

L'action en faveur des déplacés internes

UNHCR a depuis longtemps offert protection et assistance aux déplacés internes. Le mandat du Haut Commissariat dans ce domaine est fondé sur l'article 9 de son propre Statut et sur une série de résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, dont les premières ont été adoptées dans les années 1970 et qui, prenant acte des compétences humanitaires particulières de l'UNHCR, ont encouragé son engagement dans des situations de déplacement interne. La Résolution 53/125 du 9 décembre 1998 de l'Assemblée générale stipule que pareil engagement doit être motivé par des requêtes du Secrétaire général ou des principaux organes compétents au sein des Nations Unies et bénéficier de l'assentiment de l'État concerné, doit tenir compte des complémentarités des mandats et des compétences des autres organisations et ne doit pas nuire à l'institution de l'asile.

Aucun organisme du système des Nations Unies n'ayant à lui seul mandat pour offrir protection et assistance complètes aux déplacés internes, dans les années 1990, un consensus est apparu au sein du Comité permanent interorganisations (IASC), selon lequel une « approche concertée » constituait le mécanisme d'intervention le plus adapté – et le seul qui soit viable – pour faire face aux déplacements internes de population. Au titre de cette approche, il a été demandé à toutes les organisations de contribuer, dans la limite de leurs moyens et en fonction de leur mandat et de leurs compétences, à la résolution des crises de déplacement interne sous la coordination du Coordonnateur des secours d'urgence au Siège et sous celle du Coordonnateur humanitaire sur le terrain.

Par la suite, l'approche concertée a fait l'objet d'une évaluation dans le cadre d'un processus plus large d'étude de la capacité d'intervention humanitaire commandé par le Coordonnateur des secours d'urgence à la fin de l'année 2004. L'étude a débouché sur une série d'initiatives de réforme humanitaire visant à garantir une action interorganisations plus prévisible, plus efficace et plus responsable au travers d'une amélioration des mécanismes d'intervention, de financement et de gestion. En conséquence, au mois de décembre 2005, les membres de l'IASC ont convenu d'instituer l'« approche de responsabilité modulaire » ou « approche modulaire », qui organise neuf domaines critiques de l'intervention humanitaire en une série de « modules » réunissant un large éventail d'acteurs (dont des ONG et des organisations intergouvernementales extérieures aux Nations Unies), placés sous la responsabilité d'un chef de file désigné pour chaque module. Dans ce système, l'UNHCR a accepté d'assumer le rôle de chef de file des modules chargés de la protection et des abris d'urgence, ainsi que de la coordination et de la gestion des camps dans les situations de déplacement interne provoquées par des conflits. Par le biais de cette nouvelle approche, l'UNHCR entend être un partenaire fiable et prévisible au sein d'un effort interorganisations concerté.

Les membres du CPI ont convenu de lancer « l'approche modulaire » en République démocratique du Congo (RDC), au Libéria, en Ouganda et en Somalie dans un premier temps. Près de quatre millions de déplacés internes, sur un total estimé à 24 millions de par le monde, se trouvent dans ces quatre pays. L'« approche modulaire » a également été appliquée à des crises majeures qui venaient d'éclater, par exemple au Liban où l'UNHCR a assumé la direction des modules protection et abris d'urgence, et à d'autres crises en cours depuis plus longtemps, comme en Côte d'Ivoire où le Haut Commissariat est responsable du module de protection, pour remédier à certaines défaillances de la réponse humanitaire. Bien que l'« approche modulaire » n'ait pas été officiellement adoptée dans toutes les situations de déplacement interne, un certain nombre d'équipes dans les pays s'organisent néanmoins autour de ces modules.

Progrès accomplis et projets pour 2007

L'« approche de responsabilité modulaire » a abouti à un certain nombre de réalisations, tant au niveau global que sur le terrain. Sur le plan global, les modules ont clarifié les domaines de responsabilité et de complémentarité et étudié les normes, ainsi que les capacités existantes. Ils s'attachent à présent à renforcer les capacités et la préparation aux situations d'urgence dans les principaux domaines où des lacunes ont été décelées, en planifiant un élargissement des compétences techniques, en élaborant des directives et des manuels, en créant des fichiers de personnel à disposition et des programmes de formation conjoints, et en constituant des stocks. Tout au long de l'année 2007, les administrateurs de l'UNHCR responsables des modules de protection, coordination et gestion des camps, et abris d'urgence continueront de perfectionner et de développer leurs outils et services.

