

Renforcement de la réponse aux situations d'urgence

Au cours des dernières années, le Haut Commissariat pour les réfugiés a répondu à un nombre croissant de situations d'urgence de grande ampleur, touchant chacune plus d'un demi million de déplacés. Statistiquement parlant, il y a eu une situation d'urgence à grande échelle tous les 16 mois et une crise massive, impliquant le déplacement de plus d'un million cinq cent mille personnes, tous les deux ans. Le HCR intervient également dans des situations d'urgence de moindre importance, toujours plus nombreuses.

Pour relever les défis opérationnels suscités par ces situations d'urgence, le HCR a renforcé sa planification, ses ressources humaines, ses stocks d'articles et d'équipements et ses systèmes d'alerte rapide. Si de nombreux progrès ont été accomplis, il y a encore beaucoup à faire.

Le Haut Commissaire s'est engagé à veiller à ce que le HCR soit mieux armé pour parer à des situations d'urgence survenant dans n'importe quelle partie du monde, y compris des crises provoquées par des déplacements internes, dans le cadre de l'approche modulaire. En cas de crise humanitaire, le HCR est aujourd'hui en mesure de mobiliser en 72 heures des équipes préparées aux situations d'urgence et de subvenir aux besoins immédiats d'une population comptant jusqu'à 500 000 personnes.

La stratégie du HCR reflète les nouveaux efforts et les nouvelles méthodes de travail interorganisations prévus dans l'initiative de réforme humanitaire. Elle comporte de nombreux éléments, notamment une augmentation des effectifs spécialisés dans la préparation et la réponse aux situations d'urgence, une utilisation plus efficace de l'informatique, des télécommunications et de la logistique, des analyses de coûts concernant la fourniture des articles de secours, des modifications des règles internes visant à assouplir et à accélérer les interventions en cas d'urgence et le renforcement des accords de réserve conclus avec d'autres organisations pour déployer des spécialistes techniques lorsque le besoin s'en fait sentir.

Une intervention en cas d'urgence exige un engagement opérationnel important, un personnel et des ressources promptement disponibles et une coordination interorganisations. La qualité de l'intervention dépend de la rapidité avec laquelle on parvient à mobiliser les personnes adéquates, le matériel d'appui aux opérations et les articles de secours nécessaires, ainsi qu'une capacité solide de gestion et d'administration. L'alerte rapide et l'appréciation juste des enjeux sont aussi des éléments clés du dispositif, tout comme les partenariats, indispensables à la coordination d'interventions efficaces. Le HCR continuera à renforcer tous ces éléments en 2009.

Au cours des neuf premiers mois de l'année 2008, le HCR a procuré un appui d'urgence à une quarantaine de pays, moyennant 207 déploiements. Cet appui a été dispensé dans toute une série de situations d'urgence, provoquées notamment par des catastrophes naturelles au Myanmar et en Chine et par le conflit en Géorgie. Le Haut Commissariat continue à prodiguer une aide d'urgence dans les situations complexes observées en Iraq, en Somalie et dans les pays avoisinants.

Pour permettre au HCR d'atteindre la cible de 500 000 personnes, les mesures suivantes ont été prises :

Dotation en effectifs : le nombre de collaborateurs prêts au déploiement a été amené à 300 moyennant l'intégration d'anciens membres de l'équipe d'intervention d'urgence à un fichier de personnel à disposition constitué pour une durée de deux ans et destiné aux crises d'une ampleur exceptionnelle. Le HCR organise chaque année quatre ateliers sur la gestion des situations d'urgence et gère une liste de candidats présélectionnés pour les équipes d'intervention d'urgence, mobilisables sur le champ, composée de 100 collaborateurs du Haut Commissariat et de 30 agents issus d'organisations partenaires. Associés aux cadres supérieurs déployés par la Section de préparation et de réponse aux situations d'urgence, les agents des équipes d'urgence forment le principal dispositif d'intervention pendant la phase initiale des crises.

