
**Comité exécutif du Programme
du Haut Commissaire****Comité permanent
68^e réunion**Distr. restreinte
21 février 2017
Français
Original: anglais et français

Préparation et réponse aux situations d'urgence*Résumé*

Le présent document montre les progrès réalisés par le HCR dans la préparation et la réponse aux situations d'urgence, depuis l'adoption en 2015 de la « Politique en matière d'activation de la réponse d'urgence, de leadership et de responsabilité ». Il fait une mise à jour sur l'examen obligatoire de la politique, effectué en début 2017, sur la base d'intenses consultations internes et de l'évaluation des leçons apprises, des revues en temps réel et des ateliers sur la préparation et la réponse aux situations d'urgence impliquant le personnel du HCR, des partenaires et d'autres parties prenantes intéressées. Le document énonce également les priorités du HCR concernant la préparation et la réponse aux situations d'urgence et indique les principaux défis.

Table des matières

<i>Chapitre</i>		<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I.	Introduction	1-5	3
II.	Renforcer la préparation aux situations d'urgence	6-9	4
III.	Apporter des réponses d'urgence	10-18	4
	A. Capacité de réserve et déploiement d'urgence	10-13	4
	B. Formation et outils	14-15	5
	C. Élaboration de politiques	16-18	6
IV.	Principales priorités	19	6
V.	Principaux défis	20	7

I. Introduction

1. En fin 2015, plus de 65 millions de personnes étaient déplacés de force à travers le monde, ce qui constitue le chiffre le plus élevé depuis des décennies. La majorité de ces personnes étaient déplacées dans leur propre pays, souvent exposées à des risques et avec peu accès à la protection et à l'assistance. Les solutions pour les réfugiés sont demeurées insaisissables et le nombre de ceux en mesure de rentrer volontairement dans leur pays d'origine a été particulièrement faible.

2. Même si, en 2016, aucune nouvelle situation d'urgence de niveau 3 à l'échelle du système n'a été déclarée, des situations complexes prolongées et des conflits récurrents ont continué à provoquer des déplacements internes et à travers les frontières. Les déclarations de situation d'urgence de niveau 3 à l'échelle du système du Comité permanent interorganisations pour l'Iraq, la République arabe syrienne et le Yémen sont restées en vigueur, tout comme les déclarations de situation d'urgence du HCR pour les situations au Burundi, en Iraq, au Soudan du Sud, en République arabe syrienne, ainsi qu'à l'intérieur du Yémen. En août 2016, le HCR a relevé le niveau de la déclaration de situation d'urgence à l'intérieur du Nigéria pour le faire passer du niveau 2 au niveau 3. En février 2017, ces six déclarations de situation d'urgence du HCR couvrent plus de 25 pays affectés par des déplacements à grande échelle de réfugiés et de déplacés internes. Les déclarations de situation d'urgence pour la République centrafricaine, le Myanmar, l'Ouganda¹ et l'Ukraine ainsi que pour la situation en Europe, le Djibouti et la Somalie² ont été désactivées en 2016.

3. Le HCR et ses partenaires ont rencontré des défis énormes pour satisfaire les besoins des personnes déplacées à cause de ces situations d'urgence, avec son personnel qui travaille dans des milieux opérationnels de plus en plus dangereux et complexes. Bon nombre de situations d'urgence se caractérisent par la violence extrémiste, la criminalité et le mépris de la vie des civils. L'Organisation a été profondément inquiète de la violation flagrante et systématique des droits humains et du droit international humanitaire, impliquant dans certains cas l'obstruction, par des actes ciblant délibérément les travailleurs humanitaires, de l'accès de l'aide humanitaire destinée à atténuer les souffrances des populations touchées.

4. En 2016, un certain nombre d'initiatives ont été lancées au plan mondial pour soutenir les populations déplacées, définissant ainsi une nouvelle orientation pour l'assistance humanitaire. Le Sommet humanitaire mondial a abouti à un certain nombre d'engagements visant à promouvoir la souplesse, l'efficacité et la cohérence dans la préparation et la réponse aux situations d'urgence de la part des donateurs et des organismes humanitaires, avec notamment une plus grande implication des acteurs locaux. Le Cadre d'action global pour les réfugiés, adopté comme partie intégrante de la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants de 2016, met également l'accent sur l'engagement collectif à renforcer la résilience et l'autonomie des réfugiés et de leurs communautés d'accueil, et à explorer des opportunités pour les solutions, notamment dès le déclenchement des crises.

