

Renforcement de la réponse aux situations d'urgence

Au cours des 16 dernières années, le Haut Commissariat a fait face à 13 situations d'urgence de grande ampleur, dans lesquelles plus de 500 000 personnes étaient déplacées et avaient besoin d'une assistance, et ce dans des régions aussi diverses que le Moyen-Orient, les Balkans, l'Asie centrale, l'Afrique centrale, l'Afrique occidentale et l'Asie du Sud-Est. Statistiquement parlant, il y a eu une situation d'urgence de grande ampleur tous les 16 mois et une crise majeure, impliquant le déplacement massif de plus d'un million cinq cent mille personnes, tous les deux ans. De plus, l'UNHCR a dû affronter des crises de moindre envergure, mais encore plus nombreuses, qui n'ont pas suscité la même attention dans les médias internationaux.

L'UNHCR, qui joue un rôle de premier plan dans le système international d'intervention en cas d'urgence, a renforcé au fil des ans sa planification, ses ressources humaines, ses stocks d'articles et ses systèmes d'alerte rapide, pour faire face aux difficultés opérationnelles inhérentes aux nombreuses situations d'urgence dans lesquelles il a dû intervenir. Si de nombreux progrès ont été accomplis, il reste beaucoup à faire.

C'est pourquoi le Haut Commissaire s'est engagé, lors de sa prise de fonctions en 2005, à veiller à ce que l'UNHCR soit mieux armé pour faire face à des situations d'urgence, quelle que soit la région du monde où elles se produisent. Cet engagement – l'un des principaux pris par le Haut Commissaire – est reflété dans l'un des Objectifs stratégiques globaux de l'UNHCR pour la période 2007-2009 qui vise à renforcer la capacité de préparation et de réponse, de sorte que l'Organisation soit en mesure de subvenir aux besoins initiaux d'une population comptant jusqu'à 500 000 personnes lors d'une crise humanitaire.

L'intervention en cas d'urgence exige un engagement opérationnel important, un personnel et des ressources promptement disponibles et une action humanitaire coordonnée et efficace. En somme, son succès dépend de la rapidité avec laquelle on parvient à mobiliser le personnel adéquat et les articles de secours nécessaires dans les régions où le besoin s'en fait sentir, avec un équipement d'appui aux opérations et une capacité de gestion et d'administration dotée de procédures d'urgence efficaces. L'alerte précoce et l'appréciation de la situation, associées à des procédures d'urgence, sont également des composantes essentielles de la préparation aux situations d'urgence, qui doit faire l'objet d'actualisations constantes.

Le tsunami survenu dans l'océan Indien en 2004 et le séisme qui a ébranlé l'Asie du Sud-Est en 2005 ont illustré avec brutalité le pouvoir destructeur de la nature, coûtant la vie à plus de 270 000 personnes dans des pays aussi éloignés les uns des autres que l'Indonésie, les Maldives, le Sri Lanka, la Somalie, le Pakistan et l'Inde. Les interventions

d'urgence face à ces catastrophes, ainsi que les interventions opérationnelles visant à remédier à des crises humanitaires engendrées par des conflits dans des pays comme le Soudan, la République démocratique du Congo, la Somalie, le Timor-Leste, le Liban ou autres, ont mis à rude épreuve la capacité de l'UNHCR et du système humanitaire dans son ensemble. Elles ont également confirmé la nécessité impérieuse de renforcer la capacité d'intervention en cas d'urgence au sein de l'UNHCR et souligné celle d'améliorer l'efficacité des structures de coordination et l'interaction entre les organisations humanitaires et un éventail d'acteurs, notamment politiques, militaires et financiers (donateurs gouvernementaux et secteur privé).

L'initiative de réforme humanitaire a produit un certain nombre de changements dans la manière dont les agences et organisations humanitaires abordent leur travail. Il convient de citer, tout d'abord, l'"approche de responsabilité modulaire" mise au point par le Comité permanent interorganisations (CPI) pour répondre aux besoins humanitaires des déplacés internes. Lors de la mise en œuvre officielle de cette stratégie en 2006, l'UNHCR s'est vu confier la direction, à l'échelle mondiale, de trois secteurs – protection, coordination et gestion des camps, abris d'urgence – dans les situations d'urgence provoquées par des conflits. En 2006, l'"approche de responsabilité modulaire" a été appliquée dans six pays. Si le processus de réforme a visé, objectivement, à renforcer la capacité d'intervention à l'échelle du système, à édifier des partenariats concertés, à améliorer la direction et la coordination humanitaire et à assurer un financement plus prévisible, pour l'UNHCR, il s'est soldé par une plus grande implication dans le processus, puisque le Haut Commissariat a assuré la direction des trois modules au niveau mondial et sur le terrain.