L'UNHCR a en outre participé activement aux modules relèvement précoce et logistique, respectivement dirigés par le PNUD et le PAM. L'UNHCR dispose non seulement de compétences approfondies dans ces domaines, mais de plus, les activités menées au sein de ces deux modules sont essentielles pour remédier durablement à la situation des déplacés internes et pour leur offrir une assistance de la manière la plus rapide et fructueuse.

Le Haut Commissariat s'est employé à renforcer sa propre capacité opérationnelle tout au long du processus de réforme et entend poursuivre dans cette direction, en vue de procurer à son personnel les compétences, les ressources et les informations nécessaires pour s'acquitter avec efficacité de ses fonctions de chef de file. Ainsi, un fichier de collaborateurs qualifiés prêts au déploiement sera disponible en 2007 et des activités de formation, visant à doter le personnel de



Bon nombre d'enfants se sont enfuis avec leur famille dans les collines situées près d'Hera, à Timor-Leste, pour échapper aux violences qui ont éclaté en juin 2006. UNHCR / N. Ng

moyens plus solides pour assumer les responsabilités modulaires du Haut Commissariat ont été planifiées. L'UNHCR s'attache également à réexaminer et à consolider ses partenariats avec d'autres institutions onusiennes, avec des ONG et avec des organisations intergouvernementales afin de renforcer la collaboration existante.

Pour évaluer sa performance de manière plus systématique, le Haut Commissariat élabora des outils de mesure de performance, applicables au niveau global et à l'échelon des pays. Les leçons tirées quant au rôle accru de l'UNHCR dans les situations de déplacement interne ont fait l'objet d'un examen au milieu du mois d'octobre 2006. Les bonnes pratiques et les enseignements qui ont été dégagés à cette occasion seront intégrés à la vision stratégique et aux plans opérationnels de l'UNHCR en 2007.

Lors de la rédaction de cet Appel, des sites web étaient en cours d'élaboration pour tous les modules ; ils devraient être mis en service au début de l'année 2007 et viendront ainsi compléter d'autres sites consacrés aux déplacements internes de population. Outre les informations relatives aux modules, ces sites permettront de centraliser les outils, les directives opérationnelles et les procédures opérationnelles standard. Un CD-ROM contenant des ressources documentaires essentielles sur les modules protection, coordination et gestion des camps et abris d'urgence dans les opérations en faveur des déplacés internes a été réalisé au deuxième semestre 2006.

Module de protection

Pour assurer la protection des déplacés internes, il est nécessaire de traiter un certain nombre de problèmes particulièrement délicats, ayant trait aux droits de l'homme, notamment

la discrimination, les menaces contre la sécurité physique, la violence sexuelle et sexiste, les restrictions à la liberté de circulation et les déplacements forcés, la violation des droits fonciers, immobiliers et de propriété, l'impunité et l'accès à la justice, le manque de services essentiels et la perte des papiers d'identité. En outre, les déplacés internes sont souvent exposés aux dangers des mines terrestres. Les problèmes d'insécurité et les difficultés d'accès des organisations humanitaires peuvent limiter les possibilités d'intervention directe et empêcher l'évaluation des besoins initiaux. Il peut donc être difficile de rassembler des informations relatives au nombre de déplacés internes, à leurs besoins et aux risques qu'ils encourrent en matière de protection.

Le module de protection se révèle être l'un des modules principaux et même les équipes de pays qui n'ont pas recours à l'« approche modulaire », reconnaissant la nécessité de coordonner les activités et les stratégies de protection, ont formé des structures similaires.

