécessite un réexamen constant des priorités et une réallocation des fonds. L'espace humanitaire dans lequel opère le HCR est souvent miné par des interventions d'acteurs armés et les efforts pour préserver cet espace sont parfois entravés par la façon dont les programmes de sécurité sont gérés au sein du système des Nations Unies. Bien que beaucoup de progrès aient été réalisés, le système de gestion de la sécurité des Nations Unies doit toujours accorder davantage d'attention aux préoccupations spécifiques du HCR en

¹ Voir les documents EC/54/SC/CRP.20, EC/55/SC/CRP.21, EC/57/SC/CRP.24 et EC/58/SC/CRP.13.

matière de sécurité, notamment concernant les activités liées à son mandat, c'est-à-dire la protection physique des réfugiés et son impact sur la sécurité du personnel.

5. L'allocation des ressources représente le plus important de ces problèmes. La nature même des opérations du HCR – orientées vers le terrain et rondement menées – requiert une flexibilité et un équilibre entre les besoins opérationnels et de sécurité qui n'est pas facile à atteindre. Les coûts élevés liés à la sûreté du personnel dans de nombreuses régions sont problématiques dans la mesure où ils puisent dans les ressources disponibles afin de répondre aux besoins opérationnels. Ce problème est aggravé par l'approche globale du système de gestion de la sécurité des Nations Unies qui s'efforce de présenter une démarche unique pour la sûreté du personnel, ce qui laisse peu de marge de manœuvre aux organisations humanitaires pour répondre à leurs besoins spécifiques de sécurité.

III. ACTIVITES ET RESULTATS

A. Normes minimales de sécurité opérationnelle

6. Une analyse de l'étude de mise en œuvre des normes minimales de sécurité opérationnelle (MOSS) menée à bien en 2006 a amené le Haut Commissaire à demander le strict respect de ces normes dans tous les bureaux d'ici à la fin de 2007. Au cours de 2006-2007, le HCR a alloué un montant supplémentaire de 3 millions de dollars aux bureaux nationaux pour atteindre cet objectif et pour déployer de nombreuses missions d'appui du personnel chargé de la sécurité. Un examen du taux de respect des normes par le HCR à la fin de 2007 a indiqué que plus de 95 pour cent de l'ensemble des bureaux du HCR était parvenu à respecter ces normes. Les déficiences peuvent essentiellement être attribuées à l'ouverture de nouveaux bureaux qui n'avaient pas encore réussi à respecter ces normes ainsi qu'à la nature volatile des normes de sécurité (par exemple un cahier des charges différent pour un pays ou une région fait qu'il est automatiquement difficile pour un bureau de satisfaire ces normes jusqu'à ce que de nouvelles mesures soient mises en œuvre).

7. Suite à l'attentat dirigé contre les locaux des Nations Unies à Alger, qui a fait 17 victimes et 40 blessés et où les bureaux et les biens des Nations Unies et du HCR ont subi de graves dommages, le Haut Commissariat a entrepris une évaluation globale des bureaux, en se concentrant sur la vulnérabilité face à ces attaques. Outre l'inclusion occasionnelle de ces menaces dans les cahiers des charges des MOSS dans le pays, le HCR a décidé de répondre à ces préoccupations pour l'ensemble de ses opérations eu égard à la nature globale du terrorisme. Le rapport final de cette évaluation est attendu pour juin 2008. Il fournira des recommandations et définira les besoins en ressources au titre d'une réponse globale et envisagera des mesures telles que la rénovation/le renforcement des bureaux, le déplacement des bureaux et la colocation de bureaux si possible. Cela nécessitera des ressources importantes et le HCR lancera un appel de fonds lorsque les détails seront connus.

8. Comme lors de toute attaque contre le personnel, des opérations ou des locaux faisant des morts, des blessés graves ou de grands dommages entraînant des pertes matérielles ou financières importantes pour le Haut Commissariat, le HCR a également demandé une enquête spécifique sur les attentats d'Alger. Compte tenu de la mise sur pied par le Secrétaire général d'un groupe indépendant sur la sûreté et la sécurité du personnel et des locaux des Nations Unies examinant cet attentat dans un cadre plus large, l'enquête du HCR se limite aux aspects internes et aux aspects liés à son rôle et à sa participation à l'Equipe de pays des Nations Unies (UNCT)

et à l'Equipe de gestion de la sécurité (SMT). Les conclusions et les recommandations de cette enquête viendront le cas échéant, appuyer les efforts locaux, régionaux et globaux pour répondre à ces menaces de sécurité.

