

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

I. OBJECTIFS ET CIBLAGE DU RAPPORT

1. Ce rapport éclaire les moyens mis en œuvre par le HCR pour atteindre l'objectif stratégique global de l'intégration de la sécurité et du renforcement de sa culture de sécurité, conformément aux recommandations de l'étude sur la politique de sécurité et sa mise en œuvre<sup>1</sup>.

2. Dans le cadre du système de gestion de la sécurité des Nations Unies, le HCR participe activement au processus conduit actuellement par les Nations Unies pour mettre en œuvre des activités de programme dans des environnements de plus en plus difficiles. Le Haut Commissariat se félicite de l'adoption récente d'une approche visant à chercher les moyens de rester plutôt qu'à décider du moment du départ, ce qui permet aux cadres du HCR d'utiliser les instruments de gestion des risques de sécurité en vue de permettre la poursuite des activités de programme en intégrant de façon plus efficace la sécurité dans la planification de programme.

3. La nouvelle approche s'efforce également d'établir un juste équilibre entre les mesures d'allègement de la sécurité pour le personnel et les bénéficiaires et les besoins critiques de l'opération. A cet égard, le HCR doit être prêt à opérer dans des environnements où les risques n'ont pas pu être complètement éliminés, même lorsque des stratégies de sécurité ont été correctement mises en place. Dans la définition du risque acceptable, un équilibre doit être établi entre les risques identifiés au cours du processus d'évaluation des risques de sécurité et le bénéfice anticipé du programme.

II. DEFIS

4. En février 2009, un véhicule du HCR a été pris en embuscade à Quetta au Pakistan en plein jour et tout près du bureau. Le chauffeur a été tué par balle alors que le fonctionnaire international – le Chef de la sous-délégation du HCR – bien connu et très impliqué au sein de la communauté a été pris en otage. Il est resté captif pendant 63 jours puis a été relâché. Les messages des preneurs d'otage étaient alarmants dans la mesure où ils menaçaient de s'en prendre à lui si leurs objectifs politiques n'étaient pas atteints.

---

<sup>1</sup> Voir *Mise à jour relative à la gestion de la sécurité et de la sûreté du personnel* (EC/54/SC/CRP.20) ; *Gestion de la sûreté et de la sécurité du personnel* (EC/55/SC/CRP.21) ; *Questions relatives à la sûreté et à la sécurité du personnel, y compris la sécurité des réfugiés* (EC/58/SC/CRP.13 et EC/59/SC/CRP.17).

5. En 2008, le Chef du Bureau de Mogadiscio en Somalie (Administrateur national) a été enlevé et détenu pendant 67 jours avant que les Nations Unies puissent négocier sa libération.

6. Un rapport récent du Groupe chargé de la politique humanitaire<sup>2</sup> a révélé que les attaques perpétrées contre les agents d'aide augmentent. Les deux incidents susmentionnés illustrent clairement que le HCR, s'il s'efforce de rester et de travailler dans des pays où la sécurité est considérée comme instable ou en voie de détérioration, continuera d'enregistrer des incidents de sécurité graves. Toutefois, la question reste de savoir si le HCR peut relever ces défis et peut mettre en place les mesures qui permettent à son personnel d'estimer que les risques sont réduits et qu'ils sont suffisamment protégés.

7. Certains des incidents et problèmes auxquels le HCR est aujourd'hui confronté sont la conséquence de la menace terroriste mondiale contre les Nations Unies. De par la nature même de son mandat, le HCR est vulnérable dans la mesure où son personnel doit travailler dans des régions éloignées et instables, fréquemment dans des pays où le Haut Commissariat n'a d'autres option que de réduire les activités ou de redéployer le personnel si un appui adéquat en matière de sécurité ne peut être fourni.

8. Opérer dans de tels environnements représente un défi constant. La réduction des risques nécessite autre chose que des mesures de sécurité, des ressources et une formation. Par exemple, le Haut Commissariat doit s'affranchir des contraintes qui pèsent sur l'espace humanitaire et doit faire reconnaître à différents acteurs l'impartialité des agents d'aide. Malheureusement certaines de ces questions ne peuvent être résolues à court terme ou même à moyen terme. Toutefois, grâce au processus révisé de gestion des risques, désormais adopté par le système de gestion de la sécurité des Nations Unies, le HCR devrait être mieux préparé à évaluer ses programmes de façon critique et à déterminer des moyens novateurs d'opérer qui lui permettent d'améliorer la sécurité du personnel et des bénéficiaires. Le HCR, de même que d'autres organisations du Comité permanent interinstitutions, s'est embarqué dans plusieurs initiatives visant à s'attaquer au problème de la réduction de l'espace humanitaire.

