

PREPARATION ET REPONSE D'URGENCE DU HCR EN 2007 ET 2008

1. Ce document examine les mesures prises par le HCR pour accroître son aptitude à faire face de façon adéquate aux situations d'urgence en 2007 et au cours des huit premiers mois de 2008. Il couvre les partenariats, la dotation en personnel interne et externe, la formation et l'entreposage stratégique d'articles de secours.

2. Tout au long de 2007 et en 2008, le HCR a poursuivi ses efforts afin de renforcer sa capacité de préparation d'urgence par le biais de partenariats de réserve, de dotations en personnel, de formations, de stockages d'urgence, d'appui aux opérations et de procédures de financement et d'exécution d'urgence. Le personnel prêt à intervenir et l'entreposage central d'urgence ont été accrus. De nouveaux partenariats d'urgence auxiliaires ont été signés avec les partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux afin de compléter la capacité existante et combler les lacunes identifiées. En 2007, la version anglaise du *Manuel des situations d'urgence* a été actualisée et publiée et le *Guide to UNHCR's emergency standby partners and external deployment arrangements* a été achevé et publié. Les paragraphes qui suivent donnent un aperçu des efforts déployés par le HCR pour accroître sa réponse d'urgence.

A. Capacité de réserve liée aux partenaires d'urgence

3. Le HCR s'engage à développer sa capacité de faire face aux situations d'urgence complexes, y compris aux situations concernant les déplacés internes et exceptionnellement – mais de plus en plus – les catastrophes naturelles moyennant le renouvellement et la révision des accords auxiliaires existants en matière d'urgence et le développement de nouvelles capacités de réserve.

4. En accord avec ses partenaires¹, le HCR a renforcé les accords liés au recrutement, à l'élargissement des qualifications sur les fichiers et au déploiement. Il a également passé en revue tous les accords techniques auxiliaires actuels² et commencé de se doter d'une capacité interne additionnelle en matière d'expertise technique, en particulier dans les domaines de la coordination des abris et des camps, de l'eau, de l'assainissement et de la santé. Un mémorandum d'accord a été signé avec le Gouvernement français concernant les communications par satellite.

¹ Les partenaires de réserve actuels sont : Conseils norvégien et danois pour les réfugiés, Agence de services de secours suédois, Agence suisse de développement et de coopération, Ministère de la Fédération russe pour la défense civile (EMERCOM), Direction pour la protection civile et la planification d'urgence de Norvège, AUSTCARE, Volontaires des Nations Unies et OXFAM.

² Des accords techniques ont été révisés avec Save the Children Norvège et Suède, RedR Australie et le Centre de lutte et de prévention contre les maladies.

5. Six nouveaux accords ont été conclus et 63 pour cent des déploiements ont été réalisés sur la base d'accords de réserve en 2007.

6. En 2008, deux nouveaux accords ont été signés, avec CANADEM et l'Unité de réponse islandaise en cas de crise, et un troisième doit être achevé avec l'Organisation non gouvernementale (ONG) irlandaise GOAL. En 2008, 65 pour cent des déploiements gérés par la Section de préparation et de réponse d'urgence (EPRS) l'ont été par le biais de partenaires de réserve.

7. Moyennant ces accords révisés supplémentaires, le HCR et ses partenaires sont mieux placés pour répondre à la protection d'urgence, aux questions de coordination et techniques dans les crises de réfugiés et de déplacés internes causées par un conflit. Malgré des progrès importants, de nouveaux efforts sont nécessaires pour déployer davantage de personnel francophone et arabophone et élargir l'éventail des profils techniques.

B. Capacité et déploiement de personnel d'urgence

8. Le HCR continue d'améliorer son approche à trois volets adoptée en 2007 pour faire face aux besoins de ressources humaines en cas de crise. Au titre de chaque volet, des mesures ont été prises pour renforcer la capacité de réponse d'urgence du HCR.

