

PREPARATION ET REPONSE D'URGENCE

I. INTRODUCTION

1. La crise de réfugiés au Kosovo en 1999 a été d'une importance cruciale pour le HCR au plan de sa capacité de réponse d'urgence. Une évaluation indépendante de l'action de l'Organisation au cours de cette crise, mandatée par le Haut Commissaire, a été communiquée aux membres et observateurs du Comité permanent au début de l'an 2000¹, accompagnée des commentaires initiaux du HCR sur ce rapport (EC/50/SC/CRP.12).

2. Une note d'information (EC/50/SC/INF.1) a également été examinée lors de cette réunion sur la base d'une analyse interne déjà entamée par le HCR au tout début de la crise. Cette analyse s'efforçait d'identifier les mesures requises pour améliorer la capacité de réponse d'urgence du HCR au plan de la gestion d'urgence au Siège; capacité de gestion sur le terrain et disponibilité de l'équipement et des fournitures.

3. Les diverses recommandations contenues dans les deux documents ont ensuite fait l'objet d'une discussion plus approfondie avec la participation d'un grand nombre de fonctionnaires du HCR au Siège et sur le terrain et en consultation avec un large éventail d'acteurs humanitaires, y compris d'autres institutions des Nations Unies, des organisations non gouvernementales et des donateurs. Un plan d'action émanant de ces discussions a été communiqué en mai 2000 aux membres du Comité permanent.

4. A sa dix-neuvième réunion en septembre 2000, le Comité permanent a reçu une note d'information supplémentaire (EC/50/SC/INF.5) sur le suivi aux recommandations de l'évaluation au Kosovo. Le plan d'action a été annexé à cette note. Ce document de séance donne un aperçu des progrès accomplis à ce jour dans la mise en oeuvre du Plan d'action et décrit d'autres initiatives en cours pour accroître l'efficacité du HCR dans les situations d'urgence.

II. PLAN D'ACTION

5. Le Plan définit une série de mesures visant à promouvoir les politiques élaborées suite aux conclusions de l'évaluation au Kosovo et à d'autres opérations d'évaluation et garantir qu'elles se traduisent dans les faits. Il est axé sur les mesures concrètes à prendre pour combler les lacunes dans quatre domaines principaux :

- préparation ;
- réponse ;
- questions structurelles; et
- gestion après l'urgence.

¹ A. Suhrke et al, *The Kosovo refugee crisis : An independant evaluation of UNHCR's emergency preparedness and reponse*, February 2000, EPAU/2000/2001

A. Préparation

6. Les mesures visant à améliorer la préparation du HCR visent notamment à combler les lacunes dans les domaines des capacités du personnel d'urgence dans différents secteurs; des stocks disponibles d'articles de secours ; des possibilités de formation pour les partenaires extérieurs et la collaboration avec d'autres institutions moyennant l'échange de personnel et des déploiements conjoints.

Renforcement de la capacité en matière de dotation en personnel

7. Des progrès importants ont été accomplis dans le renforcement de la capacité en matière de dotation en personnel d'urgence. Depuis l'année dernière, des dispositifs stand-by supplémentaires ont été convenus avec des partenaires extérieurs afin de couvrir les besoins en effectifs. Ils comprennent des dispositifs visant à mobiliser les anciens fonctionnaires du HCR dans les catégories des administrateurs et des services généraux qui ont signé un contrat avec le Conseil norvégien pour les réfugiés et les Volontaires des Nations Unies respectivement. Des accords stand-by supplémentaires pour le personnel spécialisé en télécommunications ont été conclus avec *Telecom sans frontières*. Le HCR négocie actuellement des déploiements d'urgence conjoints avec des partenaires et d'autres institutions dont les membres du personnel ont des qualifications dans des secteurs tels que le personnel, la sécurité, l'administration et la chaîne d'approvisionnement. Un dispositif semblable a été mis au point avec l'UNIFEM pour un personnel expérimenté dans les questions relatives à l'appartenance sexuelle.

8. Afin de renforcer la capacité au niveau des cadres supérieurs, il existe désormais une réserve interne d'administrateurs principaux. Compte tenu de leurs responsabilités actuelles, les modalités visant à assurer leur disponibilité aux fins d'urgence devront être réexaminées.