Au niveau global, le Groupe de travail sur le module de protection s'est avéré être un forum des plus utiles pour échanger des informations, débattre des politiques, élaborer des instruments de protection et les harmoniser. Le Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC) et la Division de l'action interinstitutions en faveur des personnes déplacées, au sein de l'OCHA, s'emploient actuellement à élaborer et à tester un outil permettant d'établir le profil des populations déplacées à l'intérieur des territoires nationaux. Pour appuyer le perfectionnement des compétences et des connaissances et fournir des outils de protection indispensables au personnel sur le terrain, un manuel interorganisations sur la protection des déplacés internes a été élaboré. En cours d'achèvement à la fin de l'année 2006, le manuel devrait être lancé à titre expérimental au début de l'année 2007, cette initiative s'accompagnant d'ateliers de formation.

Le Groupe de travail chargé du module de protection au niveau global a appuyé les équipes en poste dans les pays pilotes en aidant à la formulation des stratégies et en déployant des effectifs dans les opérations sur le terrain, au travers du projet de Capacité de protection de réserve

(*ProCap*), du projet de surcapacité temporaire de déploiement *Surge* (géré par le Comité international de secours) et d'autres dispositifs de dotation en personnel. Si le mécanisme de dotation en effectifs *ProCap* procure un certain appui, il est toujours difficile d'identifier et de financer les

L' « approche modulaire » dans la pratique

En tant que responsable modulaire à l'échelon des pays, l'UNHCR s'est efforcé de réunir au sein des modules des acteurs humanitaires divers et notamment des ONG, pour entreprendre des évaluations conjointes et participatives, pour élaborer des stratégies et pour coordonner l'intervention nécessaire. Le Haut Commissariat participe en outre activement à d'autres modules et en assure même conjointement la présidence, comme dans le cas des modules spécifiquement créés pour traiter les questions de retour et de réintroduction.

Au **Libéria**, les modules que l'UNHCR a dirigés (abris d'urgence et articles non alimentaires, gestion et coordination des camps, protection) en collaboration avec ses partenaires opérationnels ont joué un rôle clé en facilitant la réintroduction de plus de 300 000 déplacés internes qui avaient regagné leur région d'origine. Suite à la restructuration du Groupe central de protection, le module de protection, composé de représentants d'un certain nombre d'organismes onusiens et non gouvernementaux, a élaboré et adopté un mécanisme commun de suivi de la protection, entrepris des évaluations conjointes et mis au point des plans stratégiques. Le module de gestion des camps met actuellement en œuvre une stratégie interorganisations de fermeture des sites, initiée par l'UNHCR. Cette stratégie est axée sur des activités destinées à assurer la prise en charge des problèmes juridiques, environnementaux ou autres résultant de la présence à long terme de camps de déplacés internes. Le Haut Commissariat prend également une part active au sous-module chargé des retours et de la réinstallation, qui a contribué à l'amélioration des conditions de vie dans les zones de retour grâce à l'exécution de projets de réintroduction communautaires et le rétablissement des services indispensables. L'UNHCR entretient des rapports de collaboration étroits avec l'UNICEF et l'OMS (chefs de file pour l'eau et l'assainissement, l'éducation et la santé), ainsi qu'avec les ministères compétents et les autorités locales, pour veiller à ce que les acteurs gouvernementaux et d'autres acteurs du développement prennent la relève et assurent la prestation de services essentiels.

En **Ouganda**, la stratégie de protection élaborée par le module protection est fondée sur le principe de la liberté de mouvement. Les efforts de plaidoyer conjointement déployés par les membres du module auprès du Gouvernement ont facilité le lancement d'une opération de retour volontaire des déplacés internes dans certaines régions. A ce jour, quelque 300 000 personnes sont rentrées et 200 000 autres devraient en faire de même avant la fin de l'année 2006. Le module a également entrepris des opérations conjointes d'évaluation et de planification stratégique. Le sous-module de gestion des camps, qui dépend du module de protection, s'attache actuellement à perfectionner une stratégie de coordination et de gestion des camps. L'UNHCR travaille également en étroite collaboration avec le PNUD au sein du module chargé des retours et du relèvement, qui a mené une série d'évaluations conjointes sur le relèvement précoce et identifié des programmes et des projets clés.

