



World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

Conseil d'administration
Session annuelle
Rome, 29 juin-3 juillet 2020

Distribution: générale

Point 10 de l'ordre du jour

Date: 27 mai 2020

WFP/EB.A/2020/10-G

Original: anglais

Questions d'administration et de gestion

Pour information

Les documents du Conseil d'administration sont disponibles sur le site Web du PAM (<https://executiveboard.wfp.org/fr>).

Rapport sur la sécurité

Résumé

En 2019, l'expansion des activités du PAM s'est poursuivie dans un contexte toujours plus instable et sur fond de détérioration des conditions de sécurité. L'amplification des interventions du PAM dans de nombreuses zones ravagées par les conflits a posé des problèmes de sécurité, et les moyens alloués à la sécurité ont été mis à rude épreuve. L'adoption de démarches novatrices et la hausse des contributions en faveur de la planification à l'échelle des pays ont permis d'atténuer cette pression, mais il sera peut-être nécessaire de consentir des investissements supplémentaires en 2020.

Bien que les effectifs du PAM aient atteint leur maximum depuis sa création, et en dépit d'une augmentation relative des atteintes à la sécurité dont son personnel a été victime, les répercussions de ces atteintes sur les opérations du PAM se sont avérées négligeables. Ce constat est à mettre au crédit de la multiplication des mesures de prévention et d'atténuation efficaces et bien coordonnées mises en place par le personnel de sécurité des bureaux de pays, ainsi que de la fonction de deuxième ligne de défense qu'assurent les directeurs de pays, les équipes chargées de la sécurité à l'échelle régionale et la Division de la sécurité. À cet égard, la participation de la Sécurité¹ à la gestion des risques à l'échelle de l'institution a beaucoup contribué à l'essor d'une culture de prise de décisions fondée sur l'analyse des risques dans l'ensemble du PAM.

En 2019, le PAM s'est vu dans l'obligation de suspendre temporairement les opérations dans un certain nombre de pays en raison de troubles civils. Le fonctionnement de certains services communs comme le Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies a notamment été perturbé. En 2020, il faudra que le PAM réoriente les interventions relatives à la sécurité mises en

¹ Dans le présent rapport, le terme "la Sécurité" utilisé seul désigne l'ensemble des activités et du personnel de sécurité à l'échelle de l'institution tout entière. L'expression "la Division de la sécurité" désigne la division du Siège qui est chargée d'encadrer et d'appuyer les opérations sur le terrain.

Coordonnatrice responsable:

Mme M. Montalvo
Directrice
Division de la sécurité sur le terrain
tél.: 06-6513-2665

place en cas de troubles civils: il s'agit de passer d'interventions menées pour l'essentiel dans les campagnes à des interventions en milieu urbain, qui doivent s'appuyer sur des analyses plus fines et nécessitent une gestion opérationnelle au cas par cas, par exemple en Haïti.

La Sécurité continue de chercher non seulement à préserver la sûreté et la sécurité du personnel, mais également à rendre les opérations possibles, et notamment à permettre de venir en aide à davantage de bénéficiaires. En 2019, des initiatives ont été prises en matière de formation et sur le plan des politiques pour permettre aux bureaux de pays de négocier plus efficacement l'accès humanitaire. Parallèlement, la Sécurité a facilité la négociation d'accords officiels de coopération avec les forces militaires et d'autres acteurs qui sont en mesure de favoriser la sûreté et la sécurité des opérations².

En 2019, les opérations du PAM ont de plus en plus souvent été entravées par plusieurs facteurs: le manque d'accès humanitaire – notamment en raison de restrictions d'ordre administratif imposées par les acteurs étatiques et non étatiques en matière de déplacement du personnel et d'approvisionnement en fournitures humanitaires, l'intensité de l'hostilité dans les zones civiles, les attaques visant le personnel humanitaire et le vol de biens. La Division de la sécurité collabore avec d'autres divisions dans le cadre de la Cellule technique d'accès du PAM afin de mettre en place des directives et un mécanisme de soutien solide pour les bureaux de pays confrontés à des problèmes d'accès humanitaire.

Au Siège, la coopération sur les questions de sécurité avec les autres organismes ayant leur siège à Rome a été renforcée. Un nouveau centre de contrôle de la sécurité, qui peut également apporter son appui aux opérations sur le terrain, a été inauguré. Le personnel essentiel a bénéficié d'une formation supplémentaire à des techniques perfectionnées de protection des biens et des personnes, qui sera désormais proposée à l'ensemble du personnel du PAM.

La Sécurité a continué de jouer son rôle de chef de file des télécommunications d'urgence en 2019, contribuant à la rationalisation des coûts et à l'amélioration de la sécurité du personnel de terrain. Ces résultats n'auraient pu être obtenus sans une collaboration intense avec les organisations non gouvernementales, le secteur privé et les autres organismes, fonds et programmes des Nations Unies.

² Le terme "sécurité" a trait à la gestion par le PAM des aléas, tandis que les termes "sûreté" et "sûr" se rapportent aux menaces. Ces dernières supposent généralement une intention humaine, comme par exemple en cas d'attaque armée ou d'enlèvement. Les aléas sont en principe non intentionnels, comme par exemple en cas d'incendie accidentel, de séisme ou d'accident de la circulation.

2019: la sécurité en quelques chiffres

Dépenses

Les dépenses de sécurité du PAM ont représenté **605 dollars É.-U.** par employé et par mois.

Le PAM a consacré à la sécurité **1,5 pour cent** de son budget.

1,9 million de dollars pris sur le Fonds d'urgence pour la sécurité ont été versés aux bureaux de pays.

Dotation en personnel et formation

417 employés travaillaient dans le domaine de la sécurité en 2019.

18 180 membres du personnel du PAM ont achevé le module BSAFE de formation en ligne aux questions de sécurité.

500 femmes ont suivi la formation sur la sensibilisation des femmes aux questions de sécurité.

3 agents de sécurité supplémentaires ont reçu une formation à la gestion des prises d'otages, séquestrations et enlèvements.

25 membres des services de sécurité ont participé à des ateliers sur la négociation assurés par le Centre de compétences en matière de négociations humanitaires³.

32 membres des services de sécurité ont validé des certifications professionnelles d'un niveau plus élevé.

Suivi de la performance

Le PAM a passé plus de 100 contrats opérationnels avec des organisations non gouvernementales (ONG), des forces militaires et des groupes de réflexion à propos de l'acceptation, de la négociation et de la gestion des crises.

