

RÔLE ÉLARGI DU HCR À L'APPUI DE LA RÉPONSE INTERINSTITUTIONNELLE
AUX SITUATIONS DE DÉPLACEMENT INTERNE

I. RÉSUMÉ

1. L'engagement du HCR à l'« approche de responsabilité modulaire » devrait se traduire par un exercice plus cohérent et prévisible par le Haut Commissariat des mandats qui lui ont été confiés par l'Assemblée générale pour protéger et assister les déplacés internes.
2. Par le biais de cette nouvelle approche, le HCR se veut un partenaire fiable dans un effort de collaboration inter-institutionnelle, axé sur les points forts opérationnels et les avantages comparatifs des différentes institutions réunies par des engagements mutuels, et le rôle coordinateur du Bureau pour la coordination des affaires humanitaires.
3. Le HCR a accepté la direction des opérations dans trois domaines de l'approche modulaire, tant au niveau mondial que national. Au niveau mondial, les trois modules dirigés par le HCR ont connu quelque succès, y compris l'expansion des partenariats, l'élaboration de stratégies et de lignes directrices conjointes, la constitution d'une expérience et le renforcement de la capacité en matière de déploiement d'urgence sur les opérations de terrain.
4. Quatre pays ont choisi le CPI pour piloter la nouvelle approche en 2006 ; plus récemment, une autre équipe par pays a adopté l'approche modulaire pour une nouvelle crise de déplacements internes. La modeste expérience en matière d'application de l'approche modulaire au niveau national explique qu'il soit difficile de tirer des leçons à ce stade, sauf dans le cas de l'adoption expérimentale de cette nouvelle approche en réponse au tremblement de terre d'Asie du sud l'année dernière. Entre-temps, le HCR renforce ses partenariats en matière de déplacés internes dans des opérations à long-terme et veille à ce que les nouvelles activités en réponse aux demandes spécifiques au Népal et au Timor-Leste soient planifiées et exécutées en étroite coordination avec les équipes par pays respectifs.
5. Malgré cette modeste expérience, le HCR estime que la nouvelle approche est très prometteuse et qu'elle donne déjà des résultats sous la forme d'une meilleure concentration entre les institutions sur les questions stratégiques et l'appui au terrain. Il sera difficile de faire en sorte que ce processus reste léger et gérable, d'assurer la coordination entre les modules, de renforcer la participation des instances non partenaires des Nations Unies et de mieux répondre à la nécessité de créer des capacités entre les institutions mais également aux niveaux national et local.
6. La nouvelle approche jette des bases plus claires et plus productives d'un dialogue permanent entre le HCR, son organe directeur, les gouvernements hôtes, les donateurs et les partenaires opérationnels concernant l'engagement du HCR auprès des personnes déplacées. Les incertitudes quant à l'avenir de l'approche modulaire ou des capacités de financement en la matière, pourraient saper les

efforts du HCR pour gagner en prévisibilité dans le cadre d'un engagement interinstitutionnel. Si elle est couronnée de succès, toutefois, cette nouvelle approche contribuerait à gérer le risque d'éparpillement que le HCR courrait de par son engagement auprès des déplacés internes.

II. OBJECTIFS DU DOCUMENT

7. Six mois se sont écoulés depuis que le HCR s'est engagé à appliquer systématiquement son mandat de protection et d'assistance en faveur des déplacés internes dans le cadre de l'« approche de responsabilité modulaire », un nouveau cadre interinstitutionnel visant à accroître la prévisibilité, l'efficacité et la coordination de la réponse aux crises humanitaires.

8. Au cours des mois qui ont précédé et suivi la prise de ces engagements, le HCR a consulté le Comité exécutif dans le cadre de réunions formelles et informelles concernant les problèmes et les risques de la nouvelle approche. Le Comité exécutif, tout en appuyant et en encourageant la participation du HCR, a conseillé une approche étape par étape, afin de laisser le temps nécessaire pour en tirer les leçons et pour que le Comité puisse discuter de ces questions de façon plus approfondie.

9. Le principal objectif de ce document est donc d'expliquer comment le HCR répond au défi et de détailler les progrès accomplis et les problèmes rencontrés, tant au niveau mondial que dans les pays choisis par le Comité permanent interinstitutions pour piloter cette nouvelle approche en 2006. Bien qu'une évaluation adéquate de la nouvelle approche dans les pays pilotes doive être faite dans le contexte interinstitutionnel, conduite par l'OCHA, et lorsqu'un certain temps se sera écoulé, ce document s'efforce de tirer des conclusions provisoires de la brève expérience gagnée à ce jour ainsi que de l'évaluation interne du HCR de la réponse au tremblement de terre au Pakistan alors qu'un « prototype » de la nouvelle approche a été mis en place. Ce document résumera également les progrès accomplis dans les opérations du HCR en faveur des déplacés internes et non encore intégrés dans l'« approche de responsabilité modulaire » mais où le HCR s'efforce néanmoins de renforcer son partenariat et sa collaboration avec le reste de l'équipe humanitaire dans le pays.

10. Le chapitre suivant de ce document donne quelques informations sur la toile de fond des activités du HCR en faveur des déplacés internes ainsi que sur la réforme humanitaire dans laquelle il convient de replacer l'approche de responsabilité modulaire. Dans un quatrième chapitre, l'accent sera mis sur les activités du HCR par rapport aux trois modules placés sous sa responsabilité et les principales réalisations et problématiques dans les pays pilotes, suivies d'une information dans le cinquième chapitre sur d'autres opérations de déplacement interne. Dans les deux derniers chapitres, le document présente quelques conclusions provisoires sur cette nouvelle approche et examine les perspectives et les risques pour le HCR alors qu'il va assumer un rôle plus important.

