



À l'abri de la tempête:

Une évaluation en temps réel de la
réponse du HCR à l'urgence en
Côte d'Ivoire et au Libéria

Mamadou Dian Balde (DIP)
Jeff Crisp (PDES)
Ewen Macleod (DHRM)
Vicky Tennant (PDES)

PDES/2011/07
Juin 2011

Service de l'élaboration de la politique générale et de l'évaluation

Le Service de l'élaboration de la politique générale et de l'évaluation du HCR (PDES) s'engage à effectuer l'examen systématique et l'évaluation des politiques du HCR, ainsi que de ses programmes, projets et pratiques. Le Service favorise la recherche rigoureuse sur des questions liées au travail du HCR et l'échange d'idées et d'informations entre les praticiens du domaine humanitaire, les responsables politiques et la communauté des chercheurs. Toutes ces activités sont menées dans le but de renforcer l'efficacité opérationnelle du HCR, augmentant ainsi la capacité de l'Organisation à remplir son mandat en faveur des réfugiés et autres personnes déplacées. Le travail du Service est guidé par les principes de transparence, d'indépendance, de consultation, de pertinence et d'intégrité.

Service de l'élaboration de la politique générale et de l'évaluation
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
Case postale 2500
1211 Genève 2
Suisse

Tél : (41 22) 739 8433

Fax : (41 22) 739 7344

e-mail: hqpd00@unhcr.org

internet: www.unhcr.org

Tous les rapports d'évaluation du Service sont de l'ordre du domaine public. Des versions électroniques sont disponibles sur le site internet du HCR et des copies sous format papier peuvent être obtenues auprès du Service. Les rapports peuvent être cités ou copiés dans la mesure où les références sont fournies. Les opinions présentées dans les publications du Service ne sont pas nécessairement celles du HCR. Les cartes et désignations utilisées n'impliquent pas une opinion ou la reconnaissance de la part du HCR du statut légal d'un territoire ou de ses autorités.

Table des matières

Liste d'abréviations	1
Synopsis	3
Introduction et recommandations.....	7
Contexte opérationnel.....	17
Planification et préparation.....	23
Gestion des opérations.....	31
Intervention d'urgence: conception et délivrance	43
Relations extérieures et coordination interinstitutionnelle	53
Annexe : Cahier des charges	60

Liste d'abréviations

CAP	Procédure d'appel global
CCCM	Module de coordination et de gestion des camps
DESS	Division de l'urgence, de la sécurité et de l'approvisionnement du HCR
DHRM	Division de la gestion des ressources humaines du HCR
DIP	Division de la protection internationale du HCR
RO	Représentant officiel
DSRSG	Adjoint au Représentant Spécial du Secrétaire général
EHAP	Plan d'action humanitaire d'urgence
EPRO	Administrateur chargé de la préparation aux situations d'urgence
EPRS	Section de la préparation et de la réponse aux situations d'urgence du HCR
FDS	Forces de Défense et de Sécurité (FDS), loyales à l'ancien Président Laurent Gbagbo
FN	Forces Nouvelles (loyales à l'actuel Président Alassane Ouattara)
CH	Coordonnateur humanitaire
HCT	Equipe humanitaire par pays
LRRRC	Commission libérienne pour le rapatriement et la réinstallation des réfugiés
ANA	Article non alimentaire
OCHA	Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires
ONUCI	Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (voir également UNOCI)
PAM	Programme alimentaire mondial
PDES	Service du développement et de l'évaluation des politiques du HCR
RBA	Bureau régional du HCR pour l'Afrique
CR	Coordonnateur résident
RTE	Evaluation en temps réel
RRWA	Représentation régionale du HCR pour l'Afrique de l'Ouest

SRSG	Représentant spécial du Secrétaire général
UNDSS	Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies
UNHCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNOCI	Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (voir également ONUCI)
WASH	Module de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène

Synopsis

Cette évaluation en temps réel a été menée afin d'examiner la réponse d'urgence apportée par le HCR au déplacement de populations intervenu en Côte d'Ivoire et au Libéria, suite à la crise résultant des élections ivoiriennes, à partir de fin novembre 2010.

Cette situation d'urgence a débuté lentement, s'est caractérisée, dans les premières phases, par un déplacement en grande partie préventif, et s'est accélérée après la troisième semaine du mois de décembre suite à un certain nombre d'affrontements dans le nord-ouest de la Côte d'Ivoire. Cette évaluation en temps réel se réfère à la situation qui prévalait en fin février 2011, époque durant laquelle la situation humanitaire dans son ensemble se dégradait, alors que la crise politique et sécuritaire s'aggravait. Quelque 40 000 réfugiés avaient déjà traversé la frontière au Libéria, et on estimait à quelque 38 500 le nombre de déplacés internes à l'ouest de la Côte d'Ivoire.

Au Libéria, les réfugiés étaient accueillis dans plus de 70 villages situés le long de la frontière, et le premier camp venait d'être inauguré. En Côte d'Ivoire, les personnes déplacées internes avaient trouvé refuge auprès de familles d'accueil et dans des écoles et d'autres sites temporaires dans l'ouest du pays. En raison notamment de la perception de l'opinion publique selon laquelle la mission des Nations Unies (ONUCI) s'alignait politiquement sur le président élu Alassane Ouattara, le personnel des Nations Unies avait été évacué de l'ouest de la Côte d'Ivoire plusieurs semaines auparavant pour des raisons de sécurité et venait tout juste de regagner le terrain.

La réponse initiale du HCR à la crise a été indécise. La situation d'urgence était intervenue dans une région où il y avait eu de grands progrès au cours de la dernière décennie, notamment dans le domaine de la résolution des conflits ainsi que des crises de déplacement qui en découlaient. Le HCR, à l'instar d'autres institutions humanitaires, avait conséquemment fortement réduit sa présence sur le terrain, dans la région.

Cette situation, combinée au fait que la crise s'apparentait à une « combustion lente » dont l'ampleur n'était pas tout de suite évidente, a contribué, dans le cas du Libéria, à un retard dans l'identification et le déploiement de ressources supplémentaires, en particulier le personnel. Il y eut notamment un retard considérable dans le déploiement d'un Coordonnateur d'urgence dans le comté de Nimba, lieu où la crise se déroulait, et dans les efforts pour s'attaquer aux immenses défis logistiques représentés par la condition extrêmement mauvaise des routes, dans les régions accueillant des réfugiés.

Néanmoins, au début du mois de février, l'intervention d'urgence du HCR au Libéria avait été considérablement améliorée, avec une forte présence sur le terrain et une accélération rapide dans la fourniture de la protection et de l'assistance. En raison d'un environnement de protection généralement favorable aux réfugiés, il ne semble pas que les retards initiaux dans la fourniture de l'assistance ait eu un impact durable sur le bien-être des réfugiés.

Au Liberia, la réponse a également été déterminée par l'architecture institutionnelle de la présence des Nations Unies dans le pays, structurée autour d'une mission de maintien de la paix intégrée et d'un modèle « Unis dans l'action », qui vise à solliciter les capacités

techniques des différentes agences des Nations Unies en vue de poursuivre des objectifs communs. La situation d'urgence créée par l'arrivée des réfugiés au Liberia faisait l'objet d'une lecture politique importante, intervenant pendant une année d'élections cruciales et renforçant l'analyse partagée qu'un conflit majeur en Côte d'Ivoire pourrait avoir un effet déstabilisant au Libéria. La crise de réfugiés, par conséquent, a attiré plus d'attention de la part du système des Nations Unies et du gouvernement du Libéria qu'elle ne l'aurait fait en d'autres circonstances.

Cette réalité a présenté des défis particuliers au HCR qui devait à la fois déterminer comment assumer son rôle de chef de file dans la réponse au problème des réfugiés, en accord avec son mandat de protection internationale, tout en collaborant avec ses partenaires et en mettant à contribution les capacités respectives de ces derniers de manière effective. Le fait que la grande majorité des réfugiés se trouvait dans des communautés d'accueil, plutôt que dans des camps de réfugiés, a mis en évidence la nécessité d'une collaboration effective avec les partenaires.

La complexité de ce défi n'a pas été mesurée à sa juste valeur de prime abord, la mobilisation des ressources et la coordination des responsabilités sectorielles constituant de façon significative des sujets de litige. La gestion de ces défis de coordination a éloigné des ressources clés des lieux d'intervention sur le terrain, à un moment crucial de la crise.

En Côte d'Ivoire, la réponse du HCR à la crise des personnes déplacées internes, tout comme celle des autres institutions, a été entravée par la situation politique et sécuritaire complexe qui prévalait, ce qui a eu pour conséquence une forte réduction de la présence sur le terrain durant les premières phases de la crise. En dépit d'une contribution importante du personnel national du HCR, qui a coordonné l'assistance aux personnes déplacées internes dans des sites improvisés et qui a continué à effectuer le suivi des développements liés à la protection, ce n'est qu'au cours de la troisième semaine du mois de janvier que le personnel international a eu la permission de retourner sur le terrain et prendre ses fonctions dans le cadre de l'approche de responsabilité modulaire. Au moment de l'évaluation en temps réel, des lacunes au niveau des besoins élémentaires étaient encore évidentes, mais le HCR s'attachait à y répondre de manière beaucoup plus résolue.

La sécurité s'est avérée être un sujet de préoccupation important dans l'opération en Côte d'Ivoire, des investissements d'urgence étant nécessaires pour la gestion de la sécurité personnel et les mesures de secours afin de permettre, autant que possible, une certaine continuité des opérations du HCR, surtout dans l'éventualité d'une dégradation de la situation d'ensemble (ce qui, du reste, fut bien vite le cas). Des lacunes identifiées dans le matériel et les protocoles de gestion de la sécurité étaient symptomatiques des difficultés auxquelles de nombreuses opérations du HCR sont confrontées en gérant la transition d'une situation relativement stable à une autre caractérisée par le risque et l'incertitude.

Que peut-on apprendre de cette expérience pour de futures situations d'urgence ? Les trois leçons clés suivantes sont à retenir :

Premièrement, dans une situation d'urgence de réfugiés, une réponse du HCR rapide et efficace au niveau opérationnel doit être assortie d'un rôle fort de chef de file qui s'appuie sur le réseau de partenaires disponibles dans le pays, identifie clairement les rôles et responsabilités en se basant sur une évaluation réaliste des capacités de chacun,

et fournit aux partenaires les services dont ils ont besoin afin de leur permettre de remplir leurs obligations de manière efficace, y compris la gestion de l'information et une tribune pour la collecte de fonds. Cette réponse devrait également faire appel à l'expertise institutionnelle du HCR pour définir le cadre de protection et les solutions qui devraient guider la réponse collective, et elle devrait situer celle-ci dans une perspective transfrontalière et régionale.

Le processus visant à définir les responsabilités et à mobiliser les capacités doit débiter au cours de la phase de planification des interventions d'urgence. Il doit également être facilité par une meilleure compréhension avec les institutions partenaires clés au niveau global au sujet de la manière dont la coordination interinstitutionnelle des situations d'urgence liées aux réfugiés devrait être gérée, et par le renforcement de services techniques dans la collecte de fonds et la gestion de l'information.

Deuxièmement, les mesures de planification et de préparation aux situations d'urgence ont à la fois une dimension interinstitutionnelle et interne au HCR. Les projets développés en collaboration avec des partenaires doivent être assortis de mesures de préparation internes, les seuils au-delà desquels les bureaux régionaux et nationaux auraient besoin de renforcement étant clairement identifiés. Le Cadre d'obligation redditionnelle en matière de gestion globale (GMAF) devrait être actualisé et les responsabilités respectives des bureaux dans les pays, des Représentations régionales et des bureaux, que ce soit pour la préparation ou la réponse aux situations d'urgence, devraient être clairement établies.

Troisièmement, l'un des aspects déterminants d'une réponse efficace à une situation d'urgence est une analyse anticipée et rapide de la situation, doublée d'une évaluation des capacités présentes au sein du bureau dans le pays, ainsi que l'identification des ressources supplémentaires nécessaires à une direction et coordination efficaces, tout en assurant l'intervention sur le terrain.

Dans une situation évoluant déjà vers la phase d'intervention (par opposition à la préparation), cela signifierait normalement le déploiement d'un Coordonnateur d'urgence en vue d'un appui au bureau dans l'évaluation et pour déterminer, en se basant sur la situation sur le terrain, la forme que devrait prendre un appui additionnel, y compris les différents profils des effectifs supplémentaires requis. Ce processus devrait faire partie intégrante d'un mécanisme habituel de fonctionnement pour la gestion institutionnelle des situations d'urgence.

Introduction et recommandations

1. Le 29 novembre 2010, le personnel du HCR du bureau extérieur de Saclepea, au Libéria, a reçu un appel téléphonique de fonctionnaires de l'immigration basés à la frontière de la Côte d'Ivoire. Quelque quatre cents femmes et enfants avaient ce jour-là traversé la frontière de la Côte d'Ivoire au comté de Nimba, une région touchée par la pauvreté rurale et un sous-développement récurrent dans l'est du Libéria. Les réfugiés se déplaçaient en réponse à l'annonce de la Commission électorale indépendante de Côte d'Ivoire, un jour auparavant, de la victoire du candidat de l'opposition, Alassane Ouattara, aux élections présidentielles.
2. L'inquiétude au sujet de l'impact de cette annonce, avec les souvenirs toujours vivaces d'un conflit antérieur moins d'une décennie auparavant, a suscité les mouvements préventifs initiaux de l'ouest de la Côte d'Ivoire vers le Libéria. Dans les jours qui ont suivi, alors que le Président en exercice Laurent Gbagbo refusait de renoncer à ses fonctions, des réfugiés ont continué à arriver à un rythme lent mais régulier, à travers la longue région frontalière du comté de Nimba, en grande partie inaccessible.
3. Entre la mi-décembre et le début janvier, les conflits interethniques et les changements s'opérant dans le contrôle du territoire par les anciennes forces rebelles (les Forces nouvelles) et les forces pro-Gbagbo dans l'ouest de la Côte d'Ivoire ont entraîné un déplacement interne important vers les villes ivoiriennes de Danané et Duékoué, ainsi qu'une forte augmentation du nombre de réfugiés arrivant chaque jour au Libéria.
4. Comme la situation politique à Abidjan était dans l'impasse, alors que l'Union Africaine (UA) déployait de nombreux efforts en vue d'une médiation, le rythme des déplacements, que ce soit au sein de la Côte d'Ivoire ou au Libéria, a connu un ralentissement. Dès le début du mois de février, le nombre de personnes déplacées à l'intérieur du territoire dans l'ouest de la Côte d'Ivoire se chiffrait à près de 38 500, et au Libéria le nombre de réfugiés nouvellement arrivés était près de 40 000.
5. C'est sur cette toile de fond que l'Évaluation en temps réel de la réponse du HCR à la situation d'urgence en Côte d'Ivoire a été demandée par le Haut Commissaire, avec le soutien du Bureau régional pour l'Afrique du HCR et sa Division de l'urgence, de la sécurité et de l'approvisionnement (DESS). Le HCR a souvent fait usage d'Évaluations en temps réel depuis les années 1990 - des examens qui sont effectués à un stade initial d'une opération et qui donnent l'occasion d'une évaluation rapide permettant des ajustements dans les interventions, alors que la situation est encore en cours. Cette Évaluation en temps réel spécifique s'inscrit dans un plus large inventaire analysant la réponse du HCR à de récentes situations d'urgence de réfugiés, conduite par le Haut Commissaire assistant pour les opérations, comme partie intégrante d'un engagement continu en vue de renforcer la capacité de réponse aux situations d'urgence du HCR.

6. Le but de l'évaluation comportait trois aspects :
- i. évaluer la mesure dans laquelle le HCR avait apporté une réponse dans les temps et efficace en Côte d'Ivoire et au Libéria, et produire des recommandations en vue d'ajustements immédiats, si nécessaire ;
 - ii. analyser comment le HCR s'était positionné par rapport aux mécanismes de coordination interinstitutionnelle et produire des recommandations en vue de renforcer davantage son rôle de chef de file ;
 - iii. recommander des mesures qui renforceraient davantage la capacité de réponse institutionnelle du HCR aux situations d'urgence institutionnelle au sein de la région et au-delà.
7. L'Évaluation en temps réel a été menée par une équipe composée de Mamadou Dian Balde (DIP), Jeff Crisp (PDES), Ewen Macleod (DHRM) et Vicky Tennant (PDES), qui était responsable de la rédaction de ce rapport. L'équipe a effectué une mission au Sénégal (Dakar, 8-10 février), en Côte d'Ivoire (Abidjan, Man, Duékoué, Danané, 11-15 février), et au Libéria (Monrovia, Saclepea, Butuuu, 17-23 février).¹
8. Au cours de la mission, l'équipe a effectué une série d'entretiens avec des personnes déplacées internes, des réfugiés et des représentants des communautés d'accueil, le personnel du HCR, les Nations Unies et autres partenaires, des donateurs, des homologues gouvernementaux, ainsi que des ONG nationales et internationales. Des entretiens ont également été menés avec des collègues basés au Siège, y compris au Bureau de l'Afrique, la Section de la préparation et de la réponse aux situations d'urgence (EPRS), la Division des relations extérieures et la Division de la protection internationale.
9. En conformité avec la nature de l'Évaluation en temps réel, l'une des priorités était de s'assurer que les résultats et recommandations puissent être exprimés et partagés aussi rapidement que possible avec ceux qui dirigeaient l'opération. Des comptes rendus de mission informels ont été organisés pour le personnel à Man, Abidjan et Monrovia, avant le retour de l'équipe à Genève, et des rapports de fin de mission détaillés ont été rendus aux cadres dirigeants et à d'autres instances associées à l'opération à Genève les 3 et 11 mars. Un résumé écrit des résultats les plus importants et des recommandations a été remis aux cadres dirigeants et aux collègues basés sur le terrain le 14 mars.
10. Ce rapport s'attache maintenant à présenter de manière plus détaillée l'analyse corroborant les résultats et recommandations partagés avec les cadres dirigeants et les autres membres du personnel au cours de la mission et après. Il est important de relever que la situation en Côte d'Ivoire et au Libéria, ainsi que l'intervention opérationnelle, ont évolué de manière significative depuis que l'Évaluation en temps réel a été menée.
11. Suite à une escalade du conflit à la mi-mars, le nombre de personnes déplacées, personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) et réfugiés a augmenté considérablement, et la réponse opérationnelle a été revue à la hausse en conséquence. La situation est demeurée instable depuis l'arrestation du Président Laurent Gbagbo le

¹ L'équipe constituée pour la partie de la mission portant sur le Sénégal et la Côte d'Ivoire comprenait Ewen Macleod, Mamadou Dian Balde et Vicky Tennant. Jeff Crisp et Vicky Tennant ont couvert le Libéria.

11 avril. Ce rapport se concentre sur la situation à l'époque où l'Évaluation en temps réel a été menée, en février 2011, et sur laquelle se basait les conclusions et recommandations de l'équipe. Des informations mises à jour concernant la crise sont disponibles sur le site du HCR à l'adresse internet suivante : www.unhcr.org/pages/4d831f586.html.

12. Il convient également de souligner que cette Évaluation en temps réel ciblait seulement l'intervention en Côte d'Ivoire et au Libéria, et non pas les opérations de préparation et d'intervention mises en œuvre en rapport avec la crise ivoirienne ailleurs dans la région.

Recommandations: mesures institutionnelles

- (i) S'assurer qu'un futur désengagement de régions enclines aux crises soit mesuré et prenne entièrement en compte les possibilités de nouvelles situations d'urgence ou de situations d'urgence récurrentes dans la région, les tendances locales et régionales en termes politiques et en matière de sécurité, ainsi que les conséquences des mesures interinstitutionnelles toujours plus complexes et nécessitant d'importantes ressources afin de permettre des ajustements flexibles et opportuns en réponse aux crises qui surgissent.
- (ii) Clarifier le rôle et la division des tâches entre les bureaux régionaux et nationaux par rapport à la préparation et à la réponse aux situations d'urgence. En consultation avec le Siège, ceci devrait inclure une définition claire du seuil au-delà duquel les responsabilités de gestion des situations d'urgence incomberaient au Siège.
- (iii) S'assurer que les plans d'urgence interinstitutionnels soient complétés par des plans beaucoup plus simples et réalisables pour les bureaux du HCR, ciblant en particulier des secteurs clés tels que la protection, la logistique, le personnel et les abris. Ceux-ci devraient identifier clairement quels facteurs peuvent être comblés par les ressources dans le pays, et ceux nécessitant des ressources supplémentaires qui devraient être mobilisées grâce aux mécanismes institutionnels de réponse aux situations d'urgence du HCR.
- (iv) Elaborer une série de procédures d'utilisation normalisées pour toutes les nouvelles situations d'intervention d'urgence, y compris un mécanisme clair permettant de déclencher la réaction d'urgence du HCR. Ces procédures devraient, en principe, comprendre le déploiement d'un haut fonctionnaire responsable des secours d'urgence dès le début d'une situation d'urgence (que ce soit dans le cas de réfugiés ou de personnes déplacées) afin d'apporter un appui au Représentant en effectuant une analyse rapide de la situation, contribuant à identifier les lacunes en matière de capacités et en donnant des conseils relatifs aux besoins en ressources supplémentaires. Dans les situations d'urgence touchant les opérations où la présence et la capacité d'intervention du HCR sont restreintes, une équipe d'urgence intégrée devrait normalement être déployée, dirigée par un responsable d'équipe ayant une expertise en matière de secours d'urgence. Les rapports entre l'équipe d'intervention d'urgence et le personnel trouvé en place, ainsi que leurs responsabilités respectives, devraient être clairement définis pour chaque opération.

