

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

I. OBJECTIFS ET CIBLE DU RAPPORT

1. Cette note fournit une actualisation des activités et des questions soulevées dans les précédents documents présentés au Comité permanent de 2004 à 2006¹. Elle se concentre essentiellement sur les efforts sans relâche visant à mettre en œuvre les recommandations de l'étude sur la politique de sécurité du HCR et sa mise en œuvre mais aborde également de nouvelles initiatives visant à renforcer la sécurité des bénéficiaires ainsi que d'autres activités connexes.

2. Le HCR continue de souligner auprès du Système de gestion de la sécurité des Nations Unies le fait que les opérations de terrain doivent recevoir un appui efficace moyennant une approche de la gestion de la sécurité et des risques adaptable et professionnelle. Cela est souligné dans l'Objectif stratégique global 9 (2008-2009) : Optimiser les dispositifs de sécurité, en accordant la priorité à l'opérationnalisation d'une approche intégrée à l'évaluation et à la gestion des risques de sécurité promouvant la sécurité du personnel, des populations prises en charge et des biens de l'Organisation.

II. DEFIS

3. Le HCR continue de relever des défis dans tous les domaines de la sûreté du personnel et des bénéficiaires. La sécurité dans de nombreux pays ne s'est pas améliorée et, dans certains cas, a continué à se détériorer. Les ressources sont mises à mal, ce qui représente un problème pour de nombreuses activités et programmes en matière de sécurité, et ce qui nécessite le constant réexamen des priorités et la réallocation des ressources. Bien que des progrès aient été accomplis, le système de gestion de la sécurité des Nations Unies, y compris le Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies (UNDSS), doit toujours accorder davantage d'importance aux préoccupations spécifiques du HCR en matière de sécurité du fait de son mandat et de ses propres contraintes, notamment la protection physique des réfugiés ainsi que son impact sur la sécurité du personnel.

4. Parmi tous ces problèmes, l'allocation de ressources est de loin le plus important. La nature même des opérations du HCR – orientées vers le terrain et conduites dans l'urgence – requiert une flexibilité et un équilibre entre les besoins opérationnels et de sécurité, équilibre qu'il n'est pas facile d'atteindre. L'approche exigeante au plan des ressources en matière de

¹ EC/54/SC/CRP.20, EC/55/SC/CRP.21 et EC/57/SC/CRP.24.

sécurité du personnel est problématique dans de nombreuses régions dans la mesure où il ne reste pas suffisamment de ressources pour couvrir les besoins opérationnels ou de sécurité, ce qui interdit d'exploiter l'intégralité de la capacité opérationnelle. Ce phénomène est aggravé par les contributions importantes que le HCR et d'autres institutions, fonds et programmes des Nations Unies fournissent au système de gestion de la sécurité des Nations Unies moyennant le mécanisme de partage des coûts. Le HCR verse ainsi plus de 6 millions de dollars par an directement à l'UNDSS et alloue des fonds supplémentaires au niveau national au titre de dispositifs de partage des coûts dans le cas de pays particuliers. Sans remettre en question la nécessité de disposer d'un système centralisé de gestion de la sécurité, le HCR s'interroge sur la viabilité de cette approche si elle n'est pas étayée par un mécanisme de financement centralisé.

III. ACTIVITES ET RESULTATS

A. Normes minimales de sécurité opérationnelle (MOSS)

5. Une analyse de l'enquête sur le respect des MOSS menée au début de 2006 a conduit le Haut Commissaire à réclamer le respect de ces normes dans tous les bureaux dès la phase III ou plus d'ici à la fin de 2006. A cette époque, le HCR avait alloué un montant supplémentaire de 1,4 million de dollars E.-U. aux bureaux extérieurs afin de couvrir certaines dépenses liées aux MOSS. Malgré ces efforts, quelques bureaux – particulièrement ceux qui se trouvent dans des situations ou dans des opérations délicates- requièrent davantage d'attention.

6. Des bureaux ont reçu un appui financier et consultatif ciblé pour parvenir à appliquer ces normes. Cela s'est fait en coopération avec les bureaux régionaux. Le financement des budgets de sécurité régionaux a été utilisé pour améliorer un certain nombre de points relatifs à la sécurité dans les bureaux nationaux. Ces efforts sont renforcés par le biais de missions du personnel de sécurité dans certains pays et régions afin de renforcer la capacité des bureaux extérieurs à se doter de leurs propres systèmes de gestion de la sécurité, y compris moyennant une budgétisation efficace des mesures de sécurité.