9. Le premier volet concerne la capacité de préparation et de réponse d'urgence permanente au Siège. Le deuxième volet implique plus de 100 agents sélectionnés par les bureaux du HCR dans le monde et inscrits sur les fichiers des équipes de réponse d'urgence. Le troisième volet comprend une capacité de réserve extérieure, composée de plusieurs centaines d'agents venant essentiellement des ONG, prêts à être déployés dans une situation d'urgence en compagnie d'agents du HCR. La capacité conjuguée des trois volets permet au HCR de mobiliser plus de 300 agents formés pour des déploiements d'urgence dans un délai de 72 heures. Dans la plupart des situations, cela devrait suffire pour assurer une réponse d'urgence au cours des six premiers mois d'un déplacement touchant 500 personnes.

10. Au total, quelque 200 agents d'urgence ont été déployés dans des opérations concernant 40 pays³ au cours des huit premiers mois de 2008 par rapport aux 197 déploiements au cours de toute l'année 2007. Concernant les profils, le personnel de protection reste le personnel le plus fréquemment requis (57 agents), suivi par le personnel technique (28), les administrateurs chargés de l'approvisionnement (26), les agents de terrain (14), les chefs de module (12), les chefs d'équipe (10), les services communautaires/liés au genre (9), les ressources humaines/financières/administratives (9), éducation (7), programmes (6), relations extérieures/établissement de rapports (6).

³ Un appui d'urgence a été fourni en Afghanistan, Afrique du Sud, Algérie, Arménie, Azerbaïdjan, Bangladesh, Bosnie-Herzégovine, Botswana, Cameroun, Colombie, Djibouti, Ethiopie, Erythrée, Fédération de Russie, Géorgie, Hongrie, Iraq, Israël, Jamahiriya arabe lybienne, Jordanie, Kenya, Liban, Libéria, Mozambique, Myanmar, Népal, Ouganda, Pakistan, République arabe syrienne, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République islamique d'Iran, République-Unie de Tanzanie, Serbie, Somalie, Soudan, Sri Lanka, Tchad, Yémen et Zambie.

11. La durée moyenne du déploiement en 2007 a été de 108 jours pour un total de 21 257 journées-travail additionnelles pour les opérations conduites par l'EPRS ; de janvier à juillet 2008, la durée moyenne d'une mission a été de 110 jours et le système de réponse d'urgence du HCR a représenté 20 698 journées-travail supplémentaires pour les opérations.

12. Il est resté très difficile d'organiser une transition sans heurts entre les déploiements d'urgence et les affectations permanentes. Une version améliorée du système d'affectation rapide a été introduite à titre expérimental dans le cadre de l'Opération pour l'Iraq et devrait accélérer de façon substantielle la procédure de nomination.

C. Capacité de dotation en personnel supplémentaire : Volontaire des Nations Unies (VNU)

13. Il est toujours difficile d'affecter un personnel suffisant à l'endroit nécessaire. Les responsabilités évolutives de l'Organisation nécessitent un examen constant des profils et des aptitudes du personnel. En conséquence, le recours aux Volontaires des Nations Unies par le HCR s'est accéléré sans cesse ces dernières années et les VNU représentent aujourd'hui les effectifs supplémentaires les plus importants de l'Organisation. En 2007, 925 VNU ont été déployés, soit plus de 14 pour cent de l'ensemble du personnel du HCR sur le terrain. Ils ont été engagés dans 71 opérations de terrain et les dépenses en 2007 se sont élevées à environ 24 millions de dollars E.-U.

14. En tant qu'effectifs supplémentaires, les VNU sont devenus indispensables pour la conduite des activités du HCR. Environ 65 pour cent des VNU déployés dans les opérations en 2007 ont été engagés dans des fonctions liées à la protection (y compris le terrain, l'enregistrement et le suivi) et la plupart des personnels techniques du HCR sur le terrain sont des VNU. Le HCR supervise et coordonne l'engagement des VNU dans toutes les opérations de terrain, conformément aux principes et aux mandats des deux organisations. Les déploiements cohérents et stratégiques des VNU se sont révélés un atout précieux.

D. Articles de secours d'urgence

15. L'Entrepôt central d'urgence d'articles non alimentaires, qui a pour but de couvrir les besoins d'urgence de 500 000 bénéficiaires et de tentes pour 250 000, est situé à Dubaï et à Copenhague. Le HCR a reçu un montant supplémentaire de 5,2 millions de dollars E.-U. à la fin de 2007 pour porter la population cible jusqu'à 500 000 bénéficiaires. En janvier 2008, les quantités cibles ont été atteintes pour la totalité des articles, c'est-à-dire bâches plastiques, ustensiles de cuisine, entrepôts préfabriqués, moustiquaires, jerricanes, seaux, couvertures et générateurs, un léger déficit étant enregistré concernant les tentes d'urgence ultra légères.