9. Le HCR a élaboré un dossier d'information pour aider le personnel chargé de la sécurité et de la gestion de terrain à planifier, élaborer et budgétiser des mesures de sécurité, y compris les MOSS, certains besoins de sécurité spécifiques au HCR ainsi que tout un éventail de programme de sécurité pour les bénéficiaires. Ce dossier est mis à la disposition de l'ensemble du personnel sur le site Intranet du HCR.

10. Outre ses propres efforts pour assurer le respect des MOSS, le HCR continue de participer activement aux programmes de suivi et de respect du Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies (UNDSS).

B. Formation à la gestion de la sécurité

11. Le HCR préconise le Programme d'apprentissage à la gestion de la sécurité (SMLP) en tant que principal outil de formation à la sécurité. Ce programme est conçu à l'intention des cadres moyens et supérieurs et couvre un large éventail de questions liées à la sécurité. L'objectif est d'accroître les connaissances et la capacité des gestionnaires de terrain pour faire face aux problèmes de sécurité, réduisant par là la nécessité de ressources financières ou humaines additionnelles. Le HCR a conclu un accord avec le Gouvernement suédois, par le biais de l'Agence suédoise de secours pour le don en nature d'équipements visant à organiser deux ateliers SMLP en 2008 et 2009. Cela porte le nombre total de stages par an à quatre au lieu des deux originellement prévus. Chaque stage permettra de former environ 25 agents du HCR ainsi que des représentants de partenaires d'exécution et de l'UNDSS aux fins de formation interorganisations. Depuis son lancement en 2005 jusqu'à ce jour, quelque 2000 fonctionnaires du HCR ont bénéficié directement de ce programme SMLP et plus de 60 pour cent des fonctionnaires du HCR en ont bénéficié indirectement grâce aux compétences et à l'expérience que ces gestionnaires ont acquises.

12. Outre le programme SMLP, le HCR inclut la gestion de sécurité en tant que composante importante de l'atelier sur la gestion des situations d'urgence (WEM) qui se tient quatre fois par an. La composante du WEM consacrée à la gestion de la sécurité met l'accent sur la gestion des risques de programme et la sécurité des bénéficiaires et inclut une opération de simulation pratique. Le HCR a conclu un accord avec l'UNDSS pour reconnaître la composante de sécurité du WEM comme le pendant de la nouvelle formation aux approches de sûreté et de sécurité sur le terrain conduite par l'UNDSS. Cet accord renforce encore la capacité opérationnelle du HCR dans la mesure où il lui permet de réduire les durées de formation avant le déploiement dans des endroits à risque.

13. Le HCR élabore un programme de formation à la gestion des crises à l'intention de ses gestionnaires. Ce programme a pour but d'accroître les connaissances de l'institution et la capacité du personnel du HCR à faire face de façon efficace aux incidents graves (par exemple urgences médicales, évacuations de bureaux, prises d'otages, etc.). Ce programme de formation est mis au point en vue d'intégrer les réglementations du système des Nations Unies pour la gestion d'incidents graves dans les politiques et procédures globales du HCR. Le premier stage expérimental est prévu pour juillet 2008. Le HCR participe également à la formation de l'Equipe SMT de l'UNDSS.

C. Sécurité des bénéficiaires

14. La Section de la sécurité sur le terrain (FSS) travaille avec les bureaux régionaux à l'élaboration et à la mise en œuvre de nécessaires de sécurité spécifiques pour les réfugiés (par exemple la mise à disposition de chargés de liaison pour la sécurité des réfugiés au Tchad). En outre, les mécanismes de sécurité des réfugiés et des déplacés internes sont renforcés moyennant la participation aux instances chargés de la réforme dans le secteur de la sécurité ainsi qu'aux activités comme le déminage, le désarmement, la démobilisation et la réintégration. Le HCR participe activement au groupe de travail interinstitutions sur le déminage et la DDR tant à Genève qu'à New York.

15. La FSS travaille en étroite collaboration avec la Division des services de la protection internationale (DIPS) sur les liens entre la sécurité des réfugiés et la sécurité du personnel. Ces deux services du HCR ont collaboré avec le Bureau pour les institutions chargées de l'ordre public et de la sécurité (ROLSI) du Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies afin d'accroître la coopération dans des domaines tels que la sécurité des bénéficiaires, DDR, le déminage et la création de capacités pour les institutions chargées de la sécurité nationale et du droit.