Conformément à l'engagement du Haut Commissaire, à la fin de l'année 2005, l'UNHCR a élaboré un plan d'action pour renforcer sa capacité d'intervention face à des situations d'urgence touchant jusqu'à 500 000 personnes. Le plan, qui reflète les nouveaux engagements interorganisations et les nouvelles méthodes de travail exposés dans l'initiative de réforme humanitaire, prévoit entre autres choses une augmentation des effectifs chargés de la préparation et de la réponse aux situations d'urgence, de l'informatique, des télécommunications et de la logistique, des analyses de coûts concernant la fourniture d'articles de secours, des modifications des règles internes pour assouplir les interventions en cas d'urgence, la disponibilité immédiate des équipements informatiques et de télécommunications et la consolidation des accords de réserve conclus avec d'autres organisations pour déployer d'urgence un personnel technique, en fonction des besoins. L'UNHCR a retravaillé son plan d'action de manière systématique, pour veiller à ce que les moyens d'intervention nécessaires soient mis en place. En tirant les enseignements des nouvelles expériences et en les appliquant, l'Organisation



Entre la mi-juillet et la mi-août, l'UNHCR a acheminé près de 15 000 tentes, 154 500 couvertures, 53 600 matelas et 13 500 nécessaires de cuisine au Liban et en Syrie. UNHCR / A.Branthwaite

continuera de revoir ses capacités, ses compétences et ses stratégies en matière de préparation, d'intervention et de gestion opérationnelle des situations d'urgence.

Entre janvier et septembre 2006, le Haut Commissariat a déployé 200 agents dans 27 pays confrontés à des situations d'urgence. Les déploiements d'effectifs les plus importants visaient à répondre à la crise au Liban, au tremblement de terre au Pakistan, aux nouveaux déplacements internes au Timor-Leste, aux besoins de protection au Soudan et, plus récemment, à l'afflux de Somaliens au Kenya. Les membres de l'Équipe d'intervention d'urgence (voir encadré) ont été déployés pendant 90 jours en moyenne, soit un total de 17 918 jours de mission.

En septembre 2006, l'Organisation était en mesure de répondre dans un délai de 72 heures aux besoins immédiats de 400 000 personnes impliquées dans une situation d'urgence humanitaire ; elle augmentera ses capacités pour atteindre l'objectif des 500 000 personnes à la fin de l'année 2007. En termes de personnel, en 2006, l'UNHCR disposait d'une réserve d'intervention de quelque 250 agents internes et externes. À l'heure de la mise sous presse, des stocks d'articles de secours essentiels – couvertures, bâches en plastique, jerrycans, ustensiles de cuisine, etc. – avaient été constitués pour répondre aux besoins d'environ 400 000 personnes. En sus des bâches en plastique distribuées pour les abris de secours, l'Organisation peut fournir des tentes légères, récemment mises au point, pour prendre en charge les besoins particuliers de 100 000 personnes vulnérables.

Pour amener la capacité d'intervention permanente de l'UNHCR au seuil convenu (prise en charge des besoins de

500 000 personnes), il importera d'appliquer les mesures suivantes :

- **Dotation en effectifs** : le nombre d'agents à disposition sera amené à 300 en intégrant d'anciens membres de l'Équipe d'intervention d'urgence dans un fichier destiné aux situations d'urgence exceptionnelles, de grande ampleur, et constitué pour une durée de deux ans. En 2007, l'UNHCR entend organiser trois ateliers sur la gestion des situations d'urgence et maintenir la liste des candidats présélectionnés pour l'Équipe d'intervention d'urgence, qui sera composée de 90 administrateurs du Haut Commissariat et de 30 agents issus d'organisations partenaires ou d'autres institutions onusiennes. Avec les cadres supérieurs prêts au déploiement au sein de la Section de préparation et de réponse aux situations d'urgence, les membres de l'Équipe formeront le principal dispositif d'intervention pendant la phase initiale de toute nouvelle réponse face à une crise. En 2007, le Haut Commissariat assurera en outre deux cours dans le cadre du nouveau Programme interorganisations de formation à l'encadrement des équipes d'intervention d'urgence, destiné à améliorer la qualité de l'encadrement dans les opérations humanitaires d'urgence, à appuyer le renforcement de la coordination entre tous les acteurs et à encourager le développement de pratiques optimales dans la direction et la gestion des situations d'urgence.

Par ailleurs, l'UNHCR révisera et renforcera ses équipes internes de spécialistes techniques, consolidera les partenariats existants, cherchera à en forger de nouveaux et réexaminera ses systèmes d'affectation interne pour rendre les déploiements de personnel ordinaire plus efficaces.

La collaboration étroite entre le Siège et le Centre d'urgence de l'UNHCR au Japon demeurera un objectif fondamental dans la stratégie globale de formation aux situations d'urgence en 2007. 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 renforçant les capacités opérationnelles des services gouvernementaux compétents, des ONG et des agences onusiennes dans la région Asie-Pacifique. Les activités organisées par le Centre porteront notamment sur la formation aux évaluations participatives et s'attacheront tout particulièrement à encourager la participation des femmes et des organisations menant des activités axées sur les besoins particuliers des femmes et des enfants.