- (v) Réduire les délais en relevant les objectifs budgétaires suite aux décisions prises par le Comité du Budget ou les décisions autorisant le transfert de fonds disponibles émanant d'autres projets.
- (vi) Renforcer l'orientation à l'intention des Représentants et des hauts fonctionnaires sur le terrain par rapport à la réponse aux situations d'urgence de réfugiés, dans le cadre des dispositifs interinstitutionnels actuels, en particulier par rapport à la mobilisation de ressources. L'orientation pourrait se faire, entre autres, à travers le perfectionnement des cadres.
- (vii) Il est recommandé de mettre sur pied une unité spécialisée au Siège, éventuellement au sein de l'Unité interinstitutionnelle de la Division des relations extérieures, en vue de donner des conseils en matière de politique ou au niveau opérationnel sur le fonctionnement au sein de cadres interinstitutionnels (y compris l'approche modulaire (?), Unis dans l'action (?) et les missions intégrées des Nations Unies), au niveau national et celui du terrain, ainsi que sur la préparation, la direction et la coordination de l'intervention humanitaire dans une crise des réfugiés, en collaboration avec des partenaires dans ces contextes.
- (viii) Examiner la meilleure manière dont le HCR peut offrir une tribune (plateforme ?) pour la collecte de fonds dans le cadre d'une intervention multi-institutionnelle de réfugiés, renforçant ainsi son rôle de chef de file tout en facilitant son engagement avec d'autres partenaires ayant les niveaux de capacité et d'expertise requis.
- (ix) Investir dans le renforcement de la capacité du HCR en matière de gestion de l'information dans des situations d'urgence de réfugiés comme service essentiel pour des partenaires et crucial pour le développement d'une réponse collective à une crise de réfugiés.
- (x) Tout en demeurant ferme au sujet des responsabilités statutaires en matière de gouvernance établies sous le mandat, élaborer une compréhension mutuelle avec des partenaires clés en vue d'assumer la direction et gérer une réponse à une crise de réfugiés. Ceci exigera du travail au niveau des politiques avec d'autres institutions et une meilleure orientation des collègues sur le terrain. Les résultats devraient être publiés et disponibles pour toutes les opérations du HCR sur le terrain et partagées avec les partenaires.
- (xi) Renforcer le savoir institutionnel et la capacité du HCR dans son rôle de chef de file de l'approche modulaire (?) dans des situations d'urgence, entre autres, en s'assurant que les opérations sur le terrain soient positionnées de façon appropriée et qu'elles soient équipées des ressources nécessaires pour assumer ces responsabilités dans de nouvelles situations d'urgence. Ceci implique de garantir que l'Organisation puisse avoir la capacité de prendre en charge les responsabilités de coordination des modules (?), ainsi que les capacités techniques permettant d'assurer la mise en œuvre opérationnelle au sein des modules incombant à la responsabilité du HCR.

Recommandations: pour la région de l'Afrique de l'Ouest

- (xii) En raison de l'instabilité sévissant en Afrique de l'Ouest, y compris une incertitude sur la situation en Côte d'Ivoire, avec des conséquences dans l'ensemble de la région, la conception et les capacités du HCR en Afrique de l'Ouest devraient être examinées et sa capacité renforcée (en particulier dans les domaines de la préparation aux situations d'urgence et de la coordination interinstitutionnelle), y compris grâce à un soutien renforcé émanant du bureau régional et du Siège.
- (xiii) Les mesures spécifiques devraient comprendre le renforcement du bureau régional de Dakar en vue de coordonner la préparation et la réponse aux situations d'urgence et de participer aux processus interinstitutionnels. Les raisons de cette mesure sont liées à la présence restreinte du HCR au niveau national dans l'ensemble de la région, associé aux déclencheurs potentiels d'instabilité dans les douze prochains mois, y compris une série d'élections et des effets éventuels de débordement de la crise en Afrique du Nord.
- (xiv) Dakar accueillant une forte présence des Nations Unies, en plus de systèmes de coordination interinstitutionnels formels pour l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest (c'est-à-dire le Comité permanent inter agences régional), y compris sur la planification et la préparation de situations d'urgence, le HCR devrait stratégiquement renforcer sa présence et ses capacités afin de s'engager dans des processus tels que ceux-ci à Dakar. Dans l'immédiat, le travail de l'Administrateur chargé de la préparation et de la réponse aux situations d'urgence et de l'Administrateur des Relations extérieures doit être soutenu.
- (xv) A moyen et long termes, un poste de préparation et d'intervention en situation d'urgence devrait être créé afin de renforcer l'analyse de la situation évolutive dans la région, soutenir les mesures de planification et de préparation imprévues au niveau du pays, et renforcer les capacités d'intervention autour de la région, en travaillant de près avec la Division de l'urgence, de la sécurité et de l'approvisionnement (DESS). Dans l'éventualité d'une nouvelle situation d'urgence, cet individu devrait être le premier relais pour analyser les capacités existantes et identifier les besoins en ressources supplémentaires, et devrait appuyer le Représentant du pays affecté dans ses demandes de ressources supplémentaires, y compris, si nécessaire, une équipe d'intervention d'urgence intégrée dirigée par un responsable ayant une expertise dans le domaine des secours d'urgence. Un poste supplémentaire en relations extérieures pourrait, entre autres, apporter un appui à la gestion de l'engagement du HCR dans les processus régionaux interinstitutionnels, très prenants mais cruciaux, y compris les appels éclairés.
- (xvi) Il est également recommandé que les charges et responsabilités au sein de la structure actuelle du personnel du bureau régional soient clairement définies lorsqu'il s'agit d'apporter un soutien aux bureaux des pays confrontés à des situations d'urgence, dans tous les secteurs, à

Recommandations: pour le Libéria

13. Jusqu'au mois de mars 2011, le Libéria a continué à accueillir un grand nombre (toujours croissant) de réfugiés en provenance de Côte d'Ivoire. La délivrance de la protection et de l'assistance étaient de plus en plus menacées en raison des conditions d'accès très difficiles, le début imminent de la saison des pluies, la présence de réfugiés dans les communautés frontalières, des préoccupations concernant l'incursion éventuelle d'éléments armés au Libéria, un contexte interinstitutionnel difficile et un climat tendu à cause d'éventuelles sources d'instabilité à l'approche des élections prévues pour fin 2011. Les recommandations suivantes communiquées immédiatement après la mission, se concentraient sur des ajustements immédiats à effectuer sur l'opération.

- (xvii) Accroître les préparatifs pour répondre à un afflux massif, y compris d'arrivées éventuelles dans les comtés de Maryland et Grand Geddeh, où la présence du HCR est actuellement très restreinte.
- (xviii) Garantir la viabilité des opérations à court et à long termes, que ce soit au niveau du personnel ou des ressources financières. Un grand nombre de membres du personnel a été déployé pour des missions de deux et trois mois au cours de la seconde moitié du mois de janvier. Il est essentiel de pouvoir couvrir leurs fonctions en attendant l'arrivée de personnel en affectation temporaire ou avec des postes créés en vertu du processus de recrutement accéléré.
- (xix) Afin de garantir la cohérence d'ensemble des opérations sur le terrain, notamment dans la perspective d'un accroissement éventuel de points d'arrivée au delà du comté de Nimba, il est recommandé de nommer un haut fonctionnaire exerçant les fonctions de Coordonnateur des secours d'urgence, basé à Monrovia. Les termes de référence de ce poste devraient comprendre le développement, la coordination et la mise en œuvre d'une stratégie générale d'intervention de réfugiés à l'échelle du pays, en collaboration avec des partenaires clés, et la garantie que des politiques relatives aux questions clés énumérées ailleurs dans ces recommandations, soient en vigueur. Cette fonction pourrait être assumée par un membre du personnel déployé en mission ou en affectation temporaire, en attendant la nomination d'un Représentant adjoint en vertu du processus de recrutement accéléré.
- (xx) En ce qui concerne la protection, les mesures immédiates recommandées sont les suivantes: i) clarifier les politiques d'assistance pour les réfugiés et les communautés qui les accueillent dans les villages frontaliers du Libéria; ii) le renforcement et la généralisation de la diffusion d'informations relatives au suivi de la protection, l'établissement de rapports, l'analyse et le suivi de l'action, y compris pour les réfugiés dans

- (xxi) Continuer à renforcer la gestion de l'information, que ce soit au sein du HCR ou pour des partenaires, donateurs ou institutions sœurs, au Libéria, à Dakar, à Genève et à New York. L'aptitude du HCR à présenter des informations correctes et à jour, ainsi qu'une analyse pertinente, s'avèrent cruciales pour pouvoir mener une intervention efficace de réfugiés. Des insuffisances antérieures sont en train d'être palliées, y compris par la création d'un portail en ligne. Toutefois, la population est mobile et les mouvements transfrontaliers complexes, d'où un besoin d'adaptation et d'amélioration des efforts déjà consentis dans le domaine.

Recommandations : pour la Côte d'Ivoire

14. Les recommandations qui suivent ont aussi été émises et partagées immédiatement après la mission d'Évaluation en temps réel, au début du mois de mars. A ce moment, la situation en Côte d'Ivoire se dégradait. Le nombre de personnes déplacées avait augmenté de quelque 40 000 au début de février, à plus de 300 000 à Abidjan et 80 000 dans l'ouest dès début mars, selon différentes estimations. Des collègues du HCR sur le terrain avaient été évacués à Abidjan. L'aptitude du HCR et d'autres institutions humanitaires à fonctionner était perçue comme pouvant probablement continuer à être fortement entravée dans les semaines et mois à venir. Les conditions de sécurité se détérioraient et il paraissait probable que celles-ci conduiraient à la diminution du personnel non essentiel des Nations Unies en Côte d'Ivoire.

- (xxii) Les lacunes cruciales en matière de gestion de la sécurité devraient être comblées de toute urgence. Un grand nombre de membres du personnel est envoyé en mission dans un environnement de plus en plus aléatoire. La capacité de l'Organisation à mettre en place des mesures de sécurité supplémentaires, contraignantes ou légères, – l'examen des niveaux et de la présence d'effectifs (cruciaux, essentiels, non-essentiels), l'infrastructure de sécurité dans les locaux et lieux de résidence, les réunions obligatoires d'information relatives à la sécurité, les protocoles de pistage des déplacements du personnel et des véhicules, les véhicules équipés d'une radio en conformité avec les Normes minimales de sécurité opérationnelle (MOSS) et les normes MORRS – devraient être urgemment renforcées.
- (xxiii) Il y a un besoin réel d'analyse indépendante et solide et de gestion de la sécurité sur le terrain. Le fait d'avoir placé le Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies (UNDSS) au sein d'ONUCI est devenu problématique au regard des objectifs des agences humanitaires suite à la position prise par la mission politique relative aux résultats des élections.

- (xxiv) A court terme, en raison des conditions se détériorant en Côte d'Ivoire et d'un éventuel danger pour le personnel des Nations Unies, des conseillers en matière de sécurité sur le terrain devraient être envoyés en mission sur le terrain, que ce soit à Abidjan ou dans l'ouest de la Côte d'Ivoire. Par la suite, il conviendrait d'examiner sérieusement la question de créer un poste de conseiller en matière de sécurité. Dans l'intervalle, le conseiller adjoint à la sécurité sur le terrain à Abidjan devrait recevoir un appui sous la forme de missions du bureau régional, à Dakar, ou de la Section de la sûreté sur le terrain (FSS).
- (xxv) En attendant une évaluation actualisée de la sécurité, d'autres déploiements de personnel devraient être arrêtés. Les projets d'éventuelles mutations (au sein du pays) ou d'évacuation du personnel international en place, ainsi que la sauvegarde des actifs importants des bureaux, devraient être mises à jour.
- (xxvi) Les circonstances changeantes en Côte d'Ivoire nécessiteront un nouvel examen de l'engagement du HCR au niveau opérationnel pour les personnes déplacées et réfugiés, que ce soit à court ou à long termes. Ceci exigera aussi la prise en considération de la manière dont d'autres institutions humanitaires se repositionnent elles-mêmes. Le défi immédiat (pour les trois prochains mois environ) sera de concevoir une stratégie en vue de rester opérationnel à Abidjan et en particulier dans l'ouest du pays, où le HCR pourrait ne plus avoir de présence importante.
- (xxvii) Les mesures mises sur pied en vue d'assurer la continuité opérationnelle et administrative de la Délégation (Représentation ?) à Abidjan et du Bureau de Terrain de Guiglo (transféré à Man) dans l'éventualité d'une interruption prolongée des effectifs présents, devraient être complétées. Des mesures éventuelles destinées à appuyer la continuité opérationnelle par l'intermédiaire de partenaires locaux et de personnel sous contrat travaillant sur le terrain pourraient comprendre le pistage systématique du mouvement des populations, la gestion et le partage de l'information relative à la protection, l'élaboration d'outils d'évaluation rapide pouvant être utilisés par des partenaires pour saisir le profil de populations déplacées, ainsi qu'un appui renforcé au personnel national et aux partenaires afin de leur permettre de continuer, dans la mesure du possible, à mettre en œuvre des programmes dans les régions où le HCR n'a pas accès. Le renforcement de tels partenariats grâce à, par exemple, des procédures d'exploitation normalisées relatives au suivi, au partage

- (xxviii) Un inventaire du matériel disponible (l'équipement pour le transport et les communications) devrait être effectué le plus tôt possible afin de transmettre les demandes de modernisation et/ou remplacement.
- (xxix) Une stratégie détaillée devrait être élaborée afin de répondre aux besoins de protection du nombre encore élevé de réfugiés en Côte d'Ivoire, en prenant en considération le déroulement rapide de la situation. Pour les réfugiés libériens, ceci devrait comprendre une réévaluation des possibilités de transfert du groupe vers des régions plus sûres de Côte d'Ivoire ou dans des pays voisins, ainsi qu'un plaidoyer énergique pour que les autorités nationales libériennes s'impliquent en vue d'accueillir leurs citoyens chez eux.

Contexte opérationnel

Côte d'Ivoire

15. Avant la crise déclenchée par l'élection présidentielle controversée, l'orientation de la communauté d'entraide en Côte d'Ivoire était de plus en plus tournée vers le développement. En 2010, le principal centre d'intérêt stratégique des Nations Unies, sous la direction de la mission des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI), était de superviser le scrutin du 28 novembre comme étape importante de consolidation du processus de paix et de réconciliation. De l'avis général, on anticipait par la suite des avantages pour le développement.

16. Tout en reconnaissant la fragilité de la situation politique, le Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) approuvé pour la période 2009-13, partageait également cette vision tournée vers l'avenir. Aucun appel humanitaire n'a été lancé pour 2010 ; le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) était en train de mettre fin à ses opérations, et des préparatifs avaient lieu en vue de désigner Abidjan comme lieu d'affectation familiale pour le personnel des Nations Unies. Peu de personnes anticipaient que dès la fin de l'année, le pays serait une fois de plus au bord de la guerre civile.

17. La crise électorale s'est déroulée dans un contexte de tensions non résolues et un processus de paix incomplet issu du conflit antérieur, qui avait atteint son apogée en 2002-2003, et qui s'était conclu avec la ratification du traité de paix de Ouagadougou en 2007. Ces tensions étaient particulièrement palpables dans l'ouest du pays, où persistent encore d'importantes divisions ethniques et politiques.

18. Celles-ci contribuent à faire de la région de l'ouest l'une des plus complexes et instables du pays, avec toute une gamme de questions non résolues liées à la citoyenneté et à la propriété foncière. A l'époque de la mission d'Évaluation en temps réel, les villes principales (Man, Danaé et Bangolo), dans la partie septentrionale de la région de l'ouest, étaient sous le contrôle des Forces Nouvelles (FN), largement alignée sur le Président-élu Alassane Ouattara, alors que la partie australe de la région demeurait sous le contrôle de l'armée de métier, les Forces de Défense et de Sécurité (FDS), loyales à l'ancien Président Laurent Gbagbo. Un processus de « mixage » était encore en cours, les membres des FN étant intégrés dans les FDS, mais celui-ci se décomposa rapidement lorsque la crise politique éclata.

19. La crise de déplacement antérieure n'avait encore toujours pas été résolue lorsque la crise électorale s'est déroulée fin novembre. A l'apogée de la guerre civile en 2003, quelque 1,1 millions de personnes ont été déplacées à travers le pays, et on estime à près de 517 000 le nombre de personnes toujours déplacées en 2010, habitant principalement chez des proches ou d'autres familles d'accueil. Alors que les déplacés internes à l'intérieur de leur propre pays continuaient à rentrer chez eux en 2010, des obstacles importants demeuraient en vue de trouver des solutions durables, y compris les conflits liés aux terres, la criminalité, les violations des droits de l'homme et l'impunité.

20. A l'époque de la mission d'Évaluation en temps réel à la mi-février, des déplacements récents, principalement dans l'ouest du pays, comptaient, selon les estimations, près de 38 500 personnes. Si certains de ces déplacements étaient essentiellement de nature préventive, des familles déménageant en anticipant le type de meurtres et la violence auxquelles elles avaient été confrontées en 2002-2003, de violents conflits inter ethniques et des changements dans le contrôle du territoire par les FN et les FDS avaient également contribué directement au déplacement important vers les villes de Danaé et de Duékoué et en leur sein même. Au moment de la mission, quelque 9 000 individus avaient été accueillis dans une enceinte de la mission catholique à Duékoué, et plus de 5 500 à Danaé, principalement dans les bâtiments d'une école primaire locale. L'équipe d'Évaluation en temps réel a visité un ancien centre de transit à Duékoué, qui avait été identifié comme étant apte à être réhabilité afin d'en faire un camp de personnes déplacées, et dont la préparation du chantier avait débuté le 14 février.

21. Les personnes déplacées interviewées par l'équipe d'Évaluation en temps réel pensaient que la situation demeurerait instable et que d'autres déplacements étaient probables. L'une de ces personnes a constaté qu'au marché local, des femmes appartenant à un seul groupe ethnique faisaient actuellement du commerce, une indication que les tensions étaient encore très élevées. Quelques tentatives de réconciliation spontanées au niveau local avaient débuté, et quelques personnes déplacées commençaient à envisager un retour, mais il était clair que la situation ne pouvait que s'empirer si les efforts de médiation dans la capitale ne débouchaient pas rapidement sur une issue positive. Ceci paraissait de moins en moins probable, et effectivement, quelques jours seulement après le départ de l'équipe d'évaluation du pays, la situation s'était encore détériorée.

22. Le déplacement interne n'est toutefois qu'un seul aspect de la crise humanitaire en cours. De nombreuses écoles, en particulier dans le nord, où beaucoup d'enseignants étaient partis chez eux dans le sud pour voter, étaient restées fermées depuis novembre 2010. On s'attendait également à ce que les sanctions économiques aient un impact important sur l'agriculture et le commerce.

23. La paralysie du système bancaire était un autre facteur perçu comme pouvant influencer l'environnement opérationnel en Côte d'Ivoire dans les semaines qui ont suivi la mission. Plusieurs banques internationales, y compris la Société générale, BNP Paribas, la banque de Cuba et Citibank, ont suspendu leurs activités en Côte d'Ivoire à la mi-février. L'effet modérateur des sanctions, associé à d'autres dimensions de la crise touchant l'activité économique, étaient également en train de devenir manifestes à l'époque de la mission.

24. Avant la crise, il y avait également encore quelque 24 000 réfugiés libériens en Côte d'Ivoire – principalement dans la région de l'ouest (surtout à Guglo et Tabou), ainsi qu'à Abidjan. L'objectif du HCR au cours de l'année 2010 avait été essentiellement de faciliter le rapatriement librement consenti de ceux qui souhaitaient rentrer chez eux, basé sur l'évaluation selon laquelle la plupart des réfugiés immatriculés qui restaient étaient, à toutes fins utiles, déjà intégrés localement. L'Organisation était aussi en train de préparer une déclaration de cessation du statut de réfugié comme partie intégrante d'une stratégie de solutions d'ensemble pour les réfugiés libériens à l'échelle de la région.

25. Toutefois, la crise politique avait créé de l'incertitude au sein de la population de réfugiés. Plusieurs centaines de réfugiés urbains libériens avaient choisi de camper

devant la Délégation d'Abidjan à la recherche de protection et d'habitat. Ils prétendaient que leur nationalité les rendaient vulnérables étant donné l'opinion générale circulant parmi de nombreux Ivoiriens que les mercenaires libériens travaillaient pour toutes les factions politiques en Côte d'Ivoire.

26. Les tensions existantes entre les Ivoiriens et les migrants provenant de pays voisins avaient été ranimées au cours de la campagne récente en vue des élections, et l'Equipe d'évaluation a entendu des comptes rendus non confirmés d'attaques de commerçants nigériens et libériens dans l'ouest. Pour les réfugiés libériens se trouvant à l'extérieur de la Délégation, la réponse du HCR avait été de leur offrir la réinstallation dans une partie plus sûre du pays ou de la ville, ou encore d'effectuer des rapatriements librement consentis vers le Libéria.

