



Assemblée générale

Distr. générale
15 novembre 2010
Français
Original : anglais

Soixante-cinquième session

Point 129 de l'ordre du jour

Budget-programme de l'exercice biennal 2010-2011

Révision du système de gestion de la sécurité et prévisions révisées comme suite à la décision de renforcer et d'uniformiser le système de gestion de la sécurité des organismes des Nations Unies : chapitre 5 (Opérations de maintien de la paix) du budget-programme de l'exercice biennal 2010-2011

Rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires

1. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a examiné le rapport du Secrétaire général intitulé « Révision du système de gestion de la sécurité et les prévisions révisées comme suite à la décision de renforcer et d'uniformiser le système de gestion de la sécurité des organismes des Nations Unies : chapitre 5 (Opérations de maintien de la paix) du budget-programme de l'exercice biennal 2010-2011 » (A/65/320 et Corr.1). À cette occasion, il a rencontré des représentants du Secrétaire général, qui lui ont fourni des éclaircissements et des compléments d'information.

I. Nouvelle organisation générale des responsabilités dans le système de gestion de la sécurité

2. Présentée conformément aux dispositions du paragraphe 139 de la résolution 64/243 de l'Assemblée générale, la section I du rapport du Secrétaire général contient un exposé sur la mise en place de l'organisation générale des responsabilités dans le système de gestion de la sécurité des organismes des Nations Unies, les révisions qui y ont été apportées récemment et le remplacement du système de phases par un système de niveaux d'insécurité.

* Nouveau tirage pour raisons techniques (10 février 2011).



3. Aux paragraphes 3 et 4 de son rapport, le Secrétaire général indique qu'après l'attentat perpétré à Alger en 2007, le Groupe indépendant sur la sûreté et la sécurité de l'ensemble du personnel et des locaux des Nations Unies a souligné la nécessité de réviser le schéma d'organisation des responsabilités afin d'identifier les domaines dans lesquels des clarifications pourraient être nécessaires. En conséquence, sous la direction du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination et de son Comité de haut niveau sur la gestion, ce schéma a été largement révisé et actualisé par le Département de la sûreté et de la sécurité et par le Groupe de coordination du Réseau interorganisations pour la gestion des mesures de sécurité, avant d'être approuvé par le Conseil des chefs de secrétariat début octobre 2009. Le descriptif de la nouvelle organisation figure à l'annexe I du rapport du Secrétaire général.

4. Ayant demandé des éclaircissements, le Comité consultatif a été informé que les 10 points faisant l'objet des alinéas a) à j) du paragraphe 7 du rapport du Secrétaire général constituaient les principales révisions apportées à l'organisation des responsabilités et que ces modifications étaient conformes au changement de culture organisationnelle décrit dans l'exposé de la mission du système de gestion de la sécurité des organismes des Nations Unies (voir A/65/320 et Corr.1, annexe I, sect. B). Il est dit dans cet exposé, qui pose le principe du « comment rester » par opposition au « quand partir », que le système de gestion de la sécurité a pour vocation de permettre la bonne exécution des activités de l'ONU, tout en assurant la sécurité, la sûreté et le bien-être du personnel et la sécurité des locaux et des biens. Les fonctionnaires étant les principaux acteurs de l'exécution des programmes, la plus importante contribution que le système de gestion de la sécurité puisse faire à cet égard est d'assurer leur sécurité sur leur lieu de travail, y compris dans les zones particulièrement menacées.

5. Autre précision donnée au Comité consultatif, le schéma d'organisation révisé reconnaît, et c'est nouveau, que la poursuite de l'exécution du programme signifie qu'il subsistera toujours un risque résiduel. À ce propos, le Comité note qu'en acceptant la responsabilité de la gestion de la sécurité et l'obligation de rendre des comptes, l'ONU a conscience que des décès et des accidents sont possibles, même si les efforts appropriés sont déployés et des mesures prises pour amener à un niveau acceptable les risques auxquels sont exposés son personnel, ses locaux et ses biens (voir A/65/320 et Corr.1, annexe I, sect. A, par. 4).