- **Articles non alimentaires et logistique** : l'UNHCR augmentera le volume des stocks centraux de Dubaï et de Copenhague, pour être en mesure de répondre aux besoins urgents, en matière d'abris et d'articles domestiques de base, de 500 000 personnes. À ce titre, il lui faudra consacrer des investissements considérables à la nouvelle tente légère. Des mécanismes de gestion améliorés seront en place pour tous les stocks de l'UNHCR, ce qui garantira une utilisation efficace et des déploiements rapides. Le Haut Commissariat cherchera à se procurer des services externes pour renforcer ses capacités et ses moyens de coordination pour les articles non alimentaires et la logistique, notamment des capacités régionales et nationales et des capacités non gouvernementales, en contractant des accords et des accords de réserve avec les services de la protection civile de certains gouvernements afin de compléter les accords existant avec la Fédération de Russie, la Suède et la Norvège.
- **Appui opérationnel** : l'Organisation entend améliorer les modules d'appui pour le bureau et le logement afin de répondre aux normes minimum fixées, introduire des modules intégrés pour l'informatique et les télécommunications, faciles à se procurer et susceptibles d'être déployés sur le champ avec les équipes d'intervention d'urgence, et fournir d'autres kits d'appui en fonction des besoins.
- **Procédures de gestion des situations d'urgence** : l'UNHCR renforcera les procédures efficaces de gestion des situations d'urgence afin de les appliquer globalement à la gestion interne, rassemblera toutes les procédures relatives aux opérations d'urgence et à la gestion dans un seul document et actualisera le manuel des situations d'urgence.
- **Planification des interventions d'urgence et alerte précoce** : la gestion des situations d'urgence et de la sécurité, ainsi que l'appui dans ce domaine, seront perfectionnés moyennant une amélioration de la planification des situations d'urgence aux niveaux mondial,

régional et national, liés à une alerte précoce plus efficace. Le système d'alerte précoce *Action Alert*, lancé en 2005, fera l'objet d'une révision à la fin de l'année 2006 et sera perfectionné en 2007.

- **Procédures financières et de mise en œuvre** : l'UNHCR maintiendra une allocation financière pour les activités d'urgence dans la Réserve des opérations. Les procédures d'allocation des ressources pour les situations d'urgence seront simplifiées.
- **Sécurité des bénéficiaires** : lors des crises humanitaires, la nécessité d'assurer la sécurité et la protection physique des réfugiés, des déplacés internes, des rapatriés et des communautés locales peut être l'un des aspects les plus astreignants, les plus difficiles et les plus critiques des interventions de protection humanitaire. L'UNHCR doit tenir compte de ce facteur et être toujours prêt à collaborer avec les entités qui ont la responsabilité première et l'obligation légale d'assurer la sécurité des civils piégés dans des conflits armés. La communauté internationale dans son ensemble a reconnu la nécessité d'adopter une stratégie globale pour améliorer la sécurité des réfugiés et des déplacés internes et l'UNHCR exhorte les États à assumer leur responsabilité première à cet égard, en les soutenant si nécessaire pour ce faire. Les efforts destinés à renforcer les capacités nationales de gestion des problèmes de sécurité en rapport avec les réfugiés et les rapatriés – présentés dans *l'Agenda pour la protection* (Buts 3 et 4) – comprendront également des activités de défense de la cause et des activités 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 2007, l'UNHCR cherchera à développer sa coopération stratégique et opérationnelle avec le Département des opérations de maintien de la paix (DPKO) 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 d'urgence, l'UNHCR apportera une réponse professionnelle et prévisible aux crises impliquant des réfugiés ou des déplacés internes. L'Organisation sera également en mesure de répondre aux besoins du module chargé des abris de secours et d'intégrer le rôle de l'UNHCR dans les modules de coordination et gestion des camps, ainsi que dans le module protection. L'attention accrue accordée aux partenariats et à la collaboration interorganisations, ainsi que la mise en place de capacités suffisantes dans les trois modules placés sous la direction de l'UNHCR, contribueront de manière conséquente au processus de réforme humanitaire.



Les Équipes d'intervention d'urgence de l'UNHCR

Le fichier d'urgence de l'UNHCR demeure la principale ressource pour la mise à disposition d'un personnel prêt à intervenir dans des situations 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 un atelier sur la gestion des situations d'urgence : neuf jours de formation intensive pour acquérir des compétences dans des domaines pratiques, comme la conception et la gestion de camps, 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 cours, qui réunit 40 participants venus du monde entier, appartenant à l'UNHCR ou à d'autres organisations, a lieu trois 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 seulement, des Équipes d'intervention ont été déployées dans plus de vingt situations d'urgence, notamment au Soudan, au Tchad, au Sri Lanka, au Pakistan, en République démocratique du Congo et dans la province indonésienne d'Aceh, après qu'elle ait été ravagée par le tsunami. Plus récemment, l'UNHCR a déployé des équipes d'intervention d'urgence pour venir en aide à des dizaines de milliers de Timorais de l'Est, encore une fois déplacés à l'intérieur de leur pays, et des centaines de milliers de Libanais, déplacés en deçà des frontières nationales ou au-delà, en Syrie.

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



Lors de la crise à Timor-Leste, l'UNHCR a fourni des abris aux déplacés en utilisant des tentes légères récemment mises au point. UNHCR / N. Ng