En **RDC**, où il dirige le module de protection avec la mission d'observation des Nations Unies, la MONUC, l'UNHCR a institué dix groupes de travail provinciaux sur la protection à travers le pays. S'il s'est dans un premier temps heurté à des difficultés pour gérer un groupe de divers acteurs dans le domaine de la protection, le module gagne à présent en crédibilité et en dynamisme et son action a déjà produit un impact positif sur les communautés déplacées à l'intérieur du pays. A l'issue d'une intervention du module de protection, l'Armée nationale congolaise a accepté de retirer de la province du Katanga une brigade accusée d'avoir perpétré des exactions à l'encontre de déplacés internes, se livrant à de graves violations des droits de l'homme. L'UNHCR assume la présidence du module chargé des retours, de la réintroduction et du relèvement précoce avec le PNUD. Jusqu'à présent, le Haut Commissariat a contribué aux travaux du module en recueillant des données, en réalisant des évaluations sur d'importantes régions de retour, en élaborant un plan de programmation conjointe au sein du module, en rédigeant un cadre national pour apporter des solutions au problème du déplacement et en dispensant une aide à la réintroduction initiale aux déplacés internes et aux réfugiés ayant regagné certaines provinces.

En **Somalie**, au sein du module de protection, l'UNHCR et ses partenaires humanitaires ont achevé la première phase d'une série d'opérations de profilage visant à mieux cerner les besoins des déplacés internes et les possibilités de remédier durablement à leur situation. En s'appuyant sur les informations fournies par un réseau d'acteurs essentiellement nationaux, le Haut Commissariat a également élaboré des cartes géographiques pour suivre les mouvements de population et faciliter ainsi les opérations d'alerte précoce et de planification stratégique du module. A Bossaso (« Puntland »), l'« approche modulaire » a permis de fournir rapidement des articles de secours à des communautés démunies et de construire des structures sanitaires dans des camps de déplacés internes.

niveaux adéquats d'effectifs de protection dans les situations d'urgence ; or il s'agit là, de l'avis des cadres en poste sur le terrain, du besoin le plus pressant et le plus crucial. La disponibilité de mécanismes de dotation en effectifs souples, permettant de nommer rapidement le personnel approprié, est en train de devenir un facteur clé dans le succès des opérations sur le terrain. Le Groupe de travail a également prodigué des conseils sur la formulation des stratégies de protection et organisé des consultations avec les équipes de pays au Libéria, en RDC, en Ouganda et au Liban.

En 2006, l'UNHCR a travaillé en étroite coopération avec l'OCHA, d'autres institutions des Nations Unies, le mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et d'importantes ONG menant une action de protection pour appuyer les opérations sur le terrain, tout en renforçant ses partenariats avec plusieurs agences. Le Haut Commissariat a en outre conclu un mémorandum d'accord avec le Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays afin de renforcer la collaboration sur les questions de déplacement interne.

L'UNHCR étudie également les éventuels effets d'un renforcement de son engagement auprès des déplacés internes sur la protection des réfugiés dans les opérations en cours et sur l'institution de l'asile. Il importera d'évaluer l'impact potentiel de cet engagement sur la protection des réfugiés pendant un certain laps de temps, afin de déceler les tendances et de cerner les liens entre ces deux domaines de responsabilités, et pour permettre des réponses efficaces face à d'éventuels effets négatifs, ainsi que l'élaboration de stratégies de réduction des risques. Il est encourageant d'observer que l'engagement de l'UNHCR dans des opérations en faveur de déplacés internes a déjà eu, dans plusieurs pays, des effets bénéfiques sur l'institution de l'asile et sur les opérations en faveur des réfugiés : cela a notamment été le cas au Liban où, du fait du resserrement de ses relations avec le Gouvernement, le Haut Commissariat a été en mesure de traiter des problèmes de réfugiés qui se posaient depuis longtemps.

