

Renforcement de la réponse aux situations d'urgence

Lors de sa prise de fonctions en 2005, le Haut Commissaire s'est engagé, de manière tout à fait essentielle, à veiller à ce que l'UNHCR soit à l'avenir mieux armé pour faire face aux situations d'urgence. En gardant ceci à l'esprit et en tirant les enseignements de l'expérience acquise lors de la crise au Kosovo et de la situation d'urgence provoquée par le tsunami, en 2006, l'UNHCR a élaboré un Plan d'action pour renforcer sa capacité de réponse aux situations d'urgence. Le plan intègre les responsabilités qui ont été confiées à l'UNHCR dans le cadre de l'initiative interorganisations de réforme humanitaire, notamment ses responsabilités à l'égard des déplacés internes. Par-dessus tout, le Plan vise à constituer une capacité d'intervention permanente et à la maintenir, de sorte que l'UNHCR soit en mesure de répondre, d'ici à la fin de l'année 2007, aux besoins de 500 000 individus lors de situations d'urgence touchant des réfugiés ou des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays à la suite d'un conflit.

Une intervention en cas d'urgence nécessite un engagement opérationnel, un personnel et des ressources susceptibles d'être déployés dans les plus brefs délais et une coordination efficace. Son succès dépend de la rapidité avec laquelle on parvient à mobiliser les personnes adéquates et les articles de secours nécessaires, de la qualité de la capacité de gestion et d'administration et de l'efficacité des procédures d'urgence. La détection des risques de crise, l'appréciation juste des enjeux et la planification sont des éléments clés des dispositifs d'intervention, qu'il importe de réactualiser constamment. Les activités de préparation et de réponse en cas d'urgence doivent permettre de venir en aide aussi bien aux réfugiés qu'aux déplacés internes.

Tout au long des années 2006 et 2007, l'UNHCR s'est employé à renforcer sa capacité de réponse en prenant de nombreuses mesures, portant sur la conclusion d'accords de réserve, la dotation en effectifs, la formation, l'entreposage, l'appui opérationnel et les procédures de financement et d'exécution en cas d'urgence. L'UNHCR a augmenté le volume de son stock central d'urgence afin de pouvoir répondre aux besoins de 500 000 bénéficiaires (à l'exception des tentes légères) et peut aujourd'hui faire appel à 300 agents prêts au déploiement. De nouveaux accords de réserve ont été conclus avec des partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux, afin de combler les lacunes décelées. La troisième édition du Manuel pour les situations d'urgence a été publiée en février 2007. De nouvelles directives sur les accords de réserve sont en cours de rédaction et devraient être achevées d'ici la fin de l'année.

À l'intérieur de l'Organisation, les liens et les communications entre le Service d'appui en cas d'urgence (ESS) et le Service de la gestion de l'approvisionnement (SMS) ont été renforcés par l'intégration de ce dernier dans la Division des services opérationnels. Tous les déploiements relevant d'accords de réserve sont désormais gérés par le Service d'appui en cas d'urgence, ce qui a permis de rationaliser les procédures et de réaliser des économies d'échelle. Un poste d'attaché de liaison a été créé afin de faciliter la concertation avec le Service de la gestion de l'approvisionnement, qui sera transféré au Centre de services de Budapest en 2008.

En 2007, l'UNHCR a déployé des équipes d'intervention d'urgence en Somalie, au Kenya, en Iraq, à Sri Lanka, en République arabe syrienne (Syrie) et en Jordanie. De janvier à septembre 2007, plus de 110 agents ont été déployés dans 22 pays. Les déploiements les plus importants visaient à faire face à la crise au Puntland (Somalie), à l'afflux de réfugiés somaliens et aux inondations à Dadaab (Kenya), à la recrudescence des déplacements de population à Sri Lanka et aux besoins de protection et d'enregistrement des Iraquiens exilés en Jordanie et en Syrie. Les différents membres des équipes d'intervention ont été déployés pendant 118 jours en moyenne, soit 12 976 jours au total.

En Somalie, les difficultés d'accès aux déplacés ont gravement entravé l'assistance. Des collaborateurs nationaux ont risqué leur vie pour que l'aide parvienne aux personnes les plus vulnérables. L'UNHCR a été en mesure de déployer des équipes à Galkayo et à Badoia pendant deux périodes de trois mois chacune. En revanche, l'insécurité qui sévissait à Mogadiscio et dans les alentours a empêché le Haut Commissariat de suivre de près la distribution des articles non alimentaires. En raison de la pauvreté généralisée et de l'absence de services, l'UNHCR a adopté une approche axée sur la collectivité pour prodiguer une aide aux déplacés internes et aux membres des communautés qui les accueillent, tous ayant été touchés par le conflit en cours.

