

AMELIORATION DE LA SECURITE DU PERSONNEL

Il me faut informer les chefs d'Etat et de Gouvernement d'une tragédie qui vient de se produire au Timor occidental... Mon Représentant spécial m'a informé que trois fonctionnaires internationaux avaient été tués. Leurs collègues ont été évacués vers le Timor oriental... Cette tragédie ne fait que souligner une fois encore les dangers que courent les agents humanitaires non armés travaillant pour les Nations Unies dans les situations de conflit et postérieures au conflit. (Déclaration liminaire du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies au Sommet du Millénaire, 6 septembre 2000)

Nous - travailleurs humanitaires - ne pouvons aider les réfugiés et d'autres personnes nécessiteuses dans des régions difficiles que si nous sommes en vie et en sécurité... Je suis aujourd'hui devant vous avec ce brassard blanc pour témoigner notre solidarité avec les collègues du HCR de plus de 270 bureaux dans le monde - de l'Angola à la Colombie, en passant par Sri Lanka - afin de vous transmettre un message. Ce message, je vous le communique haut et fort : trop c'est trop. (Déclaration du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés à la marche de protestation des Nations Unies, 21 septembre 2000)

Le Groupe de travail du HCR sur la sécurité du personnel

1. Suite à l'assassinat tragique de quatre fonctionnaires du HCR au Timor occidental et en Guinée, le Haut Commissaire a mis sur pied un Groupe de travail sur la sécurité du personnel, présidé par le Haut Commissaire assistant. Le Groupe de travail a passé en revue les politiques existantes en matière de sécurité du personnel et préparé des recommandations spécifiques pour l'améliorer.¹ Compte tenu de l'urgence et de l'importance de cette question, Monsieur Juan Amunategui, ancien Inspecteur général du HCR, a été nommé pour conduire les travaux quotidiens de ce Groupe de travail. Monsieur Peter Wijninga, ancien Délégué adjoint au Burundi, l'a aidé à préparer ce rapport.

Le contexte international et intérieur

2. La communauté humanitaire a été confrontée à des situations très dangereuses au cours de la décennie écoulée. Le nombre de conflits armés a beaucoup augmenté, la plupart d'entre eux étant caractérisés par un niveau élevé de violences perpétrées par les armées régulières, les milices, les chefs de factions, la guérilla et le banditisme où des populations civiles ont été délibérément ciblées. Dans un certain nombre de conflits récents, la distinction traditionnelle entre "combattants" et "civils" a perdu beaucoup de son sens.

3. Les parties aux conflits armés s'attendent de plus en plus à ce que les organismes d'aide prennent soin des victimes de la guerre. En même temps, ces parties ont de plus en plus fréquemment soumis le personnel humanitaire à des manœuvres d'intimidation et à des

¹ Voir également le *Rapport de la cinquante et unième session du Comité exécutif (Genève, 2-6 octobre 2000)* dans lequel le Comité exécutif "encourage le HCR à continuer d'élaborer et d'intégrer des dispositifs appropriés en matière de sécurité dans ses opérations et d'allouer des ressources adéquates pour la sûreté et la sécurité de son personnel ainsi que des populations relevant de sa compétence." (A/AC.96/944, par. 25 f))

actes de violence avec les résultats tragiques que nous connaissons au Timor occidental et en Guinée. Un vide politique, juridique et sécuritaire aggrave clairement les risques qu'encourt le personnel humanitaire.

4. Les institutions humanitaires ont été prises de court par cette évolution et s'efforcent aujourd'hui de définir une réponse adéquate. Le problème primordial est de savoir comment fournir une protection et une assistance aux personnes se trouvant dans les régions touchées par l'instabilité et la violence tout en adoptant une approche efficace face à la question de la sécurité du personnel.

5. Au sein du HCR, on s'est essentiellement efforcé de répondre à ce dilemme par la nomination d'un personnel spécialisé en se basant sur la conviction que le déploiement de fonctionnaires tels que des conseillers de sécurité sur le terrain, des conseillers en matière de bien-être et de santé du personnel et des experts en télécommunication fourniraient une sécurité adéquate au personnel de terrain.