Tout au long de l'année, **au moins une installation du PAM par jour** a fait l'objet d'une évaluation sur site.

28 missions d'appui opérationnel ou analytique ont été envoyées sur le terrain.

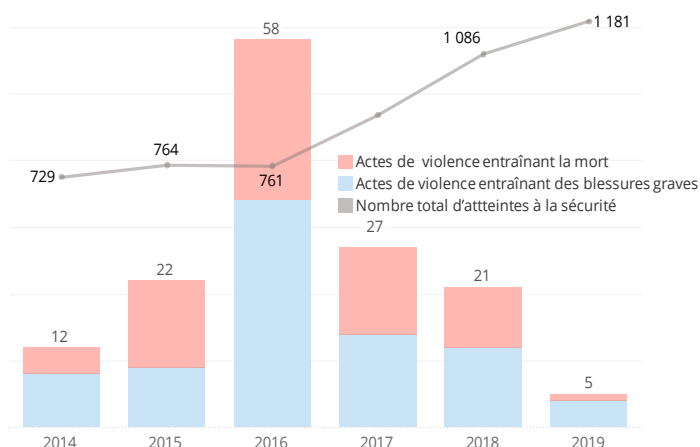
10 264 recommandations de mise en conformité ont été formulées, dont 84 pour cent ont été appliquées.

³ Le Centre de compétences facilite le recueil, l'analyse et le partage d'expériences et de méthodes de négociation humanitaire afin de favoriser l'adoption d'une démarche plus systématique en matière de négociation sur les lignes de front. Il offre un espace de dialogue interinstitutions, l'objectif étant de favoriser la constitution d'un réseau de praticiens des négociateurs humanitaires. Le PAM est l'un des cinq partenaires stratégiques de ce Centre.

Les atteintes à la sécurité au PAM: analyse globale et grandes tendances

- En 2019, les conflits se sont multipliés partout dans le monde, sur fond d'absence de solutions politiques pérennes, ce qui confirme l'évolution constatée les années précédentes. Dans un contexte marqué par les activités de groupes armés non étatiques, les conflits intercommunautaires et les déplacements de population dus à la variabilité du climat, en 2019, le PAM est intervenu dans un nombre inédit de situations d'urgence de niveaux 2 et 3. Compte tenu de l'insécurité alimentaire exacerbée par les situations de conflit, le PAM continue d'être appelé à mener des opérations dans des environnements qui présentent des menaces aussi diverses que multiformes, comme le montre le nombre record d'atteintes à la sécurité du personnel⁴, des actifs et des opérations du PAM, ainsi que des partenaires et sous-traitants qui assurent des services pour le compte du PAM⁵.

Figure 1: Atteintes à la sécurité du personnel du PAM, des sous-traitants et des partenaires



- Le PAM déplore le décès de l'un de ses fonctionnaires, victime d'un acte de violence aux Fidji. Quatre membres du personnel du PAM ou employés de partenaires ou sous-traitants ont été grièvement blessés du fait d'actes de violence en Éthiopie, en République centrafricaine, en République démocratique du Congo et au Yémen. En dépit de l'augmentation de 7 pour cent du nombre d'atteintes à la sécurité par rapport à 2018, le PAM a obtenu une baisse notable du nombre de décès et de blessures graves subies par le personnel du PAM, les sous-traitants et les partenaires du fait d'actes de violence. Il n'en reste pas moins que l'exposition du PAM à des risques d'atteinte à la sécurité a continué d'augmenter parallèlement à l'essor de sa présence opérationnelle.
- Face aux problèmes de sécurité de plus en plus nombreux auxquels le PAM est confronté, le nombre d'agents de sécurité du Siège ou des bureaux régionaux appelés à participer aux opérations sur le terrain a augmenté de 24 pour cent par rapport à 2018; leur action porte avant tout sur l'appui analytique apporté aux bureaux de pays et la continuité des opérations.
- En 2019, les troubles civils ont posé un problème de sécurité de plus en plus aigu. Au total, le PAM a enregistré 141 atteintes à la sécurité et la sûreté liées à des troubles civils, ce qui représente 10 pour cent de l'ensemble des atteintes signalées. Ces atteintes vont des restrictions de déplacement au vol, au vandalisme et aux actes de violence. Dans de nombreux pays où des mouvements de contestation ont eu lieu, la seule conséquence a été la

Les troubles civils ont de plus en plus perturbé les programmes du PAM en 2019. La Division de la sécurité a dû repenser sa réponse. La mise en œuvre des activités en milieu urbain est rendue de plus en plus difficile.

⁴ L'expression "personnel du PAM" utilisée dans le présent rapport désigne les membres du personnel, consultants, stagiaires, titulaires d'un contrat de service ou d'un accord de services spéciaux et bénévoles et, le cas échéant, les membres de leur famille qui remplissent les conditions requises, à l'exclusion des personnes recrutées localement et rémunérées à l'heure.

⁵ Ce rapport se fonde sur les atteintes à la sécurité signalées dans le système de gestion et d'analyse des données relatives à la sécurité du PAM.

nécessité de mettre en place de nouvelles modalités de travail pour le personnel du PAM; au demeurant, le fonctionnement des aéroports ou du Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies a été perturbé. En ce qui concerne les opérations, les plus fréquemment touchées sont les programmes d'alimentation scolaire, du fait de la fermeture des écoles en raison des troubles. Les pays suivants ont été le théâtre d'une aggravation des troubles civils qui a eu des répercussions pour le PAM: Haïti, le Malawi, le Liban, l'Éthiopie, le Soudan et l'Iraq.