D. Partenariats

16. Le HCR appuie le système de gestion de la sécurité des Nations Unies et collabore régulièrement avec l'UNDSS et d'autres partenaires du réseau de gestion de la sécurité au plan interinstitutions (IASMN). Le HCR soutient sans réserve la mission du système de gestion de la sécurité des Nations Unies dans son rôle d'appui aux opérations sur le terrain. Toutefois, le HCR continuera de souligner la nécessité de donner la priorité aux besoins opérationnels du Haut Commissariat et des autres partenaires sur le terrain en les aidant moyennant des stratégies de gestion des risques de programme, par exemple des évaluations des risques de sécurité prenant totalement en compte les aspects opérationnels et de programme des opérations humanitaires.

17. Le HCR continue de travailler en étroite collaboration avec l'UNDSS et les partenaires d'exécution au développement d'une formation à la sécurité et participe aux programmes de formation de l'UNDSS et aux programmes de recyclage au centre de formation de l'Organisation internationale du travail à Turin en Italie. Cela permet au HCR de rendre le personnel de l'UNDSS plus conscient des besoins et des méthodes opérationnelles propres au HCR pour faire en sorte que le système de gestion de la sécurité réponde mieux aux besoins du HCR et de ses bénéficiaires. En outre, le HCR a conclu un accord avec l'UNDSS concernant des normes équivalentes pour certains cours de formation, ce qui permet aux programmes de formation du HCR de se substituer aux programmes de l'UNDSS et ainsi réaliser des économies de temps et d'argent au cours des déploiements.

E. Gestion du changement

18. Compte tenu de l'effort global de restructuration du HCR, deux des six postes basés au Siège du FSS ont été déployés sur le terrain à compter de janvier 2008. Les effectifs au Siège du FSS se composent du Chef de section, de l'administrateur principal chargé de liaison (sécurité opérationnelle), de l'administrateur principal chargé de la formation (gestion des risques), du Conseiller principal chargé de la sécurité sur le terrain (en mettant spécialement l'accent sur la sécurité des bénéficiaires), quatre administrateurs itinérants chargés de la sûreté sur le terrain et

un employé chargé de l'administration. Cette restructuration s'est traduite par des modifications apportées au mode opératoire de la section afin que les services puissent continuer d'être fournis au même niveau de qualité tant aux collègues qu'aux bénéficiaires.

19. Le FSS dispose aujourd'hui de cinq conseillers régionaux principaux chargés de la sécurité sur le terrain au Costa Rica, au Kenya, au Sénégal, en République arabe syrienne et à Tokyo au Japon². Les conseillers régionaux du Service se concentrent sur les pays et opérations de leur région qui ne disposent pas d'un conseiller international sur la sécurité du terrain et doivent assumer des responsabilités régionales supplémentaires semblables à celles qui étaient auparavant assumées par les conseillers au Siège.

20. Outre cet effort de restructuration et de régionalisation, un certain nombre de responsabilités thématiques, qui étaient auparavant celles du Service de sécurité au Siège, incombent désormais aux conseillers sur le terrain. Il s'agit notamment de la sécurité aérienne, des véhicules blindés, de la sécurité des déplacements, des systèmes de contrôle d'accès et les circuits TV fermés. Le Siège joue le rôle d'agent centralisateur pour les demandes d'information dans ces domaines et obtient l'information ou établit un contact entre le bureau demandeur et le conseiller du Service expert en la matière.

IV. SUIVI

21. L'objectif visant à renforcer la gestion de la sécurité du HCR et les activités connexes n'ont pas de calendrier précis mais traduisent la nature évolutive de l'environnement opérationnel. La stratégie globale du système de gestion de la sécurité du HCR se fonde sur un appui technique permanent tout en fournissant une formation et une orientation au personnel de terrain. Cela aidera les opérations dans les pays à répondre aux questions de sécurité spécifiques à leur pays.

A. Gestion des MOSS et de la sécurité

22. Le HCR continuera de se concentrer sur la mise en œuvre des MOSS bien qu'il ait réussi à assurer leur respect dans la plupart des bureaux. La nature évolutive de l'environnement et les modifications apportées en conséquence au cahier des charges nécessiteront un suivi et un appui constant.