6. Le HCR a rencontré des problèmes dans l'allocation de ressources financières adéquates à ces fonctions importantes et il a également fait face au défi d'intégrer la question de la sécurité du personnel dans les pratiques, les procédures et la culture de l'Organisation en matière de gestion. La sécurité n'a pas toujours été traitée de façon systématique au plan de la prévision, de la budgétisation, de l'exécution, de l'examen et du contrôle des missions ainsi qu'au plan de la gestion des ressources humaines. Si l'on entend faire face à cette situation comme il convient, ce rapport conclut qu'il convient de prendre trois mesures :

- ❑ l'intégration de fonctions d'experts liés à la sécurité dans la gestion des opérations du HCR ;
- ❑ l'adoption de mesures et de procédures de sécurité dans la planification, la budgétisation, la mise en oeuvre, l'examen et le contrôle des missions ;
- ❑ le recours à des stratégies de prévention et non de réaction en matière de gestion de la sécurité du personnel.

Résumé des recommandations

7. Pour tenir compte comme il convient de ces préoccupations, les recommandations clés présentées par le Groupe de travail sont les suivantes :

- ❑ l'intégration de la Section de sécurité du personnel sur le terrain dans le Service de réponse d'urgence qu'il convient de rebaptiser "Services d'urgence et de sécurité" ;
- ❑ le renforcement du personnel traitant de la sécurité dans un sens large, par le biais de la création de postes tant au Siège que sur le terrain ainsi que dans le domaine des télécommunications, des soins médicaux, du bien-être du personnel et de la sécurité sur le terrain ;
- ❑ l'augmentation des fonds consacrés à la sécurité du personnel en ouvrant une ligne de crédit distincte ;

- ❑ l'adoption de mesures en matière d'information, de communication et de mesures de dissuasion ;
- ❑ l'élaboration de liens dynamiques avec d'autres fournisseurs de sécurité du personnel tels que l'UNSECOORD et d'autres services de sécurité du personnel dans d'autres institutions des Nations Unies.

8. Un résumé détaillé de ces recommandations figure en annexe.

Méthodologie

Cet examen est l'aboutissement de consultations intenses avec un grand nombre de fonctionnaires du HCR : les directeurs et cadres supérieurs; l'Inspecteur général, suite à ses enquêtes au Timor occidental et en Guinée; des spécialistes en matière de sécurité et de questions connexes, les fonctionnaires ayant fait l'expérience d'incidents graves de sécurité; les bureaux extérieurs dans les pays à haut risque et le Conseil du personnel. Des consultations se sont également tenues avec d'autres organisations, y compris le CICR, le PAM, le Centre Henri Dunant, le CIAB ainsi que le Comité directeur pour la réponse humanitaire représentant les principales ONG.

RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS

1. GESTION DE LA SECURITE

No. REFERENCE	DESCRIPTION DE LA RECOMMANDATION	IMPLICATIONS EN MATIERE DE RESSOURCES	DUREE
1.1	Intégrer la Section de sécurité sur le terrain dans le Service de réponse d'urgence et rebaptiser ce Service "Services d'urgence et de sécurité" (ESS)	-	Moins de 6 mois
1.2	Comparer le profil actuel et la description d'emploi du personnel chargé de la sécurité sur le terrain en regard de compétences en matière d'analyse. En outre, donner le titre de "Conseiller en matière de sûreté sur le terrain" à l'"Administrateur chargé de la sûreté sur le terrain" (FSO).	-	Moins de 6 mois
1.3	Proposer la création des postes suivants : • 1 FSO au Siège ; • 6 FSO sur le terrain; et • 25 assistants locaux aux FSO.	oui	Moins de 6 mois
1.4	Se doter d'un équipement en matière de sécurité, accroître le budget existant en matière de voyages pour les ESS et donner l'autorité nécessaire aux chefs des ESS pour entreprendre les audits en matière de sécurité et les enquêtes sur les incidents.	oui	Moins de 6 mois
1.5	Proposer la création d'un poste chargé de la télécommunication au Siège responsable de la gestion du fichier de personnel d'urgence, de la formation et de l'assistance sur le terrain.	oui	Moins de 6 mois
1.6	Passer en revue l'utilisation des contrats de services sur le terrain pour les opérateurs chargés des télécommunications sur le terrain.		Entre 6 et 12 mois
1.7	Etablir un rapport sur les pratiques d'entretien des parcs de véhicules.		Moins de 6 mois
1.8	Examiner la possibilité de combiner le Service médical commun et le Groupe chargé du bien-être du personnel.		Moins de 6 mois
1.9	Proposer la création de trois postes régionaux d'administrateurs chargés du bien-être du personnel pour : • l'Afrique occidentale ; • l'Afrique de l'Est/du Sud; et • l'Asie centrale/de l'Est	oui	Moins de 6 mois
1.10	Revitaliser le réseau de pairs chargés de l'appui au personnel.	oui	Moins de 6 mois
1.11	Intégrer le Service médical commun au sein du HCR	oui	Plus de 12 mois