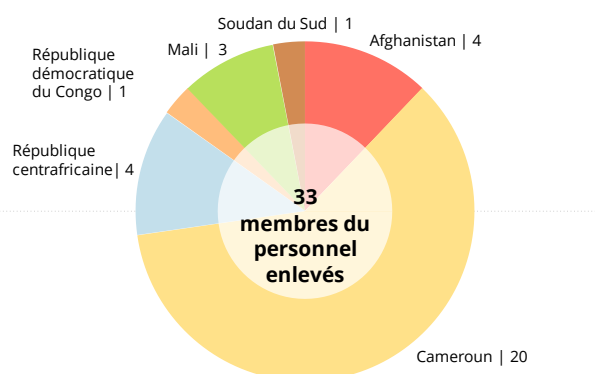
5. La Sécurité a renforcé les mécanismes de prévention dans les bureaux de pays où des troubles étaient à craindre avant ou après une élection. Des crédits du Fonds d'urgence pour la sécurité ont été alloués aux bureaux du PAM en Afghanistan, au Malawi, au Mozambique et à Sri Lanka pour renforcer la mise en place des mesures de sécurité au domicile et d'autres mesures de gestion des risques relatives à la sécurité matérielle des enceintes, des systèmes de communication de sécurité et du transport du personnel. Le PAM a investi davantage encore dans la formation du personnel aux questions de sécurité: 1 416 employés supplémentaires ont suivi la formation relative à la sécurité et la sûreté en mission en 2019, ce qui porte à 11 600 au total le nombre d'employés formés. Parallèlement, la Division de la sécurité a dépêché des renforts dans les pays où la situation est préoccupante du fait de troubles civils (par exemple, le Liban et le Soudan), et elle a encadré les bureaux de pays pour accélérer la mise en œuvre de mesures d'urgence ponctuelles de gestion des risques en matière de sécurité.
6. La hausse de la criminalité et la rapide détérioration de la sécurité publique ont encore aggravé les difficultés que rencontre le PAM dans la plupart des sites où il intervient. Les actes criminels demeurent la principale menace qui pèse sur le personnel, les biens et les opérations du PAM et sur les employés des partenaires et des sous-traitants; ils représentent 43 pour cent de l'ensemble des cas répertoriés en 2019. Il convient de noter cependant que 2019 est la seconde année où le pourcentage d'actes criminels est en diminution par rapport au nombre total de cas répertoriés – 54 pour cent en 2017 et 46 pour cent en 2018.
7. L'accroissement du nombre de faits impliquant des armes dans toutes les catégories de menace est très préoccupant pour la sécurité du personnel du PAM. Pour la seconde année consécutive, les faits de cette catégorie ont augmenté de neuf pour cent en 2019. Dans l'ensemble, les opérations du PAM n'ont pas été directement visées mais ont plutôt subi des effets collatéraux. Dans les pays en proie à des conflits armés comme l'Afghanistan, la Libye, la Somalie, la République arabe syrienne, le Yémen et les pays du centre du Sahel, ces faits font peser des menaces quotidiennes sur le personnel, les partenaires et les sous-traitants du PAM; ces menaces vont des armes légères aux attaques à l'arme lourde, en passant par les munitions non explosées ou les engins explosifs de fabrication artisanale. Les mesures de prévention et d'atténuation des risques de sécurité sont révisées en permanence afin de s'assurer de leur efficacité face à ce type de problème de sécurité, et des approches innovantes complètent celles qui sont établies de longue date.
8. Afin d'améliorer la prévention des atteintes à la sécurité impliquant des armes – et de celles qui sont liées aux problèmes d'accès en général – le PAM a notamment codirigé les activités menées pour prendre en compte de manière satisfaisante la façon dont le PAM est accepté par les communautés, les parties prenantes locales et régionales et les pairs. Ces activités visent à faire en sorte que le niveau d'acceptation du PAM par les communautés dans un

Le renforcement des compétences en matière de négociation et les réseaux entre homologues ont été des éléments fondamentaux des activités de la Sécurité en faveur de l'acceptation. La prévention et l'atténuation des risques passe par l'acceptation des communautés, complétant ainsi des mesures matérielles plus robustes.

pays ou une zone⁶ soit calculé de manière précise, permettant ainsi la continuité des opérations ou l'ouverture de nouvelles zones avec une attention accrue aux conditions de sécurité sur la base d'analyses ciblées. Parmi les activités de la Sécurité dans le domaine de l'acceptation figure notamment un plan de travail ciblé sur les négociations humanitaires ainsi que la formation correspondante qui doit se poursuivre en 2020.

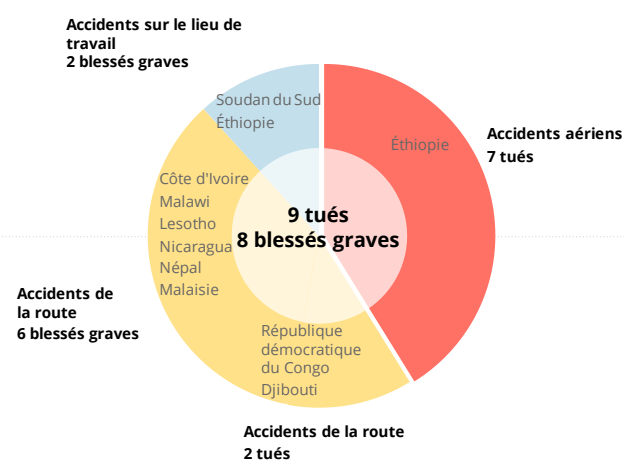
9. Les enlèvements peuvent être liés à la criminalité, au terrorisme ou à un conflit armé. Trente-trois enlèvements ont été enregistrés par le PAM en 2019; toutes les victimes étaient des employés de partenaires et de sous-traitants qui travaillaient pour le compte du PAM. La durée des séquestrations varie entre trois heures et sept jours, à l'exception d'un enlèvement au Mali, l'employé d'un partenaire ayant été retenu en otage pendant plus de trois mois. La collaboration active du PAM avec les forums sur la sécurité des ONG a permis de mieux comprendre les enlèvements, les prises d'otages et les séquestrations; les organismes humanitaires ont enregistré une forte augmentation des enlèvements de travailleurs humanitaires dans des contextes particuliers au cours de la dernière décennie. La Sécurité a apporté assistance et soutien aux bureaux de pays du PAM pour renforcer la mise en œuvre des mesures de gestion des risques de sécurité face à cette menace qui pèse sur le personnel du PAM. En 2019, 128 000 dollars pris sur le Fonds d'urgence pour la sécurité ont été versés au bureau du PAM au Cameroun pour financer l'achat de véhicules blindés, améliorer l'accès et renforcer la qualité de la formation aux questions de sécurité axée sur la gestion des enlèvements et des prises d'otages. Au Siège, deux exercices de simulation impliquant tireurs actifs et prises d'otages ont été effectués avec la participation des forces de l'ordre locales en vue d'améliorer la préparation des agents de sécurité du Siège.