III. MANDAT CONFIE PAR L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE AU HCR POUR LES DÉPLACÉS INTERNES ET ENGAGEMENTS AU SEIN DE L'APPROCHE DE RESPONSABILITÉ MODULAIRE DANS LE CADRE INSTITUTIONNEL

11. Le HCR a une longue expérience de la fourniture d'une protection et d'une assistance aux déplacés internes, particulièrement depuis les années 70, en réponse à des requêtes spécifiques de l'Assemblée générale. Dans un certain nombre de résolutions adoptées au cours des années 90¹, l'Assemblée générale a défini en termes généraux les principes sur lesquels le HCR doit se fonder pour son intervention en faveur des déplacés internes, soulignant que cela doit se faire à la demande du

¹ Par exemple, A/RES/47/105 du 16 décembre 1992 (D14), 48/116 du 20 décembre 1993 et 49/169 du 23 décembre 1994 (D10). Les Conclusions du Comité exécutif à ce sujet reflètent le contenu de ces résolutions, par exemple la Conclusion de 1994 sur les personnes déplacées à l'intérieur du territoire (A/AC.96/839 par. 20) et dans la Conclusion de 2003 sur les propositions découlant du processus 2004 (A/AC.96/987 par. 19 (e)).

Secrétaire général ou des organes principaux compétents des Nations Unies, avec le consentement du gouvernement concerné, que cela ne doit pas saper l'institution de l'asile² et qu'il faut prendre en considération les complémentarités des mandats et de l'expérience des autres organisations compétentes.

12. La responsabilité primordiale de la protection des déplacés internes incombe aux gouvernements. L'appui de la communauté internationale est souvent nécessaire. A la fin des années 90, dans le contexte de pressions de plus en plus vives pour une réponse mieux concertée de la part de la communauté internationale afin de répondre aux besoins des déplacés internes, le HCR a travaillé en étroite collaboration avec le CPI, le Coordonnateur des secours d'urgence (chargé de la coordination interinstitutions de la protection et de l'assistance aux déplacés internes) et d'autres départements de l'OCHA pour définir comment le mandat existant du HCR pour les personnes déplacées pourrait être utilisé de façon plus cohérente et efficace à l'appui d'une initiative coordonnée interinstitutionnelle basée sur les avantages comparatifs de chacune des institutions.

13. En décembre 2005, quelques mois après l'étude de la réponse humanitaire, la réunion des hauts responsables du CPI a décidé d'établir l'« approche de responsabilité modulaire » en vertu de laquelle neuf domaines critiques de la réponse humanitaire ont été organisés en « modules », chacun étant confié à une institution compétente responsable. Bien qu'elle ne se limite pas aux déplacés internes, la nouvelle approche avait comme l'un de ses principaux objectifs le souci de répondre de façon plus prévisible, efficace et responsable aux besoins de protection et d'assistance aux déplacés internes. Au sein de ce système, le HCR a accepté d'être chef de file pour les déplacés internes au cours des crises générées par un conflit et ce dans trois domaines : protection, abri d'urgence et coordination des camps/gestion des camps (compte tenu du mandat spécifique du Comité international de la Croix-Rouge pour la protection des déplacés internes dans les situations de conflits). Le HCR a également participé en qualité de membre à plusieurs autres modules, tels que eau/assainissement/hygiène (dont la responsabilité a été confiée à l'UNICEF), logistiques (dont le PAM est responsable) et relèvement précoce (dont le PNUD est responsable).

14. L'approche de responsabilité modulaire vise à améliorer la prévisibilité, l'opportunité et l'efficacité de la réponse humanitaire, en fournissant une direction des opérations et un sens plus aigu de l'obligation redditionnelle dans des secteurs clés où des lacunes au niveau de la préparation et des capacités avaient été identifiées. En conséquence, l'approche modulaire ne couvrirait pas les situations de réfugiés ou d'autres secteurs où les responsabilités institutionnelles étaient suffisamment claires (par exemple, aide alimentaire et agriculture).³

15. La nouvelle approche a pour but de combler les lacunes au niveau de la réponse grâce à un partenariat renforcé entre les institutions des Nations Unies, les gouvernements, le Mouvement de la Croix-Rouge et les organisations non gouvernementales. Bien qu'ils doivent assumer l'ultime responsabilité de la réponse humanitaire dans leurs secteurs respectifs, les chefs de modules ne sont pas censés agir, dans chacune des situations, comme l'organisation finançant ou exécutant l'ensemble des activités de terrain. Il faut plutôt comprendre que le chef de file s'efforce d'optimiser l'intervention des autres acteurs, de s'engager dans des activités de plaidoyer et de mobilisation de ressources pour obtenir un financement additionnel afin de combler les lacunes dans son secteur.

² Cf. Annexe

³ Parallèlement à l'approche modulaire, voir la répartition des tâches de l'ONUSIDA en juillet 2005 en 17 catégories. Le HCR a été désigné comme agence chef de file pour le VIH lié aux personnes déplacées (réfugiés et déplacés internes). Cette répartition des tâches a récemment fait l'objet d'un accord par tous les co-parrains de l'ONUSIDA, qui sont tous membres du CPI et qui font tous partie de cette approche modulaire. L'agence chef de file concernant la répartition des tâches de l'ONUSIDA est essentiellement responsable de la coordination de la fourniture et/ou de la facilitation de l'appui technique VIH/SIDA. En conséquence, pour les déplacés internes, le VIH/SIDA doit être vu comme une problématique qui recoupe tous les modules. Le HCR travaillera en étroite collaboration avec les chefs de modules et d'autres partenaires pour veiller à ce que les programmes liés au VIH soient mis en œuvre de façon cohérente et complémentaire dans tous les modules.

16. La réunion de décembre 2005 du CPI a décidé de mettre en œuvre l'approche de responsabilité modulaire en République démocratique du Congo, au Libéria et en Ouganda, considérés comme des pays pilotes. La Somalie a été ajoutée à la liste des pays pilotes suite à la réunion des haut responsables du CPI le 24 avril 2006⁴. En outre, le Coordonnateur des secours d'urgence a demandé aux institutions d'appliquer l'approche modulaire aux principales crises en 2006. Au Tchad, l'équipe par pays applique aujourd'hui l'approche modulaire en réponse à de nouvelles crises graves de déplacés internes qui se sont fait jour dans ce pays.

