

QUESTIONS ENVIRONNEMENTALES

I. CONTEXTE GENERAL

1. Le HCR s'est intéressé depuis plus d'une décennie aux questions relatives à la protection de l'environnement dans le contexte des opérations en faveur des réfugiés, des déplacés internes et des rapatriés. Les interventions faites par le HCR et ses partenaires ont recouvert toutes les phases allant de la planification initiale pour imprévus à la réponse d'urgence et aux soins en entretien jusqu'au retour à la réintégration, à la fermeture des camps et à la réhabilitation. Le HCR a reconnu que la présence des réfugiés et des déplacés internes pouvait avoir des retombées néfastes sur l'environnement, particulièrement lorsque les populations déplacées étaient très importantes et confinées dans des régions écologiquement fragiles. Au fil des ans, le HCR a conduit des activités et des programmes visant à alléger ces retombées et à promouvoir une adaptation à des environnements pauvres en ressources. Les principes directeurs du HCR en matière d'environnement (initialement publiés en 1996 puis révisés en 2005) se fondent sur quatre principes : l'intégration, la prévention avant la réparation, la rentabilité et la participation locale. Le respect de ces principes est d'autant plus crucial que les effets des changements climatiques pèsent encore plus lourd sur de nombreux pays et régions accueillant un grand nombre de réfugiés, de rapatriés et/ou de déplacés internes.

2. Ce document de séance actualise la mise en œuvre des principes directeurs, en particulier, les principales réalisations dans l'intégration des meilleures pratiques en matière de gestion de l'environnement ; les leçons apprises tant au Siège que dans les opérations sur le terrain ; les défis communs rencontrés ; et l'action proposée. Un projet de décision figure en annexe aux fins d'adoption par le Comité permanent.

II. TRADUIRE LA POLITIQUE GENERALE DANS LES FAITS

3. Afin de traduire les principes susmentionnés dans les faits et faire fond des réalisations à ce jour, le HCR a eu recours à toute une combinaison d'approches, travaillant de concert avec les gouvernements hôtes, les partenaires d'exécution et d'autres institutions des Nations Unies pour mettre en œuvre tout un éventail de projets adaptés et d'activités dans le monde. Couvrant tous les domaines de la politique générale, de la programmation et des opérations, ces activités se sont concentrées sur :

- la rédaction/la révision/la diffusion des principes directeurs et des manuels techniques sur le terrain ;

- l'élaboration d'instruments et d'outils en matière de programmation liés à l'environnement ;
- le développement de capacités au sein du HCR, des partenaires d'exécution, des services gouvernementaux hôtes, par le biais de la formation de personnel régional et national en matière de gestion saine de l'environnement ;
- la fourniture d'un appui à la gestion de l'environnement moyennant des conseils techniques, un financement et des agents centralisateurs/coordonnateurs pour l'environnement basés sur le terrain ;
- le déploiement d'experts en matière d'environnement dans des opérations sur le terrain pour entreprendre des appréciations, des formulations de projets, un suivi et des évaluations liés à l'environnement ;
- l'élaboration et le financement de projets appuyant des principes et pratiques recommandables au niveau de l'environnement conformément à la politique du HCR en la matière ;
- l'intégration des questions de l'environnement dans les modules des abris d'urgence, de la protection, de la coordination et de la gestion des camps ;
- l'intégration des préoccupations liées à l'environnement dans d'autres programmes et politiques internes en matière de formation ; et
- élaboration d'une stratégie de conscientisation et d'activités de proximité.

4. Ces activités ont permis de jeter les bases d'une prise en compte plus systématique des préoccupations liées à l'environnement dans le processus décisionnel, la programmation et la mise en œuvre. Toutefois, le degré d'intégration de ces considérations varie d'une opération à l'autre.