Disponibilité de fournitures essentielles

9. Les accords stand-by et l'appui gouvernemental ne se limitent pas aux dotations en personnel. L'achat et le stockage de 30 ensembles standard de technologie de l'information et d'équipement des télécommunications pour toutes les zones à risque est un objectif clé. Ces équipements sont fournis sous forme de nécessaires existant en trois tailles, soit pour une antenne, un bureau extérieur et une petite sous-délégation. Un conteneur équipé pour fonctionner comme base de radio sera disponible au début de 2001. Des contraintes financières retardent la préparation de ces nécessaires pour les régions isolées car tous les articles n'ont pas pu être achetés. L'urgence d'un système adéquat de télécommunications, particulièrement dans les zones de conflit, n'est pas remise en question compte tenu de son importance pour la sécurité des réfugiés et du personnel. Le personnel des télécommunications ayant les compétences requises est désormais déployé systématiquement avec les équipes d'urgence afin d'installer plus rapidement les systèmes de technologie de l'information et des télécommunications comme cela s'est produit dans les situations d'urgence récentes, notamment dans la Corne de l'Afrique et en Guinée.

10. D'autres mesures prévues dans le Plan d'action consistent à établir des contrats avec les sociétés commerciales et non commerciales pour constituer des stocks et rationaliser la gestion des fournitures du HCR en vue d'accélérer la livraison dans les situations d'urgence. De nouveaux accords-cadres régionaux pour les ensembles de logement constituent l'une des priorités et un accord devrait bientôt être signé avec la Direction norvégienne de la défense civile et de la planification d'urgence. Cet accord couvre également la fourniture de personnel d'appui pour instituer et gérer des nécessaires de logement et de bureau norvégiens.

11. Des accords sont également en cours de négociation avec des gouvernements et des institutions des Nations Unies qui ont des stocks de fournitures essentielles et qui veulent bien que le HCR puisse y avoir accès. Ils incluent des contacts avec le PAM pour partager des entrepôts, la manutention et le transport des articles depuis les principaux entrepôts d'urgence du PAM à Brindisi en Italie. Le stock central du HCR à Copenhague cible 250 000 personnes contre 200 000 l'année dernière. Les procédures de mobilisation des stocks sont désormais simplifiées et les accords-cadres sont en place pour acheter des tentes et des camions. Toutefois, des nécessaires d'hivernage et des trousseaux de sécurité doivent encore être développés et achetés.

Amélioration et diffusion du matériel de formation et de référence

12. Dès mars 2001, trois ateliers de gestion d'urgence se tiendront chaque année afin d'accroître la capacité des fichiers internes et externes. Cette initiative est appuyée par les gouvernements norvégien, suédois, danois, français (région Rhône-Alpes), suisse, allemand et espagnol qui organisent une formation à la gestion des situations d'urgence. Cette formation a été revue pour inclure la constitution d'équipes interinstitutions et pour compléter la capacité des fichiers. Un objectif semblable est poursuivi avec le programme de formation à la gestion des situations d'urgence qui inclut les partenaires du HCR. Les bureaux du HCR en Asie et en Afrique où ce programme est mis en oeuvre ont accru la participation du personnel interagences en ciblant le personnel dans les zones à haut risque. Cette réserve de personnel qualifié bien qu'elle ne figure pas dans un fichier contribuera à la réponse d'urgence dans la région. Le centre de formation régional d'urgence en Asie, financé par le Japon, compte désormais davantage de partenaires et les institutions des Nations Unies participent à la formation d'urgence. Les participants extérieurs au HCR représentent aujourd'hui entre un tiers et deux tiers du nombre total de personnes formées à la gestion d'urgence. Ces différentes mesures ont pour but d'apporter des améliorations à long terme : une approche structurée en matière de formation et d'apprentissage ; l'engagement systématique de ressources ; la cohérence au niveau de la formation et la mise en oeuvre de normes communes de formation aux niveaux central et décentralisé.

13. Un certain nombre de manuels, de catalogues et de matériel pour les autodidactes ont été produits ou mis à jour. Un programme d'éducation à distance, élaboré conjointement par le HCR et l'Université du Wisconsin à Madison, a été lancé en août 2000 et on a compté 125 participants du HCR et d'autres institutions à son projet-pilote. Les conclusions de l'évaluation du programme seront publiées au cours du premier trimestre de 2001. Le *Catalogue of Emergency Response Tools* fournissant une liste des ressources disponibles en cas d'urgence a été actualisé. Des versions française, russe et japonaise du manuel des situations d'urgence sont déjà disponibles ou vont l'être prochainement. Un catalogue a également été préparé à usage interne sur les unités disponibles en matière d'équipement de bureau et de logement dans les situations d'urgence.