7. Outre l'objectif à court terme de remédier aux déficiences au niveau du respect des MOSS, le HCR élabore un ensemble interactif pour faciliter la tâche du personnel de sécurité et de gestion sur le terrain en matière de planification, d'élaboration et de budgétisation des mesures de sécurité. Cela inclut un mécanisme de suivi des MOSS et d'appui documentaire pour les gestionnaires de terrain afin de les aider à gérer les besoins de sécurité dans leurs régions respectives.

8. Complétant ses propres efforts pour mettre en œuvre et suivre le respect des MOSS, le HCR participe activement au programme de suivi et d'application de l'UNDSS. A ce jour, les bureaux du Bangladesh, de Sri Lanka, de l'ex-République yougoslave de Macédoine et de la République bolivarienne du Venezuela ont été évalués de façon officielle, la plupart avec des résultats très positifs.

B. Formation en matière de gestion de la sécurité

9. Le HCR continue de promouvoir le programme d'apprentissage en matière de gestion de la sécurité en tant que principal outil de formation à la sécurité. Ce programme a été conçu pour les cadres moyens et supérieurs sur le terrain et couvre un large éventail de questions liées à la sécurité. L'objectif ultime de ce programme est d'accroître les connaissances et les capacités des

gestionnaires de terrain en matière de sécurité sans devoir avoir recours à un personnel supplémentaire ou à d'autres ressources. Le HCR a organisé deux ateliers relatifs à ce programme en 2007 à l'intention de 44 cadres supérieurs et moyens. Depuis son lancement en 2005, environ 145 fonctionnaires ont directement bénéficié de ce programme, alors que plus de 50 pour cent du personnel a profité indirectement des savoirs et des aptitudes que ces gestionnaires ont acquis.

10. Outre ce programme, le HCR continue d'inclure la gestion de la sécurité en tant qu'élément important de l'Atelier pour la gestion des situations d'urgence (WEM), qui se tient désormais 4 fois par an. L'élément du WEM relatif à la sécurité met considérablement l'accent sur la gestion des risques et la sécurité des bénéficiaires et inclut un exercice de simulation pratique.

11. Outre les programmes de formation internes, le partenariat entre le HCR et la JICA (Japan International Cooperation Agency) dans le centre informatique a facilité l'élaboration de programmes de formation liés à la sécurité tels que l'Atelier de sensibilisation à la sûreté et de gestion de la sécurité, l'Atelier de gestion des risques en matière de sécurité et la sûreté dans l'atelier de terrain. Les participants aux programmes du centre informatique incluent des représentants des Nations Unies, des Organisations non gouvernementales et des gouvernements et se réunissent dans la région Asie-Pacifique et au Moyen-Orient.

12. Le HCR participe également activement aux initiatives de formation à la sécurité en matière de gestion à l'échelle du système des Nations Unies. Le programme de formation sur CD-Rom (Advance security in the Field) a été déployé au début de 2007 et le HCR a activement encouragé ce module de formation parmi son personnel et établi un délai de participation. Dans la mesure où c'est l'UNDSS qui assure le suivi de cette formation, le HCR n'a reçu qu'une estimation officieuse des niveaux d'application. Toutefois, on estime que la quasi-totalité des pays se trouvant dans la phase de sécurité I ou supérieure ont suivi ce cours avec succès.

13. Le HCR participe à la formation au niveau national de l'équipe de gestion de la sécurité conduite par l'UNDSS. L'UNDSS a organisé cette formation dans sept pays et organisera 15 autres stages en 2007. Le HCR se félicite de ces efforts et encourage l'UNDSS à poursuivre ce programme.

C. Sécurité des bénéficiaires

14. Afin de renforcer la réponse du HCR face à des situations de déplacés internes, le HCR a renforcé le rôle de la Section relative à la sûreté sur le terrain concernant la sécurité des bénéficiaires. Cette section a désigné l'un des conseillers principaux en matière de sécurité sur le terrain basé au Siège en tant qu'agent centralisateur en matière de sécurité des déplacés internes et des réfugiés, qui constitue la première personne à contacter au sein de la Division des services opérationnels pour toutes les questions liées à la protection physique des réfugiés et d'autres personnes relevant de la compétence du HCR.