27. Le contexte opérationnel en Côte d'Ivoire a également été fortement influencé par le rôle de la mission de maintien de la paix de l'ONU, ONUCI, dans le processus électoral, et en particulier la validation des résultats provisoires confirmant la victoire d'Alassane Ouattara par le Représentant spécial du Secrétaire général Choi Young-Jin, le 29 novembre. En tant que mission intégrée, l'ONUCI est devenue la cible d'attaques sous forme de harcèlement et de mesures d'intimidation de la part de la milice pro-Gbagbo, ainsi que de propagande concertée à l'encontre des Nations Unies visant à présenter la mission comme une armée étrangère d'occupation ayant des partis pris. Ces attaques se sont exacerbées suite à la décision d'offrir une protection au Président-élu Alassane Ouattara, ainsi qu'avec l'implication plus évidente des forces armées françaises stationnées à Abidjan. Ces circonstances ont eu un profond impact sur la perception de l'ONU dans l'ensemble, et des implications considérables pour la sécurité des Nations Unies et d'autres institutions humanitaires internationales.

Le Libéria

28. La caractéristique des mouvements récents de réfugiés vers le Libéria est l'influence de liens étroits sociaux, économiques et ethniques entre les communautés le long des régions frontalières poreuses et les expériences antérieures de conflits et de déplacements dans la région au cours des deux dernières décennies. Au Libéria, la rébellion de Charles Taylor a débuté en 1989 dans le lieu même où de nombreux Ivoiriens arrivaient au moment de la mission, et durant les quatorze années de guerre civile qui ont suivi, des centaines de milliers de réfugiés libériens ont fui la Côte d'Ivoire, le Ghana et d'autres pays à travers la région de l'Afrique de l'Ouest.

29. En Côte d'Ivoire, où le nombre de réfugiés a atteint un sommet de 327 000 en 1996, ceux-ci étaient hébergés par un nombre des mêmes communautés qui s'enfuyaient maintenant vers le comté de Nimba. Dès 2007, la grande majorité de réfugiés libériens était rentrée, bien que quelque 71 500 demeurent toujours en dehors du Libéria, presque tous au sein de l'Afrique de l'Ouest.

30. Au cours d'une série d'événements s'imbriquant, près de 20 000 Ivoiriens se sont enfuis vers le comté de Nimba et d'autres parties du Libéria durant les pires années de la guerre civile en Côte d'Ivoire (alors que le violent conflit au Libéria était encore en cours). Là, ils ont été hébergés essentiellement dans des communautés d'accueil, bien qu'un petit camp ait été mis sur pied à Saclepea, où demeurent quelque 1 300 Ivoiriens ayant reçu un soutien grâce à un petit programme d'intégration locale.

31. Le dernier mouvement de réfugiés de Côte d'Ivoire a d'abord débuté lentement. On comptait entre 100 et 250 le nombre de personnes arrivant chaque jour durant la première moitié du mois de décembre 2010, incitant l'une des personnes interviewées à décrire la crise comme une « combustion lente », qui, au départ, n'a pas attiré l'attention des médias ou de la communauté humanitaire à l'extérieur du Libéria. Autour du 16 décembre, suite à des affrontements à Danaé, on a assisté à une augmentation du nombre d'arrivées à plus de 1 000 par jour, suivi d'une diminution de près de 250 par jour au moment de la mission d'évaluation. Le total du nombre de réfugiés immatriculés le 24 février était de 39 784.²

32. En dépit de l'échelle restreinte, à l'origine, de la situation d'urgence de réfugiés, celle-ci a vite attiré beaucoup d'attention au sein même du Libéria. Le Libéria est considéré dans l'ensemble comme ayant fait de grands progrès en vue de la paix et de la stabilité en dépit de problèmes urgents tels que le chômage des jeunes, l'impunité pour les violations du passé, la pauvreté rurale et le sous-développement. L'année 2011 est une année d'élections au Libéria et, dans l'ensemble, on souhaitable éviter toute source d'instabilité ou de mécontentement éventuel qui pourraient faire dérailler le processus électoral. L'inquiétude au sujet des répercussions possibles, pour le Libéria, d'un conflit majeur avec la Côte d'Ivoire est tangible (les souvenirs du rôle des mercenaires libériens dans les conflits antérieurs à travers la région sont encore bien vivants), et la sécurité dans les régions frontalières est un sujet important de préoccupation.

33. Nimba est le deuxième comté le plus peuplé au Libéria et demeure affaibli par une absence de services de base et d'infrastructures. L'impact de plusieurs années d'aide à la reconstruction et au développement est visible à Monrovia, mais demeure beaucoup moins évident dans les régions frontalières éloignées. Les liaisons dans les secteurs de la communication et des transports sont faibles, et les conditions extrêmement mauvaises des routes et des ponts ont représenté un défi considérable au cours de la crise de réfugiés.

34. Les villages accueillant les réfugiés le long de la frontière sont accessibles à partir de Saclepea (la ville la plus proche, où le HCR a son bureau extérieur), le long de trois axes principaux. Toutefois, des ponts fragiles et/ou endommagés, ainsi que des routes non pavées aux nids-de-poules qui, pour la plupart, ne sont que des chemins de terre battue, provoquent de fréquentes pannes de véhicules, ce qui fait que l'on peut mettre quatre heures et même plus durant la saison sèche pour rejoindre les centres principaux des régions accueillant des réfugiés (et bien plus longtemps pour atteindre les villages isolés).

35. Les personnes interviewées ont décrit comment le personnel national « semblable à Rambo » voyageait souvent avec des machettes afin de pouvoir couper du bois pour des réparations improvisées sur la route ou construire des passerelles sur les ruisseaux ou les fossés. Il est difficile de surestimer l'impact que ces conditions pouvaient avoir sur les opérations au jour le jour, particulièrement en raison du fait que le personnel des Nations Unies et de la plupart des ONG n'a pas la permission de passer la nuit dans les

²Après la mission d'Évaluation en temps réel, on a assisté encore à une forte augmentation du nombre de nouveaux arrivés – cette fois-ci de façon soutenue suite à une grave détérioration de la situation dans l'ouest de la Côte d'Ivoire. À l'époque de la rédaction de ce rapport, plus de 100 000 réfugiés libériens avaient été accueillis au Libéria, y compris plus de 25 000 dans le comté de Grand Geddeh.

régions frontalières pour des raisons liées à la sécurité, et qu'il doit, par conséquent, voyager pour rejoindre le terrain et rentrer chaque jour.

36. A l'époque de la mission d'Évaluation en temps réel, 96% des réfugiés arrivaient dans le comté de Nimba, où ils étaient hébergés dans 76 villages situés le long de la frontière.³ Les entretiens menés avec les réfugiés, communautés d'accueil et représentants locaux au cours de la mission suggèrent qu'ils ont été bien reçus, de nombreux réfugiés ayant des liens de parenté ou d'autres avec leurs hôtes.

37. A l'époque de la mission, la majorité des réfugiés s'était déplacée essentiellement en vue d'une mesure préventive, les souvenirs des événements de 2002-2003 étant encore très présents dans leurs esprits. Les premiers groupes arrivés se composaient principalement de femmes et d'enfants n'apportant avec eux que peu de biens, de nombreux hommes restant derrière pour cultiver leur boulgour ou leurs plantations de coco de l'autre côté de la frontière, et faisant des « aller-retour » quotidiens. On pouvait toutefois observer que ce type de profil commençait à changer avec l'arrivée d'autres hommes.

38. A l'intérieur du Libéria, les réfugiés ont signalé avoir été bien accueillis par leurs hôtes, nombre d'entre eux les aidant à assumer la récolte ou à préparer la terre pour la prochaine saison de culture en échange de la nourriture ou de l'hospitalité. De nombreux comptes rendus ont attesté la générosité des communautés d'accueil au départ, mais certains signes indiquaient également que leurs capacités d'absorption et leurs moyens de faire face commençaient à atteindre leurs limites. L'un des représentants du gouvernement a signalé que certaines communautés avaient eu recours à l'utilisation de graines de riz pour nourrir leurs invités, provoquant une certaine inquiétude au sujet de stocks de graines insuffisants pour la nouvelle saison de culture. Quelques indices montraient aussi que la présence des réfugiés était perçue par certains individus comme étant une occasion d'obtenir des améliorations d'infrastructures et de services.

39. Dans l'ensemble, les réfugiés ont rencontré jusqu'à présent un environnement propice à la protection. Le gouvernement du Libéria, par l'intermédiaire du ministère de l'Intérieur et de la Commission de rapatriement et réinstallation des réfugiés libériens, a fourni initialement une aide alimentaire dès la première semaine du mois de décembre, la frontière est restée ouverte et à la mi-décembre, une déclaration formelle de statut de réfugié présumé pour ceux qui fuyaient la Côte d'Ivoire depuis l'annonce des résultats des élections a été émise. Malgré les hésitations premières concernant la création de camps, l'accord du gouvernement à ce sujet a été donné la dernière semaine de décembre, et le camp Bahn, situé à la périphérie de Saclepea, a été inauguré le 18 février.

40. La réponse à la crise des réfugiés a été aussi en partie déterminée par la configuration de la présence internationale au Libéria. Ceci sera développé de manière plus détaillée au chapitre 6. L'engagement des institutions internationales avait considérablement changé au cours des dernières deux ou trois années, les modes d'opération passant de l'humanitaire au développement, et de nombreuses organisations humanitaires, y compris le HCR, le CICR et le PAM, ayant réduit considérablement leur présence et leurs activités. L'approche modulaire a été supprimée progressivement en 2009.

³ Mise à jour de la situation en Côte d'Ivoire CIV+5, UNHCR, le 24 février 2011

41. La présence des Nations Unies au Libéria est dirigée par le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies, à la tête d'une mission intégrée du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP), appuyé par un Représentant spécial adjoint du Secrétaire général portant trois casquettes/un Coordonnateur résident (CR)/ et un Coordonnateur humanitaire (CH). Le Libéria est l'un des cinq pays actuellement à l'ordre du jour de la Commission de la consolidation de la paix et, au cours des dernières trois ou quatre années, l'accent a été mis sur la disposition générale de la présence et des activités des Nations Unies autour du modèle « Unis dans l'action ».

42. Le HCR s'est engagé activement à la fois au sein de la Commission de la consolidation de la paix et du processus intitulé « Unis dans l'action », envisageant ceci comme une façon d'intégrer les solutions pour les réfugiés et les personnes déplacées dans des stratégies plus larges de maintien de la paix et de développement. Pour l'institution, déterminer comment exercer le rôle de chef de file au mieux dans une crise de réfugiés, tout en s'appuyant de manière efficace sur les partenariats déjà établis au sein de ces cadres, a représenté initialement un véritable défi.

Planification et préparation

43. Le HCR n'était pas bien positionné dans l'ensemble de la région de l'Afrique de l'Ouest pour répondre à une urgence majeure avec les ressources existantes. Des progrès importants avaient été accomplis en vue de la résolution de conflits à travers la région, et le nombre de cas de réfugiés à traiter avait diminué grâce à la réunion du rapatriement librement consenti, de la réinstallation et de l'intégration locale dans la région de la CEDEAO ; la présence et les activités du HCR ont été progressivement réduites au cours des trois à cinq dernières années.⁴

44. Ces mesures étaient associées à une déclaration de cessation du statut de réfugié pour les réfugiés provenant de Sierra Leone (et une déclaration de cessation prévue pour les réfugiés libériens), et elles formaient partie intégrante d'un changement de stratégie plus général en vue de l'intégration locale et l'inclusion de populations relevant de la compétence du HCR au sein de stratégies nationales de développement, et à un appui aux régimes nationaux de l'asile. On peut soutenir toutefois que ces mesures n'ont pas suffisamment pris en compte le risque d'une nouvelle instabilité politique dans l'ensemble d'une région qui était encore en train de sortir d'un conflit prolongé.

45. D'autres institutions humanitaires avaient connu des compressions de personnel similaires au cours des dernières années, et pour celles qui ont un mandat humanitaire ou en lien avec le développement, il y avait eu un changement majeur vers les programmes de développement. Un certain nombre de personnes interviewées ont souligné que dans l'ensemble du système des Nations Unies, il y avait très peu d'expertise spécialisée dans les pays en matière d'urgence.

46. La planification de situations d'urgence, coordonnée au niveau régional, figurait en bonne place dans les opérations de la région durant les deux à trois dernières années. De 2009 à 2010, l'accent a été mis sur la planification de situations d'urgence en vue des élections présidentielles en Guinée, au cours du « processus Guinée + 6 », dirigé par l'UNICEF, et à la mi-2010, un « groupe Côte d'Ivoire + 5 », présidé par le HCR à Dakar, a commencé ses travaux. Un appui à ce processus a été fourni par le déploiement d'un Administrateur chargé de la préparation aux situations d'urgence (EPRO) en mission dans la région pendant six semaines au cours de l'été 2010.

Côte d'Ivoire

47. Comme toutes les autres institutions humanitaires des Nations Unies, le HCR avait réduit sa présence et ses opérations en Côte d'Ivoire au cours des dernières années. Ce processus reflétait en partie une évaluation partagée et complémentaire selon laquelle des conflits majeurs et des déplacements étaient de moins en moins probables. Les réductions budgétaires et d'effectifs qui en découlaient avaient suscité quelques préoccupations plus tôt, en particulier de la part du bureau régional à Dakar, mais elles avaient cependant été effectuées.

⁴ Il faut toutefois signaler une augmentation des budgets pour la Côte d'Ivoire et le Libéria en 2011 dans le but de faciliter l'intégration locale (en Côte d'Ivoire) et la réintégration (au Libéria) en raison d'une déclaration anticipée de cessation pour les réfugiés libériens.

48. Les ONG rencontrées par la mission ont également confirmé que leurs programmes avaient été de plus en plus adaptés à des objectifs de développement. Ils ont attribué ceci en partie à une analyse commune des perspectives d'avenir du pays et aussi à la diminution du financement de l'aide humanitaire suite à l'Accord de Ouagadougou, qui s'était traduit par des problèmes considérables (entre autres) pour trouver les fonds nécessaires à la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et aux activités d'assistance dans le cadre de l'approche modulaire. Il est toutefois important de relever que le CICR a maintenu une présence stable durant cette période.

49. Le budget global proposé du HCR pour 2010 (80,8 millions de dollars E.-U.) pour l'Afrique de l'ouest représentait 7% du budget d'ensemble pour l'Afrique subsaharienne (1,12 milliards de dollars E.-U.). L'allocation envisagée pour le HCR en Côte d'Ivoire (16 millions de dollars E.-U.) représentait 19% du budget régional, le deuxième plus grand en Afrique de l'Ouest après le bureau régional à Dakar.

50. En 2010, la présence du HCR en Côte d'Ivoire se composait d'une délégation à Abidjan et de bureaux extérieurs à Guiglo et à Tabou comprenant 7 fonctionnaires internationaux et 46 membres du personnel nationaux. Ceux-ci apportaient un appui à la protection et des solutions d'intervention pour un nombre restreint de réfugiés rapatriés (des Ivoiriens) et de réfugiés immatriculés (essentiellement des Libériens), des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et des individus en danger d'apatridie. Par rapport aux autres délégations du HCR en Afrique de l'Ouest, le HCR Côte d'Ivoire paraissait relativement bien doté de ressources, bien que ce soit moins évident si l'on considère cela par rapport aux défis complexes auquel il était confronté : trouver des solutions durables pour le reste des 500 000 personnes déplacées environ, des questions d'apatridie considérables, ainsi qu'une population de réfugiés libériens difficile, quoique restreinte.

51. Le brusque changement de circonstances dans le pays a pris la communauté humanitaire à Abidjan en grande partie par surprise, que ce soit politiquement ou au niveau opérationnel. Les interlocuteurs de la mission d'Évaluation en temps réel ont tous confirmé que le déclin rapide menant à la crise politique et puis humanitaire n'avait pas été anticipé, et alors qu'il était inscrit dans le plan d'action en cas d'imprévu, n'était pas considéré comme un scénario probable. Les personnes interviewées ont fait part d'une certaine inquiétude au sujet de l'avenir et des tensions politiques dans l'ouest de la Côte d'Ivoire en raison des expériences dans la région des dernières années. Pourtant, des mesures préparatoires restreintes avaient été prises par des agences au niveau local afin de partager l'information au sujet des réserves d'articles non alimentaires (ANA).

52. Au niveau national, il fallu plusieurs semaines avant que les mécanismes de coordination humanitaire soient rétablis convenablement et des plans d'intervention conclus. Ce retard a été illustré par la reprise tardive de l'exercice de planification de situations d'urgence, le renouvellement d'une Équipe humanitaire des Nations Unies dans le pays peu de temps après le second tour des élections, et la réactivation tardive de l'approche modulaire. Il a été souligné encore par l'évacuation subite du personnel non essentiel des Nations Unies ordonnée par le représentant officiel (RO) et supervisée par ONUCI/UNDSS le 6 décembre 2010. Très peu d'institutions humanitaires rencontrées par l'équipe d'Évaluation en temps réel avaient élaboré des plans de continuité d'activité en vue de maintenir leur présence et leurs opérations dans l'éventualité d'une détérioration de la situation de conflit.

53. La représentation régionale pour l'Afrique de l'Ouest, appuyée par une mission de la Section de la préparation et de la réponse aux situations d'urgence (EPRS) à Genève, avait supervisé un examen de planification des interventions d'urgence en Afrique de l'Ouest (principalement en relation avec la Guinée), au cours de l'été, et de nouveau cette fois-ci en rapport avec la Côte d'Ivoire, en novembre. La mission s'est concentrée essentiellement sur les aspects techniques de la préparation et de l'intervention. Elle a identifié différentes lacunes, notamment dans le stock d'articles non alimentaires autour de la région. Elle n'a pas examiné des questions organisationnelles spécifiques au pays et les différentes interventions requises dans les situations de réfugiés et de déplacés internes.

54. En Côte d'Ivoire, le document original de planification de situations d'urgence pour la Côte d'Ivoire émanant de l'Equipe humanitaire des Nations Unies dans le pays a été préparé par l'équipe de l'époque de gestion des catastrophes. Un exercice de simulation a été mené en février 2010 et répété en octobre 2010. A la mi-décembre, le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA), incité par les circonstances se déroulant et la nécessité imminente de contribuer au Plan d'action humanitaire d'urgence en cours d'élaboration à Dakar, a exigé un nouvel examen du document de planification des interventions d'urgence. La version révisée a été mise en circulation le 31 décembre.

55. En ce qui concerne l'organisation, la mission a remarqué que ce plan révisé d'interventions d'urgence du 31 décembre faisait allusion au fait de rétablir l'Equipe humanitaire des Nations Unies dans le pays et d'adopter l'approche modulaire. Ce n'est toutefois qu'à la mi-janvier que le Coordonnateur résident/Coordonnateur humanitaire (CR/CH), également Représentant spécial adjoint du Secrétaire général pour ONUCI, a ensuite exigé qu'il soit formellement approuvé par le Coordinateur des secours d'urgence à New York.

56. Il convient de souligner que dans les différentes versions du plan d'intervention d'urgence, les responsabilités assignées au HCR couvraient la protection et les abris/articles non alimentaires (ANA), mais non pas les modules de coordination et de gestion des camps (CCMC). Ceci incombait à l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), bien qu'il fût évident qu'un conflit, et non pas une catastrophe naturelle, était le moteur principal du déplacement. Lorsque l'approche modulaire a été formellement rétablie en janvier, l'OIM et le HCR ont été nommés coresponsables.

57. Les parties du document relatives à la protection, aux abris/articles non alimentaires, et aux modules de coordination et de gestion des camps (CCMC) n'avaient pas été révisées à partir des versions antérieures et n'étaient pas suffisamment détaillées. Bien que le HCR ait fourni ultérieurement plus de données techniques et financières, les lacunes initiales ont présenté quelques problèmes pour la représentation régionale pour l'Afrique de l'Ouest en lien avec la préparation du premier plan régional d'action humanitaire (EHAP).

58. La mission d'Evaluation en temps réel a pris note du fait que le processus de planification interinstitutionnel avait été inclusif, quoi que tardif, mais qu'il s'était essentiellement limité à Abidjan et à des perspectives nationales. Des entretiens dans la partie occidentale du pays ont semblé indiquer que l'on n'avait pas suffisamment pris en considération les opinions provenant du terrain relatives aux personnes déplacées. Les individus interviewés ont affirmé que le dispositif d'intervention aurait été enrichi et amélioré si leurs remarques avaient été prises en compte ; ils ont évoqué le fait que les

demandes effectuées auprès de la délégation d'Abidjan en novembre 2010 pour renforcer le stock d'articles non alimentaires (ANA) en vue de répondre aux besoins projetés de 5 000 personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays n'avaient pas reçu de réponse. La mission d'Évaluation en temps réel a pris note qu'en décembre, les stocks d'articles non alimentaires (ANA) du HCR enregistrés en Côte d'Ivoire étaient très limités.

59. Il est apparu clairement dans les différentes versions du plan de secours qu'il manquait une ébauche réaliste des dispositifs d'organisation (notamment dans les provinces) fondée sur les circonstances qui prévalaient. Les responsabilités et approches en matière de collecte de fonds n'étaient également pas formulées. Ceci peut être lié au fait que de nombreuses parties du document ne comprenaient pas de données budgétaires cruciales relatives aux opérations des institutions. Dans le cas des sections pour lesquelles le HCR était responsable, l'absence d'un apport détaillé provenant du terrain pourrait en partie expliquer le manque d'effectifs clés au cours du mois de décembre 2010.

60. Les chiffres prévisionnels initiaux prévoyaient le déplacement interne de 400 000 personnes, principalement dans le centre et l'ouest du pays. De ce nombre, on estimait que 350 000 personnes resteraient dans des communautés locales et 50 000 trouveraient refuge dans de petits camps dans différentes parties du pays. Ce dernier chiffre représentait le premier niveau de référence pour toutes les interventions basées sur l'approche modulaire.