Développer l'alerte précoce et la planification pour imprévus

14. Dans un effort pour instituer un système dynamique d'alerte précoce comportant des liens avec les institutions spécialisées et la communauté humanitaire, le HCR a poursuivi son étude et son évaluation des conflits potentiels. Les conclusions sont régulièrement mises à jour et systématiquement analysées par des cadres supérieurs. Cet aperçu global des points problématiques inclut l'identification de zones à risque et les mesures de préparation requises dans ce que l'on considère souvent comme un environnement en évolution rapide. L'analyse de scénarios fait également partie de la planification interinstitutions pour imprévus effectuée dans toutes les zones à haut risque. Le HCR est en étroite relation avec l'équipe cadre des Nations Unies à New York.² Des institutions extérieures sont mandatées pour rédiger des documents analytiques

² Présidée par le Département des affaires politiques avec la participation des institutions humanitaires et de développement.

sur les régions à risque. Afin d'améliorer la qualité de l'analyse de l'alerte précoce pour les zones à haut risque, le HCR étudiera comment renforcer les liens avec les institutions spécialisées (telles que les groupes de promotion et les instituts de recherche). Des cellules de préparation à la crise ont également été établies pour renforcer la préparation lorsque l'on anticipe une détérioration de la situation engendrée par la violence (comme en République démocratique du Congo et en Guinée).

15. L'analyse des risques est comprise dans les plans interinstitutions pour imprévus préparés conjointement avec le PAM, l'OCHA et d'autres partenaires dans des régions présentant un risque de crise. Des ateliers de formation d'urgence et de planification pour imprévus ont été organisés tout au long de 2000 : 11 en Europe, 16 en Afrique, 3 en Asie et dans le Pacifique, 3 dans la région CASWANAME et 2 dans les Amériques et ont suscité la participation active de personnel travaillant en permanence dans les situations d'urgence.

B. Réponse

16. Les mesures suivantes sont envisagées afin de définir plus clairement les voies hiérarchiques, la répartition des responsabilités et l'échange d'information dans une situation d'urgence :

- la mise à l'épreuve de nouveaux modèles de gestion des opérations d'urgence afin de garantir une prise de décision systématique par les cadres supérieurs sur le terrain et au Siège ;
- le développement de procédures standard pour veiller à la cohérence des décisions de gestion et de l'appui du Siège au terrain ;
- l'établissement d'équipes de crise au Siège et sur le terrain. Ces équipes de crise déploient actuellement des efforts pour analyser, planifier et redéployer les ressources en personnel, les fonds, le matériel, l'équipement dans la région afin d'assurer une réponse rapide et efficace à une situation d'urgence en évolution ;
- la rationalisation des procédures d'urgence qui sont déclenchées dès qu'une situation d'urgence est déclarée ;
- l'examen de l'application de la chaîne d'approvisionnement intégrée par un groupe de travail composé de personnel et de partenaires du HCR ; et
- l'examen des mémorandum d'accord existants avec d'autres partenaires pour déterminer si des amendements ou des adjonctions sont requis.

17. L'établissement de 15 fichiers internes et externes multidisciplinaires a déjà renforcé la capacité du HCR à faire face aux situations d'urgence. Cette capacité a permis au HCR de déployer 115 personnes lors de crises en 2000 dans les régions suivantes : nord du Caucase, ouest de la Zambie, Namibie, Botswana, Angola, Soudan, Erythrée, Yémen,, Djibouti, Tchad, République démocratique du Congo, République du Congo, Guinée, Sierra Leone, Indonésie, Timor et Sri Lanka. La plupart de ces déploiements concernent des situations d'urgence à petite ou moyenne échelle ou des situations d'urgence chroniques plutôt que des crises très graves et très visibles. Elles constituent néanmoins un test utile de l'efficacité des mesures susmentionnées.

C. Questions structurelles

18. Ces questions concernent essentiellement les structures de dotation en personnel d'urgence interne. Le plan d'action inclut un certain nombre de mesures visant à définir et renforcer l'apport de ressources critiques dans une situation d'urgence. Ces derniers mois, le détachement rapide de personnel dans des opérations en Guinée, en Zambie et en République démocratique du Congo,

particulièrement au niveau des cadres moyens, a été réalisé par l'intermédiaire d'un déploiement directif volontaire et s'est révélé déterminant pour la gestion efficace de la situation d'urgence. Toutefois, l'accroissement de personnel d'urgence permanent prévu dans le Plan a été différé en raison de contraintes financières. La nécessité de postes d'urgence additionnels reste pressante. La politique consistant à déployer du personnel en attente de réaffectation et les procédures relatives aux postes d'urgence sont encore en cours d'examen. Les procédures de recrutement extérieur accélérées n'ont pas été activées en raison des restrictions actuelles. Les partenariats avec les ONG, particulièrement celles qui sont partenaires dans les situations d'urgence (PARINEM) seront renforcés. Des accords stand-by couvrant la fourniture de logements et de matériel de bureau incluent des dispositions en matière de dotation en personnel telles que la fourniture de gestionnaires de camps de base et de personnel ayant acquis des compétences dans la construction et l'installation de services de base.