9. Bien qu'il soit généralement admis que des ressources doivent être mises à disposition pour assurer l'exécution du programme, des problèmes continuent de se faire sentir, que ce soit dans l'obtention des fonds pour acheter une voiture blindée, ce qui prend plusieurs mois, ou pour prendre des mesures de protection contre les explosions suite aux conclusions du Groupe indépendant sur la sûreté et la sécurité (IPSS). En 2008, le HCR a consacré plus de 5 millions au budget du Département des Nations Unies pour la sûreté et la sécurité (UNDSS), ainsi que des contributions additionnelles pour les budgets locaux de partage des coûts. Ces coûts locaux augmentent dès que des mesures de sécurité additionnelles sont décidées par les équipes des Nations Unies dans les pays. Le HCR, à cet égard, se féliciterait d'un mécanisme de financement centralisé pour la sécurité. Toutefois, en raison de la nature de son mandat, le Haut Commissariat note également la nécessité d'adopter sa propre approche en matière de gestion des risques pour le personnel et les bénéficiaires, et de mobiliser les ressources correspondantes. Néanmoins, la révision des normes minimales de

---

<sup>2</sup> HPG Policy Brief No 34 (2009), *Providing Aid in Insecure Environments* update.

sécurité opérationnelle (MOSS) ainsi que leur harmonisation avec l'évaluation des risques de sécurité et les compétences d'une équipe dans le pays pour déterminer les mesures qui s'appliquent sur place, sont les bienvenues<sup>3</sup>.

### III. REPONSES ET RESULTATS

10. Beaucoup de temps et d'efforts ont été investis par de nombreux collègues du HCR (outre l'expérience du Département des Nations Unies pour la sûreté et la sécurité ainsi que par les systèmes respectifs de gestion de la sécurité dans les différents pays), ce qui a permis d'obtenir la libération des deux fonctionnaires enlevés en Somalie et au Pakistan. Le HCR a rapidement déployé plusieurs agents formés à la gestion des prises d'otage et aptes à la négociation, outre d'autres personnels techniques. Dans un effort constant pour veiller à ce que l'Organisation dispose des mécanismes de réponse appropriés, une formation à la gestion des enlèvements devrait avoir lieu en juillet 2009. Au cours d'un atelier en décembre 2008, les conseillers principaux régionaux en matière de sécurité sur le terrain ont participé à une formation de gestion d'incidents graves. Ils ont passé en revue les questions de politique générale visant à permettre au personnel de gestion et de sécurité d'améliorer les processus et la préparation.

11. L'atelier pour la gestion des situations d'urgence (WEM) constitue le programme de formation du HCR à l'intention du personnel prêt à être rapidement déployé en cas de crise. Le module de sécurité est toujours un élément clé de cet atelier et les fonctionnaires suivent des stages théoriques et pratiques pour savoir comment intégrer la sécurité dans tous les éléments d'un déploiement et d'une action d'urgence. La formation a pour objectif fondamental d'apprendre à survivre en cas d'enlèvement. Quatre ateliers ont été organisés en 2008, quatre autres étant prévus pour 2009. Des partenaires d'exécution et du personnel stand-by participent également à ces stages. Les membres du personnel qui ont suivi la formation dispensée par cet atelier sont censés avoir reçu une formation SSAFE (Approche de sûreté et de sécurité dans les environnements de terrain). Cette formation est généralement conduite par le personnel du Département des Nations Unies pour la sûreté et la sécurité dans des environnements à haut risque. Dans la mesure où la formation SSAFE est obligatoire pour le personnel des Nations Unies déployé dans ces régions, le processus de déploiement peut être accéléré. Chaque année, cette formation est dispensée à 160 fonctionnaires.

12. Le programme d'apprentissage à la gestion de sécurité à l'intention des cadres supérieurs et moyens compte quatre ans d'existence et a bénéficié à environ 250 participants à ce jour. Deux sessions ont eu lieu à Nairobi en avril 2009 et une autre devrait avoir lieu à Amman ultérieurement cette année, sous une forme plus adaptée à la région. Une cinquième session aura lieu dans la région de Genève. Ce stage aidera les cadres moyens et supérieurs à participer de façon plus efficace aux équipes de gestion de la sécurité et à améliorer leur capacité à résoudre des problèmes de sécurité au sein de leurs programmes respectifs. Des invitations ont également été lancées au personnel d'autres institutions, fonds et programmes ainsi qu'au Département des Nations Unies de la sûreté et de la sécurité dans le cadre de l'engagement du HCR à appuyer le système centralisé de gestion de la sécurité des Nations Unies.

---

<sup>3</sup> Le système de phase de sécurité des Nations Unies est actuellement à l'étude.