61. Au début du mois de décembre, la délégation du HCR à Abidjan avait fait savoir qu'il n'était pas possible de prédire des modes de déplacement avec exactitude au-delà des estimations générales par région. Elle restait quelque peu sceptique concernant la faisabilité du plan d'intervention mis à jour étant donné les circonstances évoluant rapidement. La délégation, cependant, a eu la prévoyance de déployer du personnel et des ressources de Guiglo à Man, où des besoins clairs s'étaient fait sentir parmi les 38 000 personnes déplacées selon les estimations.

Le Libéria

62. L'impact du recul des opérations du HCR en Afrique de l'Ouest a été particulièrement évident au Libéria. Le budget global avait été réduit de 38,5 millions de dollars E.-U. en 2006 à 7,6 millions de dollars E.-U. en 2010, et le nombre de membres du personnel international avait diminué de 46 à quatre, et l'effectif des nationaux de 170 à 35. Ces diminutions étaient en grande partie basées sur le nombre de populations en baisse relevant de la compétence du HCR. Dès mi 2007, plus de 300 000 personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays étaient rentrées chez elles, le rapatriement librement consenti de réfugiés avait été aussi en grande partie achevé, et le restant de la population de réfugiés ivoiriens se chiffrait seulement à 10 000 personnes. En 2010, seuls 6 600 réfugiés ivoiriens demeuraient encore au Libéria.

63. Il avait été prévu de fermer trois des quatre bureaux sur le terrain du HCR (Zwedru, Harper et Voinjama) en septembre 2010. C'est seulement au dernier moment qu'une décision a été prise de les garder ouverts jusqu'en décembre, affectant à nouveau certaines des ressources restreintes disponibles à l'opération (dans le cas de Voinjama, la décision de prolongation a été incitée en partie par une demande émanant directement du Représentant spécial du Secrétaire général). À l'époque où la crise s'est déroulée, au

début du mois de décembre, seuls trois fonctionnaires internationaux avaient été affectés dans le pays.

64. Au Libéria, le processus interinstitutionnel de planification des interventions d'urgence était dirigé par le HCR. Un plan de mesures d'urgence détaillé pour un afflux de jusqu'à 100 000 réfugiés et ressortissants de pays tiers a été élaboré et régulièrement mis à jour à partir de 2009. Ceci était assorti d'un certain nombre de mesures utiles, tels que la formation par le HCR de gardes frontières, d'agents des services de l'immigration et de responsables de la sécurité, la création d'une liste d'anciens employés du HCR à qui l'on pouvait faire appel en cas d'urgence, ainsi qu'une liste de points focaux et des informations nécessaires pour pouvoir contacter les représentants pertinents et le personnel des institutions, que ce soit au niveau national ou celui du pays.

65. Ce plan, ainsi que les mesures associées de suivi et de préparation, se sont avérés présenter certains avantages concrets, notamment les suivants :

- le contrôle efficace des frontières et la planification de l'accueil initial et de l'immatriculation signifiaient que le personnel du HCR était informé le jour même où les réfugiés commençaient à arriver. Ensemble avec un partenaire local, il pouvait commencer l'enregistrement le jour suivant ;
- un travail approfondi en vue de faire mieux connaître le régime de protection des réfugiés, que ce soit aux niveaux local ou national, semble avoir vraisemblablement contribué à la réponse positive relative à la protection des autorités libériennes ;
- un positionnement préalable (quoi que restreint) d'articles non alimentaires dans le comté de Nimba (par exemple par le HCR et l'UNICEF. Le HCR avait assez d'articles non alimentaires (ANA) pour environ 10 000 personnes dans le pays, dont des réserves suffisantes pour 4 000 personnes étaient situées à Saclepea) ;
- le redéploiement rapide par le HCR d'anciens membres du personnel national.

66. En dépit de ces résultats positifs, le plan interinstitutionnel n'a pas été véritablement mis en œuvre et, du point de vue du HCR, il n'était pas accompagné d'un plan d'exécution spécifique pour chaque institution indiquant (entre autres) ce qui pouvait être fait avec les ressources existantes et les points de référence au-delà desquels un appui de la représentation régionale pour l'Afrique de l'Ouest et du Siège s'avéraient nécessaires. Le plan interinstitutionnel ne comportait pas non plus d'indication claire sur de la manière dont les fonds seraient mobilisés dans l'éventualité d'une crise.

67. Certaines raisons invoquées expliquant pourquoi le plan pour les situations d'urgence n'avait pas été véritablement mis en œuvre étaient les suivantes :

- le plan réitérait en grande partie ce qui était déjà en place, plutôt que de présenter une base pour les efforts de mobilisation et de préparation ;
- le taux de renouvellement du personnel au sein d'institutions clés, ceux se trouvant en poste au moment où une crise se déroulait n'étant pas au courant des engagements de leurs prédécesseurs et des raisons sous-jacentes ;
- alors que les mauvaises conditions du parc de véhicules, des routes et des ponts avaient été identifiés comme un défi majeur, il n'y avait pas de plan précis pour remédier à ces problèmes ;

- les acteurs présents sur le terrain une fois l'urgence commencée n'étaient pas nécessairement ceux qui étaient là au moment où le plan avait été élaboré (un certain nombre d'ONG internationales, y compris avec une bonne expertise d'intervention en situation d'urgence, ont établi ou renforcé leur présence à Nimba seulement après le début de la crise) ;
- les points de référence établis dans le plan en vue de déclencher une urgence ont été atteints à la fin de la première semaine de décembre, mais aucune annonce officielle à cet égard n'a été faite⁵ ;
- le processus de planification des interventions d'urgence a été mêlé de près au processus de collecte de fonds ; au moment de la mission à la mi-février, les chiffres prévisionnels étaient en train d'être révisés encore une fois, mais un examen approfondi du récit et des hypothèses sur lesquels se basait le plan semblait faire défaut.

68. Certaines personnes interviewées pensaient que les problèmes qui s'étaient déclarés par la suite dans l'exercice du rôle de chef de file du HCR provenaient en partie de la manière dont le plan d'intervention avait été élaboré – essentiellement autour d'une approche sectorielle qui n'énonçait pas suffisamment clairement les responsabilités du HCR relevant du mandat.⁶ Ceci met en lumière l'importance de définir les rôles et les responsabilités pour les situations d'urgence de réfugiés tôt dans les exercices de planification et de préparation de situations d'urgence. D'autres personnes interviewées pensaient que le dispositif d'intervention était également potentiellement trop restreint, et qu'il aurait fallu qu'il puisse inclure l'impact humanitaire plus vaste sur le Libéria d'une crise en Côte d'Ivoire.

69. La version du dispositif d'intervention datée de septembre 2010 était basée sur des chiffres prévisionnels de 75 000 réfugiés, 25 000 rapatriés et 5 000 ressortissants de pays tiers, répartis sur quatre pays. Pour les fins du Plan d'action humanitaire d'urgence du Libéria, élaboré au début du mois de janvier 2011, les plans étaient basés sur un chiffre de 50 000 réfugiés pour six mois, dans le comté de Nimba seulement. Au moment où l'équipe d'évaluation en temps réel est partie, cette estimation était déjà en train d'être revue à la hausse à 100 000, un chiffre qui s'est révélé être ultérieurement sous-estimé, mais qui, d'après les informations dont on disposait à l'époque, semblait raisonnable. Il faut toutefois souligner que l'amalgame de la planification et de la préparation des interventions d'urgence avec les procédures d'appel peuvent facilement résulter dans des déséquilibres, car les chiffres auxquels on arrive dans l'optique des appels sont influencés par des facteurs externes, tels que le souhait de ne pas sur-gonfler le montant total des fonds demandés, ainsi que d'autres éléments.

70. Dans l'ensemble, certaines des leçons tirées de l'expérience de planification des interventions d'urgence au Libéria sont les suivantes :

⁵ La version datée de septembre 2010 du dispositif d'intervention indiquait que sa mise en œuvre serait déclenchée par l'arrivée, dans n'importe lequel des quatre pays voisins, de 150 personnes ou plus par jour pendant plus de sept jours consécutifs, ou autrement par l'arrivée de 1 000 ou plus personnes en un seul jour. La responsabilité de déclarer que le plan avait été déclenché n'était pas clairement définie.

⁶ C'était en grande partie un héritage de l'approche modulaire, qui avait été activée pour les personnes déplacées en 2006, ainsi que le modèle « Unis dans l'action ».

- la nécessité de clarifier les rôles et responsabilités, y compris le rôle de chef de file du HCR dans le cadre de son mandat dans les situations de réfugiés, y compris dans le contexte d' « Unis dans l'action » avant une crise éventuelle ;
- la nécessité de s'assurer que les plans de secours soient réalistes et détaillés ;
- la nécessité d'effectuer une mise à jour régulière et de sensibiliser le personnel des institutions qui participent, notamment dans le contexte d'un roulement du personnel, en vue de s'assurer que le plan d'intervention reste un outil pratique et flexible ;
- la nécessité d'explicitement comment les ressources seront mobilisées et qui dirigera ce processus ;
- la nécessité de s'assurer que les plans d'intervention interinstitutionnels soient réalistes et détaillés et assortis de mesures préparatoires ainsi que d'un plan interne au HCR court et clair articulant explicitement ce qui peut et sera fait dans le pays, ainsi que le seuil au-delà duquel des ressources seront nécessaires ;
- le HCR dispose d'un créneau important dans l'apport d'une analyse transfrontalière de la situation dans le pays d'origine et de modèles de déplacement éventuels (à l'époque de la mission d'Évaluation en temps réel, le HCR ne jouait que partiellement ce rôle) ;
- le besoin de réviser et mettre à jour les plans de mesures d'urgence durant le déroulement de la crise, et s'élaborer des indicateurs clairs facilitant la mise à l'épreuve permanente afin de vérifier si les hypothèses sur lesquels reposent ces plans restent valables.

Gestion des opérations

Coordination régionale

71. La représentation régionale pour l’Afrique de l’Ouest (RRWA) du HCR à Dakar a joué un rôle clef dans l’intervention d’urgence en Côte d’Ivoire dans l’ensemble de la région. La couverture et les responsabilités de la représentation régionale ont été élargies en 2008, à une époque où le HCR était plutôt en train de réduire sa présence et ses opérations dans la région. La représentation régionale supervise quinze pays (le Bénin, le Burkina Faso, le Cap-Vert, la Côte d’Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Libéria, le Mali, le Niger, le Nigéria, le Sénégal, Sierra Leone et le Togo) et parmi ceux-ci, sept pays sont sous sa responsabilité directe (le Cap-Vert, la Guinée-Bissau, le Burkina Faso, la Gambie, le Mali, le Niger et le Sénégal).⁷

72. Dakar sert de centre régional pour plusieurs autres institutions des Nations Unies, y compris le PAM, l’UNICEF et le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA), de concert avec le Bureau des Nations Unies pour l’Afrique de l’Ouest, une mission politique régionale des Nations Unies. Un Comité permanent interorganisations (CPI) régional, qui se réunit au coup par coup, a été créé là, et c’est le lieu où les processus d’appels consolidés, dirigés par l’OCHA, ainsi que les plans d’action humanitaires d’urgence pour l’Afrique de l’Ouest sont préparés et lancés.

73. La couverture géographique varie selon les institutions des Nations Unies présentes à Dakar, avec des différences considérables relatives à l’autorité, au personnel ou aux plans budgétaires. L’UNICEF et le PAM ont de grands bureaux (le Bureau régional pour l’Afrique de l’Ouest du PAM est situé là), et le personnel basé à Dakar gère à la fois les parties concernant l’humanitaire et le développement de leurs portefeuilles de compétences dans la région toute entière. Ces deux agences avaient du personnel prêt à des déploiements d’urgence au sein de leur bureau régional.

74. Les fonctions actuelles de la représentation régionale pour l’Afrique de l’Ouest (RRWA) sont conformes aux principes fondamentaux du HCR en matière de régionalisation. La mission d’Evaluation en temps réel a constaté, toutefois, que celles-ci ne donnent pas suffisamment de conseils détaillés relatives aux dispositions de gestion des situations d’urgence et qu’elles ne sont pas mentionnées dans Cadre d’obligation redditionnelle en matière de gestion globale (GMAF). A la mi-décembre, la représentation régionale a nommé un centre de coordination, le Représentant adjoint (Programme) en vue de répondre à la situation qui se développait et d’assurer le suivi des mesures préparatoires dans la région.

75. Le rôle d’intendance exercé par la représentation régionale des apports du HCR aux fins de collecte de fonds et d’information régionale, ainsi que son travail en relations extérieures, a été évident. Cependant, après la mise en place de la phase d’intervention d’urgence, l’équipe d’évaluation a constaté que le rôle de la représentation régionale dans la mobilisation au niveau du personnel, de la logistique et des articles non alimentaires, était moins évident. Le départ du représentant régional en exercice en vue

⁷ Au sein de plusieurs de ces sept pays, on trouve également une présence restreinte de personnel international ou national.

d'une nouvelle affectation au Kenya le 21 décembre, son remplaçant n'arrivant qu'au mois de mars, laissant ainsi ce poste vacant au cours d'une phase critique de la situation d'urgence, a posé un problème supplémentaire.

76. Des tensions sont également apparues entre le souhait de promouvoir une approche régionale harmonisée à la crise, englobant à la fois des mesures de préparation et d'intervention dans l'ensemble de la région, et l'impératif de répondre suffisamment rapidement et énergiquement dans ces endroits (la Côte d'Ivoire et le Libéria) où la situation d'urgence était déjà, en cours, faisant indûment pencher la balance, semble-t-il, du côté de l'approche régionale.

77. Dans des circonstances opérationnelles normales, tous les Représentants et Chefs de délégation de la région se rapportent au Représentant régional, à la représentation régionale pour l'Afrique de l'Ouest à Dakar. Cette pratique avait relativement bien fonctionné par rapport à la coordination d'ensemble de la préparation au niveau régional et au cours de la toute première partie de la phase d'intervention. Cependant, avec l'arrivée d'un nombre considérable de réfugiés au Libéria fin décembre/début janvier, et les exigences plus pressantes de besoins en matière d'intervention, des rapports hiérarchiques multiples sont ressortis entre les bureaux extérieurs et les services du HCR à Genève et à Budapest, ainsi qu'avec la représentation régionale pour l'Afrique de l'Ouest (RRWA). Ceux-ci ont certainement rendu le rôle de coordination de la représentation régionale plus difficile.

78. La représentation régionale attachait une importance considérable à son rôle de coordination régionale. Elle continuait à exercer cette fonction au moment de la mission, principalement en sollicitant et consolidant des apports pour le Plan d'action humanitaire d'urgence (EHAP), ainsi qu'à l'aide de téléconférences régulières visant à collecter et échanger des informations mises à jour. La valeur et l'importance de la représentation régionale pour l'échange d'informations, que ce soit à l'interne ou à l'extérieur, était largement reconnue, bien que le personnel sur le terrain ait été quelque peu mécontent de la durée et du grand nombre de personnes impliquées dans ces appels.

79. Jusqu'au début de l'automne, le centre d'intérêt des préparatifs en prévision d'une situation d'urgence était la Guinée et ses voisins. La situation en Côte d'Ivoire voisine évoluant, la représentation régionale (RRWA) a pris le rôle de chef de file dans un processus interinstitutionnel de planification des interventions d'urgence « Côte d'Ivoire + 5 », se chargeant de l'analyse des capacités de cinq pays voisins pour gérer l'arrivée de réfugiés, le rapatriement de migrants et/ou réfugiés, ainsi que l'arrivée de ressortissants de pays tiers. La représentation régionale a supervisé les missions du personnel de la Section de la préparation et de la réponse aux situations d'urgence (EPRS) et de consultants afin d'évaluer les préparatifs au Burkina Faso et au Mali où le HCR n'avait qu'une présence restreinte.

80. Dans d'autres pays de la région, les mesures préparatoires étaient ciblées sur la mise à jour d'informations relatives aux niveaux et modes de déplacement éventuels, sur les dispositifs d'intervention, les réserves d'articles non alimentaires et la recherche de prévisions concernant d'éventuels besoins en matière d'effectifs. L'exercice a révélé d'importantes lacunes et donné des indications utiles à la représentation régionale (RRWA) concernant l'affectation possible des ressources et le moment où le déplacement régional avait eu lieu. Cependant, en raison d'une absence de familiarité circonstanciée avec les processus de planification des interventions d'urgence au niveau de pays

particuliers, des opérations et des bureaux sur le terrain, la représentation régionale (RRWA) était moins apte à donner des conseils spécifiques et une direction aux bureaux à Monrovia et Abidjan.

81. Dans l'ensemble, l'équipe d'évaluation a constaté que la représentation régionale (RRWA) avait joué un rôle positif en s'assurant que la dimension régionale de l'éventuelle crise de déplacement reste à l'ordre du jour et que des manques au niveau du personnel et des ressources soient identifiés. Toutefois, au-delà de sa fonction régionale incessante de surveillance de la coordination, la valeur ajoutée de la représentation régionale (RRWA), par rapport à la réponse opérationnelle à la situation d'urgence, était moins évidente. Au cours du mois de décembre 2010, l'instance de prise de décision et de coordination s'est déplacée rapidement de Genève à Budapest.

82. Par la suite, l'engagement de la représentation régionale (RRWA) afin de mobiliser des réponses à la situation d'urgence, est devenu moins crucial. Cette transition a engendré quelques difficultés pour la représentation régionale (RRWA) en rapport à la gestion du flux d'information, l'établissement de rapports et le pistage des actifs et du personnel, et le rôle du bureau régional est devenu encore plus complexe lorsque la responsabilité directe de supervision de l'intervention d'urgence au Libéria et en Côte d'Ivoire a été transférée au Siège au mois de mars.

83. L'équipe d'Évaluation en temps réel a constaté que les capacités de la représentation régionale pour l'Afrique de l'Ouest à solliciter et traiter de multiples apports provenant du terrain en vue de les soumettre en urgence au Comité du budget à Genève et les Plans d'action humanitaire d'urgence avaient été entravés par des capacités restreintes au niveau du personnel. Certaines fonctions cruciales n'étaient pas couvertes de manière adéquate, en particulier dans la section des programmes, où l'Administrateur principal de programmes a été réaffecté au Tchad à partir du 18 février.

84. Des questions ont également été soulevées concernant le profil de certains membres du personnel pour savoir s'ils étaient aptes à fournir le soutien nécessaire, et si une utilisation optimale avait été faite du personnel présent à la représentation régionale pour l'Afrique de l'Ouest, en prenant bonne note, par exemple, que certaines personnes étaient déployées on mission ailleurs dans la région, ne participant d'aucune manière à l'intervention d'urgence lors de moments cruciaux de la crise.

85. La représentation régionale (RRWA) a joué un rôle important en appuyant le développement du personnel, de l'approvisionnement, du budget et d'autres soumissions du terrain. La médiation requise en vue de clarifier ces questions entre le terrain et la représentation régionale pour l'Afrique de l'Ouest (RRWA) et, par la suite, avec le Siège a toutefois été à l'origine d'un certain nombre de retards. Ceux-ci ont été aggravés par le fait qu'un certain nombre de bureaux sur le terrain n'avait pas maintenu des inventaires des actifs actualisés, prolongeant ainsi les échanges relatifs aux besoins en réserves d'articles non alimentaires (ANA).

86. L'équipe d'Évaluation en temps réel a constaté dans les entretiens et au cours du processus d'un examen de bureau que la représentation régionale pour l'Afrique de l'Ouest (RRWA) avait contribué à formuler les contributions du HCR au Plan d'action humanitaire d'urgence (EHAP), à la fois pour le Libéria et l'Afrique de l'Ouest (Côte d'Ivoire + 5), en dépit d'avoir été désavantagé en raison de ses capacités restreintes. Néanmoins, un certain nombre d'autres institutions des Nations Unies avaient fait part

de critiques à l'égard du HCR au cours du processus. Ceci fera l'objet d'un plus long développement au chapitre 6.

87. La réponse initiale du HCR à la crise était formulée dans une demande émanant du Bureau régional pour l'Afrique le 17 décembre du dégagement de 2 997 052 dollars E.-U. de la Réserve opérationnelle pour appuyer les activités de préparation et d'intervention initiale en Côte d'Ivoire et dans les pays voisins du Libéria, de la Guinée, du Ghana, du Mali et du Burkina Faso. Cela a été accepté le 21 décembre.

88. Le 14 janvier 2011, alors que l'Appel humanitaire d'urgence (EHAP) pour l'Afrique de l'Ouest était en train d'être finalisé, une autre demande a été faite d'un Budget supplémentaire de 43,8 millions de dollars E.-U, avec une augmentation de cibles budgétaires pour la Côte d'Ivoire et les pays voisins de 11,4 millions de dollars E.-U. Ceux-ci ont été approuvés par le Comité du budget du HCR les 20 et 21 janvier.

89. La majeure partie des fonds demandés était affectée au personnel et aux articles non alimentaires (ANA), où les besoins étaient très évidents. Il y a eu cependant un retard pour obtenir le relèvement des objectifs budgétaires en raison de la nécessité de faire approuver la composante du personnel séparément. L'augmentation a été effectuée le 31 janvier, mais les bureaux dans les pays ont fait savoir qu'ils n'ont eu accès aux fonds supplémentaires, par l'intermédiaire du projet de renouvellement des systèmes de gestion (MSRP), qu'au début du mois de février.