Figure 2: Membres du personnel de sous-traitants et de partenaires du PAM enlevés - 2019



10. Le PAM a continué d'enregistrer un nombre élevé d'événements à caractère accidentel en 2019. Il s'est agi essentiellement d'accidents de la route, souvent dus ou aggravés par la médiocrité des infrastructures ou des problèmes liés à l'environnement. Ces accidents ont provoqué 17 décès et des blessures graves parmi les membres du personnel du PAM en 2019. La Sécurité a en conséquence codirigé et contribué à une campagne de sécurité routière des Nations Unies. Parmi les événements de ce type, il faut compter la mort de sept membres du personnel du PAM

Figure 3: Membres du personnel du PAM tués ou blessés dans des accidents - 2019



⁶ Le terme de "zone" fait ici référence aux "zones désignées" par le système de gestion de la sécurité des Nations Unies. Une zone peut couvrir un pays tout entier, mais il s'agit plus souvent d'une partie d'un pays, par exemple le Bas-Chébéli en Somalie ou la ville de Port-au-Prince en Haïti.

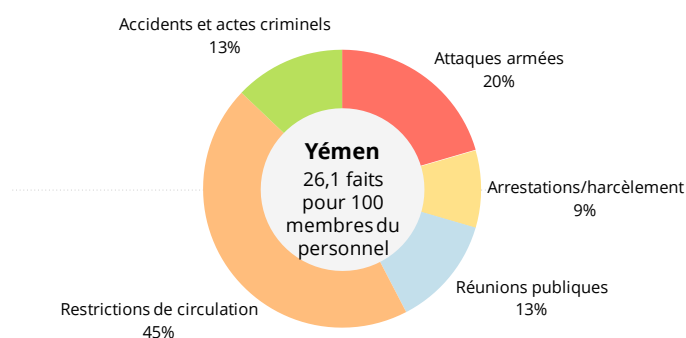
dans l'accident du vol 302 d'Ethiopian Airlines, qui est venu cruellement rappeler que le personnel du PAM est souvent exposé aux risques d'accidents aériens. En outre, les protocoles et matériels de sécurité incendie ont été améliorés au niveau des pays, grâce en particulier aux évaluations techniques de la sécurité incendie menées par le PAM et à une formation dispensée par un spécialiste de la sécurité incendie au PAM.

Interventions et soutien de la Sécurité⁷

11. La tendance observée au Yémen dans le rapport sur la sécurité pour 2018 s'est poursuivie en 2019: l'intervention de niveau 3 menée par le PAM dans le pays a concentré 60 pour cent de toutes les atteintes à la sécurité dans les pays qui relèvent du Bureau régional du Caire, alors qu'elle ne mobilisait que 20 pour cent du personnel du PAM. En 2019, le conflit armé qui oppose Ansar Allah et le Gouvernement reconnu par la communauté

internationale, appuyé par la coalition dirigée par les Saoudiens, s'est poursuivi sur tout le territoire du pays, en particulier dans le gouvernorat de Sanaa et les gouvernorats voisins. Les hostilités de part et d'autre de la frontière avec l'Arabie saoudite, dans lesquelles sont utilisés des drones et des missiles, ont entraîné d'importantes destructions et constituent une menace persistante de dommages collatéraux pour les travailleurs humanitaires qui viennent en aide aux personnes déplacées en raison du conflit. Un chauffeur sous contrat avec le PAM a été blessé pendant une attaque aérienne alors qu'il travaillait pour le PAM dans le gouvernorat de Saada. Ajoutant à la complexité du conflit, le Conseil de transition du Sud a relancé à la mi-2019 son action en vue de la sécession et pris le contrôle de plusieurs zones dans les gouvernorats du sud. En dépit des niveaux élevés de risques qui persistent au Yémen, et selon des sources librement accessibles, les violences liées au conflit armé qui ont lieu dans le pays représentent 18 pour cent des cas dans la région⁸ – moins qu'en République arabe syrienne – ce qui laisse penser que le PAM est particulièrement touché. Cela s'explique probablement par le nombre important de restrictions de circulation, qui représentent 45 pour cent des problèmes signalés par le PAM au Yémen. Ces faits sont révélateurs de la contraction toujours plus marquée de l'espace humanitaire et des difficultés énormes rencontrées par le PAM pour accéder aux populations dans le besoin. Les demandes d'habilitation de sécurité pour des missions sont passées de 53 en 2018 à 36 en 2019, ce qui témoigne sans équivoque de la réduction de l'accès et du harcèlement administratif.

Figure 4: Atteintes à la sécurité du personnel du PAM, de partenaires ou de sous-traitants – Yémen 2019



⁷ Il ne s'agit pas d'une énumération exhaustive des pays où la Division de la sécurité a investi des ressources pour faire face aux menaces qui pèsent sur le personnel du PAM, les partenaires ou les sous-traitants; toutefois, les études de cas présentées illustrent la gamme de circonstances rencontrées et les types de soutien fournis dans le domaine de la sécurité. Les pays peuvent faire l'objet d'une attention ciblée en matière de sécurité pour les raisons suivantes: situations d'urgence de niveau 2 ou de niveau 3 déclarées par le PAM, aggravation sur son système d'alerte, nombre ou taux élevé d'atteintes à la sécurité ou à la sûreté au PAM, changements soudains de la situation ou besoins importants de ressources liées à la sécurité.

⁸ Les données sur les atteintes à la sécurité proviennent du site www.aleddata.com