Au cours des derniers mois de l'année 2006 et au début de l'année 2007, les camps de réfugiés situés à Dadaab (Kenya) ont connu plusieurs situations d'urgence, notamment l'afflux en masse de 34 000 réfugiés somaliens, de graves inondations qui ont fait fuir quelque 14 000 réfugiés et des épidémies de polio et de fièvre de la vallée du Rift. Tout au long de cette période, la présence de l'UNHCR à Dadaab a été renforcée par une équipe d'intervention d'urgence. L'équipe a offert un appui

opérationnel, facilitant l'accueil des nouveaux arrivants et l'octroi de l'aide qui leur était destinée. Elle a fourni un appui lors de l'intervention post-urgence, en mettant en place des structures et en prodiguant des conseils sur les procédures et les outils d'intervention en cas d'urgence. Elle a également soutenu les activités régulièrement exécutées sur le terrain au titre du programme en faveur des réfugiés.

Le Service a par ailleurs déployé un administrateur principal, spécialiste de la préparation aux situations d'urgence, à Bagdad, afin d'assurer la liaison entre la délégation de l'UNHCR pour l'Iraq, en poste à Amman, et les acteurs concernés dans la capitale iraquienne. La première mission, d'une durée de deux mois, a été jugée fructueuse et une seconde mission est en cours.

Pour amener la capacité d'intervention en cas d'urgence de l'UNHCR au niveau convenu – à savoir la capacité de répondre aux besoins de 500 000 personnes – les éléments suivants seront nécessaires :

- **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. En 2008, ainsi qu'en 2009, l'UNHCR organisera quatre ateliers sur la gestion des situations d'urgence. Les questions propres aux déplacés internes, notamment la réforme humanitaire et l'approche modulaire interorganisations, ont été intégrées aux ateliers. Le Service gèrera une liste de candidats présélectionnés pour les équipes d'intervention d'urgence, mobilisables sur le champ ; cette liste sera composée de 100 collaborateurs de l'UNHCR et de 30 agents issus d'organisations partenaires et d'institutions onusiennes. Avec les cadres supérieurs déployés par la Section de préparation et de réponse aux situations d'urgence, les membres de l'Équipe forment le principal dispositif d'intervention pendant la phase initiale des crises. En 2007, le Haut Commissariat a organisé deux cours dans le cadre du nouveau 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 les différents acteurs et de définir des pratiques optimales en matière de gestion et de direction des opérations d'urgence. L'UNHCR entend organiser des cours similaires, à raison de deux par an, en 2008 et en 2009. En outre, il se propose de renforcer les capacités de ses propres spécialistes techniques, de consolider les partenariats existants et d'en forger de nouveaux, et de revoir ses systèmes d'affectation interne afin d'accroître l'efficacité des déploiements de personnel régulier. Un fichier de collaborateurs expérimentés, qualifiés et disponibles est en cours de constitution pour le module global chargé des déplacements internes.

- **Le Centre d'urgence** : l'étroite collaboration entre le Siège et le Centre d'urgence du Japon demeurera l'un des objectifs centraux de la stratégie générale de formation aux opérations d'urgence en 2008. Le Centre d'urgence, service de formation et de renforcement des capacités pour l'Asie, a été créé par le Gouvernement japonais et l'UNHCR. La vocation principale du Centre est d'améliorer la préparation et la réponse aux situations d'urgence, ainsi que la gestion de la sécurité du personnel, en coopérant avec les services gouvernementaux compétents, des ONG et diverses institutions onusiennes dans la région Asie et Pacifique, et en renforçant leurs capacités opérationnelles. Les activités porteront notamment sur la formation aux évaluations participatives et s'attacheront en particulier à encourager la participation des femmes et des organisations menant des activités axées sur les besoins spécifiques des femmes et des enfants.