13. L'année 2008 a vu la création d'un certain nombre de postes de conseillers spéciaux pour la sécurité en régions, conformément aux recommandations du rapport de 2004 sur la mise en œuvre de la politique de sécurité. Ces postes ont été transférés depuis le Siège vers les opérations sur le terrain. Les conseillers en matière de sécurité sont ainsi mieux placés pour aider les bureaux à examiner et analyser les questions de sécurité de plus près, ce qui permet une gestion plus efficace des opérations et des ressources en matière de sécurité. Cela vient s'ajouter à l'appui aux opérations où les conseillers sur le terrain ne sont pas présents et renforcent les capacités existantes en personnel national.

14. Le HCR a été en mesure de bénéficier de l'expérience d'un Conseiller pour la sécurité de terrain en 2008 afin d'évaluer un certain nombre de bureaux ayant besoin d'une enquête sur les mesures à prendre pour limiter les dégâts en cas d'explosion. Cette mesure a fait suite aux attentats visant les locaux des Nations Unies à Alger en 2007 et aux conclusions des groupes d'investigation établis par les Nations Unies, outre la propre étude interne conduite par le HCR. Cette capacité est cruciale de façon à mettre en œuvre les mesures pertinentes aujourd'hui requises pour se conformer au MOSS vu le risque accru d'attentats à l'explosif couru par le personnel. Cela montre que partout où cela est possible, une expérience interne est utilisée, ce qui permet au HCR d'intégrer les mesures de réduction des risques tout en atteignant l'objectif primordial de l'exécution des programmes.

15. Entre octobre 2008 et février 2009, le HCR a participé au Groupe de travail opérationnel créé par le Comité de haut niveau sur la gestion. Ce Comité a passé en revue non seulement le processus de gestion des risques de sécurité mais également le système de phases de sécurité des Nations Unies ainsi qu'un certain nombre d'autres instruments afin de renforcer le système de la gestion de sécurité conformément aux recommandations du rapport Brahimi et les rapports du Groupe indépendant sur la sûreté et la sécurité<sup>4</sup>. Le HCR continuera de participer aux travaux dans le cadre de ces processus à tous les niveaux.

16. Un appui opportun et effectif à la sécurité a été apporté aux opérations de terrain par les conseillers pour la sécurité basés au Siège. Les cinq conseillers du Service de sécurité du HCR ont effectué en moyenne 223 jours de mission chacun sur le terrain en 2008.

17. Les conseillers en matière de sécurité sur le terrain contribuent à améliorer la situation de sécurité pour les bénéficiaires. Il s'agit d'un élément clé des opérations et il inclut : des interventions avec les forces de sécurité ; la fourniture de conseils et d'appuis en matière de sécurité physique ; l'évaluation des risques pour les opérations du HCR examinant les menaces, le risque aux bénéficiaires et la définition d'une action appropriée pour réduire ces risques. Par exemple, les conseillers pour la sécurité sur le terrain ont travaillé avec les services gouvernementaux compétents et les équipes de déminage pour veiller à ce que les zones de retour soient sûres et que les endroits recelant encore des engins non explosés ou des mines soient adéquatement signalés. Le service de sécurité sur le terrain a fourni un appui et des orientations aux conseillers spéciaux sur ces questions. Une étude des pratiques et l'élaboration de principes directeurs sont actuellement en cours.

---

<sup>4</sup> Lettres identiques, datées du 21 août 2000, adressées au Président de l'Assemblée générale et au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général – *Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies (A/55/305-S/2000/809)*

#### IV. SUIVI

18. Le HCR a convoqué un atelier de gestion sur la prise d'otage à l'intention des conseillers pour la sécurité pour améliorer la capacité interne, et vu le volume important de ressources nécessaires, pour gérer de façon efficace les prises d'otage, particulièrement si cette situation perdure. Outre des spécialistes de sécurité, d'autres cadres jouant un rôle important dans la gestion d'une prise d'otage y participeront.

19. La formation à la sécurité sera toujours incluse dans la formation aux ateliers sur les situations d'urgence avec deux cours prévus pour 2009. Trois sessions supplémentaires du programme d'apprentissage à la gestion de la sécurité sont prévues pour le reste de l'année.

20. Dans le cadre du processus de changement de structure et de gestion, qui inclut la création d'un Centre d'apprentissage global, le poste d'administrateur principal chargé de la formation à la sécurité sera délocalisé au Centre de services globaux à Budapest. Cela devrait renforcer l'approche intégrée de la sécurité, différentes composantes de formation devant être incluses pour répondre aux sollicitations multiples. On compte également des plans pour mettre en œuvre des modules additionnels de formation en ligne sur la sécurité et mettre l'accent sur la formation dispensée par les conseillers spéciaux pour la sécurité aux niveaux local et régional.

21. Il est prévu que l'analyse de situation dans de nombreuses opérations du HCR soit renforcée grâce à une capacité plus importante au plan régional en matière de sûreté et de sécurité. Le processus de gestion des risques de sécurité sera amélioré afin de contribuer la synchronisation des mesures correctrices.