Le HCR organise également deux stages par an dans le cadre du Programme interorganisations de formation à la direction des équipes d'urgence, afin d'améliorer la qualité de la direction lors des opérations humanitaires menées en urgence, de renforcer la coordination entre tous les acteurs et d'encourager le développement de pratiques optimales en matière de gestion et de direction des opérations d'urgence.

eCentre : le Centre régional de formation aux interventions humanitaires internationales en situation d'urgence, ou *eCentre*, situé au Japon, s'emploie à améliorer la préparation et la réponse aux situations d'urgence en Asie et dans le Pacifique, de même que la gestion de la sûreté du personnel, en renforçant les capacités opérationnelles des services gouvernementaux compétents ainsi que des ONG et institutions onusiennes. Le *eCentre* forme à la réponse aux situations d'urgence, à la planification préalable, aux normes internationales de protection, à la sûreté sur le terrain, à la gestion des risques sécuritaires, aux relations avec les médias, à la gestion du stress et à la formation d'instructeurs. C'est un réseau régional d'organisations et d'individus qui prépare également des informations techniques sur la préparation et la réponse aux

situations d'urgence. En 2009, il dirigera un module d'enseignement à distance sur la gestion des risques sécuritaires et des séminaires sur le même sujet, ainsi que sur la sécurité sur le terrain. Les séminaires viseront à assurer une réponse sûre et fiable en cas d'urgence. Le eCentre élargira ses partenariats en augmentant le nombre de participants extérieurs à la région et accordera une attention particulière aux besoins des femmes et des enfants.

Articles non alimentaires et logistique : les stocks centraux de Dubaï et Copenhague permettent de subvenir aux besoins de 500 000 personnes en matière d'articles non alimentaires de première nécessité, tels que les bâches en plastique, les ustensiles de cuisine, les moustiquaires, les jerrycans et les seaux. Le HCR possède des tentes légères de secours, qui permettent de répondre aux besoins de 250 000 personnes et met au point une tente légère pour faire face à l'hiver dans des environnements où le froid sévit. Les stocks d'urgence centraux comprennent également des équipements d'appui aux opérations, comme des véhicules blindés, des camions, des générateurs et des entrepôts préfabriqués, livrables sur le champ. Le HCR envisagera de prépositionner des articles non alimentaires dans le cadre de la préparation à des crises potentielles, afin de réduire les frais de transport et le temps de réponse.

Du fait de l'augmentation du nombre de crises et de son engagement accru dans la gestion des catastrophes naturelles, le Haut Commissariat doit augmenter le nombre des tentes légères et des véhicules blindés.

Le Haut Commissariat cherchera à se procurer en externe des capacités et des moyens de coordination supplémentaires pour ses approvisionnement et sa logistique, notamment des capacités régionales et

nationales, moyennant des accords avec des ONG, et par le biais d'accords de réserve avec les services de la protection civile de différents gouvernements.

Appui aux opérations : le Haut Commissariat entend améliorer les modules d'appui et les conditions de logement afin de satisfaire aux normes minimales désignées et mettre en service des équipements informatiques et de télécommunications plus perfectionnés, en vue de leur déploiement immédiat avec les équipes d'intervention d'urgence.

Gestion et procédures d'urgence : en 2008, le HCR a entrepris de renforcer la gestion des situations d'urgence en rassemblant toutes les procédures relatives à la gestion et aux opérations d'urgence dans un seul et même document. La version anglaise du *Manuel des situations d'urgence* a été actualisée en 2008 et la mise à jour de la version française est en cours. Ce document sera imprimé en 2009 et d'autres traductions sont prévues.

Alerte rapide et préparation

En 2008, le HCR a revu son système d'alerte rapide, *Action Alerts*. Parallèlement, le groupe de travail interorganisations sur l'alerte rapide et la planification des mesures d'urgence a entrepris de mettre au point une plate-forme interorganisations pour diffuser rapidement des informations et améliorer la préparation opérationnelle. Un prototype, déjà en service, utilise des indicateurs critiques pour suivre, moyennant plusieurs sources d'information, les développements et les événements susceptibles de précipiter des crises humanitaires ou d'accélérer les interventions. Le projet est mené par des spécialistes de premier plan de l'alerte rapide sur le terrain.



Un homme birman répare son toit avec des bâches en plastique, après le passage du cyclone à Yangon, Myanmar.

En juin 2008, le groupe de travail interorganisations a en outre mis en ligne une « boîte à outils » sur la planification des mesures d'urgence, qui permet aux équipes des Nations Unies dans les pays de perfectionner leurs compétences dans ce domaine. Un module de formation, destiné aux équipes intéressées par cet effort, est en cours de préparation. Jusqu'à présent, le module a été utilisé en Afrique du Sud, au Myanmar, au Kenya et en Géorgie. L'objectif est de rationaliser le processus de planification des mesures d'urgence, d'éviter les lacunes et la duplication, et d'accroître l'efficacité des fonctions de préparation et de réponse.