5. La réponse aux situations d'urgence est l'un des cinq principaux domaines des orientations stratégiques du HCR pour 2017 – 2021³. Cela étant, l'Organisation a continué à revoir et à adapter sa préparation et sa réponse aux situations d'urgence. À la suite de la mise en œuvre de la Politique en matière d'activation de la réponse d'urgence, de leadership et de responsabilité, publiée en 2015, une revue globale a été effectuée pour recueillir les bonnes

¹ La déclaration de situation d'urgence pour l'Ouganda a été désactivée uniquement pour les réfugiés de la République démocratique du Congo.

² Les déclarations de situation d'urgence pour Djibouti et la Somalie entrent dans le cadre de la déclaration de situation d'urgence de niveau 3 pour le Yémen.

³ Disponible à <http://www.unhcr.org/fr/excom/announce/58947dc14/orientations-strategiques-hcr-2017-2021.html>.

pratiques et tirer des leçons en vue d'adapter cette politique aux nouveaux besoins en 2017 et au-delà. Le présent document donne un aperçu des réalisations en 2015 et 2016, et trace la voie à suivre basée sur la mise à jour de la politique.

II. Renforcer la préparation aux situations d'urgence

6. À la suite de la reconfiguration, en décembre 2014, de la capacité de réponse du HCR aux situations d'urgence, le renforcement de la préparation est devenu une priorité pour l'Organisation. Au Siège, une équipe spéciale a été mise en place pour fournir – notamment par la revue des plans d'urgence et des conseils à ce sujet – des orientations et de l'appui aux opérations sur le terrain dans les pays courant fortement le risque de connaître une nouvelle situation d'urgence ou la détérioration de la situation existante. La Liste d'alerte pour la préparation aux situations d'urgence a été introduite comme outil principal d'alerte rapide et de suivi des risques actuels et potentiels de déplacement. Elle comprend également des mesures pour évaluer l'état de préparation et la capacité de réponse des opérations du HCR. Les efforts déployés pour renforcer la préparation aux situations d'urgence comprennent également des initiatives concernant la protection, l'âge, le genre et la diversité, les interventions en espèces, les alternatives aux camps et les partenariats locaux.

7. La préparation concernant l'approvisionnement a été renforcée par le repositionnement d'articles de secours à proximité des « points chauds », et par l'augmentation de la capacité logistique pour soutenir les opérations plus rapidement. En 2015, deux entrepôts régionaux ont été créés à Djibouti et à Kampala pour soutenir les situations de réfugiés liées à la violence au Burundi, en République démocratique du Congo, au Soudan du Sud et au Yémen.

8. Le HCR s'est activement engagé dans diverses initiatives au niveau mondial concernant la préparation et la réponse aux situations d'urgence, notamment l'initiative « *Ready to Respond* » visant à renforcer la coopération interinstitutions et à exploiter les meilleures pratiques. Le HCR a également entrepris des consultations avec des organisations non gouvernementales locales et internationales pour identifier avec les acteurs locaux les priorités pour des approches communes de préparation aux situations d'urgence. Une telle approche a été mise en œuvre en 2016 en République-Unie de Tanzanie, et le HCR entend continuer à la promouvoir en 2017 dans d'autres opérations, en mettant l'accent sur l'identification des capacités locales existantes et les actions visant à les compléter, l'analyse et la planification, la préparation axée sur la protection et le renforcement des capacités.

9. Le HCR a également continué à s'engager activement au sein du Groupe des directeurs pour les situations d'urgence du Comité permanent interorganisations afin de suivre les nouvelles situations et d'apporter des réponses d'urgence communes.

III. Apporter des réponses d'urgence

A. Capacité de réserve et déploiement d'urgence

10. Le déploiement rapide du personnel par le HCR et ses partenaires a joué un rôle indispensable dans la préparation et la réponse d'urgence de l'Organisation. En 2016, plus de 370 déploiements et missions ont été effectués pour soutenir environ 37 opérations-pays. En 2015 et 2016, le fichier des hauts responsables pour les situations d'urgence a été utilisé pour déployer des fonctionnaires de haut rang en vue de soutenir les opérations au Burundi, en Iraq, au Nigéria, en Ouganda, en République-Unie de Tanzanie et au Yémen, et pour répondre à la situation en Europe.

11. En début 2015, des équipes de réserve multifonctionnelles pour les services d'urgence, dirigées par des coordonnateurs principaux des interventions d'urgence, ont été créées en vue d'assurer une réponse rapide et efficace sur le terrain. Très sollicitées, ces équipes ont joué en 2016 un rôle indispensable en matière de leadership et de coordination en République démocratique du Congo, en Grèce, en Iraq, au Niger, au Nigéria, au Soudan du Sud, en Ouganda et en République-Unie de Tanzanie. Par exemple, une équipe de ce genre a dirigé la création de deux nouvelles zones d'installation dans le nord de l'Ouganda pour plus de 300 000 réfugiés du Soudan du Sud. Les déploiements d'urgence ont également permis la mise en œuvre du modèle de coordination pour les réfugiés. En outre, de nouveaux fichiers fonctionnels ont été créés pour les ressources humaines, l'approvisionnement et les programmes afin d'assurer la capacité nécessaire. Des fichiers pour la protection et l'administration/finance devraient être mis au point en 2017.

12. L'année 2016 a marqué le 25^e anniversaire du partenariat de réserve pour les situations d'urgence. Lancé en 1991 lors de la première guerre d'Iraq, le partenariat de réserve a continué de fournir de toute urgence des experts pour combler de graves lacunes de personnel dans les opérations d'urgence, en élargissant la zone de couverture de l'action humanitaire et en renforçant les partenariats. En 2016, dix-huit partenaires de réserve étaient en place et deux nouveaux accords ont été conclus avec *Dutch Surge Support (DSS water)* (soutenu par le Ministère des affaires étrangères des Pays-Bas) sur l'eau, l'assainissement et l'hygiène ; et avec *iMAPP* pour combler les lacunes en gestion de l'information dans les situations d'urgence. Les services et l'appui technique fournis au HCR par ses partenaires comprennent la communication, la logistique et l'aide en matière d'ingénierie pour le logement du personnel et les bureaux, ainsi que les lieux, l'hébergement et les camps de base en vue des sessions de formation pour les situations d'urgence.

13. Le HCR a également mis au point un nouveau modèle de partenariat pour la préparation aux situations d'urgence, par des accords de réponse d'urgence pour les réfugiés. Le but de ces accords est de veiller à ce que soit rapidement comblées par une ONG internationale partenaire, les lacunes constatées dans la réponse d'urgence en cas de manque de capacités locales. Ces accords ont été conclus avec divers partenaires, comme le Conseil danois pour les réfugiés, Oxfam, le Conseil norvégien pour les réfugiés, le Comité international de secours et l'Action contre la faim (ACF) dans les domaines de la coordination et de la gestion des camps, des abris ; de la protection communautaire ; de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène ; du logement, des terres et des biens ; de l'éducation ; de la prévention et de la lutte contre les violences sexuelles et de genre ; de la santé ; et des interventions en espèces.

B. Formation et outils

14. Le Service des urgences du HCR a continué à assurer la formation et à fournir des orientations et des outils de préparation et de réponse aux situations d'urgence. Les formations aux situations d'urgence, comme l'Atelier sur la gestion des situations d'urgence (WEM), le Programme de leadership en situation d'urgence pour les hauts responsables (SELP) et les formations spécifiques aux situations d'urgence (SET), ont été organisées à l'intention de plus de 1 200 fonctionnaires gouvernementaux et agents des partenaires. Le Manuel des situations d'urgence a permis au personnel sur le terrain d'avoir accès aux orientations, grâce à la page Internet disponible [en anglais] à <https://emergency.unhcr.org/> et par une application sur le téléphone mobile.

15. *Emergency Lab* du HCR a travaillé pour renforcer l'engagement de l'Organisation avec les communautés (communiquant avec elles) et sa responsabilité vis-à-vis des populations affectées par des situations d'urgence. En 2016, *Emergency Lab* a aidé les opérations au Malawi, au Nigéria, en Serbie, dans l'ex-République yougoslave de Macédoine

et en Ouganda à concevoir des solutions innovantes aux défis de communication. À titre d'exemple, un service mobile d'information a été conçu dans la zone d'installation de Bidi Bidi qui abrite plus de 270 000 réfugiés du Soudan du Sud, afin de fournir à ceux-ci des informations vitales et des réponses à leurs questions. Grâce à la collaboration avec les opérateurs locaux de téléphonie mobile, la couverture mobile 3G a été rapidement étendue à la zone d'installation de Bidi Bidi.

C. Élaboration de politiques

16. La Politique en matière d'activation de la réponse d'urgence, de leadership et de responsabilité, publiée en 2015, a fourni un cadre pour l'engagement du HCR en situation d'urgence, afin d'améliorer la cohérence et la responsabilité. En 2015 et 2016, une série de revues en temps réel, de consultations et d'évaluations ont été entreprises pour tirer des leçons et éclairer la révision de la politique.

17. La revue a mis l'accent sur les domaines suivants : préparation opérationnelle ; réponse automatique et en temps voulu aux situations d'urgence ; allocation appropriée des ressources ; exécution des programmes et protection efficaces ; leadership, coordination et prise de décisions ; et responsabilité.

18. À la suite de la revue, les mesures suivantes ont été prises pour améliorer davantage la préparation et la réponse aux situations d'urgence :

- i) Introduction d'un «niveau 1» nouveau pour améliorer la préparation en déclenchant des actions automatiques et des responsabilités pour l'analyse des risques et des mesures de préparation ;
- ii) Fourniture automatique de l'appui en ressources humaines, matérielles et financières et en matière de programme pour les situations d'urgence de niveaux 1 à 3 ;
- iii) Réaffirmation des principes devant guider le leadership et la clarification des modèles de leadership ;
- iv) Modèles simplifiés de coordination interne pour le terrain et le Siège ; et
- v) Répartition claire des responsabilités au niveau des pays et du Siège.

IV. Principales priorités

19. En 2016, un certain nombre de priorités essentielles ont été identifiées pour orienter les efforts du HCR en 2017 et au-delà en matière de préparation et de réponse aux situations d'urgence. Sur la base des consultations internes et externes menées dans le cadre de la revue de la politique de 2015, ces priorités ont été établies pour répondre aux lacunes et aux besoins identifiés dans les crises récentes. Elles consistent à :

- i) finaliser la révision de la Politique en matière d'activation de la réponse d'urgence, de leadership et de responsabilité pour simplifier les procédures existantes, fournir des orientations claires et assurer la responsabilité institutionnelle en matière de préparation et de réponse d'urgence ;
- ii) améliorer l'alerte rapide et la préparation au moyen de la liste d'alerte pour la préparation aux situations d'urgence ; veiller à ce que les actions de préparations menées dans les milieux à haut risque tiennent pleinement compte des capacités nationales, en particulier au niveau local ; revoir et appliquer les

mesures de préparation du HCR pour les crises de réfugiés, et concernant les déplacés internes, le guide de préparation pour la réponse d'urgence du Comité permanent interorganisations ;

- iii) investir dans le renforcement des capacités pour le personnel, les partenaires et les acteurs nationaux concernant la préparation et la réponse aux situations d'urgence. Le rôle des acteurs nationaux, en tant que premiers intervenants au plan local et partenaires égaux, devrait en particulier être pris en compte ;
- iv) accroître le déploiement rapide et efficace en cas de nouvelles crises, en renforçant le fichier du HCR pour les fonctions spécialisées concernant notamment les programmes, l'approvisionnement, l'administration et les finances, et en élargissant les accords relatifs aux moyens en attente pour les situations d'urgence ;
- v) accroître l'utilisation d'outils innovants (y compris si nécessaire les interventions en espèces) pour renforcer l'efficacité et l'efficience des interventions d'urgence du HCR ;
- vi) mettre l'accent sur l'identification des solutions, dès le déclenchement des crises, notamment par des initiatives comme le Cadre d'action global pour les réfugiés, qui engagent une gamme variée d'acteurs, y compris les organismes de développement. La prévention et la lutte contre les violences sexuelles et de genre resteront aussi au cœur de la préparation et de la réponse du HCR aux situations d'urgence.

V. Principaux défis

20. Eu égard au contexte opérationnel de plus en plus complexe, le HCR s'attend à faire face à un certain nombre de défis dans les crises actuelles et futures, nécessitant l'engagement des membres du Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire. Ces défis comprennent :

- i) la politisation croissante de l'action humanitaire dans certaines situations d'urgence où le caractère neutre et impartial des interventions du HCR et de ses partenaires n'est pas reconnu, ce qui expose les travailleurs humanitaires à des risques élevés pour leur sécurité ;
- ii) le rétrécissement de l'espace humanitaire et les restrictions d'accès de l'aide humanitaire, les réfugiés et les demandeurs d'asile ayant de moins en moins accès à la protection internationale et à l'assistance ;
- iii) le maintien d'un niveau approprié de ressources financières, matérielles et humaines pour la préparation et la réponse aux nouvelles crises ou à l'aggravation des situations prolongées dans les pays où l'attention de la communauté internationale baisse.