6. La section D du descriptif de l'organisation des responsabilités définit les rôles et attributions des différents acteurs de la gestion de la sécurité, en allant du Secrétaire général, lequel, en sa qualité de chef de l'administration, est responsable devant les États Membres de la sûreté et de la sécurité du personnel ainsi que des locaux et des biens de l'Organisation, au Siège et dans les bureaux hors Siège, aux assistants locaux chargés de la sécurité qui, recrutés au niveau local, contribuent à l'élaboration des évaluations des risques pour la sécurité, des normes minimales de sécurité opérationnelle et des normes minimales de sécurité opérationnelle applicables au domicile, et surveillent la mise en œuvre des politiques et procédures de sécurité (ibid., sect. D, par. 8, 25 et 26). Les rôles et responsabilités de tous les acteurs mentionnés dans le descriptif de l'organisation du système de sécurité sont définis de manière plus détaillée à l'annexe II du rapport du Secrétaire général.

7. Le descriptif de la nouvelle organisation des responsabilités dispose, entre autres choses, que, dans chaque pays ou zone désignée où l'ONU est présente, le

Secrétaire général nomme un responsable de la sécurité et que le responsable ainsi désigné est accrédité auprès du gouvernement hôte. Le responsable désigné pour la sécurité rend compte au Secrétaire général, par l'intermédiaire du Secrétaire général adjoint à la sûreté et à la sécurité; il est responsable de la sécurité du personnel des Nations Unies, de ses locaux et de ses biens, dans tout le pays ou dans la zone désignée (ibid., par. 13). Le Comité consultatif note à ce sujet que certains des acteurs mentionnés, en particulier les agents et membres des services de sécurité travaillant uniquement pour l'un des organismes des Nations Unies, ne semblent pas avoir de rapport hiérarchique direct avec le responsable désigné. On a expliqué au Comité, qui a demandé des précisions, que les missions avaient tendance à opérer sur le mode du réseau, les éléments d'information concernant la sécurité étant diffusés aussi bien horizontalement que verticalement. Ainsi, bien que les agents de sécurité des différents organismes ne relèvent pas directement des responsables désignés mais rendent compte au chef de secrétariat de leur organisation, ils n'en sont pas moins tenus d'appuyer les responsables désignés dans le cadre de la coordination avec le conseiller en chef en matière de sécurité ou le conseiller pour les questions de sécurité.

8. À la section I.C de son rapport, le Secrétaire général présente sommairement le nouveau système de niveaux d'insécurité qui, sur la recommandation du Groupe indépendant, doit remplacer l'actuel système de phases. Le Secrétaire général indique, entre autres choses, qu'il est destiné à étayer le processus de gestion des risques sécuritaires à l'échelle de l'ensemble du système des Nations Unies. Il le décrit comme un outil permettant de déterminer précisément et de manière transparente les conditions de sécurité dans lesquelles opèrent les Nations Unies, grâce à une évaluation structurée des menaces fondée sur des catégories normalisées que l'on peut évaluer de manière uniforme à l'aide de variables elles-mêmes normalisées, la même analyse technique étant applicable partout dans le monde.

9. Ayant demandé des précisions, le Comité consultatif a reçu des informations détaillées sur les raisons de l'adoption du nouveau système, la méthode utilisée pour l'élaborer et le calendrier de sa mise en place. En bref, il en ressort que le système de niveaux repose sur une analyse des menaces et des dangers – l'évaluation structurée de la menace mentionnée plus haut. Sont retenues pour cette évaluation cinq grandes catégories, dont quatre regroupent les menaces (conflit armé, terrorisme, criminalité et troubles civils) et la cinquième les dangers. Comme certaines menaces, dans les cas extrêmes, présentent un plus grand danger que d'autres pour les organismes des Nations Unies, un poids différent est attribué à chaque catégorie, afin de cerner au plus près le niveau d'insécurité. Chaque catégorie donne lieu à une analyse qui s'articule autour de trois volets (intention, capacité d'action et facteurs dissuasifs dans le cas des menaces, et tendance historique, intensité/gravité et dispositifs d'alerte et de préparation dans le cas des dangers). Une valeur, déterminée en fonction des faits observés et de l'avis de spécialistes, est attribuée à chacune des trois composantes. Les résultats pondérés obtenus pour les différentes catégories sont additionnés pour déterminer le niveau d'insécurité. Le nouveau système comporte six niveaux, numérotés de 1 à 6 (du plus faible au plus extrême). Il n'y a pas de niveau zéro, le système reposant sur l'idée qu'il existe toujours une menace latente, même dans le contexte le plus sûr.