23. Le rapport sur l'évaluation globale des normes de sécurité dans les bureaux face à la menace d'attentats devrait être achevé en juin 2008. Les ressources financières actuelles seront très probablement insuffisantes pour répondre aux besoins des bureaux et il faudra donc lancer un nouvel appel de fonds aux donateurs.

24. Le HCR entreprend un examen des pratiques de budgétisation pour les activités de sécurité. Le système budgétaire intégré actuel pour les bureaux dans les pays pose un certain nombre de problèmes, particulièrement eu égard aux activités de sécurité et l'étude examinera les aspects technologiques et procéduraux. Les recommandations d'amélioration devraient être émises au cours du troisième trimestre de 2008.

² Ce poste se compose d'un temps partiel pour le FSS et d'un temps partiel pour le Centre informatique du HCR à Tokyo. On estime que le titulaire consacre 25 pour cent de son temps aux fonctions inhérentes au FSS.

B. Formation à la gestion de la sécurité

25. Le HCR continuera d'utiliser le programme SMLP en tant que principal instrument pour renforcer la capacité de sécurité des bureaux dans les pays. Le HCR organisera au moins deux ateliers SMLP par an, l'objectif idéal étant d'en tenir quatre par an, et ces ateliers incluront des agents des partenaires d'exécution et du HCR.

C. Sécurité des bénéficiaires

26. Le HCR continuera de mettre l'accent sur les questions de sécurité et de sûreté des bénéficiaires. Le HCR espère être en position de faire état d'importants progrès au cours du prochain cycle de rapports, particulièrement eu égard à ses contributions au chapitre sur la sécurité, le déminage et le DDR dans le prochain Manuel interinstitutions pour la protection des déplacés internes.

D. Partenariats

27. Le HCR réitère son engagement au système de gestion de la sécurité des Nations Unies ainsi qu'à l'inclusion d'une approche pratique et basée sur le terrain de gestion des risques face à la gestion de la sécurité. Le HCR continuera de participer au réseau interinstitutions de gestion de la sécurité ainsi qu'à ses organes spécifiques tels que le Groupe indépendant pour la sûreté et la sécurité afin d'assurer l'inclusion d'une perspective de terrain et de mettre l'accent sur la possibilité de missions sur le terrain.

V. CONCLUSIONS

28. Le HCR s'engage à veiller à ce que l'orientation de stratégie de la gestion de la sécurité mette l'accent sur le développement ininterrompu de la capacité du personnel, des gestionnaires et de l'Organisation ; une relation efficace avec les partenaires de sécurité et une approche globale couvrant toutes les facettes de la gestion des risques de programme et de sécurité, y compris la protection physique des populations prises en charge.

29. Sur la base de l'étude de la politique de sécurité et de la mise en œuvre de la politique générale du HCR et eu égard aux événements actuels ainsi qu'au large éventail de questions ayant trait à l'évolution de la gestion de la sécurité au sein du Haut Commissariat, les activités soulignées dans ce document ont pour but d'aider le système de gestion de la sécurité du HCR à :

- Favoriser une capacité de planification et de gestion permettant au HCR non seulement de se conformer aux normes de sécurité opérationnelle minimales mais également de planifier, de budgétiser et de superviser la mise en œuvre efficace des MOSS ainsi que de toute autre activité liée à la sécurité sous l'angle de la gestion des risques de programme ;
- Dispenser une formation efficace et pertinente en matière de gestion de la sécurité aux gestionnaires et aux décideurs de terrain ;
- Engager les partenaires du système de gestion de la sécurité à œuvrer dans le sens d'une approche globale examinant les besoins des bénéficiaires ainsi que les implications sur la sécurité dans tous les aspects et les volets de la planification des opérations du HCR ;

- Considérer la protection physique des bénéficiaires comme faisant partie intégrante du processus de gestion de la sécurité et de gestion des risques de programme dans les opérations par pays ; et
- Promouvoir une culture de la gestion des risques de sécurité dans l'ensemble de l'Organisation, reconnaissant qu'il s'agit là d'un élément fondamental sous-tendant l'ensemble des opérations.

30. Le Haut Commissariat continuera de tenir le Comité permanent informé de tout nouveau développement eu égard aux efforts déployés pour renforcer la sûreté et la sécurité du personnel et des bénéficiaires.