22. Suite à l'atelier à l'intention des conseillers principaux régionaux pour la sécurité sur la gestion des incidents graves au début de cette année, le HCR continuera de s'engager dans les groupes de travail opérationnels sur la sécurité. Il participera également au projet pilote dans les pays qui ont été choisis par le système de gestion de la sécurité. Les lacunes au niveau des politiques de sécurité du HCR seront passées en revue et comblées.

23. Une étude est en cours grâce au poste d'administrateur chargé de liaison concernant les efforts déployés pour améliorer la sécurité physique des bénéficiaires. Cette étude est nécessaire pour identifier la valeur ajoutée des systèmes adoptés dans différents environnements et déterminer comment les meilleures pratiques peuvent être importées dans d'autres opérations. En outre, le HCR travaille avec un partenaire d'exécution pour mettre au point un outil pratique pour la sécurité des réfugiés.

24. Le Service de sécurité sur le terrain continuera d'appuyer les opérations grâce au déploiement rapide de conseillers en matière de sécurité dans les situations d'urgence. Il analysera également les situations et travaillera avec le Département des Nations Unies pour la sûreté et la sécurité afin de veiller à ce que les menaces et les risques soient étudiés de façon adéquate et à ce que les ressources nécessaires soient mises à disposition en cas d'aggravation du niveau des risques.

25. Le HCR a reçu un nombre croissant de requêtes en vue de participer aux opérations militaires civiles. Il continuera à participer à des opérations sélectionnées pour que les forces militaires comprennent mieux les activités du HCR et d'autres institutions humanitaires et qu'elles soient mieux au fait des impératifs humanitaires dans les contextes des réfugiés et des déplacés internes. Ces opérations examineront également la façon de travailler ensemble, compte tenu de l'espace humanitaire.

26. Le HCR continuera d'assurer la conformité avec les MOSS. Les MOSS révisés, propres à un pays depuis le début de la situation d'urgence et liés au processus de gestion des risques de sécurité sont accueillis avec plaisir. Le Service de sûreté et de sécurité continuera d'offrir des orientations et un appui aux opérations concernant les mesures correctrices et fournira une expertise technique pour veiller à ce que ces recommandations soient suivies d'effet.

27. Le HCR se félicite d'une approche centralisée en matière de budgétisation des coûts de sécurité pour le Département des Nations Unies chargé de la sûreté et de la sécurité et espère, sous réserve de fonds disponibles, que cela permettra de réduire les engagements additionnels qui s'accroissent sans cesse du fait du partage des coûts au niveau du pays. Toutefois, il convient de reconnaître que vu la localisation de nombreux bureaux du HCR, des ressources additionnelles seront nécessaires pour garantir un nombre suffisant de mesures correctrices. Les enquêtes conduites en 2008/2009 ont démontré la nécessité de renforcer la préparation dans plusieurs lieux d'affectation, spécifiquement eu égard à la menace d'explosion.

## V. CONCLUSIONS

28. Le HCR tient à atteindre son objectif stratégique global consistant à intégrer la gestion de la sécurité dans tous les aspects de ces opérations. Il mettra en œuvre un certain nombre de stratégies et de mesures pour garantir que :

- la sécurité est vue comme permettant et non pas contraignant les opérations ;
- l'investissement dans la préparation de sécurité est compris comme un moyen de renforcer l'efficacité et la viabilité des programmes du HCR ;
- tout en s'engageant dans un processus de changement de gestion de la sécurité conduit par le Département de la sûreté et de la sécurité, les opérations du HCR sont menées à bien en vertu de dispositions appropriées en matière de sécurité ;
- la formation à tous les stades du déploiement et des situations spécifiques est correctement organisée et dispose des ressources adéquates pour que les cadres aient les aptitudes et les outils nécessaires pour assurer la sécurité du personnel et des bénéficiaires, tout en respectant l'équilibre avec les impératifs opérationnels ;
- la capacité du HCR de faire face aux défis de la gestion des risques de sécurité et de la gestion d'incidents graves est renforcée ;
- la mise en œuvre des MOSS et les activités liées à la sécurité sont planifiées, budgétées et suivies de façon plus efficace ;

- des mesures correctrices appropriées sont prises, étudiées et modifiées conformément au processus révisé des MOSS et des SRA compte tenu des changements du niveau de risque tout en prenant en considération la nécessité de mettre en œuvre les programmes. Cela peut nécessiter un financement et un appui additionnel ; et
- les partenaires continuent à œuvrer en faveur d'une approche globale tenant compte des besoins des bénéficiaires et des implications en matière de sécurité dans tous les aspects de la planification.

29. Le HCR continuera de tenir le Comité permanent informé de tout développement concernant les efforts déployés pour renforcer la sûreté et la sécurité du personnel et des bénéficiaires.

---