12. Le conflit au Yémen a continué aussi de perturber l'accès maritime et contribué à la forte insécurité qui règne dans le sud de la mer Rouge. En conséquence, la Sécurité a renforcé sa collaboration avec la force navale placée sous la direction de l'Union européenne dans le cadre de l'opération Atalante (EUNAVFOR), qui a répondu à plusieurs demandes du PAM visant à sécuriser les rotations anticipées accélérées de personnel quittant le port d'Aden. Un mémorandum d'accord avec EUNAVFOR, annoncé en 2018, a été officiellement conclu en 2019 et sera appliqué en 2020.
13. En 2019, les conditions de sécurité se sont détériorées de façon dramatique dans les pays du centre du Sahel (Burkina Faso, Mali et Niger). Les attaques menées par des groupes armés non étatiques sont devenues plus fréquentes et plus complexes et ont gagné des zones auparavant épargnées, entraînant le déplacement de près d'un million de civils dans les trois pays. C'est au Burkina Faso que la détérioration a été la plus marquée. Les groupes armés non étatiques se sont enhardis et ont renforcé leurs capacités et leur collaboration, ce qui leur a permis de déborder les forces régionales de sécurité malgré certains succès remportés par les forces françaises de l'opération Barkhane et la force conjointe du G5 Sahel. Les tensions intercommunautaires ont engendré des représailles violentes ciblant des villages entiers, suscitant un climat croissant de peur et d'impunité ainsi que la constitution de groupes d'autodéfense et autres milices, qui sont souvent fondés sur l'appartenance ethnique. L'action menée par l'État islamique pour établir le contact entre son affilié du Bassin du Tchad (Province d'Afrique de l'Ouest de l'État islamique) et sa branche sahélienne (État islamique du Grand Sahara) risque de perturber davantage l'équilibre des pouvoirs entre les groupes armés non étatiques qui opèrent traditionnellement dans le Sahel, en particulier pour ce qui concerne le Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans, qui était jusque-là la force la plus puissante au Sahel. L'accès humanitaire est rendu très difficile par l'insécurité matérielle (par exemple, explosifs enterrés sur les routes, opérations militaires et embuscades) ainsi que par les mesures prises par les gouvernements comme les escortes militaires ou les interdictions de nouer le dialogue avec les groupes armés non étatiques. La Division de la sécurité a fait des efforts considérables pour renforcer la structure de sécurité du PAM au Burkina Faso et pour assurer la coordination entre les équipes de sécurité au Mali et au Niger par l'intermédiaire du Bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest. Un montant de 137 065 dollars a été affecté pour intensifier la mise en œuvre urgente des mesures de gestion des risques de sécurité. Des analystes régionaux et des responsables de la sécurité ont été déployés à l'appui du bureau du PAM au Burkina Faso. L'équipe chargée de la sécurité du PAM compte maintenant neuf spécialistes de la sécurité (contre un seul chargé de la sécurité en 2018), dont certains ont participé aux ateliers dédiés à la négociation organisés par le Centre de compétences en négociations humanitaires qui est parrainé par le PAM.

Les territoires contrôlés par des groupes armés non étatiques représentent l'un des principaux problèmes de sécurité auxquels le PAM est confronté au Sahel. Il est souvent nécessaire de négocier avec ces acteurs. Il faut s'employer en permanence à trouver un équilibre entre les actions et les exigences des gouvernements et d'autres acteurs extérieurs, les considérations de sécurité et les restrictions légales d'une part et les impératifs opérationnels d'autre part

14. Au Cameroun, les actes de violence entre les forces gouvernementales et les séparatistes dans le nord-ouest et le sud-ouest se sont poursuivis en 2019. Le Gouvernement a accordé un statut spécial à ces deux régions à la fin 2019, mais cette initiative n'a pas apaisé les séparatistes et la violence a continué, avec une flambée marquée avant les élections législatives et municipales prévues au début de 2020. L'espace humanitaire s'en est trouvé réduit et il est devenu extrêmement difficile d'assurer un accès humanitaire en toute sécurité. Les travailleurs humanitaires intervenant dans le nord-ouest et le sud-ouest ont dû faire face à des actes d'intimidation en 2019, et les partenaires du PAM ont été à plusieurs reprises victimes d'enlèvements ou d'actes de piraterie routière. Le premier décès d'un travailleur humanitaire des Nations Unies qui était aux mains de séparatistes armés a également été à déplorer en 2019. La Division de la sécurité a débloqué 190 693 dollars pour prendre en charge la mise en œuvre de mesures d'atténuation des risques de sécurité, et elle a organisé l'envoi de véhicules blindés. La structure de sécurité en place a été refondue en 2019, et d'autres recrutements seront nécessaires en 2020 pour constituer une équipe d'agents de sécurité plus solide qui sera chargée de mettre en œuvre des mesures de prévention et d'atténuation adaptées au contexte. L'équipe actuelle a été renforcée par une formation sur les négociations dans des environnements opérationnels à haut risque et politiquement sensibles.

En 2019, la plupart des enlèvements d'employés de partenaires et de sous-traitants du PAM se sont produits au Cameroun; les Nations Unies ont eu à déplorer le tout premier assassinat d'un travailleur humanitaire dans ce pays.

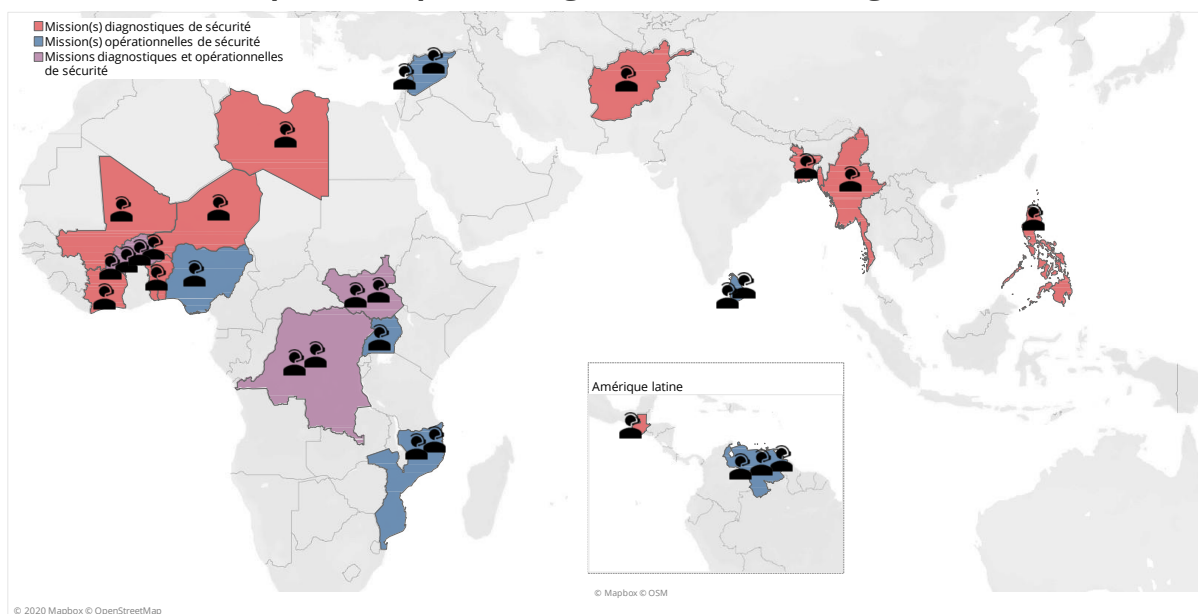
15. Au Mozambique, les conditions de sécurité dans la province septentrionale de Cabo Delgado se sont considérablement détériorées dans la seconde moitié de 2019, les sources accessibles au public faisant état d'une forte augmentation des atteintes à la sécurité signalées⁹. L'identité des responsables de ces attaques, les premières enregistrées dans la province depuis 2017, est toujours très incertaine. Quelle que soit leur identité, les capacités des agresseurs semblent avoir augmenté malgré les tentatives des autorités pour contrôler la situation.