Module de coordination et de gestion des camps

Au niveau global, la direction du module de coordination et de gestion des camps est conjointement assurée par l'UNHCR et l'OIM. Sur le terrain, l'UNHCR est responsable des déplacés internes dans les situations d'urgence provoquées par des conflits, tandis que l'OIM intervient dans les catastrophes naturelles. Lorsque les travaux sur les modules ont débuté, il n'y avait pas de réseau d'organisations établi et seuls quelques rares concepts et normes en matière de coordination et de gestion des camps avaient déjà fait l'objet d'un accord. L'une des tâches les plus importantes a donc consisté à clarifier ces concepts, à définir les responsabilités correspondantes et à les répartir au sein des modules et entre les modules.

Le module s'est fixé pour buts et objectifs d'établir des normes, de diffuser les concepts relatifs à la coordination et à la gestion des camps, et de doter les responsables et membres de modules de moyens plus solides pour les mettre en pratique.

Afin de doter le personnel humanitaire des capacités nécessaires pour coordonner et gérer les opérations dans les camps et de renforcer ces capacités, le module a organisé une série de sessions de formation à l'intention des collaborateurs des Nations Unies et de différentes ONG. Trois ateliers ont d'ores et déjà eu lieu en 2006. Animées avec le concours du Conseil norvégien pour les réfugiés, ces sessions permettront de former plus de 50 formateurs au sein d'institutions des Nations Unies, d'autres organisations internationales et d'ONG. Le module a également diffusé un CD-ROM, réunissant des directives et des ressources essentielles pour la gestion des camps, afin de faciliter l'action des organisations sur le terrain.

La coordination et la gestion des camps exigent également un appui en matière de technologies de l'information. L'UNHCR poursuivra ses travaux de cartographie numérique des camps et met actuellement au point un outil logiciel simple, permettant l'enregistrement et la présentation des données relatives à la protection et au bien-être des habitants des camps. Ces données peuvent être enregistrées dans les systèmes d'information gérés par les Centres d'information humanitaire de l'OCHA. Sur le terrain, l'UNHCR a animé des ateliers de gestion des informations opérationnelles à l'intention des organisations qui interviennent dans les camps de déplacés internes au nord de l'Ouganda et élaboré un système de suivi des populations en Somalie.

En 2007, le module global de coordination et de gestion des camps entend centrer, comme précédemment, ses activités sur la formation et l'appui à la gestion des informations.

Module des abris d'urgence

Le module chargé des abris d'urgence a associé un certain nombre d'ONG à ses activités et s'est assuré le concours du Conseil norvégien pour les réfugiés, de la Direction suisse du développement et de la coopération et de *RedR Australia*, qui se sont engagés à détacher des effectifs. Le module a également dressé une liste des outils d'évaluation, travaillé à la définition de normes et obtenu la collaboration d'UNOSAT, qui fournira des images satellite et des cartes géographiques lorsque le besoin s'en fera sentir. Depuis le mois de juin 2006, le Groupe de travail du module des abris d'urgence s'est employé à mettre au point un certain nombre d'outils et de documents d'orientation. Citons notamment les Principes directeurs pour les évaluations en situation d'urgence, qui ont été mis à l'essai lors de la crise au Liban, un document exhaustif sur les leçons tirées du tremblement de terre au Pakistan et un document sur les outils de suivi et de compte rendu, auquel le Groupe mettait la dernière main lorsque le présent Appel a été rédigé.

En 2007, le Groupe de travail prévoit de finaliser des critères d'intervention et une matrice sur la « meilleure réponse » dans différentes conditions climatiques et géographiques, de définir d'un commun accord des normes pour les abris d'urgence et les articles non alimentaires, d'appuyer le personnel de terrain par le biais du déploiement d'effectifs techniques, de mener des activités de formation et de constitution de capacités, et de dresser une liste d'articles non alimentaires pour la constitution de

stocks d'urgence, en vue de parvenir à un accord sur le partage des ressources et des stocks à des fins d'intervention rapide.

Enfin, l'UNHCR s'attache à renforcer sa capacité d'intervention en tant que chef de file en déployant des administrateurs techniques en Afrique ; ces administrateurs superviseront également les questions propres au module des abris d'urgence et pourront être déployés au besoin dans d'autres opérations.