Côte d'Ivoire

90. Le défi le plus important en termes de gestion opérationnelle en Côte d'Ivoire a résulté de la détérioration de la situation de la sécurité déjà mentionnée au chapitre 2. Ceci a nécessité l'évacuation du terrain du personnel international et de certains effectifs nationaux au cours de la première moitié de décembre et, par la suite, le départ de presque tout le personnel international d'Abidjan, y compris le Représentant, durant la période de Noël et Nouvel-An – en partie en raison de projets de congé déjà planifiés, et en partie en raison des préoccupations continues en matière de sécurité.

91. En ce qui concerne le personnel national de la délégation d'Abidjan, l'ordre qui a été donné suite à l'évacuation du 7 décembre était que le personnel non essentiel devait rester à la maison en attendant une évaluation de la situation. Les fonctions cruciales de la délégation ont été maintenues et exercées par le personnel essentiel permanent. Bien que certains membres du personnel national aient continué à assurer le suivi de la situation dans l'ouest du pays pendant la crise et joué un rôle capital en coordonnant les premiers sites établis spontanément pour les personnes déplacées, les opérations n'ont réellement débuté que durant la semaine du 17 janvier. Les premiers articles de base (pour 25 000 personnes) ont été acheminés le 8 février à partir de la réserve régionale d'Accra grâce à un pont aérien vers Abidjan, et ont été transportés dans un entrepôt récemment loué à Daloa⁸

⁸ Ces articles comprenaient des couvertures, des seaux hautement résistants, des jerricans, des sets de cuisine, des tapis de sol, des moustiquaires et des bâches.

Le personnel

92. Comme indiqué ci-dessus, l'opération en Côte d'Ivoire a été moins touchée par la diminution de la présence du HCR au niveau régional que d'autres opérations par pays. A l'époque où la crise s'est déclarée, il y avait sept membres du personnel international et 38 ressortissants du pays, appuyés par 34 Volontaires des Nations Unies (VNU) nationaux et internationaux. Ceci, associé aux contraintes en matière de sécurité qui, de toute manière, limitaient la présence du personnel sur le terrain, signifiait que l'obtention du déploiement rapide de personnel supplémentaire était moins crucial qu'au Libéria.

93. Les demandes initiales de personnel le 14 décembre portaient essentiellement sur la nécessité d'assurer que le HCR puisse remplir ses obligations par rapport à la coordination de l'approche modulaire. Toutefois, en raison des circonstances, la sécurité ne pouvait être garantie, et de l'absence de clarté concernant les restrictions du Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies relatives au personnel arrivant, la majorité des déploiements ne sont pas arrivés avant janvier et février 2011. Un total de 16 déploiements a été demandé, dont huit avaient lieu dans le pays au moment de la mission. La vitesse du déploiement a été influencée en partie par l'époque de l'année, en partie par les contraintes en matière de sécurité, ou encore par les difficultés d'approvisionnement et de mobilisation de personnel ayant l'expérience requise et les compétences nécessaires pour une situation d'urgence dans un déplacement interne (organisé autour de modules). provenant de différentes entités du Siège. Au moment de la mission, un Administrateur principal chargé de la protection et responsable de la direction du module de protection avait été rapidement déployé ; le module de coordination et de gestion des camps (CCCM), ainsi que les centres de coordination des abris, avaient également été mis sur pied.

94. Le CICR et plusieurs autres institutions humanitaires de l'ONU avaient été en mesure de déployer du personnel supplémentaire afin de renforcer leurs capacités d'intervention d'urgence en Côte d'Ivoire plus tôt (en décembre). Dans le cas de l'UNICEF, les déploiements d'urgence à partir de leur bureau régional de Dakar vers la Côte d'Ivoire ont été déclenchés au début du mois de décembre. Pour ce qui est du HCR, le rappel lié à la sécurité de la présence déjà restreinte du personnel sur le terrain à partir de la mi-décembre a certainement été perturbateur. Les déploiements ne sont pas arrivés sur le terrain avant la mi-janvier. Cependant, au cours de la période durant laquelle le personnel international avait été évacué et la présence du personnel local restreinte, les Volontaires des Nations Unies (VNU) nationaux ayant une grande expérience dans le suivi de la protection ont été mis à contribution pour suivre les mouvements de population.

La gestion de la sécurité

95. La gestion de la sécurité n'a pas été soulignée dans le premier cahier des charges de l'évaluation, mais elles sont apparues comme un sujet de préoccupation majeur en rapport avec la gestion des opérations en Côte d'Ivoire étant donné les circonstances changeantes dans l'ouest du pays et à Abidjan. La présence d'un nombre important de réfugiés libériens campant devant la délégation a également des implications éventuelles pour la sécurité de la délégation et la conduite présente et future des opérations du HCR en Côte d'Ivoire.

96. L'équipe d'Évaluation en temps réel a constaté que les mesures de sécurité et les pratiques des bureaux en vigueur n'avaient pas été entièrement ajustées aux menaces accrues et aux risques depuis le début du mois de décembre, et elle a observé la même situation dans d'autres bureaux des Nations Unies visités. Ce n'était pas la première fois que des préoccupations de ce genre avaient été soulevées : un audit du Bureau des services de contrôle interne (OIOS) du HCR Côte d'Ivoire, mené en mai et juin 2010, avait aussi recommandé la mise en application accélérée de recommandations antérieures émanant du conseiller régional en matière de sécurité sur le terrain, basé à Dakar, au Sénégal.

97. La politique d'ensemble en matière de sécurité pour le personnel des Nations Unies en Côte d'Ivoire est établie par l'Équipe de gestion de la sécurité, présidée par le représentant officiel (RO) ou son remplaçant. Le Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies (UNDSS) fournit le soutien technique et est rattaché à ONUCI. À l'époque de la mission d'Évaluation en temps réel, ONUCI avait déployé plus de 9 000 membres du personnel en uniforme (troupes, observateurs militaires, policiers) et plus de 1 300 civils (internationaux, nationaux, volontaires.) ONUCI a, de loin, la présence de l'ONU la plus importante et la plus répandue à travers le pays.

98. L'emplacement du Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies (UNDSS) au sein de la mission politique lui donne accès à l'information liée à la sécurité suscitée par la présence importante de l'ONUCI sur le terrain. Ceci est indubitablement un grand atout pour les institutions des Nations Unies en Côte d'Ivoire qui fonctionnent dans bien des cas sans conseillers internationaux en matière de sécurité sur le terrain. Le Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies (UNDSS) s'est naturellement concentré sur le fait d'assurer la continuité de la mission politique de l'ONUCI et la sécurité de son grand nombre d'effectifs, en mettant moins l'accent sur le maintien de la continuité opérationnelle et l'accès des institutions humanitaires. La mission d'Évaluation en temps réel n'a pas pu confirmer l'existence d'un accord formel in extremis en vue d'un appui d'urgence entre l'ONUCI et les institutions des Nations Unies en cas de violence, d'insécurité, ou de troubles civils très répandus.

99. Suite à l'authentification des élections du 28 novembre, les relations avec l'administration du Président Gbagbo sont devenues tendues et difficiles. Des déclarations anti-ONU dans un langage incendiaire ont été diffusées contre l'ingérence étrangère. Les vols d'avion fixes de l'ONUCI se voyaient refuser les droits d'atterrissage à l'aéroport d'Abidjan, paralysant de fait le mouvement aérien pour la communauté humanitaire. Dans l'atmosphère très tendue qui s'était fait jour, le profil public très en vue de l'ONUCI a causé de plus en plus de préoccupations au sein des institutions humanitaires des Nations Unies concernant le personnel, les bureaux et la sécurité des programmes.

100. La mission a établi que la dimension cruciale des programmes humanitaires et de développement ne s'était pas encore posée en tant que question politique en matière de gestion de la sécurité en Côte d'Ivoire. L'évaluation systématique des besoins en matière d'effectifs ou en relation avec les opérations, en tant qu'élément constitutif d'une analyse actualisée des risques, n'a pas été effectuée après le début de la crise. C'est pourquoi, après l'annonce par ONUCI/UNDSS le 7 décembre 2010, des institutions particulières se sont retrouvées à prendre leurs propres décisions par rapport à l'évacuation du personnel non-essentiel, la durée de l'évacuation et la continuité des opérations. La période imminente des fêtes a incité de nombreuses institutions à associer l'évacuation

avec des départs anticipés et à réduire ainsi leur présence pour des périodes variables. Parallèlement, l'autorisation du Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies pour le nouveau personnel, d'après certaines informations, manquait de critères transparents, certaines institutions se plaignant que les nouvelles missions d'institutions avaient été bloquées alors que d'autres avaient reçu l'autorisation.

101. A l'époque de la mission d'Evaluation en temps réel, il n'y avait pas de poste de conseiller international en matière de sécurité sur le terrain au sein de la délégation du HCR à Abidjan. Avant la crise, la responsabilité de gestion technique en matière de sécurité incombait au personnel local. Au moment de la mission, le poste de conseiller adjoint en matière de sécurité de la délégation d'Abidjan avait été temporairement rempli par la personne en exercice qui venait de prendre sa retraite. Ceci était pour compenser le vide occasionné par le récent départ en mission du conseiller adjoint en matière de sécurité au Soudan. Un soutien au représentant dans la supervision de la gestion de la sécurité a été fourni par l'intermédiaire de missions de conseillers en matière de sécurité déployés à partir de Dakar et de la Section de la sécurité sur le terrain à Genève.

102. A côté des défis auxquels était confronté le Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies dans l'exercice de ses responsabilités de gestion en matière de sécurité, un certain nombre de lacunes importantes étaient évidentes dans le matériel et les protocoles de gestion en matière de sécurité du HCR lui-même. Au moment de la mission, le personnel arrivant en mission ne recevait pas automatiquement des combinés radio ou des directives relatives à la sécurité. Il n'y avait pas de système de pistage clair pour les missions sur les routes (le véhicule utilisé par l'équipe d'évaluation pour voyager sur le terrain n'était pas équipé d'un CODAN), et les conducteurs communiquaient avec le bureau extérieur en utilisant des téléphones mobiles. Les Volontaires des Nations Unies (VNU) nationaux assurant le suivi de la protection sur le terrain ont également fait part de leurs préoccupations par rapport aux communications et ils ont remarqué l'antagonisme manifesté à leur égard aux contrôles qui étaient entre les mains des Forces Nouvelles (FN).

103. Ces observations peuvent refléter en partie une faiblesse institutionnelle plus générale relative à la capacité d'effectuer une transition efficace et rapide d'une situation de moindre risque à celle de risque élevé. L'équipement et les protocoles n'avaient pas été modernisés de manière satisfaisante en conformité avec la situation qui évoluait.

104. Etant donné l'antagonisme croissant des partisans du Président Gbagbo à l'égard des Nations Unies, le nombre de nouveaux membres du personnel ne connaissant pas les conditions en Côte d'Ivoire, ainsi que la nécessité probable d'une augmentation des missions sur les routes en raison de l'interdiction de vol pour les vols réguliers de l'ONUCI, la mission d'Evaluation en temps réel a estimé que des mesures correctives étaient urgemment requises.

105. En particulier, des séances d'information à l'intention de nouveaux arrivants, la modernisation de l'infrastructure, de l'équipement et des processus au sein des bureaux et résidences du HCR, l'utilisation plus fréquente des radios VHF/HF aux fins de gestion de la sécurité, ainsi que la modernisation du parc de véhicules, exigeaient une attention particulière. En ce qui concerne le personnel, la mission d'Evaluation en temps réel a pensé qu'un conseiller en matière de sécurité devrait être déployé en Côte d'Ivoire pendant toute la période de l'urgence actuelle et en attendant la création d'un poste ou d'une fonction d'assistance technique. En plus des mesures énumérées ci-dessus, la

mission d'Évaluation en temps réel considère que les opérations du HCR en Côte d'Ivoire exigeront des capacités allouées à la gestion de la sécurité afin de promouvoir la sécurité du personnel, ainsi que la continuité des programmes.

Le Libéria

106. La réponse du HCR au Libéria a été initialement entravée par deux facteurs cruciaux, qui étaient associés :

- un délai dans l'identification de la nécessité et du déploiement d'un nombre suffisant de personnel international ;

- un retard considérable dans le déploiement d'un coordinateur d'urgence au comté de Nimba – le lieu où se déroulait la crise.

107. Comme décrit au chapitre 2, la réduction rapide des effectifs au sein de la région avait laissé les bureaux dans le pays dans une situation où ils luttent pour couvrir les responsabilités actuelles, et ils n'étaient pas dans une bonne position pour répondre à une nouvelle urgence. Parmi les pays le long de la frontière avec la Côte d'Ivoire, le Libéria, toutefois, apparaissait le mieux placé pour répondre – les bureaux du Mali et du Burkina Faso, par exemple, qui se préparaient également à répondre à un afflux possible, n'avaient pas de personnel international.

108. Il n'y avait que trois membres du personnel international au Libéria au début de la situation d'urgence : le représentant, un administrateur chargé de l'administration/des programmes, un Chef du bureau extérieur à Voinjama (qui toutefois devait partir mi décembre suite à la fermeture de ce bureau). Deux autres postes internationaux – Administrateur chargé de la protection à Monrovia et Chef du bureau extérieur à Saclepea – avaient été vacants pendant trois à six mois respectivement, et ne seraient pourvus qu'en janvier.

109. Malgré cela, la perception générale à Dakar et au Siège que le bureau du Libéria était relativement bien doté en ressources, associée à l'ambition d'assurer une réponse harmonisée au niveau régional, ainsi que le rythme lent d'arrivées de réfugiés au cours des deux premières semaines de la crise, semblent avoir contribué à une sous-estimation des ressources humaines supplémentaires requises au Libéria, en particulier par rapport au personnel international. La demande initiale de personnel supplémentaire de la délégation de Monrovia, faite le 6 décembre, spécifiait le déploiement de deux membres du personnel international et dix nationaux.

110. Les premiers membres du personnel international ont été déployés en mission du sein de la région, avec la première arrivée le 14 décembre. Alors que trois Administrateurs chargés de la préparation et de la réponse aux situations d'urgence (APRSU) ont été déployés en mission dans la région au cours du mois de décembre, ils étaient envoyés en vue de soutenir les préparatifs et la coordination au Burkina Faso, au Mali et à Dakar, étant entendu que le bureau au Libéria avait moins besoin de soutien.

111. Cette perception a été renforcée quand à la mi décembre, le Chef du bureau de Voinjama sortant, un ancien Administrateur chargé de la préparation et de la réponse aux situations d'urgence (APRSU), a été prié de rester à Monrovia pour assumer temporairement les fonctions de Coordinateur d'urgence. Son arrivée, toutefois,

coïncidait avec une crise dans la coordination interinstitutionnelle, nécessitant immédiatement toute son attention à Monrovia, et la présence de membres du personnel international sur le terrain est restée extrêmement faible. L'absence de clarté dans la définition du rôle du Coordonnateur d'urgence semble avoir été aggravée par le fait qu'aucun cahier des charges n'avait été rédigé.

112. Dès Noël, trois membres du personnel supplémentaires avaient été déployés en mission pour appuyer la réponse au Libéria : deux Volontaires des Nations Unies (VNU) et un membre du personnel national de Sierra Leone. Un coordonnateur chargé de la protection qui avait travaillé au Libéria durant quelques années dans le cadre d'un accord spécial de service était déjà présent à Saclepea, et un planificateur de site a rejoint l'équipe à la fin du mois de décembre. D'anciens membres du personnel national ont également été rapidement embauchés de nouveau. Ce qui est capital, c'est qu'aucun chef d'équipe n'ait été déployé, et le bureau de Saclepea était dirigé par un membre du personnel national dans la catégorie GL6 jusqu'à l'arrivée d'un nouveau Chef du bureau extérieur au cours de la première semaine de janvier.

113. Dès l'époque de la mission d'Évaluation à la mi-février, la présence du HCR sur le terrain à Saclepea avait été considérablement renforcée. En particulier, le nouveau Chef de bureau avait maintenant pris ses fonctions et le 28 janvier un Administrateur principal chargé de la préparation et de la réponse aux situations d'urgence avait été déployé pour diriger l'intervention soutenu par une équipe composée de personnel et d'agents détachés en mission. L'équipe à Monrovia avait été également considérablement renforcée dans un certain nombre de secteurs opérationnels, y compris le soutien technique à la santé et l'eau/installations sanitaires, l'approvisionnement, l'administration et la gestion de l'information.

114. Un appui a également été fourni en février grâce à des missions de cadres supérieurs tels que le Directeur adjoint du Bureau pour l'Afrique et le Directeur de la Division de l'urgence, de la sécurité et de l'approvisionnement (DESS). Certains membres du personnel ont parlé en termes très élogieux de la valeur de ces missions d'appui qui mettent l'accent *sur l'opération et la galvanisent, ce qui a certainement joué un rôle pour renforcer la réputation et la direction du HCR dans le contexte interinstitutionnel.*

115. Le renforcement de la présence du HCR à la mi janvier a indubitablement joué un rôle important pour conforter sa position de chef de file aux niveaux stratégique et opérationnel au sein de l'opération et a accéléré le rythme de l'intervention sur le terrain. L'augmentation rapide de la présence du personnel sur le terrain a toutefois amené certains défis. En particulier, à l'époque de la mission, les rapports hiérarchiques et responsabilités à Saclepea n'étaient pas tout à fait clairs, et, comme c'est le cas pour nombre de ces opérations, les rôles respectifs du personnel régulier et de l'équipe d'urgence étaient encore en train d'être élaborés. Certains employés avaient également été envoyés sans cahiers des charges.

116. Un certain nombre de personnes interviewées pensaient que l'augmentation rapide de la présence du HCR sur le terrain mi janvier aurait pu être mieux conçue, en se concentrant davantage sur l'identification et le déploiement de personnel clé avec des profils et des niveaux d'expertise, des cahiers des charges et des rapports hiérarchiques clairs, plutôt que sur le volume des déploiements. Si l'équipe n'a pas pu effectuer une évaluation détaillée des profils du personnel, il est apparu toutefois que cette observation méritait d'être prise en compte.

117. Certaines des personnes interviewées ont constaté qu'il y avait eu une « coupure entre Monrovia et ce qui se passait sur le terrain » et bien que l'on ait pu constater certains progrès au moment de la mission, la coordination entre les bureaux du HCR à Saclepea et Monrovia n'était pas encore optimale, et la division des responsabilités (par exemple, en relation avec le développement des politiques ou la négociation de sous-accords) n'était pas tout à fait claire. Au niveau interinstitutionnel, des liens formels entre les réunions de coordination au niveau du terrain tenues à Sannequelle ou Ganta et les réunions des groupes de coordination sectorielle à Monrovia étaient encore en cours d'élaboration.

118. Le personnel détaché grâce à des accords permanents avec des partenaires a joué un rôle important dans l'intervention, de nombreuses personnes mettant à contribution une expertise considérable qui n'est pas facilement disponible au sein du HCR, et apportant un concours précieux à l'opération. Si certains membres du personnel bénéficiaient d'une expérience préalable ayant travaillé pour le HCR ou d'autres organisations humanitaires, ce n'était pas le cas pour toutes, et le processus d'adaptation en vue de travailler dans un environnement difficile et représentant un réel défi, n'avait pas été facile pour certains individus, ce qui avait causé un certain mécontentement de part et d'autre.

119. Ceci laisse penser qu'il y avait matière à réflexion concernant la manière dont le profilage et la préparation d'agents détachés pour des opérations d'urgence pouvait être renforcée davantage. Certaines personnes interviewées ont constaté qu'un certain nombre d'institutions font désormais appel à la même réserve d'agents détachés et qu'il était nécessaire de renforcer le profilage et l'évaluation des agents, nombre d'entre eux, contrairement au personnel du HCR, n'ayant pas participé à l'atelier du HCR consacré à la gestion de situations d'urgence.

120. Il faut souligner qu'à un moment critique de la situation d'urgence - la seconde moitié du mois de décembre - la présence du personnel du HCR (ainsi que celle d'autres institutions) a également été réduite en raison des vacances de Noël et de Nouvel-An. Alors que le personnel du HCR au Libéria est resté à Monrovia et Saclepea durant les fêtes de Noël, la présence du personnel à Dakar et au Siège a été quelque peu réduite. A Dakar, cela a été aggravé par la réaffectation du Représentant régional le 21 décembre, son remplaçant n'arrivant qu'au début de mars.

Questions administratives

121. Les retards administratifs ont également présenté un défi considérable pour la gestion efficace des opérations au Libéria. La période de Noël a aussi amené la clôture de comptes de fin d'année le 22 décembre. Une requête exceptionnelle de ré-ouverture le 23 décembre a toutefois été acceptée, permettant ainsi la signature de contrats (par exemple pour l'aménagement du site et sa préparation), le paiement de membres du personnel national sous contrats temporaires et des ponts aériens d'articles non alimentaires.

122. Les retards dans l'autorisation des dépenses relevant les objectifs budgétaires étaient peut-être encore plus problématiques. Deux exemples ont été rapportés à l'équipe d'évaluation. Premièrement, une réouverture de crédits urgente de 500 000 dollars E.-U. du budget du Bureau pour l'Afrique, approuvée par le Directeur le 16 janvier, n'est pas devenue directement accessible pour l'opération au Libéria du fait du

relèvement de l'objectif budgétaire, tel qu'enregistré dans le système de comptabilité en ligne, le Projet de renouvellement des systèmes de gestion (MSRP), avant le 2 février. Deuxièmement, malgré l'approbation d'un budget supplémentaire par le Comité du budget, ainsi qu'un relèvement de l'objectif budgétaire pour la région le 20 janvier, ces fonds ne sont devenus disponibles par l'intermédiaire de MSRP que le 10 février. Certaines des personnes interviewées ont souligné la nécessité de procédures accélérées afin de garantir qu'une augmentation de l'enveloppe budgétaire, une fois approuvée, puisse être disponible immédiatement par l'intermédiaire de MSRP.