- **Articles non alimentaires et logistique** : l'UNHCR accroît actuellement le volume de ses stocks centraux de Dubaï et de Copenhague afin d'être en mesure de répondre aux besoins essentiels de 500 000 personnes en matière d'abris et d'articles domestiques de première nécessité. Un investissement considérable, de l'ordre de trois millions de dollars E.-U., sera nécessaire pour atteindre les quantités escomptées dans toutes les catégories d'articles. Certains éléments essentiels, notamment les nouvelles tentes légères, sont en nombre insuffisant. En ce qui concerne les articles d'appui aux opérations, les quantités escomptées ont été atteintes pour les véhicules légers, les générateurs et les entrepôts préfabriqués.

Soucieux d'éclairer les camps pour améliorer la sécurité des réfugiés et de préserver l'environnement, l'UNHCR intègre actuellement des lampes solaires à son stock d'urgence central. Des mécanismes de gestion améliorés seront mis en place afin de garantir l'utilisation efficace et le déploiement rapide des articles entreposés. Le Haut Commissariat cherchera à se procurer à l'extérieur de l'Organisation des capacités et des moyens de coordination supplémentaires pour les articles non alimentaires et la logistique, notamment des capacités régionales et nationales, des capacités non gouvernementales, et des capacités gouvernementales moyennant la signature d'accords de réserve avec les services de la protection civile de différents gouvernements. En 2007, l'UNHCR a conclu plusieurs accords de réserve afin de renforcer sa capacité de réponse aux situations d'urgence dans le secteur de la protection et dans des secteurs techniques. En 2008, le Haut Commissariat analysera les insuffisances décelées et étudiera les possibilités de compléter les partenariats et les accords de réserve existants.

- **Appui aux opérations** : le Haut Commissariat entend améliorer l'aménagement des bureaux et les conditions de logement du personnel afin de satisfaire aux normes



UNHCR/B. Baimon

Des articles de secours d'urgence ont été distribués par voie aérienne à Dadaab, Kenya, lors des inondations qui ont coupé les camps du reste du monde.

minimales désignées, lancer des kits d'informatique et de télécommunications préparamétrés et faciles à utiliser, en vue de leur déploiement immédiat auprès des équipes d'intervention d'urgence et fournir d'autres kits d'appui, selon les besoins. Les kits de terrain et les kits personnels ont été perfectionnés, moyennant l'ajout d'articles supplémentaires et d'articles de meilleure qualité. Les articles seront entreposés dans les stocks d'urgence centraux de Dubaï et de Copenhague, et à Genève.

- **Gestion et procédures d'urgence** : l'UNHCR renforcera les procédures d'urgence et la gestion interne des situations d'urgence en rassemblant toutes les procédures relatives à la gestion et aux opérations d'urgence dans un seul et même document. Des ateliers de formation aux urgences situationnelles sont organisés à l'intention des bureaux de l'UNHCR qui en font la demande.
- **Alerte précoce et préparation** : l'ESS a activement participé au sous-groupe de travail sur l'alerte et l'action rapides, constitué au sein du Comité permanent interorganisations (IASC). Le système d'alerte précoce de l'UNHCR, « Action Alert » a fourni des informations sur le niveau de préparation en cas de crise mais n'a pas été assez efficace pour déclencher des mesures préventives. Donnant suite aux commentaires des utilisateurs, le Haut

Commissariat a entrepris de réviser le système pour y inclure une classification par couleurs (rouge, orange, jaune, bleu) visant à activer une liste d'activités d'urgence, catégorie par catégorie ; il a également accepté de se conformer aux critères de l'IASC pour déterminer le niveau d'alerte (menaces contre la vie/les moyens d'existence, ampleur probable, imminence, mouvements de population probables, conséquences régionales et niveau de préparation). Afin d'impliquer plus systématiquement les cadres supérieurs dans les activités d'alerte précoce et de préparation, des sessions de détection des crises potentielles seront régulièrement organisées. En outre, l'ESS aide les bureaux extérieurs à mettre en place un dispositif local de préparation aux situations, concernant notamment l'élaboration de plans d'urgence.

- **Procédures de financement et de mise en œuvre** : l'UNHCR maintiendra une allocation dans la Réserve opérationnelle pour financer les activités d'urgence. Les procédures d'allocation des ressources pour l'urgence ont été révisées et simplifiées en 2007. En ce qui concerne l'allocation des ressources approuvées, le pouvoir de décision est désormais rapproché du lieu d'exécution : en vertu des nouvelles procédures, les délégués, les directeurs de bureaux et le Haut Commissaire assistant (Opérations) sont habilités à réallouer les ressources

financières et humaines approuvées pour faire face à l'évolution des besoins opérationnels. Les nouvelles procédures augmentent également la souplesse opérationnelle, en facilitant un accès direct à la Réserve opérationnelle en cas d'urgence et en rationalisant la prise de décisions sur l'emploi de la Réserve relatives aux « Activités nouvelles ou additionnelles – liées au mandat ». À compter de 2008, un montant initial de 10 millions de dollars E.-U. sera mis à disposition dans la Réserve opérationnelle pour les situations d'urgence.