10. Le Comité consultatif note que les niveaux d'insécurité servent à déclencher les initiatives de l'administration, et que le nouveau système les dissocie des décisions administratives et financières dans la mesure où le dispositif associant

automatiquement des mesures de sécurité (transfert ou évacuation) et des prestations (prime de risque) à certaines phases n'existe plus. On trouvera en annexe au présent rapport un tableau présentant les six niveaux d'insécurité du nouveau système, les recommandations concernant les mesures à prendre et les personnes habilitées à les prendre ou chargées de leur supervision.

11. Le Secrétaire général indique aux paragraphes 12 à 20 de son rapport que le nouveau système a été mis à l'essai en divers endroits (Colombie, Israël/Cisjordanie/Gaza, Kenya, Somalie et Soudan) et que sa mise en œuvre comporte trois phases. Il devrait être pleinement opérationnel le 1^{er} janvier 2011. Interrogés à ce sujet, les représentants du Comité consultatif ont confirmé que le Département de la sûreté et de la sécurité comptait mener le projet à bien dans les délais.

12. Les paragraphes 21 et 22 du rapport du Secrétaire général présentent les directives relatives au risque acceptable, qui ont été élaborées à l'appui du paradigme « comment rester » et décrivent les conditions dans lesquelles les Nations Unies peuvent accepter des niveaux plus élevés de risque résiduel lorsqu'il est nécessaire d'exécuter des programmes cruciaux. Ces directives ont été mises à l'essai dans cinq lieux différents, en même temps que le système de niveaux d'insécurité. Le Secrétaire général indique que si les observations des participants au projet pilote ont été très positives quant au modèle, on a constaté que les éléments de ce dernier relatifs à l'« importance relative du programme » exigeaient des définitions claires et la mise en place d'un cadre décisionnel précis. On a précisé au Comité consultatif, à sa demande, que l'évaluation de l'importance relative du programme dans une zone à haut risque consistait à répondre exactement à la question de savoir qui était sur place et pour faire quoi, le but étant de mettre en balance l'utilité du programme et le risque supplémentaire qu'il fallait accepter pour l'exécuter.

13. Le Comité consultatif a noté, au paragraphe 22 du rapport du Secrétaire général, que le Comité de haut niveau sur la gestion avait créé un groupe de travail chargé de réfléchir à la question de l'importance relative des programmes. Ayant demandé des précisions, on l'a informé que ce groupe était constitué de représentants des organisations membres du Conseil des chefs de secrétariat qui sont très présentes sur le terrain (l'Organisation internationale du Travail, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, l'Organisation mondiale de la Santé, le Programme des Nations Unies pour le développement, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et le Programme alimentaire mondial), ainsi que de représentants du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, du Département des affaires politiques, du Département des opérations de maintien de la paix, du Département de la sûreté et de la sécurité et du Département de l'appui aux missions. Le groupe de travail est chargé de définir les niveaux correspondant à l'importance relative des programmes et de mettre en place un cadre de décision pour la mise en œuvre des directives relatives au risque acceptable; il devra présenter ses recommandations au Comité de haut niveau sur la gestion lors de la session que celui-ci tiendra au printemps de 2011.

14. Le Comité consultatif considère que le passage d'une démarche axée sur le « quand partir » à une autre fondée sur le « comment rester » alourdit considérablement les responsabilités de ceux qui doivent prendre les décisions relatives à la sécurité, dans la mesure où l'efficacité opérationnelle du principal

dispositif, à savoir le système de niveaux d'insécurité, dépend : a) de la capacité du conseiller pour les questions de sécurité (ou de tout autre fonctionnaire compétent) de procéder à une évaluation quantitative fiable des menaces; b) de la capacité des décideurs en matière de sécurité de convaincre les différents acteurs sur le terrain que des dispositions adaptées au niveau d'insécurité correspondant aux menaces ou dangers identifiés sont dûment mises en œuvre.

15. Le Comité consultatif estime que cet alourdissement des responsabilités doit s'accompagner d'une définition plus précise des rapports hiérarchiques, en particulier là où des vies sont peut-être en jeu. Il se félicite que le schéma d'organisation des responsabilités ait été révisé et actualisé par le Département de la sûreté et de la sécurité et le Groupe de coordination du Réseau interorganisations pour la gestion des mesures de sécurité, et recommande à l'Assemblée générale d'en prendre note. Il observe toutefois que, si le schéma révisé précise bien les rôles et responsabilités des différents acteurs du système de gestion de la sécurité des Nations Unies et leurs rapports hiérarchiques, il ne fait pas mention des conséquences du non-respect des dispositions applicables. Le Comité compte que les mécanismes mis en place pour vérifier la qualité de la gestion seront mis à profit pour suppléer à toute lacune éventuelle.