Chaîne d'approvisionnement et logistique

123. Lorsque la mission s'est terminée à la fin février, il y avait eu trois ponts aériens d'articles de secours de base et de tentes d'urgence vers Monrovia, les 17 décembre, 30 janvier et 14 février. Le HCR, toutefois, était confronté à des défis logistiques majeurs dans la fourniture de cette assistance aux réfugiés nouvellement arrivés dans les régions frontalières.

124. Les routes le long des trois axes principaux entre Saclepea et les régions frontalières sont en très mauvaise condition, le personnel passant jusqu'à neuf heures par jour en voyage (en supposant qu'il n'y ait pas de pannes), allant et rentrant du village principal d'arrivée à Butuuo, l'accès le moins accessible. La route sur laquelle a voyagé l'équipe d'évaluation à Butuuo n'était guère qu'une piste dans bien des endroits et l'équipe d'évaluation a appris qu'elle n'avait pas été réparée au cours des cinq dernières années, et de nombreux ponts nécessitaient des réparations.

125. A l'époque de la mission, le HCR et ses partenaires d'exécution (y compris le Conseil danois pour les réfugiés) avaient déjà commencé le travail de réparation de quelque 80 km de routes et de dix ponts reliant Graie et Butuuo, en collaboration avec le ministère des Travaux publics. D'autres travaux devaient également commencer sur une autre route de 78 km reliant Butuuo et Bahn. Un certain nombre de partenaires ONG pensaient toutefois que l'on aurait pu entreprendre le travail de réparation des routes plus tôt. Il semblerait y avoir eu un peu de confusion concernant les responsabilités à cet égard, la Mission des Nations Unies au Libéria ayant été désignée comme un acteur clef à cet égard dans le plan pour les situations d'urgence.

126. L'accès et la distribution d'articles de secours ont été initialement entravés par la mauvaise condition du parc de véhicules du HCR. Sur papier, le HCR possédait encore quelques dix camions à Saclepea, mais en réalité, ceux-ci étant de vieux véhicules (ils avaient tous plus de 25 ans) pour lesquels il n'existait pas de pièces de rechange disponibles et qui tombaient souvent en panne, ce qui fait que durant les phases initiales de l'opération, en réalité seulement un ou deux camions étaient opérationnels à tout moment.

127. Des efforts ont été entrepris au cours du mois de décembre en vue d'augmenter cette capacité et, à l'époque de la mission d'Évaluation en temps réel, près de douze camions supplémentaires avaient été mobilisés temporairement grâce à des prêts provenant de la région même (par exemple du Sénégal, de Guinée et de Sierra Leone), la location sur des marchés locaux et les prêts/location de partenaires tels que le PAM et le CICR. A la fin janvier et au début février, un certain nombre de spécialistes expérimentés en logistique et en approvisionnement ont été déployés à Monrovia, et lors de la fin de la mission d'Évaluation en temps réel le 25 février, trente camions

supplémentaires étaient déjà en route ou devaient arriver au cours des deux prochaines semaines. Des accords-cadres avaient été conclus avec des compagnies locales, et la capacité du partenaire local responsable de la maintenance et des réparations avait également été considérablement augmentée.

128. Certaines personnes interviewées ont constaté que les opérations sur le terrain étaient aussi entravées par des difficultés de communication. Les régions frontalières ne sont pas couvertes par le réseau de téléphone mobile libérien, et les communications par radio ou satellite étaient également difficiles. Dès le début du mois de mars, des projets avaient été initiés en vue de la construction d'une tour pour un répéteur radioélectrique; toutefois, une plus grande attention à cette question à un stade antérieur aurait été bénéfique.

Intervention d'urgence: conception et délivrance

Côte d'Ivoire

129. La première vague de déplacement interne dans la région de Guiglo, y compris Duékoué, a débuté le 28 novembre 2010. Elle s'était intensifiée autour du 16 décembre 2010, avec 10 000 à 18 000 personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI), principalement de l'ethnie Guéré, fuyant en direction de deux lieux connus pour avoir hébergé des personnes déplacées dans le passé – la mission catholique et l'Église protestante. Suite à des conflits à Danaé au début janvier, des personnes déplacées se trouvant là, essentiellement des ethnies Malinké et Yacouba, ont fui vers l'école primaire locale, où la population a été estimée à 325 ménages et 1 358 personnes. La majeure partie des déplacés internes a affirmé avoir fui des tensions politiques, associées à des questions d'ethnies et de terres. Certains des individus interviewés ont dit que les membres de leur famille avaient été tués, alors que nombre d'entre eux, en particulier à Duékoué, ont vu leurs maisons et leurs biens brûler.

130. Comme il a été dit précédemment, l'intervention du système des Nations Unies et d'autres institutions internationales face à ces premiers déplacements a été retardée, en grande partie en raison du retrait du personnel international et de la majeure partie du personnel national du terrain. Le HCR, par l'intermédiaire de son assistant de programme à Guiglo et d'une équipe de quatre moniteurs, en partenariat avec Caritas, a établi un mécanisme initial de coordination pour répondre à la situation de déplacés internes à Duékoué, en se servant de liens existants avec les communautés locales. Le HCR a présidé ce comité composé principalement d'acteurs locaux. Des entretiens avec des personnes déplacées ont rappelé que ceci a contribué à faciliter une première assistance cruciale pour eux, apportée essentiellement par Caritas et le CICR.

131. À l'époque de la mission, des lacunes dans les besoins élémentaires étaient encore évidentes. Les personnes déplacées à Duékoué ont cité les intempéries et l'absence de couvertures comme étant des préoccupations particulières, et les sites visités étaient abondamment surpeuplés. L'intervention interinstitutionnelle avait initialement ciblé les personnes déplacées dans des zones d'installation, en mettant l'accent en particulier sur la nutrition, l'eau et les installations sanitaires, ainsi que les services de santé d'urgence.

132. Il est apparu que le CICR avait été le mieux préparé pour apporter une première réponse aux déplacés internes en raison de sa réserve d'articles non alimentaires. Il avait érigé des tentes et assisté environ 9 000 personnes. Au moment de la mission d'Évaluation en temps réel, le HCR avait distribué des articles non alimentaires à 500 personnes déplacées, et une réserve pour 25 000 personnes en plus était tout juste arrivée à Daloa. Une distribution de nourriture du PAM avait débuté la troisième semaine de janvier, ciblant d'abord des sites de déplacés internes, mais elle avait devait être élargie à ceux qui résidaient dans des familles d'accueil à la mi-février.

133. Avant la crise, le Bureau extérieur du HCR à Guiglo couvrait trois régions dans l'ouest de la Côte d'Ivoire - Moyen-Cavaly, 18 Montagnes et Haut-Sassandra. Les trois régions accueillaient des personnes déplacées, ainsi qu'environ 6 500 réfugiés, principalement du Libéria. En raison de préoccupations sécuritaires, à l'époque de la

mission le bureau avait été temporairement transféré à Man. Du personnel provenant de Tabou, y compris le Chef du bureau sur le terrain, ont également été déployés de nouveau temporairement à Danané en vue d'appuyer l'intervention de déplacés internes dans ce lieu.

134. L'engagement du HCR dans la crise de déplacés internes en Côte d'Ivoire est structurée autour de ses responsabilités dans le cadre de l'approche modulaire, qui a été officiellement réactivée en Côte d'Ivoire à la mi janvier. Le module de protection de personnes déplacées à Man a été renforcé grâce au déploiement d'un Administrateur principal chargé de la protection du HCR au cours de la troisième semaine de janvier 2011. Le module a travaillé initialement à établir une carte des acteurs dans le domaine de la protection et de leurs capacités, ainsi qu'à organiser des mécanismes de coordination. Ils étaient régulièrement suivis par les organisations internationales et nationales, mais les autorités nationales n'étaient représentées que par une jeune recrue du ministère chargé des Affaires sociales.

135. Le module de coordination et de gestion des camps (CCMC) a été lent à démarrer à Duékoué, principalement en raison d'une absence de clarté relative au partage des responsabilités entre les coresponsables du module, le HCR et l'OIM. Cette absence de clarté a été mal perçue par la communauté humanitaire, et était toujours problématique au moment de la mission de l'Évaluation permanente. Le module d'abris était également encore en train d'être mis sur pied. Les progrès ont été aussi entravés par des retards dans la répartition des sites en vue d'établir des camps où les personnes déplacées pourraient déménager. L'équipe d'Évaluation en temps réel a visité un centre de transit à Danané dont l'aménagement devait débuter le 12 février. Aucun emplacement en vue de réinstallation n'avait été encore identifié pour Duékoué, principalement en raison de préoccupations sécuritaires relatives à la proximité des milices et/ou ONUCI.

136. Une première priorité identifiée par le module de protection était l'inscription de déplacés internes, qui a été complétée le 7 février. La décision d'effectuer un enregistrement en utilisant le logiciel (ProGres) conçu pour l'immatriculation de réfugiés, plutôt qu'un profilage de population, était controversée et s'est avéré prendre beaucoup de temps et d'efforts. En dépit des bénéfices d'un exercice d'enregistrement, certains, y compris les membres de l'équipe d'Évaluation en temps réel, étaient d'avis qu'un exercice de profilage associé à une Évaluation rapide de protection aurait été un outil plus approprié étant donné l'instabilité de la situation et la nécessité de concevoir une intervention efficace en matière de protection.

137. Au cours de la mission d'Évaluation en temps réel, certaines personnes déplacées ont exprimé le souhait de rentrer chez elles en dépit de nombreux signes visibles et persistants de tension. Elles ont affirmé que la sécurité au niveau local était en train d'être restaurée et qu'une assistance sous forme d'abris pourrait les aider à rentrer. L'équipe a participé à une réunion où des agences ont débattu la question et où elles ont décidé de retarder la décision et consulter plus longuement. La préoccupation légitime que l'assistance pour les abris ne devrait pas être perçue comme un encouragement excessif, alors que les circonstances liées à la sécurité demeuraient instables, avait été exprimée.

138. Le personnel du HCR sur le terrain a exprimé sa préoccupation par rapport à l'implication très visible de l'ONU durant la crise politique depuis décembre 2010. Les membres du personnel ont mentionné les difficultés rencontrées dans des lieux où

l'ONU était perçue comme ayant pris parti. Les moniteurs du HCR travaillant dans des villages dans l'ouest de la Côte d'Ivoire ont révélé que des villageois partisans de l'ancien Président Laurent Gbagbo et son parti considéraient que les institutions des Nations Unies étaient contre leur chef politique. Ils ont fait part de leur souci que cette perception puisse rendre la fourniture de l'assistance de plus en plus difficile, surtout si la violence devait s'intensifier.

139. Dans l'ensemble, la mission d'Évaluation en temps réel a observé que l'intervention du HCR sur le terrain avait surmonté sa lenteur du début et faisait plus souvent appel à son réseau de partenaires et de moniteurs sur le terrain, et qu'elle avait amélioré la situation de l'approvisionnement en vue de susciter une réponse plus forte. Toutefois, les circonstances imprévisibles sur le terrain représentaient un obstacle à une planification claire pour l'avenir et les dispositifs en vue de futurs déploiements d'effectifs.

140. Un besoin permanent de dispositifs d'intervention au niveau du terrain se faisait sentir en vue de répondre à de futurs déplacements, et tenter d'assurer un certain degré de continuité opérationnelle dans l'éventualité où la présence sur le terrain devait de nouveau être réduite. Dans ses discussions avec le personnel du HCR, l'équipe d'Évaluation en temps réel a mis l'accent particulièrement sur le fait de développer les contacts qui existaient avec des partenaires locaux et la conception d'un système permettant d'assurer le suivi de mouvements de populations, à distance si nécessaire. Il a été estimé que des liens transfrontaliers avec les bureaux du HCR au Libéria pourraient être renforcés, et de simples systèmes d'alerte rapide créés qui pourraient fournir des informations à l'avance sur les mouvements probables à travers la frontière vers le Libéria.

141. Comme il a été dit précédemment, 24 000 réfugiés libériens, selon les estimations, se trouvent en Côte d'Ivoire. La majorité (17 000) sont à Tabou (sur la côte du sud-ouest), dans les trois régions occidentales de Moyen-Cavaly, 18 Montagnes et Haut-Sassandra (6,500) et le restant (environ 2 500) dans des régions urbaines, principalement à Abidjan.

142. Après le début de la crise, on a signalé que de nombreux réfugiés dans la région occidentale avaient quitté les villes principales et déménagé dans des régions avoisinantes. Ce mouvement semblait avoir été préventif en vue d'éviter les conséquences négatives de rumeurs alléguant que des mercenaires libériens étaient impliqués dans les combats. Des interlocuteurs crédibles ont confirmé que ces allégations étaient largement répandues et qu'elles avaient probablement un fond de vérité, mais ils ont observé que le fait de fournir des preuves concrètes s'était avéré difficile.

143. Ces mêmes rumeurs avaient précédemment causé le départ de nombreux réfugiés libériens vivant à Abidjan de zones considérées comme étant pro-Ouattara. Quelque 400 à 600 personnes avaient construit des abris de fortune devant la délégation afin d'obtenir la protection du HCR. Il semblerait que l'une des motivations était l'attente d'un exercice de réinstallation comme cela avait été le cas au cours du conflit précédent en 2002.

144. En réponse aux préoccupations sécuritaires exprimées par les réfugiés, trois options ont été proposées par le personnel du HCR - soit la réinstallation dans le lieu plus stable de Tabou, ou dans des quartiers plus sûrs d'Abidjan, ou le rapatriement librement consenti vers le Libéria. Une assistance financière pour le transport et

l'hébergement avaient été évoquée pour appuyer ces options. Au moment de la mission, aucun accord n'avait été conclu. Un besoin urgent de planification en vue de solutions d'urgence se faisait sentir pour ce groupe dans l'éventualité d'une détérioration de la situation générale.

145. Aucune disposition particulière n'avait été prise pour les populations de réfugiés libériens au sein du plan d'intervention. L'équipe d'Evaluation en temps réel a indiqué qu'il serait prudent de s'assurer que certaines mesures soient préparées pour les réfugiés libériens, que ce soit dans l'ouest de la Côte d'Ivoire ou à Abidjan, dans l'éventualité où la situation devait se détériorer davantage. Ces mesures pourraient se traduire par un simple plan de réinstallation ou de rapatriement au Libéria qui serait opérationnel même en cas d'évacuation du personnel. L'équipe a conseillé de continuer le suivi psychologique individuel des réfugiés se trouvant devant la délégation en vue notamment de trouver des solutions pour les individus vulnérables. Les projets devaient être partagés avec la délégation à Monrovia au cas où l'option du retour deviendrait plus prometteuse.

Le Libéria

146. La situation des réfugiés au Libéria a été décrite comme une crise « à combustion lente », qui a commencé à avoir un rythme plus soutenu après les événements à Danané à la mi-décembre, alors que le nombre d'arrivées augmentait fortement temporairement à près de 1 000 par jour. L'un des partenaires a mentionné une fin de semaine à la mi-décembre « lorsque tout le monde a commencé à parler d'une situation d'urgence. » Toutefois, pour un certain nombre de raisons, certaines ayant déjà été mises en évidence ci-dessus, la réponse du HCR a été initialement lente. Le retard dans le déploiement d'un Coordonnateur d'urgence sur le terrain a été un facteur particulièrement crucial.

147. A la fin janvier, on notait toutefois une augmentation considérable de la présence et des activités de HCR dans l'est du Libéria, et l'Organisation et ses partenaires étaient dans une bien meilleure position pour répondre à d'autres arrivées.

148. Le travail préparatoire avec les représentants du gouvernement et des autorités locales, ainsi qu'un système de contrôle des frontières efficace signifiaient que le HCR était informé rapidement des premières arrivées de réfugiés le 29 novembre, et l'enregistrement effectué initialement avec un partenaire local (et plus tard avec le Conseil norvégien pour les réfugiés) a débuté le jour suivant. Près de 3 000 individus ont été inscrits au cours des six premiers jours, en utilisant un formulaire d'inscription sous format papier, les données étant entrées par la suite dans une base de données au bureau de Saclepea.

149. Le processus d'enregistrement, cependant, s'est avéré poser quelques problèmes, un facteur qui a eu des retombées plus tard sur la délivrance de l'assistance. En particulier, un arriéré dans l'entrée de données a causé des retards dans la divulgation d'informations exactes relatives à l'emplacement et au profil des nouveaux arrivés, et pendant un certain temps, le nombre de villages où les réfugiés étaient hébergés n'était pas clair (des premiers rapports indiquaient 23 villages, mais il s'avéra cependant plus tard qu'ils se trouvaient dans plus de 70).

150. Un autre problème qui s'est posé durant un certain nombre de jours au mois de décembre est le fait que les équipes d'enregistrement ont épuisé les jetons numérotés

d'enregistrement distribués aux familles inscrites. Par conséquent, quelque 20 000 individus ont été immatriculés sans qu'on leur fournisse un numéro de série ou une preuve d'enregistrement sous forme de document, ce qui a conduit à de graves difficultés dans la distribution de nourriture et d'assistance non alimentaire.

151. A l'époque de la mission d'évaluation, nombre des premiers problèmes qui avaient entouré le processus d'enregistrement avait été rectifiés avec l'assistance d'un Administrateur chargé de l'enregistrement déployé en mission du Siège à partir de la deuxième semaine de janvier. Du personnel supplémentaire responsable de l'entrée des données avait été engagé, les données du niveau 1 ayant été entrées pour tous ceux qui étaient immatriculés, et l'arriéré d'entrées de données du niveau 2 avait été réduit à près à 6 000 individus.

152. Au moment où la mission avait lieu au cours de la troisième semaine de février, il y avait eu une tournée de distribution de nourriture et d'articles non alimentaires, du 12 janvier au 8 février, la nourriture ayant été distribuée à environ 19 300 individus, et les articles non alimentaires à 15 5000 (moins de la moitié de la population enregistrée à mi-février). Le mauvais état des routes et des véhicules exposé brièvement ci-dessus, comptait parmi les facteurs entravant la distribution, de même que l'éparpillement des réfugiés dans tant d'emplacements, ainsi que les premières difficultés dans le processus d'enregistrement.

153. Certaines instances interviewées, y compris des réfugiés et des communautés d'accueil, ont fait part de leurs préoccupations concernant le rythme lent de la délivrance d'assistance. Alors que les communautés, en général, avaient été généreuses en partageant leurs ressources limitées, certains signes indiquaient que leurs mécanismes d'adaptation avaient désormais atteint leurs limites, dans certains villages le nombre de nouveaux arrivants dépassant celui de la communauté locale.

154. On a également fait état de préoccupations où, si la sécurité devait encore se détériorer en Côte d'Ivoire, les réfugiés ne pourraient plus profiter de la possibilité de mouvements d'aller et retour vers leur propre terre, et les membres de la famille restés en Côte d'Ivoire traverseraient aussi la frontière vers le Libéria. Dans ces circonstances, on estimait que la capacité des villages d'accueil de soutenir de nouveaux arrivés serait encore davantage réduite, alors qu'en même temps, la délivrance d'assistance deviendrait plus difficile avec le début de la saison des pluies au mois d'avril.

155. L'arrivée constante de réfugiés dans les communautés d'accueil le long de la frontière a soulevé un certain nombre de questions politiques complexes qui étaient encore en train d'être débattues au moment de la mission d'évaluation. Parmi celles-ci figurent les suivantes :

- Dans quelle mesure les réfugiés devraient-ils être assistés dans les communautés d'accueil, et dans quelle mesure devraient-ils être déplacés dans des camps ?

- S'ils préfèrent rester dans des communautés d'accueil, devraient-ils être encouragés à déménager dans des villages loin de la frontière ? Dans quelle mesure les politiques d'assistance devraient-elles être conçues en prenant compte de cet objectif ?

- Quelle forme l'assistance dans les communautés d'accueil devrait-elle prendre ? Si l'assistance individuelle ou basée sur la famille devait être fournie, devrait-elle

également s'élargir à certains membres de la communauté d'accueil, par exemple, grâce à l'affectation d'un pourcentage d'assistance fournie aux réfugiés ?

156. La possibilité de créer un camp ou plusieurs a été envisagée dans le plan d'urgence interinstitutionnel, et un certain nombre d'emplacements éventuels ont été identifiés préalablement. L'accord officiel du gouvernement n'a été donné que la dernière semaine de décembre, et le travail d'aménagement du site pour le camp de Bahn, juste en dehors de Saclepea, a commencé le 10 janvier. Les raisons principales invoquées en faveur du camp étaient les suivantes :

- les risques liés à la protection de réfugiés demeurant le long de la frontière, y compris des risques de sécurité et une infiltration possible par des éléments armés ;
- des défis logistiques considérables associés à la fourniture de protection et d'assistance dans des emplacements frontaliers isolés, en particulier après le début de la saison des pluies ;
- l'éventualité que les mécanismes d'adaptation des communautés d'accueil puissent être épuisés (cette préoccupation a été exprimée par des membres de communautés d'accueil interviewées à Butuuo, où les liens de parenté avec les réfugiés, d'après certaines informations, sont plus faibles que dans d'autres régions, et qui ont exprimé le souhait d'être réinstallés).
- en cas d'imprévus, dans l'éventualité d'une accélération rapide du rythme d'arrivées.