Le HCR a également renforcé ses relations avec des organisations sous-régionales, en mettant l'accent sur la compréhension des mécanismes d'alerte rapide dans les contextes régionaux. L'un des exemples de cette démarche est la coopération du Haut Commissariat avec la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest, centrée sur l'alerte rapide et les mesures rattachées à la préparation.

Le HCR maintiendra une allocation dans la Réserve opérationnelle pour financer les activités d'urgence. Les procédures d'allocation des ressources pour les urgences ont été révisées en 2007 et appliquées avec succès en 2008. Les nouvelles procédures rapprochent le pouvoir de décision du lieu d'exécution, puisque les délégués, les directeurs de bureaux et le Haut Commissaire assistant (opérations) sont désormais habilités à réaffecter les ressources en fonction de l'évolution des besoins opérationnels. Les procédures augmentent également la souplesse opérationnelle : en cas d'urgence, il est désormais plus facile de prélever directement une somme – pouvant aller jusqu'à 10 millions de dollars E.-U. – dans la Réserve opérationnelle, sans avoir à en référer au Comité budgétaire du HCR.

Amélioration de la sécurité des déplacés et du personnel

La sécurité du personnel et des personnes qui relèvent de la compétence du HCR occupe une place prépondérante dans les interventions d'urgence du Haut Commissariat. L'espace humanitaire dans lequel le HCR opère a été progressivement restreint par les interventions d'acteurs armés, par l'absence d'État de droit et par le terrorisme. Ces évolutions ont compromis tant la sécurité des déplacés que celle du personnel.

La nécessité d'adopter une approche globale pour améliorer la sécurité a été reconnue par la communauté internationale et le HCR aide les gouvernements à s'acquitter de leurs obligations premières dans ce domaine. Au nombre des efforts visant à renforcer les capacités nationales de gestion des questions de sécurité, citons des efforts de plaidoyer et des activités dans les domaines de la lutte antimines, des armes de petit calibre et des armes légères, du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration, ainsi qu'une interaction avec les forces militaires nationales et internationales. En 2009, le HCR renforcera sa coopération avec le Département des opérations de maintien de la paix et accordera une attention particulière aux missions intégrées de l'ONU.

Le HCR coopérera avec d'autres acteurs pour appliquer les recommandations formulées dans le rapport du Groupe indépendant sur la sûreté et la sécurité, commandé par le Secrétaire général après l'attentat perpétré en décembre 2007 contre les locaux des Nations Unies à Alger. L'une des principales préoccupations du HCR est de définir des moyens efficaces pour réaffirmer les principes humanitaires et de veiller à ce que la gestion des mesures de sécurité facilite, au lieu de les restreindre, les prestations de protection et d'assistance auprès des personnes qui en ont besoin.



Des articles de secours sont envoyés en Géorgie depuis le stock central d'urgence du HCR à Copenhague.

En coopération avec des partenaires issus des Nations Unies ou de la communauté non gouvernementale, le HCR continuera à prôner l'amélioration de la sécurité des travailleurs humanitaires, ainsi que la sauvegarde de l'accès aux bénéficiaires. Le Haut Commissariat entend jouer un rôle actif dans le Système de gestion de la sécurité des organismes des Nations Unies et collaborer régulièrement avec le Département de la sûreté et de la sécurité et d'autres partenaires membres du Réseau interorganisations pour la gestion des mesures de sécurité. Le HCR soutient sans réserve le Système de gestion de la sécurité des organismes des Nations Unies.

Pour renforcer la sécurité des personnes déplacées, le Haut Commissariat met au point des « modules » de sécurité spécifiques pour les réfugiés et les déplacés internes. Cette approche a été illustrée, par exemple, par le déploiement de deux attachés de liaison pour la sécurité des réfugiés au Tchad en 2008 ; en conséquence, les contingents internationaux de maintien de la paix ont mieux compris les besoins, les préoccupations et les droits des populations déplacées de force. Le HCR intensifie également sa coopération avec le Bureau de l'état de droit et des institutions chargées de la sécurité, au sein du Département des opérations de maintien de la paix, pour les questions en rapport avec la sécurité des bénéficiaires, le désarmement, la démobilisation et la lutte antimines. Cette collaboration a également permis de renforcer les capacités des institutions judiciaires et des institutions chargées de la sécurité nationale.