D. Gestion post-urgence

19. Des mesures sont en cours pour renforcer l'apprentissage institutionnel en intégrant les conclusions de l'évaluation dans le cadre de la gestion post-urgence. Elles incluent une évaluation en temps réel au cours de la crise entre l'Erythrée et le Soudan pendant l'été 2000. Cette évaluation a permis au HCR de réagir immédiatement afin de réviser ses politiques et de mettre en oeuvre les politiques nécessaires plutôt que d'attendre l'évaluation post-urgence. Cette action immédiate réduit également le risque de problèmes similaires dans des situations d'urgence futures. Des structures ont également été mises en place pour recenser et diffuser, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, les conclusions pertinentes d'autres rapports d'évaluation. Les leçons apprises sont intégrées dans les ateliers de gestion des situations d'urgence. L'inclusion des meilleures pratiques dans les manuels et principes directeurs est en cours mais il reste encore beaucoup à faire et de façon plus systématique. On espère aussi évaluer ultérieurement l'impact final des évaluations en temps réel.

III. AUTRES INITIATIVES

20. Ce chapitre décrit les initiatives plus spécifiquement liées au Service d'urgence et de sécurité, récemment créé, sur lequel des détails sont fournis dans le document EC/51/SC/CRP.8. Un aspect important de ce nouveau service concerne l'inclusion du rôle de liaison militaire. Ce développement reflète l'appui militaire croissant qui a caractérisé les situations d'urgence récentes à grande échelle. L'établissement de partenariats, particulièrement les militaires qui peuvent fournir une assistance cruciale dans les situations d'urgence, incombera à un cadre supérieur qui vient d'être nommé. Ce service étudie actuellement avec les gouvernements intéressés la possibilité du placement à court terme, et sur une base de roulement, de personnel militaire au HCR. Ce dispositif encouragerait des liens plus étroits et une meilleure compréhension des rôles et fonctions respectifs dans une opération d'urgence. Les activités de liaison impliqueront le développement d'initiatives de préparation et de réponse qui doivent inclure, mais sans pour autant s'y limiter, une formation, un appui technique, la sécurité, l'appui logistique, la fourniture d'articles de secours, la gestion de personnel, l'information et la coordination civile et militaire dans les situations d'urgence. Sous l'angle des forces militaires, la liaison avec le HCR fournira une occasion d'établir des liens plus étroits avec les acteurs humanitaires pour acquérir une expérience sur la planification des opérations humanitaires et mieux faire comprendre leur rôle dans les opérations humanitaires.

21. Une autre dimension importante du travail du Service concerne la coordination avec les partenaires du HCR, les gouvernements et les partenaires non gouvernementaux. C'est devenu critique dans le nouvel environnement où un nombre accru d'acteurs va probablement intervenir. Cette coordination permettra une plus grande prévisibilité de la façon dont le HCR collabore avec d'autres acteurs et renforcera la complémentarité des services requis pour organiser une réponse d'urgence efficace. Dans le cadre de cet effort, le HCR étudiera les possibilités de déploiement

conjoint avec d'autres institutions, y compris le personnel d'agences ne participant pas traditionnellement aux opérations du HCR. Parmi les autres options de collaboration, on peut citer la négociation d'accords stand-by conjoints avec les Nations Unies et les gouvernements, la formation interinstitutions et la liaison systématique avec les forces militaires.

IV. CONCLUSION

22. Comme le décrit ce document, des progrès ont été accomplis dans la mise en oeuvre des mesures énumérées dans le plan d'action. Il reste encore beaucoup à faire. Les contraintes financières et les ressources en personnel limitées comptent parmi les facteurs qui ont limité les progrès à ce jour, problème auquel il faudra trouver une réponse.

23. Les mesures prises accordent la plus haute priorité aux recommandations exprimées par le Comité permanent à sa dix-septième réunion³, tant au plan des mesures visant à améliorer sa capacité de planification stratégique pour mobiliser des ressources extérieures que pour les questions de coordination. Le HCR tiendra le Comité permanent informé de l'évolution de la situation dans la mise en oeuvre du plan d'action et se réjouit de l'appui constant et sans faille du Comité dans ses importants travaux.

³ EC/50/SC/CRP.13