1.12	Créer les postes suivants : 1 docteur ; et 1 infirmière à temps partiel.		
1.13	Etablir des contrats de service avec des ONG dans le domaine médical pour le personnel du HCR.	oui	Entre 6 et 12 mois

2. PREPARATION DES MISSIONS

NO. REFERENCE	DESCRIPTION DE LA RECOMMANDATION	IMPLICATIONS EN MATIERE DE RESSOURCES	DUREE
2.1	Etablir un Groupe de travail chargé des missions pour les nouvelles opérations dans les zones à risques ou les opérations dont les conditions de sécurité se dégradent sérieusement.	-	Moins de 6 mois
2.2	Préparer une analyse de la situation pour les opérations susmentionnées.	oui	Moins de 6 mois
2.3	Préparer une évaluation de la sécurité pour les opérations ci-dessus.	-	Moins de 6 mois
2.4	Identifier à l'avance les solutions de rechange en cas de retrait du HCR.	-	Moins de 6 mois
2.5	Organiser des missions préparatoires avant le déploiement complet du personnel.	oui	Moins de 6 mois
2.6	Demander avant le déploiement post-urgence, une évaluation du personnel par le Service des ressources humaines, le Service médical commun et le Groupe chargé du bien-être du personnel	-	Moins de 6 mois
2.7	Envisager les mesures à long terme suivantes en matière de déploiement du personnel dans les zones à haut risque : - le caractère volontaire et les perspectives de carrière ; - une pause obligatoire d'un mois entre 2 affectations ; et - une meilleure gestion des VNU.	-	Plus de 12 mois

3. FORMATION, OBLIGATION DE RENDRE DES COMPTES ET CONTROLE

NO. REFERENCE	DESCRIPTION DE LA RECOMMANDATION	IMPLICATIONS EN MATIERE DE RESSOURCES	DUREE
3.1	Informar à l'avance l'ensemble du personnel déployé dans les affectations à haut risque en matière de sécurité, et concernant les questions administratives, médicales et de bien-être.	-	Moins de 6 mois
3.2	Elaborer un ensemble de formation autodidacte, y compris un examen obligatoire.	oui	Entre 6 et 12 mois
3.3	Former l'ensemble du personnel en matière de sécurité dans les lieux d'affectation choisis sur la base de leur risque élevé.	-	Moins de 6 mois
3.4	Inclure dans la formation existante des cours concernant la sécurité.	-	Entre 6 et 12 mois
3.5	Etudier les possibilités de formation conjointe en matière de sécurité avec l'UNICEF et le PAM.	oui	Plus de 12 mois
3.6	Le Haut Commissaire doit envoyer une lettre concernant les responsabilités en matière de sécurité du personnel à l'ensemble de ses délégués.	-	Moins de 6 mois
3.7	Tous les délégués/chefs de bureau dans des lieux d'affectation à haut risque doivent élaborer un protocole en matière de sécurité sur les règles de sécurité locales et doivent le faire signer par l'ensemble du personnel nouvellement recruté.	-	Moins de 6 mois
3.8	Inclure la sécurité du personnel dans la description d'emploi des délégués et dans le SGC à différents niveaux.	-	Entre 6 et 12 mois
3.9	Clarifier le mécanisme décisionnel en matière de sécurité, y compris l'arbitrage, au plus haut niveau.	-	Moins de 6 mois
3.10	Passer en revue les modalités de sécurité dans les lieux d'affectation à haut risque les plus touchés (voir le point 3.3).	oui	Moins de 6 mois
3.11	Les directeurs des bureaux régionaux et les autres cadres supérieurs doivent porter une attention particulière aux mécanismes et aux procédures de sécurité alors qu'ils sont en mission dans leur région opérationnelle.	-	Moins de 6 mois
3.12	L'Inspecteur général doit continuer à inspecter régulièrement les unités chargées de la sécurité dans les opérations du HCR et enquêter sur les incidents ayant fait des morts et des blessés alors que le chef des ESS doit entreprendre des enquêtes spécifiques et les audits en matière de sécurité.	-	Moins de 6 mois