17. Il convient de souligner que les engagements du HCR dans le cadre de l'approche modulaire n'équivalent pas à un « nouveau mandat » pour les déplacés internes. L'approche modulaire prévoit plutôt un cadre organisationnel à l'échelle du système dans le cadre duquel les mandats existants du HCR ainsi que celui d'autres institutions peuvent s'exercer de façon cohérente et coordonnée, des responsabilités claires étant réparties selon les avantages comparatifs de chacun des participants. En conséquence, selon le nouveau système, les opérations du HCR en faveur des déplacés internes devraient être appuyées par des engagements réciproques de tous les autres chefs de file de modules et membres de modules dans une approche d'équipe coordonnée globalement par le Coordonnateur des secours d'urgence et sur le terrain par un système renforcé de coordonnateurs humanitaires.

18. Par ailleurs, précisément en raison de la prévisibilité que demande cette approche modulaire, la participation du HCR entraîne l'éventualité d'une intervention de bien plus grande envergure auprès des déplacés internes que par le passé lorsque le HCR n'intervenait qu'au cas par cas dans le contexte de dispositifs de collaboration ponctuels avec ses partenaires. Sachant que la nouvelle approche interinstitutionnelle pourrait conduire à une expansion majeure des programmes du HCR, et compte tenu des difficultés que le HCR rencontre pour financer la couverture des besoins de ses populations bénéficiaires actuelles, le Haut Commissaire et les membres du Comité exécutif ont souligné que le HCR nécessiterait un financement additionnel pour honorer ces nouveaux engagements. En particulier, il a été souligné que les ressources débloquées pour les réfugiés ne devraient pas être transférées pour financer ces nouveaux engagements auprès des personnes déplacées.

IV. MISE À JOUR SUR LES ACTIVITÉS DANS LES TROIS MODULES GLOBAUX DIRIGÉS PAR LE HCR

A. Module de protection

19. La protection des déplacés internes induit certains problèmes délicats, tels que la sécurité physique des déplacés (et du personnel humanitaire), des questions de droit foncier, la violence liée à l'appartenance sexuelle, l'absence d'infrastructures et la perte de documents d'identité. Les problèmes d'accès peuvent entraver l'intervention directe et parfois même empêcher l'évaluation initiale des besoins de telle sorte que l'information peut faire défaut eu égard au nombre de déplacés internes et à leurs besoins. La portée de la protection, ainsi que les types et les niveaux d'activités à entreprendre, ont fait l'objet de discussions approfondies concernant certaines opérations où des évaluations conjointes et une coopération pour élaborer une stratégie ont veillé à ce que les membres de modules tombent d'accord sur des objectifs clés et sur des domaines de responsabilité.

20. Dans le cadre du groupe de travail sur le module de protection, certaines institutions ont pris des responsabilités en qualité d'agents centralisateurs pour neuf domaines différents de la réponse. L'accent a été mis sur le déploiement d'un appui aux opérations de terrain, moyennant le projet de capacité stand-by en matière de protection, de missions internes et d'autres dispositifs en matière d'effectif. Le module a

⁴ On estime que presque quatre millions de déplacés internes, sur un total estimatif de 24 millions, se trouveraient dans les quatre pays « pilotes ».

également organisé des consultations avec les équipes au Libéria et en RDC concernant la sécurité physique des déplacés internes. Un instrument permettant d'établir le profil des déplacés internes a été mis au point par le Conseil norvégien pour les réfugiés (CNR) et il est actuellement peaufiné. Des lignes directrices ont été élaborées pour déterminer l'intérêt supérieur des enfants déplacés internes et des activités sont en cours sur une initiative similaire pour les femmes et les filles déplacées. Un CD-ROM au sujet des ressources clés pour la coordination/la gestion des camps et la protection a été produit avec l'Organisation internationale pour les migrations et d'autres instruments de formation sont actuellement mis au point alors que le module a déjà organisé un certain nombre de séminaires de formation pour les opérations concernées.

21. Son rôle de chef de file dans ce module a donné au HCR l'occasion de nouer des liens stratégiques plus étroits au niveau global avec certaines ONG clés telles que le CNR, ainsi que le CICR, l'Office du Haut Commissaire aux droits de l'homme et l'UNICEF. Il reste encore beaucoup à faire pour aider les gouvernements à renforcer leurs propres capacités de protection et de réponse. Les partenariats sur le terrain doivent être également renforcés et les ONG doivent en particulier s'investir pleinement pour que la réponse soit efficace au niveau du module.

B. Module relatif à la coordination et à la gestion des camps

22. Au moment de l'établissement de ce module, il est vite apparu que la communauté humanitaire ne disposait pas de définitions ou de paramètres mutuellement acceptés dans ce domaine, et qu'aucune organisation ne s'était investie particulièrement dans ce secteur (y compris le HCR à l'exception éventuelle du Conseil norvégien pour les réfugiés). Il n'existe pas de réseau d'experts (par exemple pour l'eau et l'assainissement et la santé). Il a été nécessaire de focaliser les énergies sur le recrutement d'institutions supplémentaires ayant l'expérience et les capacités voulues. Il fallait ensuite convenir de concepts et de définitions. L'objectif majeur de ce module, de l'avis de ses membres, est de fournir une protection et une assistance plus efficaces aux populations hébergées dans les camps.