16. Le Comité consultatif souligne que les directives concernant le risque acceptable constituent un volet majeur du dispositif de gestion des risques en matière de sécurité. Considérant qu'à chaque échelon du dispositif, la personne responsable doit être tenue de rendre compte, le Comité espère que la réflexion engagée sur la question de l'importance relative des programmes débouchera sur un modèle commun de prise de décisions indiquant, entre autres choses, qui sont les décideurs.

II. Prévisions révisées relatives au chapitre 5 (Opérations de maintien de la paix) du budget-programme de l'exercice biennal 2010-2011

17. La section II du rapport du Secrétaire général est présentée conformément aux dispositions du paragraphe 3 de la section VI de la résolution 64/245 de l'Assemblée générale, dans laquelle cette dernière a souscrit aux conclusions et recommandations du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires relatives aux ressources additionnelles nécessaires d'urgence pour améliorer la sécurité du personnel de l'ONU en poste en Afghanistan ou dans d'autres lieux d'affectation particulièrement dangereux.

18. Aux paragraphes 25 et 26 de son rapport, le Secrétaire général déclare qu'à la suite des attentats récents au Pakistan, le Département de la sûreté et de la sécurité a conclu à la vulnérabilité du Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan (UNMOGIP). Il précise que l'évaluation du dispositif de sécurité du quartier général du Groupe à Islamabad a débouché sur le constat que pour faire face aux problèmes recensés, il fallait d'urgence améliorer la sécurité physique des locaux du quartier général et renforcer le personnel chargé de la sécurité. Au paragraphe 30 de son rapport, le Secrétaire général ajoute que les ressources additionnelles demandées ont été jugées indispensables pour assurer la sécurité du personnel. En réponse à ses demandes d'éclaircissements, le Comité

consultatif a été informé que ces ressources étaient destinées en majeure partie à couvrir des dépenses ponctuelles.

19. Les dépenses additionnelles à engager pour renforcer la sécurité se décomposent comme suit :

a) 147 700 dollars pour la création de deux postes, soit un poste de chef du Service de sécurité (P-4) et un poste d'assistant à la gestion des informations sur la sécurité (agent local). Selon le Secrétaire général, avec ces deux postes supplémentaires, la structure de gestion de la sécurité de la mission serait en mesure d'assurer la sûreté et la sécurité du personnel conformément aux conclusions du Département de la sûreté et de la sécurité. L'assistant à la gestion des informations sur la sécurité contribuerait à la collecte et à la gestion de ce type d'information. Le Chef du Service de sécurité conseillerait le Chef du Groupe quant aux questions touchant la sécurité, travaillerait en étroite relation avec les services de sécurité pakistanais et assurerait la direction des différentes activités visant à assurer la sécurité de la mission (voir A/65/320, par. 31). En réponse à ses questions, le Comité consultatif a été informé que la demande d'un poste de la classe P-4 était motivée par le souci de confier le soin de la sécurité à un responsable hautement compétent;

b) 615 000 dollars pour l'achat de matériel, soit trois véhicules blindés (420 000 dollars) et 130 casques et gilets pare-balles (195 000 dollars). Le Secrétaire général précise que les véhicules blindés, deux destinés à Islamabad et le troisième à Srinagar, sont absolument indispensables pour rendre le personnel moins vulnérable lors de ses déplacements, en particulier dans les zones où peuvent être dissimulées des bombes d'accotement, ou qui sont exposées à des risques d'attentats. Les casques et gilets pare-balles viendraient remplacer ceux dont dispose actuellement la mission, qui ne sont plus suffisants pour faire face aux dangers actuels (ibid., par. 32);

c) 2 396 000 dollars pour des travaux d'amélioration des locaux du quartier général à Islamabad, montant qui servirait à financer le remplacement des murs extérieurs et de la toiture des modules préfabriqués par une structure extérieure plus durable (1 450 600 dollars); la construction d'une chambre forte et d'une façade en béton pour se prémunir contre l'utilisation de véhicules piégés (459 000 dollars); l'achat d'un dispositif anti-incendie (337 200 dollars); et l'installation d'un mur pare-souffle (Hesco Bastion), la consolidation de l'entrée principale, un éclairage supplémentaire et l'installation d'un dispositif de contrôle biométrique de l'accès aux locaux (149 000 dollars) (voir ibid., par. 33).