157. Les arguments avancés en faveur d'un soutien prolongé de réfugiés dans des communautés d'accueil dans les régions frontalières comprenaient les suivants :

- les liens de parenté et sociaux étroits entre les réfugiés et de nombreuses communautés d'accueil dans les régions frontalières ;
- dans la mesure où les conditions de sécurité le permettent, maintenir la possibilité de mouvements d'aller et retour comme levier de moyens d'existence ;
- maintenir les contacts avec des membres de la famille dans les régions d'origine (les villages frontaliers étaient même couverts par le réseau de téléphone mobile ivoirien) ;
- un plus grand potentiel pour l'autonomie et l'intégration locale à moyen ou à long termes ;
- une assistance basée sur la communauté, y compris un investissement dans des services de base, pourrait également apporter des bénéfices aux communautés d'accueil (certaines personnes interviewées ont suggéré que les communautés devraient être « récompensées » pour le soutien qu'elles avaient apporté jusqu'à maintenant aux réfugiés).

158. Le 18 février, le jour où l'équipe d'évaluation est arrivée à Saclepea, le camp de Bahn a été inauguré et l'équipe a été témoin des premières réinstallations. L'aménagement du site avait posé un défi considérable, des machines lourdes devant être importées de Sierra Leone, et s'effectuait encore aux alentours du camp. Un nombre restreint de réfugiés avaient choisi la réinstallation dans ce premier convoi, et on ne pouvait pas encore prévoir combien de réfugiés choisiraient en fin de compte cette option.

159. Si l'on avait pu constater des progrès considérables au cours des dernières deux ou trois semaines dans la préparation du camp en vue de son inauguration, il était clair que beaucoup restait à faire. La présence de travailleurs et de machinerie lourde dans le camp a causé quelques soucis, et des dispositions pour la sécurité du camp et le contrôle de son accès devaient être encore améliorées. L'un des partenaires s'est montré préoccupé par le fait que les arrangements pour fournir l'électricité du camp avaient été initialement oubliés.

160. L'emplacement du camp a également été remis en question (il semblerait, par exemple, que le lieu identifié initialement pour les latrines dans la partie de transit du camp était situé près de la seule source d'eau directe disponible, ce qui résulta en perte de temps). Toutefois, des progrès considérables avaient été accomplis en créant le camp, avec une présentation claire des responsabilités par rapport aux partenaires d'exécution et partenaires opérationnels.

161. Parallèlement à la création du camp de Bahn, quinze villages situés à distance de la région frontalière la plus proche avaient été identifiés comme des communautés d'accueil potentielles dans lesquelles les réfugiés qui préféraient rester dans des communautés d'accueil mais souhaitaient s'éloigner de la frontière, pouvaient choisir de se réinstaller avec l'aide du HCR. Il y avait eu quelques retards dans l'identification de ces villages de réinstallation, Commission libérienne pour le rapatriement et la réinstallation des réfugiés, mené par la Commission libérienne pour le rapatriement et la réinstallation des réfugiés (LRRRC), et certains partenaires ont fait part de leurs préoccupations au sujet de l'absence de clarté concernant les critères de sélection ; et bien qu'il y ait eu une déclaration d'intention de sélectionner des villages situés au moins à quinze kilomètres de la frontière, certains se trouvaient quelque peu plus près, si la distance était mesurée à vol d'oiseau.

162. Une campagne d'information avait été menée avant les premières réinstallations à Bahn, insistant sur l'aspect librement consenti de la réinstallation et les différents ensembles d'assistance qui seraient disponibles. Certains partenaires d'ONG ont toutefois fait part de leur inquiétude concernant l'option du camp qui avait été mise au premier plan.

163. Des discussions avaient encore lieu autour de la nature et du niveau d'assistance qui seraient fournis dans chacun des trois emplacements : le camp, les villages de réinstallation et les villages frontaliers. En principe, la politique adoptée était que dans les villages frontaliers, seule l'assistance basée sur la communauté (par exemple par l'intermédiaire d'une amélioration des infrastructures et services de base) serait dispensée, alors que dans le camp et les villages de réinstallation, l'aide individuelle et basée sur la famille, telle que la nourriture, les articles non alimentaires (ANA) et les abris, seraient disponibles.

164. Certaines questions ont néanmoins été soulevées concernant cette approche, en particulier dans la mesure où il paraissait probable que le rythme de réinstallation à partir des villages frontaliers serait dépassé par le nombre de nouveaux arrivés dans ces villages, et que les mécanismes d'adaptation des communautés d'accueil paraissaient proches de l'épuisement.

165. Des discussions avaient également eu lieu à plusieurs niveaux concernant la disposition d'un certain pourcentage de l'assistance fournie aux réfugiés (par ex. 20%) pour les communautés d'accueil. Ce que cela pourrait signifier exactement n'était pas

clair : si, par exemple, il était envisagé que 20% de la nourriture et des articles non alimentaires distribués devraient également être distribués à des communautés d'accueil, ou si cela se rapportait également au soutien à des infrastructures et au renfort des services de base. Une autre préoccupation mise en avant par certaines des personnes interviewées était que la proposition de répartition à l'intention des communautés d'accueil était motivée en partie par le souhait du gouvernement de s'assurer leur bonne volonté lors d'une année d'élections.

166. Quoi qu'il en soit, il semblerait qu'il n'y ait eu aucun souhait de suivre une recette aussi stricte. Un don alimentaire du gouvernement libérien effectué par l'intermédiaire de la Commission libérienne pour le rapatriement et la réinstallation des réfugiés (LRRRC), avait été distribué aux communautés d'accueil, mais il paraissait peu probable qu'une politique générale de ce genre puisse susciter l'adhésion.

167. Un autre point de d'achoppement concernait la mesure dans laquelle l'intervention humanitaire à la crise de réfugiés devrait se faire par l'intermédiaire de structures déjà en place, en utilisant des normes existantes, ou d'autres mécanismes. Un certain nombre de personnes interviewées ont indiqué qu'une intervention d'urgence de réfugiés ne devait pas devenir du « développement par procuration ».

168. Le ministère des Travaux publics avait, par exemple, insisté d'abord fortement en vue de spécifications techniques très élevées pour les réparations des routes et des ponts, utilisant du béton et de l'acier ; et il y avait eu aussi des discussions autour de la conception des abris, avec des homologues gouvernementaux en faveur de structures plus durables que celles proposées par le HCR et ses partenaires. Ces questions étaient en train d'être résolues, mais soulignaient une question récurrente dans les situations d'urgence - à savoir, comment une intervention humanitaire peut-elle être conçue et mise sur pied de telle façon qu'elle ne sape pas les structures existantes, tout en acceptant qu'elle ne puisse en elle-même combler des lacunes cruciales en matière de développement ?

169. Il y avait eu aussi des retards dans la création d'un système structuré de suivi de la protection comme partie intégrante d'une stratégie plus large de protection, bien que, de nouveau, ceci était en train d'être rétabli à l'époque de la mission d'évaluation. Deux Administrateurs chargés de la protection avaient été déployés par l'intermédiaire de l'équipe d'intervention d'urgence le 6 janvier, et trois anciens employés du personnel national avaient été engagés de nouveau en tant qu'assistants de protection. L'équipe de protection a été encore renforcée plus tard grâce aux détachements d'experts et le déploiement en mission d'un Administrateur principal chargé de la protection du Bureau de l'Afrique.

170. Une stratégie de protection avait été élaborée à l'époque de la mission à la mi février, et le suivi de protection, ainsi que les renvois devenaient plus systématisés. Toutefois, l'analyse de données et les comptes rendus des risques liés à la protection et les tendances devaient encore être renforcés davantage.

171. L'équipe a constaté que le HCR pouvait mieux tirer parti de sa présence transfrontalière, que ce soit en termes d'alerte rapide (comme il a été mentionné ailleurs dans ce rapport), mais aussi dans la promotion d'approches harmonisées sur des questions liées à la sécurité avec une dimension transfrontalière, telles que la résolution des cas de séparation familiale, en partenariat avec le CICR et d'autres.

172. A un niveau institutionnel, le HCR doit encore explorer plus à fond les synergies qui ressortent de son engagement concomitant avec des populations de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre territoire dans des pays d'origine, ainsi qu'avec des réfugiés dans des pays d'asile, et de faire appel à ces synergies de manière efficace en vue d'informer des stratégies transfrontalières, l'alerte précoce à la fois pour de nouvelles arrivées de réfugiés et des retours librement consentis, ainsi qu'une protection cohérente et des politiques d'assistance.

173. Une autre question à laquelle devait être apportée une réponse était celle de savoir comment réconcilier l'assistance limitée fournie aux « anciens » cas à traiter ivoiriens, parmi lesquels de nombreuses personnes qui n'étaient pas vraiment autonomes, avec celle offerte aux nouveaux arrivants.

174. En résumé, alors que la réponse initiale à l'arrivée de réfugiés était excessivement lente, à l'époque de l'évaluation de la mission, il y avait eu une accélération importante, avec un rythme et une direction beaucoup plus soutenus dans l'intervention. On a accordé aussi une attention particulière à la préparation de ce qui pourrait advenir par la suite et à une accélération éventuelle du taux de nouveaux arrivés. Dans l'ensemble, l'équipe d'évaluation a conclu que le HCR se trouvait maintenant dans une bien meilleure position pour répondre à une telle éventualité, bien que les premiers manquements dans l'intervention devaient encore être remédiés.

Relations extérieures et coordination interinstitutionnelle

Coordination régionale

175. Au cours des dernières années, on a pu observer un déplacement vers la régionalisation au sein du système de l'ONU. Aussi Dakar est-elle devenue une plateforme pour la coordination interinstitutionnelle, y compris concernant la préparation et l'intervention d'urgence. Comme mentionné au chapitre 3, la Représentation régionale du HCR pour l'Afrique de l'Ouest a joué un rôle important en dirigeant le processus de planification de situations d'urgence Côte d'Ivoire +5, et les mécanismes de coordination régionale à Dakar ont joué un rôle capital dans l'élaboration des appels interinstitutionnels pour la préparation et la réponse à la crise en Côte d'Ivoire, lancés mi janvier.

176. Un certain nombre de problèmes cruciaux se sont posés en lien avec l'appel pour le Libéria développés plus en détail ci-dessous. En résumé, le modèle qui a été éventuellement accepté comprenait deux appels : un Plan d'action humanitaire d'urgence pour l'intervention en Côte d'Ivoire et des activités de préparation dans quatre pays avoisinants (le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et la Guinée), ainsi qu'un Plan d'action humanitaire d'urgence séparé pour le Libéria.

177. En plus des échanges concernant la structure du Plan d'action humanitaire d'urgence avec les autres institutions, la mission d'Évaluation en temps réel a observé que traduire le langage de programmation du HCR (FOCUS) et de budget (Piliers) dans des entrées compatibles avec le Plan d'action humanitaire d'urgence avait aussi pris beaucoup de temps. Ce processus coïncidait également avec les rapports de fin d'année et rassembler les différentes données pour le Plan d'action humanitaire d'urgence avait mis l'Organisation sous une grande pression. En général, la mission a identifié une capacité insuffisante pour assurer des fonctions de relations extérieures par rapport aux processus interinstitutionnels et diffuser des informations internes, ce qui représente des défis cruciaux dans la première partie de la phase d'intervention. Ceci a été évident à la fois dans le Plan d'action humanitaire d'urgence et au sein des bureaux individuels par pays.

Côte d'Ivoire

178. Comme mentionné précédemment dans ce rapport, la configuration de la présence internationale en Côte d'Ivoire est déterminée par la présence de l'ONUCI, sous la direction du Représentant spécial du Secrétaire général et, avant le 20 décembre, elle avait considérablement changé d'orientation en direction du développement. À l'époque de la mission, le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires sociales (OCHA) avait récemment repris ses activités dans le pays, et l'approche modulaire avait été réactivée le 15 janvier. Les problèmes liés au modèle d'une mission intégrée, en particulier en rapport avec l'espace humanitaire et la gestion de la sécurité, ont été abordés plus tôt dans ce rapport.

179. L'équipe a trouvé que le HCR n'était pas vraiment bien positionné pour assumer son rôle de chef de file des trois modules pour lesquels il avait été désigné comme

responsable. La relation entre l'OIM et le HCR en tant que coresponsables du module de coordination et de gestion des camps (CCCM) n'avait toujours pas été définie à l'époque de la mission, bien qu'un travail soit actuellement en cours en vue d'y remédier. On ne pouvait pas savoir s'il y avait eu un dialogue entre les points focaux du module global de coordination et de gestion des camps (CCMC) au Siège et le bureau dans le pays au moment où les responsabilités de direction du module avaient été acceptées.

180. Cependant, un Administrateur principal chargé de la protection, ayant une expérience considérable en matière de modules, a rapidement été déployé mi-janvier, exerçant les fonctions de direction relative à la protection sur le terrain de manière efficace. Les responsables des modules d'abris et de coordination et de gestion des camps (CCCM) n'étaient pas encore arrivés à l'époque de la mission, mais ils avaient été identifiés et devaient arriver la semaine suivante.

181. Dans l'intervalle, le personnel permanent à Abidjan et à Man, soutenu par un planificateur de site déployé à la fin janvier, s'efforçait de remplir ces fonctions en plus d'autres activités. La nécessité, pour le personnel du HCR, d'avoir une bonne compréhension de l'approche modulaire et des responsabilités de l'Organisation a été mise en évidence dans ce contexte afin d'exercer un rôle de chef de file efficace dès le début d'une situation d'urgence et ne pas avoir à attendre l'arrivée de coordinateurs de modules dévoués. Il n'est pas encore évident que cette expertise soit aisément disponible dans l'ensemble de l'organisation.

182. Un certain nombre de personnes interviewées (en particulier d'ONG, mais également le personnel de l'ONU) étaient critiques de la manière dont fonctionnait l'approche modulaire. L'une des personnes basée sur le terrain a fait la remarque suivante : « Les modules devraient être une tribune d'intervention ; ici, elles sont une tribune pour jeter des pierres ». Bien que cette vision des choses ne soit pas généralisée, elle souligne toutefois quelque-uns des défis en vue d'assurer une approche collaborative dans un environnement comme celui-ci de mise à l'épreuve.

183. La participation des acteurs nationaux et locaux dans le système de modules commençait aussi déjà à poser problème. Dans une situation aussi instable, où la sécurité était liée à un accès humanitaire qui pouvait s'élargir ou se contracter au fil du temps, il est essentiel de soutenir et renforcer les capacités des acteurs nationaux. Ceci a été illustré au cours des premières semaines de la crise actuelle de déplacement, alors que des acteurs locaux de la société civile et des ONG nationales, telles que Caritas, ont joué un rôle capital en mobilisant l'assistance. A ce jour, la participation de ONG nationales aux réunions de modules a été restreinte et cette question devrait être traitée de manière urgente.

Le Libéria

184. Au cours des années qui ont suivi la fin de la guerre civile au Libéria, l'architecture institutionnelle de la présence de l'ONU au Libéria a été de plus en plus définie par la volonté d'une plus grande cohérence au sein du système des Nations Unies. Cette volonté s'est accélérée au cours des cinq ou six dernières années, et au Libéria, elle se compose de trois facteurs :

- la présence d'une mission de maintien de la paix intégrée, basée sur le principe d'un « partenariat stratégique » entre la mission et l'Equipe de pays des Nations Unies, avec -

la fonction de coordination située au sein de la mission par l'intermédiaire d'un Représentant spécial adjoint du Secrétaire général/CR/CH ;

- l'adoption de l'approche modulaire comme partie intégrante du processus de réforme humanitaire en 2006, pour lequel le Libéria était l'un des cinq pays pilotes. Avec le changement de perspective de l'humanitaire à la programmation rétablissement/développement, l'approche modulaire a été en fait supprimée progressivement au début de l'année 2009.

- le modèle « Unis dans l'action » ou modèle « Une ONU », adopté officiellement au Libéria en 2010 à la demande du Président, et actuellement le cadre central organisant la présence de l'ONU au Libéria. Un modèle d'engagement centré sur les quatre volets du modèle « Unis dans l'action » est envisagé (en se basant sur le cadre d'assistance au développement de l'ONU en vigueur, UNDAF) ; « Une direction » (sous la responsabilité du Représentant spécial adjoint du Secrétaire général, avec la responsabilité pour la mise en œuvre de la Division de l'appui opérationnel (DAO) déléguée au Représentant spécial adjoint du Secrétaire général/CR/CH, un cadre budgétaire et un Bureau, avec des services communs, y compris au niveau du pays. Les mécanismes de coordination sont basés autour de groupes de travail sectoriels alignés sur des structures de coordination gouvernementales.

185. La crise de réfugiés au Libéria, par conséquent, s'est déroulée dans un contexte institutionnel marqué par le souci de cohérence à l'ordre du jour de l'ONU et d'une vision unie de l'ONU s'appuyant sur les capacités techniques d'institutions particulières en vue d'atteindre des objectifs communs. Ce contexte a présenté des défis particuliers pour le HCR en déterminant comment assumer et mettre en œuvre son rôle de chef de file en rapport avec l'intervention de réfugiés, conformément à son mandat de protection internationale des réfugiés, tout en tirant parti des capacités respectives de ses partenaires au sein du modèle « Unis dans l'action ».

186. La situation a également été rendue difficile par le changement considérable au cours des dernières années de programmes humanitaires à des programmes de développement au Libéria. Pour certaines institutions, ceci était lié à une réduction importante de la présence et de la capacité (le HCR et le PAM, par exemple), associé à un changement général dans le profil du personnel et du personnel des programmes d'aide, certaines des personnes interviewées faisant remarquer qu'il y avait très peu de personnel « conscient des urgences » dans les pays de l'ensemble du système des Nations Unies et des ONG. Pour le HCR, cela signifiait un changement de perspective en faveur de programmes d'intégration locale pour le reste des réfugiés de Sierra Leone et de Côte d'Ivoire, pour qui le modèle « Une ONU » présentait un mécanisme potentiel pour une approche intégrée dans des programmes de développement.

187. Si l'impact des activités liées au développement est visible principalement dans la capitale, les réfugiés arrivaient toutefois dans des régions où le principal mode d'engagement était par l'intermédiaire de l'aide au développement, fournie essentiellement par des structures gouvernementales. L'une des personnes interviewées a parlé de la situation des réfugiés comme « peuplant un territoire déjà occupé par d'autres institutions ».

188. Le rôle de chef de file d'une intervention d'urgence de réfugiés multisectorielle dans un tel contexte a représenté un défi considérable qui, au cours des premiers jours de la situation d'urgence, a été peut-être sous-estimé. Alors que les partenaires

interviewés ont parlé chaleureusement du professionnalisme et de l'expertise des membres du personnel du HCR, la perception générale était qu'au niveau institutionnel, le HCR n'avait pas assumé son rôle de chef de file de manière adéquate durant les premières semaines cruciales de la situation d'urgence. L'un des partenaires a fait la remarque suivante : « Le HCR était en train d'essayer de s'accrocher à son mandat sans la capacité de le mettre en œuvre. »

189. Ceci, associé à d'autres facteurs, a eu pour conséquence la demande le 27 janvier du Représentant adjoint du Secrétaire général (dans ses fonctions de Coordonateur humanitaire) au Coordonateur des secours d'urgence de réactiver l'approche modulaire, ce qui aurait conféré la responsabilité de coordination à des chefs de modules d'institutions des Nations Unies, sous la direction générale du Coordonateur humanitaire avec le soutien du Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA).

190. Dans le cadre de cette proposition, le HCR n'assumerait son rôle de chef de file que pour la protection et les abris d'urgence, sans mention aucune du module de coordination et de gestion des camps (CCCM). L'activation de l'approche modulaire aurait été contraire aux responsabilités institutionnelles du HCR en tant que chef de file pour les réfugiés (pour lesquelles le Haut Commissaire est directement responsable devant l'Assemblée générale). Ceci pose aussi un certain nombre de questions plus générales concernant le rapport du mandat du HCR pour les réfugiés, qui implique nécessairement une intervention multisectorielle, à l'ordre du jour de l'ONU s'inscrivant sous le signe de la cohérence et en particulier, au processus de réforme humanitaire.

191. La demande d'activation de l'approche modulaire a été initialement mise en attente par le Coordonateur des secours d'urgence et, au moment de la mission d'Évaluation en temps réel à la mi-février, elle n'était plus d'actualité. Cependant, en dépit d'avancées importantes, sous-tendues par une mise en œuvre considérablement renforcée et le déploiement de cadres supérieures du personnel du HCR en mission, il était clair que les dynamiques inter-organisations demeuraient extrêmement difficiles, et qu'il faudrait encore du temps pour consolider le rôle de chef de file du HCR et sa direction en matière de coordination.

192. Pourquoi les dynamiques interinstitutionnelles sont-elles devenues si complexes ? Il semblerait qu'il y ait eu un certain nombre de facteurs, au-delà du contexte « Une ONU » dans lequel s'est déroulée la situation d'urgence au Libéria.