16. Le HCR encourage l'interopérationalité des stocks d'articles non alimentaires et des articles d'urgence avec les partenaires clés, y compris les institutions des Nations Unies, les gouvernements donateurs, les ONG et le mouvement de la Croix rouge ainsi que l'harmonisation des normes, spécifications et modalités d'échange. Le module d'abris global a été utile dans la réalisation de cet objectif. Des accords cadre avec les fournisseurs d'articles de secours d'urgence ont été signés pour répondre aux besoins de crises dépassant les 500 000 bénéficiaires ainsi que pour réapprovisionner le stock d'urgence rapidement. En outre, des stocks régionaux/pour imprévus ont été passés en revue en vue d'une fusion avec le stock d'urgence.

17. Les articles non alimentaires pour 50 000 bénéficiaires ont été stockés à Durban (Afrique du Sud) dans le cadre de la planification d'urgence pour un exode éventuel du Zimbabwe vers les pays voisins en prévision des élections. L'acheminement par voie maritime en lieu et place du transport aérien vers la région où ils pourraient être nécessaires a permis de réaliser des économies substantielles et les articles non alimentaires d'urgence ont pu arriver à destination en quelques jours. Quelque 15 000 tentes légères ont été envoyées en Chine suite au tremblement de terre de mai.

18. Les principales interventions humanitaires de 2008, motivées par la violence post-électorale au Kenya, le cyclone au Myanmar et le tremblement de terre en Chine, ont considérablement réduit les stocks d'articles non alimentaires tout comme les livraisons faites au Cameroun, en Ethiopie et en Afrique australe. En outre, des véhicules blindés ont été fournis en Afghanistan pour améliorer la sécurité du personnel et des camions ont été acheminés vers le Zimbabwe et le Mozambique.

19. Toutefois, dans toute la mesure du possible, les stocks ont été maintenus à près de 500 000 unités pour les couvertures, les jerricanes, les moustiquaires, les ustensiles de cuisine et les seaux. Les tentes et les bâches plastiques ont été les articles acheminés le plus rapidement, particulièrement pour les catastrophes naturelles. Dans la mesure où le réapprovisionnement a été lent en raison de facteurs échappant au contrôle du HCR, une augmentation de 1,4 million de dollars E.-U. a dû être demandée pour couvrir le réapprovisionnement des stocks au niveau requis.

E. Technologie d'information et de communication d'urgence

20. Un appui technique à l'information et aux communications d'urgence a été fourni durant toutes les grandes crises. Un équipement léger (ordinateurs portables, téléphones mobiles, modems de données et GPS) a été prêté afin d'appuyer le déploiement du personnel d'urgence.

21. Le nouveau dispositif d'appui technique d'urgence basé au centre d'entrepôt de Dubaï ainsi que sur les plateformes de Nairobi et Dakar a été utilisé pour les déploiements majeurs, ce qui a réduit le besoin de partenaires extérieurs et ce qui a permis d'améliorer la réponse.

22. Au niveau des télécommunications d'urgence, le HCR a facilité l'élaboration d'un module de services des télécommunications sur la base d'une approche conjointe où tous les partenaires de modules ont pu fournir tout ou partie des services de télécommunications. L'objectif à long terme de cette approche est de constituer une capacité locale par le biais d'initiatives plus déterminantes en matière de préparation et d'autonomisation de l'ensemble des membres, permettant à des institutions locales de gérer des situations d'urgence sans intervention extérieure.

23. En 2007, compte tenu du succès de la mise en œuvre de l'appui et de l'infrastructure des télécommunications, le HCR a été désigné comme institution chargée de la coordination des télécommunications au niveau interinstitutionnel et dirige désormais les efforts modulaires au Tchad en fournissant des services d'information et de télécommunications à l'ensemble des ONG et des partenaires d'exécution.