À court terme, les escortes armées peuvent renforcer l'accès humanitaire du PAM, mais leur utilisation risque d'avoir une incidence négative sur sa capacité à assurer un accès durable et remet en question les grands principes qui fondent sa démarche. La supervision et le soutien sont essentiels pour faire les bons choix.

Après les effets dévastateurs du changement climatique au Mozambique, la persistance de l'insécurité et les besoins humanitaires risquent d'amener la population à se tourner vers des groupes armés violents pour obtenir un soutien en 2020. De surcroît, une aggravation de l'insécurité pourrait entraîner des déplacements de population de très grande ampleur. La Division de la sécurité a contribué à l'examen du cadre de gestion des risques de sécurité des Nations Unies établi pour Cabo Delgado et, en collaboration avec la Division des opérations d'urgence, a aidé le bureau de pays à élaborer des directives techniques et des consignes fondées sur des principes concernant le recours aux escortes armées, ce qui a contribué à permettre au PAM de maintenir son accès humanitaire. Les initiatives suivantes ont permis de renforcer les moyens de sécurité: déploiement de renforts, embauche d'agents de sécurité recrutés sur le plan international et allocations du Fonds d'urgence pour la sécurité afin d'accélérer la mise en œuvre des systèmes de télécommunications pour la sécurité et l'envoi de véhicules blindés.

⁹ Les données sur les atteintes à la sécurité proviennent du site www.acleddata.com

Figure 5: Appui à la sécurité des opérations sur le terrain en 2019: renforts dépêchés depuis le Siège ou les bureaux régionaux



Créer une culture de prise de décisions fondée sur les risques: définition de la deuxième ligne de défense de la Sécurité, aux avant-postes de la gestion globale des risques

Au cours de 2019, la Division de la sécurité s'est efforcée de donner une définition claire de sa deuxième ligne de défense; il s'agissait de concevoir des procédures de suivi de la conformité solides et de mettre au point un mécanisme de décision fondé sur les risques en harmonie avec le cadre de gestion globale des risques du PAM.

La Division a encouragé ses équipes des bureaux régionaux et du Siège à rationaliser la mise en œuvre de son cadre de deuxième ligne de défense. L'utilisation systématique d'une boîte à outils intégrée a permis de renforcer le dispositif de suivi de la conformité; cette boîte à outils comprend:

- des données relatives aux recommandations portant sur la gestion des risques produites à l'issue des missions d'assistance en matière de sécurité menées dans les bureaux de pays;
- une méthode révisée comprenant des paramètres nouveaux ou révisés, afin d'assurer un contrôle plus précis du degré de conformité sur le terrain;
- un ensemble d'outils électroniques de gestion des données automatisés conçu spécialement en fonction des prescriptions relatives à l'organisation générale des responsabilités de la Division de la sécurité et conforme au schéma directeur arrêté par le système de gestion de la sécurité des Nations Unies.

Cette approche globale vise à fournir les orientations dont les directeurs de pays et les responsables de la sécurité ont besoin pour élaborer et mettre en œuvre des plans d'action prioritaires et établir les budgets relatifs à la sécurité de manière rationnelle. La mise au point et l'utilisation d'outils électroniques innovants et sécurisés pour le suivi de la conformité répond à la nécessité d'une communication transparente sur les questions de conformité. La Division de la sécurité a fait d'importants investissements puisque le nombre de missions d'assistance en matière de sécurité dans les bureaux de pays est passé de 24 en 2018 à 31 en

2019, et elle a mené des activités internes de recherche et développement afin d'atteindre les objectifs en matière de conformité. De ce fait, en 2019, un taux de respect des procédures de sécurité de 84 pour cent a été obtenu à l'échelle mondiale.

Ce renforcement du cadre de suivi de la conformité a produit ses effets: les bureaux de pays sont désormais mieux préparés à réagir face aux changements soudains des conditions de sécurité et des circonstances opérationnelles. La mise à disposition d'une analyse des données concernant le respect des procédures de sécurité afin d'alimenter les mécanismes de contrôle internes et externes du PAM, comme la gestion de la performance du PAM, ainsi que les procédures d'audit interne et externe, est un exemple de l'intégration globale de ce cadre.

La Division de la sécurité a également investi dans la création d'une culture institutionnelle de la prise de décisions fondée sur les risques grâce à sa contribution cruciale à la définition du degré de risque accepté au PAM, à l'échelle de l'institution ainsi qu'à l'échelon régional et national.

Ce travail a permis d'obtenir un résultat tangible: les conclusions des analyses des données produites par la Division ont été prises en compte dans les dispositifs de gestion globale des risques. Cela a permis d'harmoniser les paramètres de sécurité du registre des risques au niveau institutionnel et régional et d'élaborer un projet d'outil électronique automatisé servant à hiérarchiser les priorités d'action de la Division de la sécurité en matière de soutien opérationnel, de renforcement des capacités sur le terrain et de mobilisation des ressources.

Optimisation du budget et des effectifs grâce au renforcement de la planification et du suivi

16. En 2019, la Division de la sécurité a renforcé ses mécanismes de contrôle interne afin de faire en sorte que les considérations liées à la sécurité contribuent systématiquement au processus d'examen et d'approbation des programmes de l'institution. À cette fin, la Division de la sécurité a lancé une expérimentation qui a abouti à la mise en place d'un outil de surveillance et de suivi des contributions à la documentation relative au processus d'examen et d'approbation des programmes aux niveaux des bureaux de pays, des bureaux régionaux et du Siège.
17. Ce travail a également permis d'achever la rationalisation de l'élaboration du budget de la sécurité au niveau du terrain. En 2019, 79 pour cent des contributions aux processus d'examen stratégique des programmes et de planification ont été validées.
18. Le montant total des dépenses liées à la sécurité au Siège et dans les bureaux régionaux est estimé à 23 101 018 dollars en 2019, ce qui représente six pour cent du budget administratif et d'appui aux programmes (AAP). Sur le terrain, le montant total des dépenses liées à la sécurité est estimé à 49 109 956 dollars, soit un peu plus de 12 pour cent du budget des coûts d'appui directs ajustés au niveau des bureaux de pays, comme indiqué au tableau 1.