23. Le HCR assumera le rôle de chef de file dans les situations où le déplacement est causé par le conflit alors que l'OIM sera responsable des crises de déplacement interne découlant de catastrophes naturelles. L'OIM et le HCR animent conjointement le module au niveau global dans le cadre d'un « secrétariat virtuel », avec des rôles clairement complémentaires et sans bureaucratie additionnelle. Des progrès intéressants ont été accomplis dans la conceptualisation de l'approche, la définition des responsabilités des différents acteurs participant à la coordination et à la gestion des camps et la prise en compte de ces concepts. A ce jour, deux ateliers ont eu lieu en 2005 et 2006, avec la participation de plusieurs ONG, pour valider le concept de la coordination et de la gestion des camps. Le module s'est employé à établir des normes, à fournir des orientations au terrain et à délimiter les capacités. L'OIM et le HCR ont co-parrainé un atelier sur la formation des formateurs en Ethiopie en mai 2006, un autre étant prévu pour juin.

24. Les deux institutions essaient d'optimiser l'intervention des ONG ; de mieux définir et répartir les responsabilités tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des modules, particulièrement dans la fourniture de services dans les camps. Au niveau global, les chefs de modules dont les activités se recoupent ont convenu avec l'OCHA de définir leurs responsabilités respectives eu égard à la coordination et la gestion de l'information. Dans les différentes opérations, cela devrait conduire à des complémentarités dans la mesure où les chefs de modules seront responsables au point de livraison (camps, bureaux extérieurs) alors que l'OCHA recueillera toutes les données relatives aux modules/secteurs au niveau du pays à l'appui des activités du Coordonnateur humanitaire.

C. Module des abris d'urgence

25. Le HCR est responsable du module des abris d'urgence pour les déplacés internes du fait d'un conflit. En présence de catastrophes naturelles, la FICR sera l'organisateur du module. Les réunions au niveau mondial concernent un certain nombre d'institutions des Nations Unies, l'OIM et des ONG. L'objectif convenu est d'accroître l'efficacité, la prévisibilité de la fourniture de services en i) élargissant le nombre de professionnels qualifiés responsables du déploiement rapide ; ii) élaborant une stratégie d'abris d'urgence, principes directeurs et instruments d'évaluation, d'intervention et de suivi assortis de formation ; iii) en renforçant les capacités d'entreposage d'abris et d'articles non alimentaires connexes.

26. Le module a permis de tirer des leçons intéressantes de l'expérience du Pakistan en menant une enquête auprès de dix institutions opérationnelles au Pakistan et la nécessité est apparue d'améliorer la gestion de l'information entre les partenaires du module ainsi que la coordination de la réponse. Une information opportune du central d'entreposage aurait dû révéler que sans un stock adéquat de tentes, il convenait d'envisager des stratégies de rechange dès le début des opérations, à mettre au point selon les besoins et les mécanismes de survie des populations affectées. Parmi ces stratégies, il convenait de recréer des activités dans une perspective de relèvement à plus long terme et la réponse aurait dû bénéficier d'une plus grande cohérence dans le choix et l'utilisation des instruments d'évaluation utilisés pour définir les besoins et les stratégies d'intervention.

27. Le module des abris a recueilli les instruments d'évaluation disponibles utilisés par les institutions d'aide et a produit un guide pour mener à bien des évaluations d'urgence. Des lignes directrices sont élaborées en la matière dans différentes conditions climatiques et géographiques ; un ensemble de normes agréé pour les matériaux d'abri et les articles non alimentaires. UNOSAT⁵ a offert sa collaboration pour fournir des images satellites et des cartes. Le HCR, pour le compte du module, a obtenu des contributions sous forme de détachements du CNR, de la Coopération suisse pour le développement et de RedR Australia.

28. D'emblée, les participants ont compris que l'assistance sous forme d'abris ne suffisait pas à assurer la survie et il a été convenu que certains articles non alimentaires devaient être inclus dans la planification. Une liste de matériaux d'abris d'urgence et d'articles non alimentaires a été dressée pour parvenir à un niveau de préparation adéquat au niveau global. Le module a l'intention d'élaborer une réponse globale en matière d'abris d'urgence et de stratégies de retrait ; établir des indicateurs pour suivre l'impact, la performance et l'efficacité de la réponse ; actualiser et peaufiner le registre central de l'OCHA des entrepôts existants ; et élaborer des modules de formation. Outre les ONG participant au module, un groupe de référence a été mis sur pied pour canaliser l'expérience et les capacités d'un groupe d'ONG plus large.

D. Réalisations et défis dans les pays pilotes

29. C'est au **Libéria** que le HCR a le plus avancé dans ses activités de responsabilité modulaire ; il y était déjà actif auprès des déplacés internes et dans les régions où les réfugiés et les déplacés internes rentraient. En **RDC** et en **Ouganda**, le HCR n'était pas présent auprès des populations déplacées avant l'adoption de l'approche modulaire et il a donc rencontré davantage de problèmes dans ces pays. Pour répondre aux besoins en RDC, il convient d'adopter une approche échelonnée, ciblant des régions

⁵ UNOSAT est une initiative des Nations Unies visant à fournir à la communauté humanitaire un accès aux images satellites et aux services d'informations géographiques. UNOSAT est mis en œuvre par l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR) et géré par le bureau des Nations Unies pour les projets (UNOPS).

spécifiques. En Ouganda, après un début laborieux, des stratégies de collaboration et des plans de réponse commencent à prendre forme et avec l'établissement d'une présence opérationnelle au nord (nonobstant quelques difficultés), il devrait y avoir un impact plus tangible sur la situation de protection.