F. Procédures financières d'urgence :
accès à la Réserve des opérations pour les situations d'urgence

24. Les crises de grande ampleur et évolutives nécessitent une capacité de mobilisation financière importante pour veiller à ce que les équipes d'urgence puissent être dépêchées dans les 72 heures et pour procéder à un achat initial d'articles de secours d'urgence et d'équipements d'appui opérationnel. Au titre du cadre révisé d'allocation et de gestion des ressources du HCR, à compter du 1^{er} janvier 2008, un montant de 10 millions de dollars E.-U. est débloqué initialement pour les crises par prélèvement sur la Réserve des opérations. Alors que le pouvoir d'allouer des fonds pour des crises mineures appartient toujours aux directeurs des bureaux régionaux, les montants allant jusqu'à 1 million de dollars sont autorisés par le Directeur des services opérationnels et ceux jusqu'à 10 millions de dollars E.-U. doivent être visés par le Haut Commissaire assistant chargé des opérations. Moyennant cet accès rapide et efficace à la Réserve des opérations, le cadre révisé d'allocation de ressources facilite considérablement la mobilisation des déploiements et la réponse en cas de situations d'urgence.

25. Ce mécanisme a été adopté avec succès en 2008 dans les opérations au Cameroun, au Kenya, au Myanmar et en Afrique australe. Néanmoins le financement initial de missions et certains coûts liés aux ponts aériens et à la livraison d'articles non alimentaires a été couvert par l'EPRS outre le financement prélevé sur la Réserve des opérations moyennant un remboursement dès la réception des contributions volontaires en réponse aux appels lancés dans chacun des cas.

G. Formation et création de capacités en matière de gestion d'urgence

26. Dans le cadre des activités de préparation d'urgence, le HCR déploie beaucoup d'efforts en matière de formation, tant pour créer une capacité institutionnelle que pour renforcer la préparation et la réponse aux situations d'urgence. Les stages de formation sont actualisés moyennant les tout derniers développements, les meilleures pratiques et les leçons tirées de déploiements passés. Voici les trois ateliers les plus importants :

a) *L'Atelier sur la gestion des situations d'urgence* se propose de préparer les membres d'une équipe d'urgence du HCR au déploiement dans des opérations d'urgence. Cet atelier a une vocation de terrain, pratique et encourage une participation active. Tous les efforts sont faits pour créer l'atmosphère d'un déploiement réel. L'accent est mis sur l'échange d'expériences, y compris les instruments et les solutions pratiques plutôt que l'acquisition de savoirs théoriques. Parmi les principaux sujets abordés, il convient de citer la création d'un esprit d'équipe, la planification d'opérations, l'élaboration de systèmes et de procédures, le travail avec des partenaires, la négociation, la sécurité, la coordination et la gestion, les télécommunications, les besoins initiaux en termes d'évaluation et de protection. En 2007, 4 ateliers se sont tenus, chacun réunissant 40 participants dont 25 membres des équipes d'urgence du HCR. Les agents des partenaires de réserve et opérationnels se sont vu offrir jusqu'à 15 place dans ces ateliers. A la mi-2008, deux ateliers s'étaient déjà tenus avec succès, le troisième devant avoir lieu à la mi-septembre, un quatrième étant prévu fin octobre pour accroître la capacité du HCR à couvrir le besoin d'une participation élargie au niveau des crises de déplacement interne et de la collaboration modulaire.

b) *La Formation aux situations d'urgence (SET)* est offerte aux cadres moyens et au personnel d'appui ayant déjà une expérience des urgences et du terrain. Lancé suite à une requête

des bureaux extérieurs du HCR dans les pays à risque, l'atelier se concentre sur une situation d'urgence particulière de réfugiés/déplacés internes dans une région donnée et met l'accent sur la planification des activités d'équipe dans une opération spécifique. Deux ateliers sont prévus pour le deuxième semestre de 2008, en Amérique latine et en Asie centrale.

c) Le *Programme de direction d'une équipe d'urgence* (ETLP) est organisé par le HCR pour le Comité permanent interinstitutions (CPI) afin de renforcer les aptitudes à la direction des cadres et faciliter le développement des meilleures pratiques dans la gestion et la direction des activités d'urgence. Le programme est organisé deux fois par an et réunit jusqu'à 20 participants venant d'un large éventail d'institutions. L'un des deux stages prévus pour 2008 a déjà eu lieu.