Le programme de formation aux situations d'urgence, lancé à la demande de bureaux implantés dans des pays sensibles, sujets à des crises, s'adresse aux cadres intermédiaires et au personnel d'appui ayant déjà une certaine expérience des situations d'urgence et du terrain. Le Haut Commissariat prévoit également de dispenser une formation aux cadres supérieurs pour les préparer au déploiement en cas d'urgence.

En 2009, le HCR prévoit d'organiser quatre stages dans le cadre de son Programme de formation à la gestion de la sécurité. Le programme, qui s'adresse aux cadres moyens, aux délégués et aux chefs de bureaux, est axé sur la gestion des risques sécuritaires, l'évaluation des menaces et des risques, la planification des mesures de sécurité et la gestion des incidents graves.

En outre, la sûreté et la sécurité représenteront une composante importante de l'atelier sur la gestion des situations d'urgence en 2009. La composante « sûreté et sécurité » de l'atelier traite notamment de la sécurité personnelle, de la survie des otages et de la planification des missions. En vertu d'un accord conclu avec le Département de la sûreté et de la sécurité, la composante sécurité de l'atelier sera reconnue comme équivalente à la formation « Sécurité et sûreté en mission », assurée par le Département. Le Haut Commissariat est également en train de développer un programme de formation à la gestion de crises pour les cadres.

À la fin du premier semestre 2008, la plupart des bureaux du HCR étaient en conformité avec les normes minimales de sécurité opérationnelle (MOSS). Le Haut Commissariat

continuera à contrôler le respect global de ces normes, tout en offrant des conseils et un appui à ses opérations dans le monde. Depuis 2008, les évaluations relatives à la sécurité des bureaux analysent également leur vulnérabilité face aux attentats à la bombe. Le HCR examinera également la composante sûreté et sécurité de la gestion du personnel.

En 2009, le HCR renforcera le réseau de conseillers régionaux pour la sécurité sur le terrain. Il entend en outre accroître le nombre d'agents qualifiés susceptibles d'être déployés dans les plus brefs délais, tout en conservant un groupe restreint de conseillers à la sécurité sur le terrain pour les missions à court terme. Le Haut Commissariat prônera la décentralisation de certains éléments du Département de la sûreté et de la sécurité.

Une planification et une budgétisation aptes à assurer l'application en temps utile des mesures de réduction des risques sont indispensables pour garantir une sécurité effective. En 2009, le HCR améliorera le suivi de la budgétisation liée à la sécurité. En 2008, une évaluation complète de la situation vulnérable des bureaux a suscité des recommandations spécifiques et permis de calculer les besoins afin d'y apporter des réponses globales. La mise en œuvre des recommandations sera suivie de près en 2009.

Projets liés aux situations d'urgence

En 2009, le HCR exécutera une série de programmes globaux pour appuyer le déploiement rapide de ressources humaines et financières, d'articles de secours de première nécessité, d'équipements de télécommunications et d'autres types de matériel indispensables aux opérations d'urgence.

Au travers de ces programmes, le Haut Commissariat assurera :

- l'envoi rapide d'articles et d'équipements essentiels au début des situations d'urgence, moyennant l'allocation immédiate d'une somme pouvant aller jusqu'à un million de dollars E.-U., prélevée sur un fonds autorenewable ;
- la disponibilité d'articles de secours de première nécessité pour 500 000 personnes, ainsi que d'entrepôts préfabriqués, de générateurs et de systèmes solaires, de véhicules légers et de camions ;
- un entreposage adéquat, une couverture intégrale par les assurances et la réparation, l'entretien et le remplacement des articles et matériels conservés dans les stocks d'urgence centraux ;
- la disponibilité de ressources humaines, moyennant le renforcement des capacités d'intervention en cas d'urgence du personnel du HCR, de ses homologues gouvernementaux, des ONG et des autres institutions des Nations Unies ;
- l'amélioration du système d'alerte rapide du HCR, grâce à une analyse attentive des situations de crises potentielles et existantes.