30. Dans tous les pays où cette nouvelle approche a été adoptée, le HCR a travaillé avec ses partenaires de modules pour veiller à ce que ses efforts contribuent à la mise en place de solutions durables pour les déplacés internes. Au Libéria, le HCR et ses partenaires ont beaucoup contribué à faciliter le retour volontaire de quelque 314 000 déplacés libériens hébergés dans des camps depuis 2004. Des efforts seront également déployés pour faciliter le retour volontaire de ceux qui ne sont pas dans les camps, alors que le module de protection trouve des solutions pour les populations des camps qui ne souhaitent pas rentrer dans leurs régions d'origine. Les équipes de pays en RDC et en Ouganda contribuent au retour dans les régions où les conditions le permettent. En Ouganda, le principe de la liberté de mouvement sous-tend la stratégie de protection développée par le module de protection et les activités de plaidoyer auprès du gouvernement ont facilité le démarrage d'un retour volontaire vers Lira. Le module de protection réunit un certain nombre d'ONG et d'agences des Nations Unies travaillant à une évaluation conjointe et à une planification stratégique. Une stratégie de coordination et de gestion des camps est également élaborée. Dans les trois pays, le HCR participe activement au module de relèvement précoce et en RDC, il copréside avec le PNUD un module centré sur le retour, la réintégration et le relèvement. Le but est d'assurer une transition sans heurts des secours vers le développement et de promouvoir des projets de réintégration fondés sur la collectivité. Des inquiétudes se font jour, toutefois, quant au décalage entre les activités modulaires et les besoins énormes de relèvement dans ces pays. La sécurité et la stabilité posent également de graves problèmes pour les efforts de relèvement précoce.

31. Les conditions de sécurité dans la plupart de ces pays sont précaires, et demandent un investissement majeur en matière de protection physique. En RDC, le module a établi sept groupes de travail sur la protection dans le pays (cinq provinces y compris la capitale). Il s'est révélé difficile d'organiser des évaluations conjointes et d'obtenir une définition commune des objectifs entre les différentes institutions chargées de la protection mais le module devient de plus en plus crédible et gagne en confiance. Une intervention de protection réussie en faveur des déplacés a constitué un bon plaidoyer pour obtenir l'accord de l'armée nationale congolaise afin de changer une brigade dans la province de Katanga en raison de violations graves des droits humains contre les déplacés internes. Au Libéria, l'examen régulier des cas de protection par un groupe restreint d'acteurs en matière de protection, y compris le gouvernement, garantit de façon meilleure une réponse systématique aux préoccupations individuelles et communautaires. Il reste toutefois beaucoup d'obstacles à franchir. Au Tchad, en RDC et en Ouganda, l'accès humanitaire est limité, en raison de problèmes dus aux activités de forces armées irrégulières et/ou des politiques gouvernementales.

32. On rappellera que certaines institutions humanitaires s'inquiètent beaucoup de voir que l'association avec les missions de maintien de la paix des Nations Unies puisse mettre en péril leur propre sécurité et leur accès aux populations bénéficiaires. Toutefois, la coopération avec les forces de maintien de la paix pourrait être bénéfique. Tel est le cas en RDC où ces forces sont de plus en plus appréciées compte tenu de l'impact de leurs activités sur la protection et qu'elles sont plus réceptives aux préoccupations des acteurs humanitaires. Citons le déploiement des forces de maintien de la paix dans la province de Katanga pour renforcer la sécurité dans un lieu où des personnes déplacées avaient cherché refuge.

33. A mesure que les conditions de sécurité le permettent, le HCR et les partenaires de modules améliorent les conditions de vie des déplacés internes. En **Somalie**, le HCR a démarré trois projets à impact rapide pour améliorer la protection des déplacés internes, en particulier les femmes et les enfants. Le HCR conduit des opérations de profil pour assurer une meilleure compréhension des communautés de personnes déplacées. En Ouganda, les efforts déployés pour promouvoir la liberté de mouvement des

populations des camps commencent à porter leurs fruits dans la mesure où les déplacés peuvent entreprendre des activités d'autosuffisance en fonction de l'accès aux terres jouxtant les camps tels qu'agriculture et commerce. Dans ce pays, la coordination et la gestion des camps sont assurées par le module de protection qui élabore une stratégie conjointe visant à améliorer les systèmes de gestion des camps existants dans le nord. Pour mieux comprendre les besoins des déplacés internes et assister les acteurs humanitaires dans la fourniture d'une aide dans la province de Katanga en RDC, le HCR mène à bien une opération d'enregistrement. Le HCR, en étroite coopération avec les institutions des Nations Unies, la Croix Rouge et les ONG, a également été en mesure de démarrer l'exécution de plans de protection, la coordination des installations de déplacés et des abris d'urgence aux déplacés tchadiens.

34. Dans le relèvement de ces défis, il s'est révélé difficile d'établir une présence opérationnelle efficace du HCR. Il est crucial pour la légitimité du rôle de chef de file du HCR ainsi que pour la protection des déplacés internes d'être en mesure de mener à bien les activités opérationnelles convenues au sein du module. Dans certains cas, le HCR a emprunté des fonds de ses budgets annuels et/ou de la réserve des opérations pour débiter ses activités. Dès que des fonds sont débloqués, le HCR a déployé du personnel et mis en œuvre les projets. A ce jour, toutefois, le financement a été limité. L'impact de ce manque de fonds est notoire au nord de l'Ouganda où l'on compte plus de 200 camps de déplacés et où le HCR se débat pour établir une présence. Il s'est également révélé difficile d'identifier des responsables ayant les profils adéquats (longue expérience du terrain dans la protection et aptitudes relationnelles) pour des déploiements de courte durée en attendant la création de postes chargés du recrutement de personnel.

V. PROGRÈS DANS D'AUTRES OPÉRATIONS DE DÉPLACEMENT INTERNE

35. Le HCR continue de travailler dans un certain nombre de situations prolongées de déplacement interne où l'approche modulaire n'est pas appliquée mais où les principes de collaboration d'alliance stratégique et de partenariat avec d'autres institutions des Nations Unies, des ONG et des gouvernements restent la pierre angulaire de l'intervention du HCR. Ces situations comprennent la Fédération de Russie, la Géorgie, le Kosovo (Serbie) et Sri Lanka. Dans la région Caswaname, le HCR participe à des opérations concernant plusieurs millions de déplacés internes en Afghanistan, Irak et Pakistan. C'est au Pakistan qu'un prototype de l'approche modulaire a été utilisé pour la première fois, en réponse au tremblement de terre d'octobre 2005, lorsque cette approche en était encore au premier stade de l'élaboration. Bien qu'il s'agisse d'une catastrophe naturelle, le HCR a été moralement obligé d'accorder son assistance compte tenu de la longue tradition d'hospitalité du Pakistan à l'égard des groupes de réfugiés les plus importants du monde ; le HCR a accepté de jouer le rôle de chef de file pour la coordination et la gestion des camps. Malgré plusieurs problèmes, l'approche modulaire a été relativement couronnée de succès et a amélioré la réponse, particulièrement sur le terrain. Une évaluation interne de cette expérience fait l'objet d'un document distinct.