27. L'Unité ESS a continué d'assurer le contrôle administratif du *Centre informatique de Tokyo* établi en 2000 moyennant la collaboration du Gouvernement japonais. Il se propose d'améliorer la capacité en matière de réponse d'urgence dans la région Asie-Pacifique par le biais d'une formation ciblée et d'un autre appui à la création de capacités. En 2007, le Centre informatique a organisé 12 stages dans la région, formant plus de 550 personnes. Au cours du premier semestre de 2008, il a organisé 6 ateliers. La formation couvre tout un éventail de thèmes liés à la réponse d'urgence, y compris les fondamentaux de la gestion d'urgence, la planification pour imprévus, la coordination, la négociation humanitaire, la gestion des catastrophes naturelles, la gestion des risques en matière de sécurité et de sûreté sur le terrain. Les participants viennent essentiellement d'ONG, de ministères gouvernementaux et du système des Nations Unies, ce qui permet une grande diversité d'idées et d'approches. Bon nombre de stages organisés par le Centre informatique bénéficient de la coopération d'un partenaire régional⁴. Le Centre informatique développe des ressources en matière d'informations telles que les matériaux d'enseignement à distance sur la gestion d'urgence et des outils tels que la compilation de ressources clés pour les agents chargés de la réponse d'urgence. La plupart des ces matériaux sont fournis gratuitement sur le site du Centre informatique. Enfin, tout en continuant de répondre aux sollicitations croissantes dans sa région géographique, le Centre informatique a accru son impact en s'efforçant de trouver des moyens rentables de promouvoir et d'appuyer les possibilités de création de capacités à l'extérieur de la région Asie-Pacifique.

H. Alerte précoce et préparation

28. Le HCR a contribué à l'équipe de travail du CPI sur l'alerte précoce/la planification pour imprévus en participant à l'élaboration de politiques, de procédures et d'instruments en matière d'alerte précoce. La boîte à outils en ligne en matière de planification d'urgence, ciblant les équipes humanitaires dans les pays, a été lancée en 2008 et a fait l'objet d'une rétroinformation positive du terrain. La boîte à outils, actuellement disponible en anglais, sera prochainement traduite dans d'autres langues des Nations Unies et un nécessaire de formation pour les équipes dans les pays sera bientôt mis au point.

29. Suite à des consultations et des études multiples, le système Action Alert sera probablement remplacé par une initiative interinstitutions, sous l'égide du CPI, sous le nom de Hews Web

⁴ Parmi les partenaires régionaux, citons l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), l'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR), le Ministère chinois des affaires étrangères, le Ministère japonais des affaires étrangères et la Japan International Cooperation Agency (JICA)

Phase II. Les stages consacrés au dépistage de crises, organisés par le HCR, ont permis d'élaborer une définition de cette nouvelle approche. Ce mécanisme jettera les bases d'une prévision en ligne de conflits éventuels, s'ajustant aux besoins, afin d'aider les bureaux à gérer au quotidien les situations et à faciliter la prise de décision au niveau de la préparation et de la gestion d'urgence. Un élément du système lié à la supervision 24h/24 sept jours sur sept de quelque 2 000 sources couvrant plus de 25 langues peut être utilisé pour déceler de petits changements pouvant éventuellement modifier une situation dans un pays. Ce système établira des prévisions en utilisant des indicateurs fondés sur les critères du CPI, étroitement liés à la stratégie de planification. Les autres institutions participant à cet effort sont à ce jour l'OCHA, l'OMS, le PAM et l'UNICEF. Une phase expérimentale est prévue pour la fin de 2008.

30. Pour la planification d'urgence, le HCR a facilité un certain nombre d'efforts interinstitutions, comblant des lacunes au niveau de l'information dans des situations d'urgence comme au Kenya, au Myanmar et en Afrique du Sud. Le HCR s'est également efforcé d'améliorer les liens concernant l'alerte précoce et la préparation avec la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union européenne et l'Union africaine et a formé 40 administrateurs chargés du suivi de la CEDEAO en matière d'indicateurs d'alerte précoce.