- **Sécurité des bénéficiaires** : dans les situations d'urgence humanitaires, les interventions qui visent à garantir la protection physique et la sécurité des réfugiés, des déplacés internes, des rapatriés et des communautés locales comptent parmi les plus astreignantes, les plus difficiles et les plus indispensables. L'UNHCR doit être prêt, en toutes circonstances, à coopérer avec les entités qui ont la responsabilité et l'obligation légale d'assurer la sécurité des civils piégés dans des conflits armés. À cet effet, l'UNHCR a créé des postes d'attachés de liaison pour la sécurité des réfugiés pour l'opération au Tchad, qui en avait le plus grand besoin. Les efforts visant à

renforcer les capacités nationales de gestion des problèmes de sécurité en rapport avec les réfugiés et les rapatriés comprendront des activités de défense de la cause et des activités plus spécifiques dans les domaines de la lutte antimines, des armes de petit calibre et des armes légères, du désarmement, de la démobilisation et de la réinsertion, et de la coopération avec les forces militaires nationales et internationales. En 2008, le Haut Commissariat cherchera à développer sa coopération stratégique et opérationnelle avec le Département des opérations de maintien de la paix sur ces questions et attachera une attention particulière à la planification des missions intégrées des Nations Unies, ainsi qu'à sa participation à ces missions.

Grâce au renforcement de sa capacité d'intervention en cas d'urgence, l'UNHCR entend apporter une réponse professionnelle et prévisible aux crises touchant des réfugiés ou des déplacés internes. L'accent mis sur les partenariats et sur la collaboration interorganisations, ainsi que la mise en place de capacités suffisantes dans les trois modules placés sous la responsabilité de l'UNHCR, contribueront de manière conséquente au processus de réforme humanitaire.

L'atelier sur la gestion des situations d'urgence et les équipes d'intervention d'urgence

La formation aux situations d'urgence et le fichier d'agents prêts au déploiement de l'UNHCR sont les principales ressources du dispositif interne d'intervention en cas d'urgence.

Les membres des Équipes d'intervention d'urgence doivent se mettre au travail rapidement, souvent dans des situations extrêmement éprouvantes et chaotiques. C'est pourquoi, lorsqu'ils demandent à être inscrits sur la liste du personnel à disposition pour les interventions d'urgence, ils doivent, même s'ils sont déjà expérimentés, participer à l'atelier sur la gestion des situations d'urgence : dix jours de formation intensive à des disciplines pratiques, comme la conception et la gestion de camps, la direction et la coordination des modules, les télécommunications, la conduite de véhicules tout terrain et les premiers secours. Ils sont également formés à la gestion d'un vaste éventail de problèmes de sécurité, concernant notamment les relations avec les milices armées ou le comportement à adopter sous la menace d'un fusil, lors d'un enlèvement ou durant une prise d'otages.

Le stage, qui réunit 40 participants venus du monde entier, appartenant à l'UNHCR ou à d'autres

organisations, a lieu quatre fois par an. Lorsqu'ils l'achèvent, les participants sont prêts, physiquement et mentalement, à affronter quelques-unes des situations les plus pénibles et les plus difficiles au monde.

Au cours des deux dernières années, des équipes d'intervention ont été déployées dans plus de 20 situations d'urgence, notamment au Sud-Soudan, au Darfour, au Tchad oriental et méridional, au Pakistan, en République démocratique du Congo, à Timor-Leste, au Liban, en Syrie, en Jordanie et en Iraq ; et plus récemment, pour aider des dizaines de milliers de personnes nouvellement déplacées à Sri Lanka et des milliers de Somaliens, déplacés à l'intérieur de leur pays ou réfugiés en Éthiopie et au Kenya.

Un nouveau programme de contributions mensuelles, visant à appuyer les équipes d'intervention d'urgence et s'adressant aux particuliers a été lancé à la fin de l'année 2006 par Angelina Jolie, ambassadrice de bonne volonté de l'UNHCR. Voir à ce propos www.erteam.unhcr.org.