36. Deux situations méritent une attention particulière eu égard aux appels récents de budgets supplémentaire correspondants. En **Colombie**, où l'approche modulaire pourrait être adoptée suite à une mission interinstitutions fin juin, le HCR a présidé un groupe thématique des Nations Unies sur le déplacement. L'équipe des Nations Unies dans le pays peaufine une stratégie conjointe des Nations Unies modelée sur l'approche modulaire, le HCR jouant le rôle de chef de file pour la protection des déplacés internes. Le rôle du HCR auprès des déplacés internes est défini plus précisément dans le Mémoire d'intention signé avec le gouvernement colombien. Il inclut la protection directe des communautés déplacées et l'appui aux autorités de l'Etat pour rendre la réponse au déplacement intérieur plus efficace. Le HCR travaille avec des institutions telles que l'Ombudsman et le Procureur général pour défendre les droits des déplacés internes et résoudre le problème du manque d'accès des déplacés internes aux services de base tels que la santé et l'éducation. Les partenariats avec la société civile et les associations de déplacés internes se sont révélés intéressants aux fins d'activités de plaidoyer et pour faire participer les

déplacés à des comités d'appui décentralisés. Le HCR a établi une présence importante dans les régions urbaines et les régions frontalières accueillant beaucoup de déplacés. Les nouveaux déplacements se poursuivent avec plus de 130 000 nouveaux déplacés par an. Récemment, le gouvernement a reconnu qu'il y aurait « entre 2,5 et 3 millions de déplacés », 1,73 seulement étant enregistré. Le HCR a renforcé et élargi ses activités pour répondre aux nouveaux besoins et aider le gouvernement colombien à appliquer les politiques existantes et à mettre en vigueur les lois sur le terrain.

37. Au **Népal**, le HCR tente de couvrir les besoins de protection des déplacés internes en réponse à la demande pressante du Représentant du Secrétaire général pour les droits humains des déplacés et en étroite coordination avec l'équipe dans le pays. Il doit encore recevoir des fonds pour sa proposition de programme inclus dans le processus d'appel interinstitutions consolidé de 2005 pour le Népal. Bien que l'approche modulaire n'ait pas été adoptée par l'équipe au Népal, une répartition des responsabilités sur le terrain entre les différentes institutions (en particulier OHCHR, OCHA et HCR) a été décidée. L'OHCHR dispose de la capacité de protection la plus importante et est responsable de la prévention du déplacement, du suivi des conditions de sécurité pour le retour et après, de l'appui à l'élaboration et à l'application de la politique et de la législation du gouvernement sur les déplacés internes. Le HCR se propose de compléter cette action en axant ses activités sur le suivi, l'établissement de rapports et le plaidoyer concernant l'accès des déplacés internes aux services de base, à la documentation, à la restitution des biens, des terres, des logements et les droits fonciers des déplacés internes ainsi que leur accès aux abris et aux logements (gestion des camps et des zones d'installation). L'OCHA conduit l'évaluation de besoins interinstitutions (non limitée aux déplacés internes), facilite l'élaboration d'une stratégie de réponse globale et d'une planification pour imprévus et fournit un appui au gouvernement pour qu'il élabore une politique et une législation sur les déplacés internes.

38. Le HCR et l'OHCHR au Népal co-président un groupe de travail sur la protection des déplacés internes sous l'égide du groupe de travail chargé des droits humains et de la protection présidé par l'OHCHR. Parmi leurs activités, il convient de citer la définition des secteurs d'activités et des lacunes critiques en matière de protection des déplacés. Le groupe recommande des moyens de résoudre les problèmes, définit les limites de l'action humanitaire concernant la protection des déplacés internes et des réfugiés au Népal et établit des critères pour les interventions de protection.

39. Au Timor-Leste, le HCR a récemment décidé, en réponse aux requêtes du Président du Timor-Leste et du Représentant spécial du Secrétaire général, d'assumer un rôle plus important dans la protection des camps de déplacés internes dans le cadre de l'opération interinstitutionnelle. Cela inclut la fourniture d'abris d'urgence et d'articles domestiques à quelque 30 000 personnes. Le HCR prévoit en outre de résoudre le problème de la surpopulation dans les camps existants moyennant la planification et la construction de nouveaux camps en tenant particulièrement compte des critères de sécurité et de protection. Bien que cette crise ne fasse pas l'objet d'« une approche modulaire » (la question est à l'étude dans le cadre de l'équipe d'institutions sur place), les secteurs d'intervention du HCR correspondent à son expérience spécifique et à ses engagements dans ce nouveau cadre.

VI. CONCLUSIONS PROVISOIRES SUR L'EXPÉRIENCE INITIALE DE L'APPROCHE MODULAIRE

40. L'approche de responsabilité modulaire a rencontré les mêmes obstacles qui ont entravé les efforts de la communauté internationale humanitaire pour fournir une protection et une assistance aux déplacés internes, y compris les difficultés d'accès, les menaces à la sécurité du personnel et le défi de s'engager dans des efforts de relèvement dans un climat d'instabilité permanent. Il est encore trop tôt pour se prononcer sur le fait que l'approche modulaire, même si elle est entièrement couronnée de succès dans la concertation entre les institutions, peut lever ces obstacles intrinsèques mieux que les approches antérieures. Néanmoins, les progrès enregistrés à ce jour laissent entrevoir l'espoir que le nouvel élan et

les mécanismes de coordination mis en place accéléreront les progrès pour clarifier les concepts de base et les rôles opérationnels en matière de protection des déplacés internes de façon conforme aux responsabilités fondamentales des gouvernements nationaux.