15. La Section de la sécurité sur le terrain participe activement à la rédaction du chapitre sur la sûreté et la sécurité inclus dans le Manuel interorganisations pour la protection des déplacés internes. Cette initiative examine les structures d'appui dans les pays considérés pour renforcer la sécurité physique des déplacés internes dans la pratique et pour veiller à ce que ces pratiques soient complémentaires par rapport à la protection juridique. En tant qu'exemple concret, la

Section passe actuellement en revue les procédures et élabore des méthodes de travail avec les acteurs étatiques et non étatiques tels que les groupes et les milices rebelles, les auteurs de violences et de sévices ciblant des civils.

16. La Section de sécurité sur le terrain continue de travailler étroitement avec la Division des services de protection internationale sur les liens entre la sécurité des réfugiés et la sécurité du personnel (par exemple en rédigeant des principes directeurs sur la réinstallation et sur la sécurité du personnel). Le Service travaille également avec les bureaux régionaux à l'élaboration et à la mise en œuvre de dossiers spécifiques sur la sécurité des réfugiés pour les situations dans les différents pays (par exemple la mise en place d'administrateurs chargés de liaison au Tchad pour la sécurité des réfugiés). En outre, les mécanismes de sécurité des réfugiés et des déplacés internes sont renforcés moyennant la participation au forum visant à réformer le secteur de la sécurité et moyennant des activités telles que les actions de déminage, de désarmement, de démobilisation et de réintégration. Le HCR participe activement au Groupe de travail interorganisations sur le déminage et le désarmement et la démobilisation et la réintégration, tant à Genève qu'à New York.

D. Partenariats

17. Le HCR continue d'appuyer le système de gestion et de sécurité des Nations Unies et à fournir des contributions et une assistance régulière sur les questions de politique générale en collaboration avec l'UNDSS et d'autres partenaires du réseau de gestion de la sécurité interorganisations. Le HCR appuie entièrement la mission du système de gestion de la sécurité des Nations Unies dans son rôle visant à permettre la conduite des opérations sur le terrain. Toutefois, le HCR continuera de souligner la nécessité d'accorder la priorité aux besoins opérationnels du Haut Commissariat et d'autres partenaires sur le terrain en appuyant ces derniers moyennant des stratégies de gestion des risques professionnels.

18. Dans le cadre de l'effort visant à former les administrateurs chargés de la sécurité dans les aspects opérationnels et organisationnels spécifiques des différentes institutions, programmes et fonds des Nations Unies, l'UNDSS a invité le HCR et d'autres parties à organiser un stage au cours des programmes de formation et d'initiation de l'UNDSS et des programmes de recyclage au Centre de formation de l'OIT à Turin en Italie. Le HCR a participé à tous les programmes de formation et d'initiation ainsi qu'aux programmes de recyclage cette année. Cette participation donne au HCR la possibilité de rendre le personnel de l'UNDSS plus conscient des besoins opérationnels spécifiques au HCR afin de faciliter un système de gestion de la sécurité mieux adapté aux exigences du HCR et de ses bénéficiaires.

E. Gestion du changement

19. La Section de sécurité sur le terrain a entrepris une étude interne des priorités d'appui et les implications que cela peut avoir dans une organisation restructurée. A mesure que la structure de l'Organisation évolue, l'appui en matière de sécurité se transformera. L'accent est mis sur l'appui direct et efficace aux pays ou aux opérations moyennant les bureaux régionaux, y compris la réaffectation éventuelle de deux conseillers principaux en matière de sécurité sur le terrain basés à Genève vers des plateformes régionales.

IV. SUIVI

20. Il convient de rappeler que l'objectif consistant à renforcer la gestion de la sécurité du HCR et les activités connexes ne sont généralement pas limités dans le temps. Cela reflète la nature évolutive des environnements opérationnels. La stratégie globale du système de gestion de la sécurité du HCR se fonde sur un appui technique constant tout en fournissant une formation et des orientations au personnel de terrain. Cela aidera les responsables d'opérations sur le terrain à répondre aux problèmes de sécurité qui se posent dans leur pays.