TABLEAU 1: DÉPENSES DE SÉCURITÉ DU PAM - 2019			
Description	En dollars	Description	En dollars
Personnel - Siège et bureaux régionaux	8 480 049	Personnel de terrain	31 228 800
		Sécurité concernant le domicile (bureaux de pays)	1 103 253
Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies	10 073 262	Matériel de sécurité (bureaux de pays)	1 662 540
Siège et bureaux régionaux - autres (Fonds d'urgence pour la sécurité, formation, missions d'assistance en matière de sécurité)	4 547 707	Budgets consacrés aux dépenses de sécurité cofinancées au niveau local (bureaux de pays)	7 474 866
		Agents de sécurité (bureaux de pays)	7 640 496
Montant total des dépenses administratives et d'appui aux programmes liées à la sécurité	23 101 018 6% du total	Montant total des coûts d'appui directs liés à la sécurité	49 109 956 12,5% du total
Montant total du budget AAP	385 100 000	Montant total des coûts d'appui directs	392 336 250

19. Conséquence directe de la rationalisation des dépenses liées à la sécurité, à l'échelle mondiale, l'effectif des services de sécurité est demeuré stable en 2019 à 245, soit 101 administrateurs recrutés sur le plan international et 144 agents recrutés sur le plan national; 74 pour cent étaient affectés sur le terrain et 26 pour cent au Siège et dans les bureaux régionaux, comme indiqué au tableau 2. Le nombre d'administrateurs recrutés sur le plan international a augmenté de moins de 1 pour cent en 2019 par rapport à 2018.

TABLEAU 2: NOMBRE DE MEMBRES DU PERSONNEL DE SÉCURITÉ DU PAM - 2019				
Lieu d'affectation		Type de contrat		Total
Siège	43	Recrutés sur le plan international	101 (60 en contrat de durée déterminée 4 en contrat de courte durée 37 consultants)	Total personnel de sécurité 245
Bureaux régionaux	22	Recrutés sur le plan national	144 (21 administrateurs recrutés sur le plan national + 123 agents des services généraux)	
Terrain*	180			
Total - personnel de sécurité et ensemble du personnel d'appui exerçant des fonctions liées à la sécurité dans l'ensemble du PAM**				417

* Les consultants chargés des missions d'assistance en matière de sécurité entrent dans cette catégorie.

** Sont compris tout le personnel de la Division de la sécurité au Siège et dans les bureaux régionaux, ainsi que tout le personnel de sécurité dans les bureaux de pays. Sont également compris le personnel d'appui comme par exemple les assistants administratifs, les volontaires des Nations Unies et les titulaires d'autres types de contrat.

Rôle de chef de file de la sécurité dans les télécommunications d'urgence

20. La Division de la sécurité a dirigé les travaux entrepris par les Nations Unies pour établir un schéma directeur définissant les rôles, les responsabilités et les procédures spécifiques du Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies (UNDSS) et des organismes, fonds et programmes des Nations Unies pour ce qui concerne l'utilisation du Système électronique de conseils aux voyageurs, les communications liées à la sécurité et la prise en compte du personnel du système de gestion de la sécurité des Nations Unies. La Division de la sécurité s'est associée à la Division des technologies de l'information et à la Division de l'innovation et de la gestion des connaissances du PAM afin de piloter le projet relatif aux normes de sécurité des télécommunications, dans le cadre d'un mandat de l'UNDSS qui l'a chargée de normaliser les systèmes de communication de sécurité et de les épauler, en collaboration et concertation avec différents organismes, fonds et programmes des Nations Unies, des ONG, les secteurs public et privé et les milieux universitaires.
21. Avec l'aide du PAM, ce projet a permis d'appuyer les opérations sur le terrain dans le cadre de 25 missions d'évaluation complète et de 13 missions d'appui technique en 2019 et d'apporter un soutien et un suivi à distance dans 80 pays au total. Ces missions ont eu un impact direct sur l'optimisation des infrastructures, des applications et des procédures de télécommunications à l'appui de la sécurité et de la sûreté du personnel des Nations Unies et des ONG. Le projet a aussi servi à coordonner la normalisation des composants clés des communications sur le terrain actuellement utilisés pour le suivi des véhicules, les communications à très haute fréquence, les communications radio et les systèmes mobiles par satellite. Les nouvelles normes ont été mises à l'essai, en collaboration avec les entités des Nations Unies et ONG partenaires et le secteur privé, en laboratoire et sur le terrain, et elles pourront être mises en application sur le terrain en 2020. Elles permettront d'optimiser les systèmes de communications pour la sécurité sur le terrain et de les rendre plus économiques et mieux adaptés à leur mission.
22. Le projet a également porté sur la coordination d'une consultation visant à associer les utilisateurs au choix de nouvelles technologies, l'objectif étant d'optimiser les opérations de terrain en utilisant les technologies les plus récentes disponibles ou en cours de développement. La mise à l'essai de ces technologies se poursuivra en 2020, en étroite collaboration avec le secteur privé. Ce projet, dont le coût de fonctionnement est de 2 millions de dollars sur deux ans, a permis d'économiser 2,8 millions de dollars d'investissements en 2018 et 2019.

Perspectives globales et points chauds

23. L'intensification des troubles civils constatée en 2019 devrait se poursuivre en 2020, et il est peu probable que la capacité des gouvernements hôtes à y faire face augmentera suffisamment. Les locaux du PAM risquent d'être davantage exposés à des actes de pillage, les vies du personnel davantage menacées à proximité des mouvements de contestation et les opérations du PAM plus souvent perturbées du fait de l'indisponibilité de forces de sécurité pour protéger les convois. En cas d'intensification des troubles civils, les autorités des pays hôtes sont susceptibles de bloquer les réseaux de télécommunication, ce qui aurait une incidence sur la capacité du PAM à utiliser les services de téléphonie et d'Internet à des fins opérationnelles et en situation d'urgence. Dans les pays où les sentiments xénophobes ou hostiles aux Nations Unies s'intensifient, le PAM risque d'en subir les effets indirects, par exemple parce qu'il est associé aux missions de maintien de la paix ou de stabilisation des Nations Unies. Dans le cadre du rôle de chef de file que joue le PAM dans la réflexion sur les "locaux communs", les risques de sécurité liés au partage des locaux doivent être pris en compte.