41. Le succès de l'approche modulaire nécessitera la coordination efficace entre les différents modules, un défi important même s'il on garde à l'esprit que les neuf modules ne devront pas forcément être mis en place dans chaque situation et que la composition et le regroupement des responsabilités modulaires sont sujets à adaptation en fonction des nécessités locales. La question n'est pas seulement d'éviter les doublons mais de veiller à ce que, par exemple dans l'évaluation des besoins et la planification du programme, une approche holistique soit adoptée qui intègre, entre autres, les priorités politiques qui ne sont pas la seule « propriété » d'un module. Comme dans d'autres domaines tels que la mobilisation des ressources et leur affectation, où les responsabilités du Coordonnateur humanitaire ont été largement étendues au cours de l'année écoulée, cela souligne la priorité d'une amélioration rapide du processus de recrutement et de déploiement des coordinateurs et la nécessité d'assurer un appui adéquat pour cette fonction. Cela servira également à rappeler la nature quasi omniprésente de la protection dans l'ensemble de l'approche globale.

42. Le HCR a déclaré d'emblée que l'accent de l'approche devait être mis sur l'application pratique sur le terrain plutôt que sur la construction d'une architecture compliquée et lourde au niveau mondial. A ce stade, le HCR estime que l'équilibre commence à s'installer. Toutefois, au niveau du terrain, l'expérience du Pakistan indique qu'il y a un risque de trop-plein d'informations et une nécessité de mieux recueillir et analyser cette information. Le temps de travail nécessaire à la coordination au sein de l'approche modulaire est également alourdi par les présentations et les rapports additionnels concernant d'autres aspects de la réforme humanitaire, notamment les nouveaux mécanismes de collecte centralisés de fonds. Ces considérations pointent également la nécessité d'une coordination efficace et globale gérée avec une structure aussi légère que possible et une procédure aussi simple que possible.

43. L'engagement d'acteurs n'appartenant pas aux Nations Unies constitue une question « d'importance clé » pour l'avenir de l'approche modulaire car il représente une force d'exécution opérationnelle beaucoup plus importante que celle du système des Nations Unies. Bien qu'il soit trop tôt pour se prononcer, les progrès enregistrés à ce jour semblent satisfaisants au niveau mondial lorsqu'un groupe d'ONG peut compléter la participation d'ONG au sein des différents modules. Au niveau du terrain, les efforts doivent être redoublés pour assurer une meilleure communication et une meilleure coordination entre les acteurs des Nations Unies et les autres au sein de la communauté européenne.

44. L'un des objectifs clés de la nouvelle approche est la création d'une capacité additionnelle au sein des neuf « modules » des institutions humanitaires ; il sera également nécessaire de travailler avec les gouvernements nationaux et les organisations régionales pour développer leurs propres capacités. Cet objectif doit être un indicateur fondamental de progrès et un point central pour les activités des modules aux niveaux mondial et local. La création de capacités, par excellence, doit combiner l'expérience humanitaire et de développement en réponse aux situations de déplacement interne et un cadre permettant de réunir ces deux volets de l'aide humanitaire constituera donc une condition sine qua non. En outre, l'approche modulaire devrait prendre en considération les façons dont les gouvernements sont organisés et complètent les réponses qu'ils mènent à bien. Cela a très bien fonctionné au Pakistan en réponse au tremblement de terre.

VII. PERSPECTIVES ET DÉFIS POUR LE HCR

45. Pour ce qui concerne le HCR, l'expérience de l'approche modulaire a été à ce jour positive à bien des égards, et surtout du fait de l'existence d'une nouvelle approche interinstitutionnelle et de l'engagement du HCR avec l'appui du HCR afin de fournir un cadre clair de dialogue avec le Comité

exécutif, les donateurs et les partenaires opérationnels dans l'exercice du mandat du HCR concernant les déplacés internes. Il n'est pas exagéré de dire que le dialogue a beaucoup avancé, qu'il repose sur des bases beaucoup plus solides qu'à aucun moment dans le passé. Parallèlement, la capacité du HCR à centrer son attention sur trois secteurs clés liés à notre fonction fondamentale de protection (sans réduire les efforts dans les autres modules où il participe), combinée à l'engagement pris de s'impliquer dans toutes les situations de déplacement interne à venir, donne au HCR l'occasion de planifier de façon beaucoup plus claire ce que son intervention sera.

46. Par ce fait même, l'incertitude concernant l'avenir de l'approche modulaire constitue un risque pour la politique du HCR qui dépend essentiellement du succès de cette approche. Outre les questions soulevées dans le chapitre précédent, ces incertitudes incluent la portée de cette approche et son application dans davantage de pays, l'aspect systématique de son application dans de nouvelles situations d'urgence et les interprétations divergentes du concept de « fournisseur de dernier recours » concernant le chef de file de module. Alors que le HCR travaille avec ses collègues au sein du CPI pour préciser certaines de ces questions, les incertitudes doivent être résolues moyennant l'adoption d'une politique cohérente entre les organes directeurs des institutions respectives.

47. Le risque inhérent à toute incohérence future ou application hasardeuse de l'approche modulaire est que le HCR pourrait ne pas être engagé de façon prévisible dans les nouvelles situations de déplacement interne comme il le souhaiterait. Lorsque l'approche modulaire n'est pas appliquée, le HCR nécessiterait une requête distincte et spécifique du Secrétaire général ou de son représentant direct (comme cela s'est récemment produit au Timor-Leste). L'absence de prévisibilité pourrait bien ramener le HCR à l'époque « du choix » ce qui certainement hypothèquerait les mesures de préparation et de réponse.