Module de relèvement précoce

Assumant des responsabilités de chef de file dans les trois modules décrits précédemment, l'UNHCR contribue en outre activement à la mise en place et au développement du module de relèvement précoce, en attachant une importance particulière au sous-module de relèvement après les conflits. La participation à ce module donne à l'UNHCR une occasion unique de travailler avec d'autres institutions de l'ONU à la réduction du hiatus entre les secours et le développement, d'appuyer la consolidation du processus de retour et de réintégration des populations déplacées, d'engager les acteurs du développement dans la prise en charge des problèmes des populations affectées par des conflits et d'une manière générale, d'accroître la place réservée aux populations déplacées, et leurs actions, dans les activités de consolidation de la paix et de transition. La participation active du Haut Commissariat permet également d'assurer la cohérence entre d'une part les interventions et des plans stratégiques définis dans les trois modules dont il est responsable, et d'autre part les activités prévues dans la phase de relèvement précoce, et de veiller à la prise en compte des questions de protection et des problématiques interdisciplinaires dans la planification du relèvement précoce.

Le module de relèvement précoce a désigné le relèvement communautaire comme un secteur d'intervention prioritaire et identifié les ressources et les compétences nécessaires à son développement. Le module a également dressé l'inventaire des outils applicables aux activités de relèvement précoce et accueilli des réunions destinées à étudier les possibilités de mise en œuvre de l'approche relative aux moyens d'existence viables dans les contextes de relèvement précoce. En particulier, l'UNHCR travaille à une analyse relative aux conflits et aux déplacements, à la définition d'un cadre de programmation à des fins de relèvement précoce et à la mise au point de systèmes de gestion des informations pour le relèvement ; il appuie également l'élaboration d'un inventaire d'outils ayant trait au relèvement précoce et à la transition et étudie les contributions qui pourraient être apportées, dans le cadre des programmes de l'UNHCR, pour faciliter la réintégration des

déplacés internes et des réfugiés ayant regagné leur région d'origine dans certains pays pilotes.

En sus de sa participation aux processus modulaires, l'UNHCR a pris des mesures pour développer ses relations opérationnelles avec des partenaires comme le PNUD, l'OIT et la FAO, ceci afin de faciliter la transition entre les secours d'une part et le relèvement et le développement de l'autre.

Module logistique

Depuis que le module logistique, placé sous la responsabilité du PAM, a vu le jour, l'UNHCR participe et contribue activement à son développement. Le module logistique s'est fixé pour objectifs essentiels de constituer des fichiers d'agents prêts au déploiement d'urgence, de repérer les domaines qui demandent à être améliorés, de renforcer la capacité de préparation et d'intervention logistique, et de faciliter l'amélioration de la coordination interorganisations et de la mise en commun des ressources lorsque c'est possible. Le module logistique a élaboré son plan de travail en partant du principe que les membres des autres modules gèreraient leur propre logistique dans le cadre d'une approche de chaîne d'approvisionnement intégrée. Le chef de file du module fournit des services logistiques interorganisations en « dernier recours », lorsque les défis logistiques requièrent, du fait de leur ampleur, une capacité de déploiement de personnel de réserve, une coordination et une action interorganisations plus solides. Les efforts entrepris pour clarifier les attributions respectives du module logistique et du Centre logistique commun des Nations Unies, qui avait jusqu'alors servi de structure de coordination de la logistique dans les situations d'urgence complexes, devraient toucher à leur terme d'ici la fin de l'année 2006.

L'UNHCR prévoit de s'engager activement dans le module logistique en 2007. En sa qualité de chef de file, le PAM a créé une équipe interorganisations d'intervention logistique, dont les membres sont issus des différentes organisations et auprès de laquelle l'UNHCR détachera un de ses collaborateurs. Le Haut Commissariat entend mettre deux autres collaborateurs à disposition, en vue de leur déploiement rapide auprès du module logistique.

Compte tenu de ses responsabilités actuelles à l'égard des réfugiés, des nouvelles responsabilités qu'il assume auprès des déplacés internes en tant que chef de file de différents modules, et eu égard aux enseignements tirés des opérations au Liban, l'UNHCR prévoit de renforcer sa capacité logistique afin d'être un partenaire plus fiable lors de la fourniture d'abris, d'articles non alimentaires et d'autres articles de secours.