20. Les décisions que l'Assemblée générale est invitée à prendre sont indiquées au paragraphe 35 du rapport du Secrétaire général. **Bien qu'opposé de longue date à l'adoption de décisions budgétaires au coup par coup, le Comité consultatif reconnaît l'urgence et le caractère exceptionnel des demandes à l'examen. En conséquence, il recommande à l'Assemblée générale d'approuver la création, avec effet le 1^{er} janvier 2011, des deux postes (1 poste P-4 et 1 poste d'agent local) visés au paragraphe 19 a) ci-dessus, et d'ouvrir au titre de l'exercice biennal 2010-2011 un crédit d'un montant total de 3 181 100 dollars, venant augmenter de 3 158 700 dollars et 22 400 dollars, respectivement, les crédits déjà ouverts aux chapitres 5 (Opérations de maintien de la paix) et 36 (Contributions du personnel) du budget-programme, étant entendu que le second montant serait compensé par l'inscription d'un montant identique au chapitre 1 des recettes (Recettes provenant des contributions du personnel).**

Annexe I

Tableau récapitulatif des six niveaux du nouveau système de sécurité, les recommandations concernant les mesures à prendre et les niveaux de décision et de supervision

<i>Niveau d'insécurité</i>	<i>Recommandations concernant les mesures à prendre</i>	<i>Niveau de décision</i>	<i>Niveau de supervision</i>
6 Extrême	<ul style="list-style-type: none"> L'équipe de coordination du dispositif de sécurité se réunit <i>au moins</i> une fois par semaine (à l'appréciation du responsable désigné) Réévaluation des effectifs nécessaires et de la procédure d'habilitation sur la base du modèle d'analyse des risques acceptables et des nouveaux concepts d'opérations et plan de sécurité Extérieur : l'habilitation de sécurité doit être approuvée par le Secrétaire général adjoint à la sûreté et à la sécurité 	Secrétaire général	
5 Élevé	<ul style="list-style-type: none"> L'équipe de coordination du dispositif de sécurité se réunit au moins une fois par semaine (à l'appréciation du responsable désigné) Réévaluation des effectifs nécessaires et de la procédure d'habilitation sur la base du modèle d'analyse des risques acceptables (transfert ou évacuation du personnel n'exerçant pas de fonctions cruciales) Habilitation de sécurité obligatoire 	Responsable désigné	Secrétaire général adjoint à la sûreté et à la sécurité (validation dans les 24 heures)
4 Important	<ul style="list-style-type: none"> L'équipe de coordination du dispositif de sécurité se réunit au moins une fois par semaine (à l'appréciation du responsable désigné) Réévaluation des effectifs nécessaires et de la procédure d'habilitation sur la base du modèle d'analyse des risques acceptables Habilitation de sécurité obligatoire Pas de conférence à l'extérieur 	Responsable désigné	Secrétaire général adjoint à la sûreté et à la sécurité (validation dans les 24 heures)
3 Modéré	<ul style="list-style-type: none"> L'équipe de coordination du dispositif de sécurité se réunit au moins une fois par mois Habilitation de sécurité obligatoire Conférences à l'extérieur : l'autorisation du responsable désigné est nécessaire 	Responsable désigné	Directeur de la Division des opérations régionales du Département de la sûreté et de la sécurité (validation dans les 24 heures)

<i>Niveau d'insécurité</i>	<i>Recommandations concernant les mesures à prendre</i>	<i>Niveau de décision</i>	<i>Niveau de supervision</i>
2 Faible	<ul style="list-style-type: none"> • L'équipe de coordination du dispositif de sécurité se réunit au moins deux fois par an • Mise en place d'un système d'habilitation de sécurité • Conférences à l'extérieur : les organisateurs doivent en informer le responsable désigné 	Responsable désigné	Directeur de la Division des opérations régionales du Département de la sûreté et de la sécurité (validation dans les 24 heures)
1 Minimal	<ul style="list-style-type: none"> • L'équipe de coordination du dispositif de sécurité se réunit au moins deux fois par an • Notification de tous les voyages officiels 	Responsable désigné	Directeur de la Division des opérations régionales du Département de la sûreté et de la sécurité