193. Premièrement, il y avait eu des changements majeurs au niveau global dans le paysage institutionnel plus large, en particulier depuis le début du processus de réforme humanitaire qui a débuté en 2005. Depuis cette époque, alors que le HCR s'est engagé dans un certain nombre de situations d'urgence majeures, celles-ci ont été principalement des crises de déplacement interne, et le nombre d'urgences de réfugiés a été relativement restreint. Pour de nombreuses institutions et ONG, l'approche modulaire, sous la direction générale du Coordonateur humanitaire, est en réalité devenu le mécanisme par défaut pour organiser l'action humanitaire dans des situations d'urgence, et les attentes de ceux assumant des responsabilités de coordination et de direction dans tout genre de crise humanitaire, y compris les situations d'urgence de réfugiés, ont changé.

194. Deuxièmement, comme il a été mentionné dans un chapitre antérieur, la situation d'urgence a été perçue comme ayant une signification politique, au cours d'une

année d'élections et à un moment où le Libéria est considéré largement comme ayant fait de grands progrès vers la stabilité après plus de quatorze années de violents conflits. S'il n'y a pas de mauvaises volontés directes s'attachant à faire dérailler le processus de paix, préoccupations sont exprimées qu'un conflit majeur en Côte d'Ivoire pourrait avoir un effet déstabilisateur, en particulier étant donné l'histoire antérieure de l'implication de mercenaires transfrontaliers dans les conflits au sein de la région et la réintégration incomplète au niveau social et économique d'anciens combattants. Toujours est-il que malgré le rythme initial restreint d'arrivées de réfugiés, la situation a rapidement attiré plus d'attention de la part du gouvernement et du système des Nations Unies que si cela avait été autrement le cas.

195. Troisièmement, alors que le processus de planification de situations d'urgence avait censément été un processus positif et collaboratif mené par le HCR, il y a eu un retard dans l'activation officielle du plan, qui ne comprenait pas non plus de dispositions concernant les mécanismes de financement. Cette dernière question devait devenir un point de divergence important à la mi décembre lorsque le HCR a semblé approuver d'abord une proposition pour un appel éclair interinstitutionnel, et s'est rétracté ensuite en disant que s'il devait y avoir un appel, celui-ci devrait être dirigé par le HCR, mais que pour le moment, cela ne paraissait pas justifié.

196. Ceci a été suivi de toute une série de négociations complexes, qui, au bout du compte, ont abouti à un accord selon lequel il y aurait une annexe à la Procédure d'appel pour l'Afrique de l'Ouest incorporant un appel (le Plan d'action humanitaire d'urgence ou EHAP) pour une intervention en Côte d'Ivoire et des activités de préparation dans les quatre pays voisins ; ainsi qu'un Plan d'action humanitaire d'urgence séparé pour la réaction au Libéria, qui comprendrait un aspect relatif aux réfugiés multisectoriel

197. Après toute une série de négociations complexes nécessitant l'intervention à la fois du Coordonnateur des secours d'urgence et du Haut Commissaire, le Plan d'action humanitaire d'urgence pour le Libéria, lancé le 18 janvier, comprenait à la fois une partie organisée par secteurs et une partie multisectorielle, ce qui a causé des préoccupations à certains donateurs quant à une répétition éventuelle de couverture entre les deux parties. L'une des leçons clef semblerait être la suivante : pour que le HCR puisse diriger ses partenaires efficacement dans une intervention interinstitutionnelle, il doit pouvoir offrir une tribune à partir de laquelle solliciter des appels de fonds. Les délais initiaux concernant la manière de gérer ceci au Libéria semblent avoir joué un rôle important en sapant ce qui avait été auparavant de bonnes relations interinstitutionnelles. Ceci a eu des répercussions sur les relations avec les ONG qui, au moment des entretiens, ont été très critiques à l'égard de ce qu'elles considéraient être des « querelles internes » au sein du système de l'ONU.

198. Quatrièmement, les retards dans le renforcement des capacités du personnel du HCR dans le pays ont également contribué à entamer le rôle de chef de file du HCR. La capacité en personnel était insuffisante pour couvrir de manière adéquate les nombreux groupes de travail sectoriels (par exemple, la santé, l'eau et les installations sanitaires) à Monrovia, où la coordination de l'intervention de réfugiés figurait parmi les priorités. En outre, l'homologue gouvernemental du HCR, la Commission libérienne pour le rapatriement et la réinstallation des réfugiés, n'avait pas toujours des contacts suffisamment directs et réguliers avec d'autres ministères impliqués.

199. La perception de la lenteur de la mise en œuvre du HCR sur le terrain a été un autre facteur : une personne interviewée a observé que les ONG s'appuient instinctivement sur les agences qui ont plus de présence et a indiqué que, dans la perspective des ONG, ce n'était pas une question de mandat, mais de savoir qui avait la capacité de coordonner et diriger, en s'appuyant sur des capacités techniques. Des collaborateurs d'ONG interviewés ont été extrêmement critiques envers l'absence de clarté relative à la coordination et aux responsabilités, notamment, au cours du processus du Plan d'action humanitaire d'urgence, le secteur de la santé étant pointé comme étant particulièrement problématique.

200. Un cinquième facteur contribuant à rendre les choses difficiles semble avoir été le fait que les réfugiés étaient hébergés (et pour nombre d'entre eux, continueraient à l'être) dans des communautés plutôt que dans des camps. On a alors évoqué l'argument selon lequel dans cette situation, l'assistance devrait être basée sur la communauté et fournie grâce au renforcement de programmes en vigueur. Cette approche est bonne en soi, à condition toutefois que ces contributions soient suffisamment flexibles pour répondre aux besoins humanitaires qui évoluent et qu'ils fassent partie d'une stratégie de protection plus large sous la direction du HCR.

201. Cependant, il avait encore une certaine incompréhension à cet égard, les institutions pensant que le HCR est responsable des réfugiés et se concentre sur eux seulement, sans être sensibles au fait que toute intervention dans une crise de réfugiés comprend, pour ainsi dire invariablement, un soutien aux communautés d'accueil, et que c'est là l'un des mécanismes grâce auquel la protection des réfugiés et la recherche de solutions sont garanties.

202. Cela ne signifie pas que le HCR devrait offrir toute cette assistance seul, mais cela veut dire que le soutien aux communautés d'accueil (y compris celui offert par des partenaires) devrait faire partie intégrante d'une stratégie plus large de protection des réfugiés élaborée sous la direction du HCR. Au moment de la mission, des discussions étaient en cours avec des partenaires en vue de mieux définir les rôles respectifs et les responsabilités, y compris la rédaction d'une stratégie commune.

203. Sixièmement, afin de diriger de manière efficace, il est crucial de pouvoir offrir un service aux partenaires. L'un des services essentiels que devrait pouvoir offrir le HCR est la gestion de l'information, une activité devenue de plus en plus professionnelle au cours des dernières années. Ceci n'a pas été suffisamment établi comme priorité au cours de la phase initiale de la situation d'urgence, et les difficultés liées au processus d'enregistrement ont aggravé le problème.

204. Plusieurs partenaires ont affirmé recevoir une information incomplète et inégale (par exemple concernant le nombre et les emplacements de villages frontaliers où les réfugiés étaient hébergés). L'un des donateurs a également fait remarquer que des mises à jour et des rapports étaient partagés à Monrovia, Dakar, Genève et Bruxelles, et que ceux-ci n'étaient pas toujours cohérents ou simultanés.

205. La gestion de l'information avait été identifiée comme une lacune qui était en train d'être remédiée à l'époque de la mission ; un Administrateur chargé de la gestion de l'information a été déployé mi-février, et un portail internet a été créé au cours de la mission d'Évaluation en temps réel. Un investissement soutenu sera toutefois encore nécessaire pour développer cette fonction dans le contexte du Libéria, et plus généralement, c'est un domaine nécessitant un plus grand investissement de la part

HCR au niveau mondial. A cet égard, le HCR devrait s'efforcer de tirer parti de sa présence transfrontalière en vue d'informer une analyse collective de la situation et garantir des réponses coordonnées.

206. Quelles sont les leçons à tirer de cette expérience ? Le message clé est le suivant : pour répondre à une situation d'urgence de réfugiés, le HCR doit pouvoir s'engager sur deux fronts :

- apporter une réponse opportune et efficace sur le terrain ; et
- assumer efficacement un rôle de chef de file dans l'intervention de réfugiés, dans un cadre interinstitutionnel, tirant parti judicieusement et de manière constructive des contributions de partenaires.

207. Si l'un de ces éléments devait faire défaut, alors les autres seraient invariablement touchés. Ceci a été visible dans la situation au Libéria : des retards dans l'intervention sur le terrain ont ébranlé la crédibilité du rôle de chef de file du HCR, et la crise interinstitutionnelle qui s'est développée à la mi décembre a absorbé des ressources humaines précieuses, ce qui a eu un impact sur la performance sur le terrain.

208. Cette expérience a mis en évidence la nécessité d'une compréhension mutuelle plus claire, avec les partenaires, à tous les niveaux au sein des institutions, du modèle d'intervention dans des situations d'urgence de réfugiés où des mécanismes de coordination et des capacités pour répondre aux urgences humanitaires ont été mis en place préalablement. La réponse à une situation d'urgence de réfugiés devrait s'appuyer sur des capacités et synergies existantes, tout en faisant partie simultanément d'une stratégie générale de protection et de solutions en la renforçant sous la direction du HCR

Annexe

Cahier des charges

Evaluation en temps réel de la réponse du HCR à la situation d'urgence en Côte d'Ivoire

Contexte

Suite à l'élection présidentielle en novembre, une crise humanitaire s'est développée en Côte d'Ivoire et dans les pays voisins. Dans le pays, la situation se détériore progressivement alors que l'impasse politique précaire se poursuit et Laurent Gbagbo refuse d'accepter les résultats de l'élection qui sont reconnus au niveau international annonçant la victoire de son rival politique Alassane Ouattara, le nouveau chef du pays.

Des rapports affirment que des groupes de rebelles et des factions politiques loyales au président en exercice Laurent Gbagbo se sont rassemblés à Abidjan autour d'un immeuble où se trouve le gagnant de l'élection, appuyé par l'ONU, Alassane Ouattara. Un nombre croissant de personnes, en particulier dans les régions urbaines, est en train de fuir cette situation tendue et l'insécurité qui en découle. Des communiqués indiquent que des personnes essayant d'échapper à la situation qui se détériore sont harcelés par des rebelles dans des attaques motivées par la vengeance contre ceux qu'ils pensent avoir voté pour l'actuel Président Laurent Gbagbo.

Les réfugiés ivoiriens fuyant la crise actuelle ont commencé à entrer au Libéria le 29 novembre 2010. Dès le 19 janvier 2011, le HCR avait enregistré 28 597 Ivoiriens au Libéria, bien que le véritable nombre soit probablement beaucoup plus élevé. Le HCR estime qu'au moins 500 à 600 nouveaux réfugiés entrent chaque jour au Libéria. Les réfugiés sont hébergés dans 32 villages dans les comtés de Nimba, Grand Geddeh et Maryland, la grande majorité concentrée à Nimba. 85% des réfugiés fuyant la Côte d'Ivoire vers le Libéria sont des enfants et des femmes. Les communautés d'accueil comptent parmi les plus pauvres au Libéria, et l'afflux de réfugiés exerce une grave pression sur des services et des ressources restreintes.

Des groupes importants de personnes ont également été déplacés à l'intérieur du pays en Côte d'Ivoire. Au moins 18 000 personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) vivent actuellement à Danané, Duékoué et Man, Duékoué hébergeant la plus importante communauté de près de 13 000 personnes.

L'intervention d'urgence du HCR

Le HCR a déployé du personnel en vue de soutenir l'intervention d'urgence au Libéria, en Côte d'Ivoire, au Mali, au Burkina Faso, et au bureau régional au Sénégal. Ces effectifs comprennent du personnel déployé grâce à une liste d'urgence et d'autres collaborateurs déployés en mission.

Les membres du personnel déployés comprennent une équipe actuellement au comté de Nimba, au Libéria, qui travaille à créer des camps, assurant la surveillance des frontières, inscrivant les nouveaux réfugiés et gérant la distribution d'articles non

alimentaires (y compris des couvertures, des jerricans, des tapis de sol, des lampes kérosène, du savon et des bâches en plastique). Dès le 20 janvier, des centres d'enregistrement avaient été mis sur pied dans 16 villages. 13'000 réfugiés avaient reçu des articles non alimentaires et 5 000 de la nourriture.

Le HCR a également renforcé sa présence dans les parties occidentales de la Côte d'Ivoire, où elle dirige actuellement les modules de protection et d'abris d'urgences, ainsi que le module de coordination et de gestion des camps (CCCM) en collaboration avec l'OIM. Des équipes du HCR ont été déployées dans les villes de Man et Danané, en Côte d'Ivoire, où elles inscriront des personnes déplacées en assurant le suivi en matière de protection. On compterait plus de 18 000 personnes déplacées d'origine ivoirienne dans cette région.

L'objectif d'une évaluation en temps réel

Cette Evaluation en temps réel est effectuée à la demande du Haut Commissaire, en tant que partie intégrante d'un engagement continu à renforcer la capacité du HCR en matière de préparation et d'intervention en situation d'urgence, comme il l'a souligné récemment dans sa déclaration au Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire en octobre 2010.

Le HCR a beaucoup utilisé les évaluations en temps réel depuis les années 1990 – des examens qui sont achevés à un premier stade de l'opération et qui débouchent sur de courts rapports avec des recommandations en vue d'une action immédiate.

L'objectif de l'Evaluation en temps réel comporte trois volets:

- i. évaluer la mesure dans laquelle le HCR apporte une réponse opportune et efficace à l'urgence de réfugiés au Libéria et la crise de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI), et émettre des recommandations en vue d'ajustements immédiats si nécessaire ;
- ii. analyser comment le HCR s'est positionné par rapport aux mécanismes de coordination interinstitutionnelle au sein de laquelle l'intervention d'urgence s'est développée, y compris :
 - les défis de l'exercice d'un rôle de chef de file efficace dans des situations d'urgence de réfugiés dans le contexte de mécanismes de coordination humanitaires déjà en place basés sur l'approche modulaire ;
 - la mesure dans laquelle le HCR a assumé ses responsabilités avec succès dans le cadre de l'approche modulaire en Côte d'Ivoire ;
- iii. recommander des mesures qui renforceraient davantage la capacité de réponse institutionnelle du HCR aux situations d'urgence.

Thèmes principaux et questions d'évaluation à titre indicatif

Les questions suivantes, présentées à titre indicatif, seront développées au cours de l'évolution de cette évaluation.

Planification d'urgence et préparation aux situations d'urgence

- Des plans d'intervention pertinents étaient-ils en place, et un niveau de préparation d'urgence adéquat était-il assuré dans la période menant à la crise ?

- Ont-ils été ajustés de manière adéquate au fil du temps ?

Rôle de chef de file, responsabilité et coordination interne

- Une stratégie opérationnelle claire pour la situation en Côte d'Ivoire a-t-elle été préparée et communiquée, que ce soit à l'interne ou à l'externe ?

- Les rapports de responsabilité et de négligence de prise de décision pour la gestion des opérations d'urgence sont-ils bien définis et communiqués clairement à toutes les instances concernées, et est-ce qu'ils se sont avérés adéquats et efficaces dans une situation régionale multidimensionnelle évoluant rapidement ?

- Quel a été l'impact de la structure de régionalisation du HCR ?

- Dans quelle mesure les mécanismes de coordination interne sont-ils rationalisés et efficaces, et sont-ils sous-tendus par un flux d'information efficace et opportun ?

- Est-ce que les rôles respectifs du Bureau, de la Division de l'urgence, de la sécurité et de l'approvisionnement du HCR (DESS) et autres divisions du Siège, du bureau régional, des bureaux par pays, du groupe de travail et des cadres dirigeants clairement définis ?

- Y a-t-il une stratégie de gestion de l'information efficace en place, couvrant la gestion interne des opérations, la gestion des secteurs et des modules, le plaidoyer pour la protection, ainsi que les relations externes et celles avec les donateurs ?

Ressources humaines

- Dans quelle mesure la capacité existante du personnel au sein de ces opérations (nationales et internationales) a-t-elle été déployée de manière adéquate dans l'intervention d'urgence ? Y a-t-il eu des défis particuliers à cet égard ?

- Est-ce qu'un nombre suffisant de membres du personnel supplémentaires, ayant des profils adéquats et des niveaux d'ancienneté, a été déployé en mission d'urgence de manière opportune, dans des lieux appropriés, avec des opérations de transport de réfugiés (OTR) claires ?

Collecte de données et analyse

Dans quelle mesure le HCR a-t-il réussi à pister des mouvements de population et à collecter des données relatives au profil et aux besoins en matière de protection de populations de réfugiés et de personnes déplacées, ainsi que l'impact sur les communautés d'accueil ?

Chaîne d'approvisionnement et logistique

- Est-ce que des niveaux de réserve d'urgence suffisants étaient en place et des articles non alimentaires supplémentaires (si nécessaire) disponibles de manière opportune et efficace ?

- La chaîne d'approvisionnement du HCR au niveau mondial et celui du pays a-t-elle fonctionné de manière efficace, permettant de répondre de manière opportune aux besoins des bénéficiaires ?

- Une assistance ciblée pertinente, opportune et adéquate a-t-elle été fournie aux réfugiés (et là où il convient, conformément aux responsabilités de chef de module du HCR, aux personnes déplacées) ?

Protection

- Une stratégie claire de protection a-t-elle été développée et mise en œuvre dans les deux pays, présentant une analyse détaillée et une réponse aux besoins en matière de protection de populations de réfugiés et de personnes déplacées, que ce soit dans des camps ou des communautés d'accueil ?

- Quel sont les défis en matière de protection qui sont apparus et comment ont-ils été résolus ?

- Comment le HCR et ses partenaires ont-ils essayé d'identifier et de répondre aux besoins en matière de protection de personnes déplacées et de réfugiés dans des communautés d'accueil et y a-t-il des implications au niveau des politiques qui devraient être explorées davantage ?

- Les décisions relatives à la création de camps ont-elles été prises de manière opportune et en consultation, ainsi que conformément aux politiques du HCR ?

- Là où il convient, est-ce que des camps ont été créés et des services de base mis sur pied rapidement ?

Coordination interinstitutionnelle

- Dans quelle mesure des mécanismes de coordination efficaces sont-ils en place avec d'autres institutions des Nations Unies, des ONG internationales et nationales, ainsi que des homologues gouvernementaux aux niveaux du terrain, du pays ou de la région ?

- Est-ce que ceux-ci fonctionnent de manière efficace ? Si ce n'est pas le cas, pourquoi pas ?

- Quels ont été les défis particuliers de diriger et de coordonner une intervention d'urgence de réfugiés au Libéria, où des mécanismes de coordination au sein du cadre de l'approche modulaire sont déjà en place ?

- Quel a été l'impact de l'architecture institutionnelle de l'ONU (présence de missions intégrées, approche Une ONU), que ce soit sur la coordination de l'intervention d'urgence ou la gestion de la sécurité ?

- Est-ce que la structure de régionalisation du HCR présente un défi particulier dans le contexte des structures de gestion d'urgence interinstitutionnelles régionales ?

Communication stratégique et mobilisation des ressources

- Le HCR s'est-il positionné de manière efficace dans l'élaboration du processus d'appel consolidé et le Plan d'action humanitaire d'urgence, ainsi que d'autres processus de planification stratégique interinstitutionnelle ?

- Quels sont les défis particuliers qui se sont présentés et dans quelle mesure ont-ils été gérés de manière efficace ?

- Les besoins ont-ils été bien exprimés ?

- Est-ce que le HCR a réussi à mobiliser du soutien de donateurs pour ses opérations ?

- Est-ce qu'une stratégie efficace de plaidoyer, de relations avec les médias et d'information à l'intention du public a été élaborée et mise en œuvre ?

Méthodologie

L'Évaluation sera gérée par le Service du développement et de l'évaluation des politiques (PDES) conformément à la politique d'évaluation du HCR. L'équipe d'évaluation comprendra trois ou quatre membres du personnel du HCR.

L'équipe tiendra des réunions de groupe de travail effectuer une revue documentaire et des entretiens au Siège avant le déploiement sur le terrain.

Une mission sur le terrain aura lieu du 7 au 22 février 2011. Une équipe constituée de Ewen MacLeod, Mamadou Dian Balde et Vicky Tennant visitera le Sénégal (Dakar) et la Côte d'Ivoire, et Jeff Crisp et Vicky Tennant visiteront le Libéria. L'équipe visitera à la fois des capitales et des lieux sur le terrain au Libéria et en Côte d'Ivoire, ainsi que le Bureau régional au Sénégal. L'équipe aura des entretiens avec le personnel du HCR dans le pays, le personnel pertinent d'autres institutions des Nations Unies, des partenaires d'exécution du HCR et d'autres ONG importantes, ainsi que des autorités du gouvernement au niveau local et des donateurs. Des efforts seront aussi déployés en vue d'intégrer une perspective de bénéficiaires dans la mesure du possible.

Au cours de sa mission, l'équipe d'évaluation fera rapport au Siège du HCR régulièrement concernant ses résultats initiaux. Un compte rendu de mission sera fourni aux équipes du HCR au Libéria et en Côte d'Ivoire avant le départ de chaque pays. Un compte rendu de mission à l'intention des cadres dirigeants sera présenté au Siège dans les trois jours qui suivront la fin de la mission.

A son retour à Genève, l'équipe rédigera un rapport concis présentant les résultats les plus importants et les recommandations de l'évaluation. Le projet de rapport sera soumis à un processus consultatif, les commentaires ayant valeur consultative. Le rapport final sera une production du Service du développement et de l'évaluation des politiques (PDES) et sera mis dans le domaine public.

PDES 03.02.11