24. Au Yémen, il est probable que l'application de l'Accord de Stockholm ne progresse guère, tandis que la poursuite des combats continuera de menacer le fragile cessez-le-feu qui a été mis en place autour d'Al-Hodeïda. De même, malgré l'accord de partage du pouvoir signé à Riyad après plusieurs semaines de combats à Aden et dans d'autres villes à la fin de l'année, les perspectives de le voir appliquer réellement ne sont guère encourageantes. Compte tenu de l'influence que continuent d'exercer des acteurs étrangers sur le conflit, les combats devraient se poursuivre avec une violence particulière dans les zones où des frappes aériennes sont menées. Dans le sud, un retour aux affrontements directs entre le Conseil de transition du Sud et le Gouvernement reconnu par la communauté internationale est moins probable mais n'est pas à exclure dans des localités isolées. Ces conditions devraient limiter les déplacements du PAM et accroître le risque d'effets collatéraux du conflit armé.
25. En Afrique de l'Ouest, les conditions de sécurité dans le centre du Sahel et leur impact sur les populations dans le besoin devraient continuer à s'aggraver en dépit de l'accentuation de la pression militaire dans la zone dite des trois frontières. Cette pression délogera des groupes armés non étatiques qui se dirigeront vers des zones moins sûres et risque d'alimenter le discours djihadiste. Ce discours exploite à l'évidence l'incapacité des gouvernements à subvenir aux besoins essentiels de leurs peuples. L'activité de l'État islamique dans la région devrait s'étendre, et entraîner un nombre croissant d'attentats à caractère extrémiste utilisant la tactique des attaques éclair ainsi que des engins explosifs improvisés. Le nombre d'enlèvements devrait aussi très probablement augmenter, les étrangers (y compris les travailleurs humanitaires) représentant des cibles potentielles de grande valeur. Il est vraisemblable que les groupes armés non étatiques élargiront leurs zones d'opération, vers l'est et le sud du Burkina Faso et le centre du Niger, tandis que certains territoires de l'intérieur du Nigéria continueront de servir de base aux groupes ethno-djihadistes.
26. Il est très probable que l'instabilité qui règne dans le centre du Sahel gagnera les régions côtières de l'Afrique de l'Ouest en raison de l'accentuation de la pression militaire. En effet, les populations défavorisées qui vivent déjà dans l'insécurité dans le nord du Bénin, au Togo, en Guinée et en Côte d'Ivoire risquent de se radicaliser, et le PAM doit se préparer à l'apparition de conflits armés dans ces pays.
27. En République centrafricaine, la mise en œuvre de l'Accord politique pour la paix et la réconciliation conclu entre le Gouvernement et quatorze groupes armés est précaire. En 2019, des affrontements ont éclaté entre des groupes armés non étatiques pour le contrôle de certains secteurs de la préfecture de la Vakaga, dans le nord-est du pays, provoquant la mort de dizaines de personnes et le déplacement de plus de 25 000 personnes. Ces affrontements devraient se poursuivre en 2020, entre les groupes et au sein des groupes, notamment dans certains secteurs du nord du pays, là où une mosaïque de groupes ethniques se côtoient, ou encore lorsque les zones contrôlées par le Front populaire pour la renaissance de la Centrafrique et par le Mouvement des libérateurs centrafricains pour la justice sont contiguës. Par ailleurs, les sentiments d'hostilité à l'égard des Nations Unies devraient rester vifs et engendrer des mouvements de contestation aux effets particulièrement perturbateurs à Bangui et dans les zones où la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine intervient. Le nombre de travailleurs humanitaires qui ont été blessés en République centrafricaine a près de doublé en 2019 (42 contre 23 en 2018), et il est probable que le PAM mettra en place d'autres mesures de prévention et d'atténuation pour protéger le personnel et assurer la continuité des interventions.

28. Haïti est au bord d'une nouvelle crise humanitaire. Les mouvements de contestation face à la situation économique et aux scandales politiques qui ont démarré en 2018 ont culminé en octobre 2019, marquant l'une des plus longues périodes de troubles continus qu'ait connue Haïti. En outre, le pays se trouve dans une impasse politique – il n'y a pas de premier ministre nommé, de parlement ou de gouvernement en exercice, une situation qui aggravera probablement les effets négatifs de la crise économique. C'est probablement la raison pour laquelle la violence des gangs et les actes criminels ont explosé en 2019. Pour ce qui concerne le PAM, c'est en Haïti qu'a été enregistré l'un des taux d'atteinte à la sécurité les plus élevés en 2019, avec près de 60 pour cent des faits signalés liés à la criminalité, alors que l'ordre public n'est pas assuré, et que les armes circulent en grand nombre. La Mission des Nations Unies pour l'appui à la justice en Haïti a pris fin en 2019, laissant 15 400 policiers haïtiens débordés responsables de la sécurité mais incapables de faire régner l'ordre efficacement. De plus, des dizaines de milliers d'Haïtiens sont encore déplacés à la suite du séisme de magnitude 7 qui a frappé le pays il y a une décennie, et la sécurité alimentaire atteint des niveaux dramatiques. Les modèles d'action humanitaire, établis en général pour des camps implantés en milieu rural, ne sont pas valables en milieu urbain et doivent être adaptés à la réalité urbaine de la population haïtienne démunie. Dans ce contexte, il est à craindre que le PAM soit davantage exposé aux menaces pesant sur la sécurité comme les actes criminels violents commis dans les zones urbaines et les enlèvements. Le PAM devra prendre des mesures pour assurer l'accès humanitaire dans ce nouveau contexte d'instabilité urbaine et accélérer la mise en place de mesures urgentes d'atténuation des risques liés à la sécurité en matière de logement, de transports et de continuité des opérations.
29. Dans son rôle de gardien de la sûreté et de la sécurité du PAM, la Division de la sécurité va connaître de profondes transformations en 2020. Une réflexion axée plus particulièrement sur la gestion du changement et l'innovation guidera la rationalisation et renforcera l'intégration de l'ensemble du personnel du PAM dans les efforts de sécurité. La participation de l'ensemble des fonctions permettra d'appuyer les responsables des bureaux de pays, à distance et sur site, et la conformité sera renforcée. La transformation débutera par des changements structurels dans la Division de la sécurité.

Liste des sigles utilisés dans le présent document

budget AAP	budget administratif et d'appui aux programmes
EUNAVFOR	force navale placée sous la direction de l'Union européenne dans le cadre de l'opération Atalante
ONG	organisation non gouvernementale
UNDSS	Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies