

**Comité exécutif du Programme
du Haut Commissaire**

Distr. restreinte
8 septembre 2020
Français
Original : anglais et français

**Comité permanent
79^e réunion**

Préparation et réponse aux situations d'urgence

Résumé

Le présent document décrit les progrès et les réalisations accomplis par le HCR et ses partenaires dans la préparation et la réponse aux situations d'urgence en 2019. Il fait une mise à jour sur la préparation aux situations d'urgence et la fourniture d'une protection et d'une assistance d'urgence, y compris sur le renforcement des capacités, la mise en œuvre des politiques et la gestion de l'approvisionnement. Il expose également les mesures prises pour faire face à la pandémie de COVID-19 en 2020. Enfin, il décrit brièvement l'environnement difficile dans lequel le HCR répond aux situations d'urgence, et esquisse les opportunités à saisir et les priorités à mettre en œuvre pour aller de l'avant.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1-6	3
II. Renforcement de la préparation et de la réponse aux situations d'urgence	7-10	3
III. Mise en œuvre des réponses d'urgence	11-21	4
A. Capacité de réserve et déploiements d'urgence	11-13	4
B. Renforcement des capacités.....	14-15	5
C. Mise en œuvre des politiques.....	16-17	5
D. Gestion des fournitures	18-19	5
E. Réponse à la COVID-19	20-21	6
IV. Risques et défis	22	6
V. Opportunités et priorités.....	23-25	7

I. Introduction

1. La préparation et la réponse aux situations d'urgence est l'une des cinq priorités de l'Organisation inscrites dans les Orientations stratégiques du Haut Commissaire pour la période allant de 2017 à 2021. En 2019, le HCR a continué à promouvoir son impact dans ce domaine en assurant un travail d'équipe solide à la fois au sein de l'Organisation et avec ses principaux partenaires. Dans le même temps, le HCR s'est attaché à ce que les besoins immédiats de protection et d'assistance des personnes déplacées soient satisfaits, tout en se concentrant sur les solutions dès le début d'une situation d'urgence.

2. Le HCR a continué à fournir un appui d'urgence rapide et axé sur le terrain, notamment en mobilisant des ressources humaines (par les déploiements d'urgence) et des ressources matérielles (grâce au stock mondial de produits de première nécessité et autres biens essentiels). Ce travail a été dirigé par la Division des situations d'urgence, de la sécurité et de l'approvisionnement (DESS) en coopération étroite avec les opérations d'urgence, les bureaux régionaux et d'autres divisions. Le HCR a également facilité les dispositifs de coordination, comme il est exposé dans la politique pour les situations d'urgence déclarées, comme la gestion des cellules d'urgence, l'organisation de missions conjointes au niveau de l'encadrement et la collaboration étroite avec le Groupe des directeurs pour les situations d'urgence du Comité permanent interorganisations.

3. La « Politique sur la préparation et la réponse aux situations d'urgence » du HCR (publiée en 2017) a été révisée en 2019, afin d'assurer sa conformité aux protocoles du Comité permanent interorganisations intitulés « *Humanitarian System-wide Scale-up* », avec notamment l'expiration automatique du statut de situation d'urgence au bout de six mois. La révision a également comporté des amendements aux dispositions sur les critères obligatoires à remplir pour les situations d'urgence déclarées et sur les critères définissant les situations d'urgence de niveau 1, ainsi que des références actualisées.

4. Fin 2019, le HCR a finalisé un nouvel outil de préparation aux situations d'urgence pour les situations touchant les déplacés internes. Le dispositif de préparation aux situations d'urgence de déplacés internes (PPIE) stipule que le HCR s'engagera de manière plus cohérente, prévisible et durable dans les situations de déplacement interne, à la fois dans ses rôles opérationnel et de coordination, et qu'il prendra des mesures concrètes pour se préparer aux situations d'urgence liées aux déplacements.

5. Le personnel humanitaire travaille dans des environnements opérationnels de plus en plus dangereux et complexes. En 2019, de nombreuses situations d'urgence se sont encore caractérisées par la violence, les troubles sociaux, la criminalité et le mépris de la vie civile qui, dans certains cas, ont entravé l'apport d'une protection et d'une assistance. Le HCR a continué à travailler étroitement avec les autorités locales et nationales dans les pays où il mène ses opérations pour assurer la sécurité, la sûreté et le bien-être des populations touchées, ainsi que de son personnel et de celui de ses partenaires.

6. En 2020, la pandémie de la maladie à coronavirus (COVID-19) a eu de profondes répercussions sur la vie des réfugiés, des apatrides, des déplacés internes, des autres personnes relevant de la compétence du HCR, ainsi que du personnel de santé et de terrain travaillant en première ligne. Le HCR a intensifié ses actions de préparation et de réponse aux situations d'urgence en conséquence, afin de fournir une protection et une assistance vitales et d'autres services essentiels, et a également renforcé ses mesures d'atténuation pour empêcher la propagation de la maladie.

II. Renforcement de la réparation et de la réponse aux situations d'urgence

7. En 2019, 22 opérations ont déclaré être confrontées à un risque élevé de nouvelle situation d'urgence de réfugiés et/ou de déplacés internes ou à une aggravation d'une situation existante, en utilisant la Liste d'alerte pour une préparation aux situations

d'urgence (HALEP)¹. Les niveaux de préparation ont varié, avec un certain nombre d'opérations à haut risque ayant estimé elles-mêmes qu'elles étaient raisonnablement ou partiellement préparées à une situation d'urgence, tandis que les autres ont demandé un appui supplémentaire. Concernant ces dernières, les besoins portaient notamment sur les effectifs, la nécessité d'une prise de décisions conjointe avec les gouvernements d'accueil sur les mesures à prendre, et le renforcement de la capacité technique, comme l'apport d'un soutien pour la planification des sites et l'assistance en espèces.

8. Le HCR a activement participé au Groupe de travail du Comité permanent interorganisations sur l'alerte rapide, l'action rapide et la préparation. Le groupe a produit des rapports semestriels en mai et novembre 2019, identifiant 15 pays comme étant à risque élevé ou très élevé de connaître une crise humanitaire et ayant besoin d'un appui supplémentaire du Groupe des Directeurs pour les situations d'urgence en matière de prévention, d'atténuation et de préparation.

9. Le HCR a continué à renforcer son fichier de personnel de haut rang pour les situations d'urgence en 2019, afin d'accroître ses capacités de leadership et de coordination. Les améliorations ont notamment consisté en un programme de formation révisé, avec la participation des membres du fichier à la simulation de terrain de l'Atelier sur la gestion des situations d'urgence.

10. À la suite de la revue opérationnelle de l'engagement du HCR dans les situations de déplacement interne, l'Organisation a pris des mesures pour renforcer sa préparation et sa réponse aux crises de déplacés internes. En conséquence, son Équipe de gestion des situations d'urgence a été étoffée avec des premiers intervenants qualifiés se consacrant spécialement aux situations d'urgence de déplacés internes, et des ressources ont été allouées au cours du second semestre de 2019 afin de développer le PPIE.

III. Mise en œuvre des réponses d'urgence

A. Capacité de réserve et déploiements d'urgence

11. Le HCR accorde la priorité à la mobilisation et au déploiement rapides d'équipes d'urgence dans les situations d'urgence multiples, ce qui joue un rôle essentiel dans la qualité et l'impact des réponses. En 2019, la majorité de ces effectifs ont été déployés en Afrique, suivie par les Amériques et l'Asie et le Pacifique. Au total, 51 opérations de pays ont été renforcées par des déploiements d'urgence internes et externes. Les déploiements les plus nombreux ont été effectués au Bangladesh, au Burkina Faso, au Mexique, au Mozambique, en République démocratique du Congo et au Soudan du Sud.

12. En 2019, 269 membres du personnel ont été déployés, soit une légère diminution par rapport à 2018, car des situations d'urgence de grande ampleur se sont stabilisées. Sur ce nombre, 167 déploiements (62 %) ont été effectués à partir des fichiers et des ressources internes du HCR, et 102 déploiements externes (38 %) ont été assurés par des partenaires de réserve externes pour les situations d'urgence. En outre, l'Équipe de gestion des situations d'urgence de la DESS, composée de huit membres, a assuré des services de gestion et de coordination d'urgence aux opérations de pays pendant plus de 3000 jours en mission. Pour pallier un manque persistant de capacités dans le domaine de la gestion des informations, trois accords cadrent ont été signés avec iMMAP, REACH et CANADEM pour l'apport de services d'appui dans ce domaine.

13. La contribution annuelle en nature fournie par les partenaires de réserve pour les situations d'urgence au HCR a été de près de 7 millions de dollars E.-U. En 2019, le HCR a signé trois accords de réserve, dont un nouveau partenariat avec la Danish Emergency Management Agency (DEMA), et a actualisé ses accords avec les partenaires existants, la

¹ HALEP est un répertoire mondial d'informations sur la préparation du HCR par opération de pays pour les situations à haut risque de déplacement. Il fournit une analyse des perspectives sur les situations préoccupantes existantes ou émergentes qui sont susceptibles de s'aggraver.

Swedish Civil Contingencies Agency (MSB) et Irish Aid. Le HCR a également signé des mémorandums d'accord prévoyant une coopération pour les réponses d'urgence avec le Ministère de la défense civile, des situations d'urgence et de l'élimination des conséquences des catastrophes naturelles de la Fédération de Russie (EMERCOM) et la Présidence de la gestion des catastrophes et des situations d'urgence (AFAD) de la Turquie.

B. Renforcement des capacités

14. Pour renforcer la qualité, l'efficacité et l'impact des mesures de préparation et de réponse aux situations d'urgence, le HCR a facilité la formation et a mis au point des guides et des outils opérationnels. En 2019, des formations aux situations d'urgence, comme l'Atelier sur la gestion des situations d'urgence (WEM), le Programmes de gestion de situations d'urgence pour les hauts responsables (SELP) et les formations adaptées aux situations d'urgence, ont été organisées en faveur de 370 membres du personnel du HCR, des gouvernements et des partenaires. En outre, le HCR a continué à mettre à jour le Manuel des situations d'urgence en ligne, disponible en arabe, chinois, anglais, français et espagnol.

15. En 2019, l'Allemagne, la Norvège et le Sénégal ont fourni des installations et un appui technique pour la formation aux programmes de formation aux situations d'urgence du HCR. Le Japon a contribué financièrement à la gestion et au fonctionnement du Centre régional pour la préparation aux situations d'urgence du HCR à Bangkok (*eCentre*). Cette contribution a permis au *eCentre* de former avec succès plus de 150 membres du personnel humanitaire et des gouvernements, avec un accent particulier sur la région Asie et Pacifique. Conformément à l'initiative de changement sur la régionalisation et la décentralisation du HCR, le *eCentre* fera désormais directement rapport au Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique.

C. Mise en œuvre des politiques

16. En application de sa Politique sur la préparation et la réponse aux situations d'urgence, le HCR a déclaré de nouvelles situations d'urgence de niveau 2 ou 3 dans huit pays en 2019, dont cinq réponses en faveur des déplacés internes et trois en faveur des réfugiés. Ces nouvelles déclarations d'urgence ont permis de renforcer l'appui et les ressources au Burkina Faso, au Costa Rica, en Iraq et au Niger, où des déclarations d'urgence de niveau 2 ont été activées, ainsi qu'en République démocratique du Congo et dans trois pays frappés par le cyclone tropical Idai (Malawi, Mozambique et Zimbabwe), pour lesquels une situation d'urgence de niveau trois a été décrétée. En outre, tout au long de l'année 2019, 35 pays étaient couverts par des déclarations d'urgence activées les années précédentes.

17. Conformément à la politique révisée et compte tenu de la stabilisation de plusieurs situations, un certain nombre de situations d'urgence ont aussi été désactivées en 2019, afin de veiller à ce que les ressources d'urgence limitées soient réorientées là où le besoin était le plus urgent.

D. Gestion de l'approvisionnement

18. Dans le cadre du soutien rapide et d'un bon rapport qualité-prix fourni pour répondre aux situations d'urgence nouvelles ou en cours en 2019, le HCR a expédié pour 30 millions de dollars E.-U. d'articles de première nécessité à partir de sept stocks mondiaux dans 23 pays touchés par une crise. Les pays qui ont reçu le plus d'assistance ont été l'Éthiopie, le Nigéria, la République démocratique du Congo, le Soudan du Sud et le Yémen. Les stocks mondiaux ont été utilisés dans le cadre de huit largages aériens d'urgence, pour répondre à 122 demandes. Outre les stocks mondiaux existants à Accra, Amman, Copenhague, Douala, Dubaï, Nairobi et Kampala, les travaux ont été entamés pour établir un nouveau stock à Panama City.

19. En fusionnant les équipes d'achat, d'approvisionnement et de logistique, le HCR a développé un service souple et réactif qui a permis des prises de décision plus intégrées. Cet aspect a été particulièrement important compte tenu des structures décentralisées de l'Organisation, ainsi que de l'augmentation des demandes d'achat, qui sont passées de 1,1 à 1,14 milliard de dollars E.-U. en 2019.

E. Réponse à la COVID-19

20. Alors que le monde se trouvait confronté aux défis sans précédents liés à la pandémie de COVID-19, le Haut Commissaire a déclaré une situation d'urgence mondiale de niveau 2 le 25 mars 2020, conformément à la politique d'urgence, tandis que les protocoles d'intensification du Comité permanent interorganisations à l'échelle de tout le système adaptés pour répondre à la pandémie de COVID-19 ont été entérinés le 17 avril 2020. Cette mesure a permis au HCR d'intensifier et d'adapter ses activités vitales de protection et d'assistance dans toutes les régions, de se préparer et de faire face à la pandémie de manière coordonnée dans les opérations du monde entier, et de répondre aux besoins des plus vulnérables en collaboration étroite avec les gouvernements, les partenaires et les personnes relevant de sa compétence.

21. Le HCR a renforcé l'appui fourni à toutes les divisions par ses mesures de préparation et de réponse à la COVID-19, et a notamment :

- identifié les pays à haut risque ayant besoin d'un renforcement de l'aide à la préparation en utilisant des critères de hiérarchisation clairs et a fourni l'appui requis ;
- participé à l'achat d'articles médicaux essentiels et d'équipements de protection individuelle (pour un montant qui atteignait plus de 101,2 millions de dollars E.-U. début septembre 2020), et à leur distribution dans les opérations de pays malgré les pénuries mondiales et le quasi effondrement des transports mondiaux ;
- aidé à la création du Groupe d'intervention des Nations Unies pour l'approvisionnement afin de rationaliser les envois et d'expédier si possible des achats conjoints de fournitures communes liées à la pandémie ; et
- continué à offrir un appui en matière de ressources humaines lorsque cela était possible grâce au fichier de l'Équipe de réponse aux situations d'urgence du HCR, malgré les restrictions imposées aux voyages et au franchissement des frontières pendant la crise.

IV. Risques et défis

22. Les risques et les défis opérationnels les plus marquants qui peuvent empêcher le HCR de mettre en œuvre ses priorités en 2020 sont notamment les suivants :

- une augmentation exponentielle du nombre de personnes ayant besoin d'une assistance d'urgence à cause de la perte de leurs moyens de subsistance dans les économies touchées par la COVID-19 ;
- des crises multiples dans un environnement de diminution de la mobilité des travailleurs humanitaires et des personnes relevant de sa compétence ;
- un accès humanitaire limité aux personnes ayant besoin de protection internationale et d'assistance, qui se trouvent souvent dans des régions isolées et dangereuses ;
- les obstacles aux systèmes mondiaux d'intensification des capacités d'intervention en période de restrictions des voyages dues à la propagation de l'épidémie ; et
- des ressources financières, matérielles et humaines inadéquates pour soutenir la réponse aux crises qui s'aggravent et aux situations prolongées qui, si rien n'est fait, risquent de provoquer de futures situations d'urgence.

V. Opportunités et priorités

23. Le but primordial du HCR est de faire en sorte que ses opérations soient dûment préparées pour répondre aux crises potentielles, existantes ou qui s'aggravent. Pour y parvenir le plus efficacement possible, l'Organisation aligne sa préparation et sa réponse aux situations d'urgence, ainsi que ses structures de sécurité et d'approvisionnement, sur le processus de régionalisation et de décentralisation, y compris en aidant les bureaux régionaux à se doter des capacités nécessaires dans ces domaines.

24. À cet égard, les opportunités et les priorités suivantes ont été identifiées. Afin de structurer son travail futur, le HCR :

- cherchera à nouer des partenariats renforcés avec d'autres organismes des Nations Unies et des organisations non gouvernementales pour la préparation et la réponse aux situations d'urgence, et continuera en outre à travailler avec le Groupe des Directeurs pour les situations d'urgence du Comité permanent interorganisations et autres groupes ;
- aidera les opérations-pays et soutiendra les efforts déployés par les États pour promouvoir les mesures d'atténuation de la COVID-19 ;
- pré-positionnera et fournira des équipements de protection individuelle contre la COVID-19 et des fournitures médicales pour permettre l'apport d'une réponse rapide contre la pandémie dans les opérations en faveur de réfugiés et de déplacés internes ;
- aidera les bureaux régionaux et les opérations à assurer la préparation, ainsi que des réponses rapides et prévisibles dès le début d'une nouvelle situation d'urgence ; et
- identifiera et établira de nouveaux partenariats d'urgence aux niveaux local et régional.

25. Le HCR continue à compter sur l'appui des États, en particulier des membres du Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire, pour optimiser ces opportunités et mettre en œuvre ses priorités.