A. MOSS et gestion de la sécurité

21. Le HCR a lancé une opération de suivi visant à dépêcher des missions régulières vers les pays où des opérations sont conduites. L'objectif de ces missions est de fournir des orientations et une formation aux gestionnaires de pays sur toutes les activités liées à la sécurité, y compris l'élaboration et la budgétisation des MOSS. Les missions visent à compléter la formation fournie dans le programme et elles sont censées améliorer la gestion au niveau du pays des programmes de sécurité. La première de ces missions s'est concentrée sur les opérations en Afrique occidentale et s'est traduite par un rapport global qui a permis aux bureaux extérieurs ainsi qu'aux Bureaux de planifier de façon plus efficace les activités de sécurité et ont présenté des recommandations en matière de pratiques de budgétisation pour les activités liées à la sécurité. Ce projet devrait se poursuivre et couvrir dix pays par an.

B. Formation à la gestion de la sécurité

22. Le HCR continuera d'utiliser le Programme d'apprentissage en matière de sécurité (SMLP) en tant qu'instrument essentiel visant à renforcer la capacité des bureaux nationaux à faire face aux problèmes de sécurité. Le HCR s'efforcera d'organiser au moins deux ateliers de SMLP par an et d'inclure du personnel des partenaires d'exécution et du HCR.

23. Le HCR s'engage à entretenir une relation étroite avec la JICA et le Centre informatique. Ce dispositif a permis de diffuser un savoir important en matière de gestion de la sécurité sur le terrain et a permis au HCR de renforcer ses liens avec les partenaires d'exécution et les ONG en matière de gestion de la sécurité.

C. Sécurité des bénéficiaires

24. La nomination d'un agent centralisateur en matière de sécurité des réfugiés et des déplacés internes permettra à la Section de sécurité sur le terrain d'instaurer un dialogue direct avec les interlocuteurs intérieurs et extérieurs sur les questions de la sécurité et de la sûreté des bénéficiaires. Le HCR sera en position de faire état de progrès importants dans ce domaine au cours du prochain cycle de rapports, particulièrement eu égard à ses contributions au chapitre sur la sécurité, le déminage, la démobilisation, le désarmement et la réintégration dans le prochain manuel interorganisations pour la protection des déplacés internes.

D. Partenariats

25. Le HCR réitère son engagement au système de gestion de la sécurité des Nations Unies ainsi qu'à l'inclusion d'une approche de gestion des risques pratique et orientée vers le terrain en matière de gestion de la sécurité. Le HCR continuera de participer aux études de l'UNDSS sur les MOSS et au cadre de missions intégré afin d'assurer l'inclusion d'une perspective de terrain et de continuer à mettre l'accent sur la conduite de missions sur le terrain.

V. CONCLUSIONS

26. Le HCR réitère son engagement à veiller à ce que la direction stratégique de la gestion de la sécurité mette l'accent sur le développement continu des capacités organisationnelles, gestionnaires et humaines ; une relation efficace avec les partenaires de la sécurité ainsi qu'une approche globale couvrant toutes les facettes de la gestion des risques et de la sécurité, y compris la protection physique des personnes relevant de la compétence du HCR.

27. Sur la base de l'étude sur la politique de sécurité et sa mise en œuvre et eu égard au large éventail de questions relatives à l'évolution de la gestion de la sécurité au sein de l'Organisation, les activités mentionnées dans ce document ont pour but d'aider le système de la gestion de la sécurité à :

- Favoriser une capacité de planification et de gestion permettant au HCR non seulement de respecter les normes minimales de sécurité opérationnelle mais également de planifier, de budgéter et de suivre l'application efficace des MOSS et d'organiser d'autres activités liées à la sécurité sous l'angle de la gestion des risques ;
- Fournir une formation pertinente et efficace en matière de gestion de la sécurité aux cadres et aux décideurs sur le terrain ;
- Engager les partenaires au niveau du système de gestion de la sécurité à élaborer ensemble une approche globale examinant les besoins des bénéficiaires et les implications en matière de sécurité à tous les stades de la planification opérationnelle du HCR ;
- Considérer la protection physique des bénéficiaires comme partie intégrante de la gestion de la sécurité et du processus de gestion des risques de programme dans les opérations par pays ; et
- Promouvoir une culture de la gestion des risques de sécurité à l'échelle de l'Organisation, sachant qu'il s'agit d'un élément inhérent à l'ensemble des opérations.

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