4. INFORMATION, ACCEPTATION ET DISSUASION

NO. REFERENCE	DESCRIPTION DE LA RECOMMANDATION	IMPLICATIONS EN MATIERE DE RESSOURCES	DUREE
4.1	Souligner la question de la sécurité dans tous les rapports pertinents du HCR, du Comité exécutif, de l'Assemblée générale et des autres instances.	-	Entre 6 et 12 mois
4.2	Les délégués doivent systématiquement collecter, analyser et présenter des rapports sur les développements ayant une incidence sur la sécurité du personnel.	-	Moins de 6 mois
4.3	Présenter aux donateurs les coûts globaux relatifs à la sécurité du personnel, en particulier dans le prochain Appel global.	-	Entre 6 et 12 mois
4.4	Etablir une ligne de crédit distincte pour toutes les dépenses concernant la sécurité du personnel.	-	Entre 6 et 12 mois
4.5	Les délégués dans les lieux d'affectation à haut risque doivent formuler une stratégie locale d'information et de promotion.	-	Moins de 6 mois

5. QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

NO. REFERENCE	DESCRIPTION DE LA RECOMMANDATION	IMPLICATIONS EN MATIERE DE RESSOURCES	DUREE
5.1	Nommer le Chef des ESS en tant qu'agent centralisateur du HCR pour la liaison avec l'UNSECOORD	-	Moins de 6 mois
5.2	En coopération avec l'UNICEF et le PAM, proposer un ensemble de mesures visant à accroître la participation des institutions opérationnelles au sein de l'UNSECOORD (Comité consultatif/d'appui, choix du Représentant officiel, personnel recruté sur place et formation)	-	Entre 6 et 12 mois
5.3	Assurer la participation adéquate et active du HCR dans les activités de l'UNSECOORD (évaluation des représentants officiels, participation aux équipes de gestion de la sécurité et participation à la formation de l'UNSECOORD)	-	Moins de 6 mois
5.4	Etudier sous certaines conditions l'exécution de la formation et de l'équipement de sécurité non légal pour les services d'exécution de la loi.	oui	Entre 6 et 12 mois
5.5	Examiner la prise de contact avec les acteurs non-étatiques, soit directement, soit par le biais d'institutions non gouvernementales spécialisées dans la médiation afin d'assurer la sécurité du personnel.	oui	Entre 6 et 12 mois
5.6	Entamer un dialogue systématique avec les ONG sur la sécurité du personnel, soit directement, soit par le biais des mécanismes conjoints existants.	-	Entre 6 et 12 mois

6. QUESTIONS JURIDIQUES

NO. REFERENCE	DESCRIPTION DE LA RECOMMANDATION	IMPLICATIONS EN MATIERE DE RESSOURCES	DUREE
6.1	Planifier un rôle actif dans la promotion des instruments internationaux existants concernant la sécurité du personnel et encourager l'élaboration d'autres instruments pour couvrir tous les agents humanitaires (Convention de 1994, Statut de Rome du TPI, Protocole de la Convention de 1994).	-	Entre 6 et 12 mois
6.2	Diffuser une information sur le statut, les droits et les obligations du personnel des Nations Unies au personnel du HCR ainsi qu'aux acteurs étatiques et non-étatiques.	-	Entre 6 et 12 mois
6.3	Veiller à ce que les dispositions en matière de sécurité du personnel soient systématiquement intégrées dans les accords avec les acteurs étatiques et non-étatiques.	-	Entre 6 et 12 mois

7. SUIVI ET APPLICATION

NO. REFERENCE	DESCRIPTION DE LA RECOMMANDATION	IMPLICATIONS EN MATIERE DE RESSOURCES	DUREE
7.1	Le Haut Commissaire a, en dernier ressort, la responsabilité de la sécurité du personnel. Dans la mise en oeuvre des recommandations de ce rapport, elle doit être assistée par le Cabinet. Le Haut Commissaire assistant se charge de cette tâche mais il est recommandé de l'appuyer pendant une période de 6 mois. Les cadres supérieurs doivent assumer la responsabilité directe de la mise en oeuvre des recommandations qui relèvent de leurs compétences.	-	Moins de 6 mois
7.2	Le Comité consultatif sur la sécurité doit être remis sur pied pour prendre l'initiative d'une politique à plus long terme concernant la sécurité du personnel.	-	Moins de 6 mois