48. Le HCR estime également que le système d'engagements mutuellement exécutoires contenus dans l'approche modulaire est très important pour gérer le risque de voir les programmes de déplacement interne surcharger le budget et laisser le HCR sans appui adéquat de la part du reste du système humanitaire. Le fait que le HCR dépende du succès du nouveau système est donc une stratégie de gestion des risques en soi. A l'inverse, compte tenu des incertitudes susmentionnées, c'est également un élément de vulnérabilité non seulement pour le HCR mais, compte tenu du rôle central qu'il joue dans ce système, pour l'amélioration future de la réponse humanitaire aux crises de déplacement interne. Dans ce contexte, le HCR se félicite grandement de la décision du Coordonnateur des secours d'urgence d'établir une unité d'appui à la réforme humanitaire à Genève dans la mesure où l'appui et l'animation de l'OCHA sont essentiels pour conserver l'élan imprimé par cette approche modulaire.

49. Parallèlement aux progrès enregistrés à ce jour, le HCR estime également que les nouvelles instances interinstitutionnelles créées par cette approche offrent de belles perspectives de renforcer les dispositifs de collaboration en faveur des déplacés internes dans d'autres pays et globalement avec ses partenaires clés au sein du CPI (par exemple la création d'un groupe de travail conjoint avec le PAM couvrant tout un éventail de questions opérationnelles en mettant l'accent sur les déplacés internes). Particulièrement dans le domaine de la protection, des progrès intéressants ont été accomplis dans le domaine d'alliances stratégiques nouées avec certaines ONG clés (par exemple le Conseil norvégien pour les réfugiés au terme d'un Mémoire d'accord). En outre, le HCR travaillera avec les différents chefs de module pour veiller à ce que les programmes liés au VIH/SIDA en faveur des déplacés internes soient intégrés dans tous les modules pertinents.

50. Le HCR intensifiera son dialogue avec le CICR pour mieux comprendre les lacunes en matière de protection et les possibilités offertes par l'approche modulaire en la matière. Le HCR s'efforcera de garantir par le biais du module de protection que la réponse dans toute crise donnée tiendra compte du

mandat et des opérations spécifiques du CICR, pas simplement pour éviter les doublons mais également pour créer des synergies partout où cela sera possible.

51. Comme indiqué, il faudra améliorer la capacité et la préparation en matière de réponse dans l'ensemble du système pour ce qui concerne les secteurs critiques identifiés. Le HCR nécessitera de se doter d'une grande part de cette capacité en partenariat avec d'autres institutions participant aux modules. En réponse aux requêtes du Comité exécutif pour une information sur la capacité de déploiement d'urgence, ce document fournit quelques éléments, mais un tableau plus exhaustif sera fourni dans le cadre de l'initiative plus large du Haut Commissaire de garantir une réponse permanente aux nouvelles situations d'urgence impliquant jusqu'à 500 000 bénéficiaires.

52. Au Siège du HCR, une structure très légère a été établie pour animer et développer la nouvelle approche modulaire. L'essentiel de ce travail s'effectue à l'aide des postes existants dans les deux divisions restructurées des services de la protection internationale et de l'appui opérationnel. Un poste P.5 a été redéployé pour se consacrer à plein temps à cette tâche. En outre, le HCR apprécie énormément le détachement prochain de trois agents du CNR pour l'assister dans le travail d'animation de modules, un détachement à court terme de la Division du déplacement interne de l'OCHA pour assister le Conseiller spécial pour les personnes déplacées. Afin d'assurer la cohérence des messages et des approches du Haut Commissariat, un groupe de travail inter-disciplinaire se réunit régulièrement pour appuyer les activités au Siège et fournir des orientations pratiques au terrain.

53. Enfin, le financement reste un facteur de risque clé pour le succès de cette nouvelle approche dans la mesure où il doit impérativement se fonder sur le principe de l'additionnalité. Les rapports en la matière et la question connexe des structures budgétaires font l'objet de points distincts de l'ordre du jour. Toutefois, le principe de l'additionnalité doit coexister avec la recherche d'efficacité de l'administration et des opérations, d'où la nécessité d'une intégration complète des opérations en faveur des déplacés internes dans les structures actuelles de planification pour imprévus, de prise de conscience des risques, de préparation et de réponse.

IMPACT SUR LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS :

SITUATIONS OÙ L'INSTITUTION DE L'ASILE POURRAIT ÊTRE SAPÉE PAR LA CONDUITE D'OPÉRATIONS MODULAIRES DE LA PART DU HCR EN FAVEUR DES DÉPLACÉS INTERNES ET DES POPULATIONS TOUCHÉES

- Lorsque l'intervention auprès des déplacés internes et des populations touchées s'insère dans une stratégie nationale ou régionale globale, y compris des accords-cadres, pour contenir les personnes déplacées à l'intérieur des frontières de leurs pays, contrevenant ainsi au droit de chercher asile et d'en bénéficier dans d'autres pays.
- Lorsque l'intervention du HCR auprès des personnes déplacées des populations touchées fait courir le risque grave de voir les pays d'asile renoncer à leurs engagements en matière de protection à l'égard des réfugiés et des demandeurs d'asile du fait que la réponse de protection des Nations Unies dans le pays d'origine constituerait une « alternative à la fuite interne ».
- Lorsque l'image d'impartialité du HCR serait atteinte dans la mesure où l'accès humanitaire aux populations réfugiées dans le besoin serait gravement hypothéqué/entravé ; ou lorsque l'intervention auprès des déplacés internes et des populations touchées compromettrait les relations avec les gouvernements hôtes ou les parties à un conflit de telle sorte qu'elle porterait atteinte aux activités de protection et d'assistance en faveur des réfugiés.
- Lorsque l'intervention auprès des déplacés internes et des populations touchées dans le cadre d'une collaboration interinstitutions pourrait conduire les pays d'asile à en conclure que l'Article 1D de la Convention de 1951 est applicable.⁶

⁶ Cette Convention ne s'applique pas aux personnes qui reçoivent actuellement protection et assistance de la part d'organes ou d'institutions des Nations Unies autres que le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.