III. INITIATIVES ET RESULTATS

5. Les activités et les programmes sont le plus souvent fondés sur l'environnement de la présence de réfugiés et de déplacés internes et à promouvoir une adaptation à des environnements pauvres en ressources. Cette approche se fonde la plupart du temps sur une collaboration avec le Service gouvernemental approprié dans la plupart des opérations sur le terrain, un partenaire d'exécution clé. Les priorités ont souvent consisté à améliorer la capacité technique au sein du HCR et parmi ses partenaires et sur l'accroissement de l'appui financier aux initiatives et pratiques communautaires dans les opérations en faveur des réfugiés, des déplacés internes et des rapatriés. Beaucoup de documents ont été rédigés sur les matériaux techniques et les leçons apprises dans les opérations en faveur des réfugiés et des rapatriés au cours de la décennie écoulée.

6. Depuis 2001, le HCR a appuyé un large éventail de projets et d'activités en réponse aux besoins identifiés afin de promouvoir une saine gestion de l'environnement. La question du changement climatique a également été ajoutée à ce scénario dans la mesure où elle touche les personnes déplacées et cause des déplacements.

7. Au niveau opérationnel, depuis 2000, le HCR a apporté des changements importants afin d'améliorer les outils de programmation en matière d'environnement et afin de faciliter leur mise en œuvre. Les bureaux nationaux ont été invités à adopter des pratiques d'achats écologiques ; à intégrer les questions environnementales dans tous les projets, à promouvoir la consommation de l'énergie ; à faciliter la prise de conscience et à envisager les questions environnementales sous un angle transversal. Les activités doivent être ciblées sur les meilleures pratiques en matière d'environnement et l'introduction de nouvelles techniques dans les opérations sur le terrain. Ces initiatives incluent :

- l'évaluation de l'impact sur l'environnement et de l'élaboration de plans d'action en matière d'environnement dans un certain nombre de pays – Tchad, République démocratique du Congo, Djibouti, Ethiopie, Kenya, République-Unie de Tanzanie, Ouganda, Népal et Thaïlande ;
- la promotion des énergies renouvelables par exemple, l'éclairage et le chauffage solaire au Tchad, au Soudan et au Népal ainsi que des réchauds à faible consommation d'énergie ;
- La promotion de pratiques de construction d'abris soucieuses de l'environnement utilisant des briques de boue séchée et de matériaux de toiture réutilisables ;
- La formation du personnel du HCR, des partenaires d'exécution et des services gouvernementaux en matière de gestion saine de l'environnement afin d'améliorer la capacité au niveau opérationnel ;
- La prise de conscience des questions environnementales et la réhabilitation de l'écosystème moyennant l'agroforesterie et la permaculture dans un certain nombre de pays ;
- L'appui aux modules gérés par le HCR dans l'intégration des questions environnementales au niveau opérationnel ;
- L'élaboration de stratégies de réhabilitation de l'environnement pluriannuelles pour résoudre les problèmes liés à la présence à long terme des réfugiés et des déplacés internes à l'est et dans la Corne de l'Afrique, au Pakistan et au Népal ;
- L'établissement d'objectifs en matière d'émission de gaz à effet de serre et l'élaboration de stratégies neutres au plan climatique pour le Siège et les opérations de terrain ; et
- L'intégration de projets de conscientisation et d'éducation non institutionnalisés en matière d'environnement dans les programmes du HCR.

A. Reboisement

8. Dans un certain nombre de pays d'Afrique et d'Asie, confrontés au problème du déboisement, y compris le Tchad, l'Ethiopie, la Namibie, le Kenya, la République-Unie de Tanzanie, le Soudan, le Népal et la Thaïlande, le HCR collabore avec le Gouvernement et d'autres partenaires pour promouvoir le reboisement et l'agriculture viable dans les zones accueillant des réfugiés et souffrant d'une déforestation. Le HCR appuie les activités de plantation et d'entretien de plus de 10 millions d'arbres par an dans le monde. Certaines des

forêts ainsi replantées fournissent déjà des matériaux de construction, du bois de chauffage ainsi que du fourrage pour les populations déplacées et les communautés hôtes.

B. Instruments d'appréciation, de suivi et d'évaluation

9. Le Cadre visant à apprécier, suivre et évaluer l'environnement dans les opérations liées aux réfugiés (FRAME)¹ a été mis au point pour mesurer le respect des principes directeurs et de la politique en matière d'environnement. A ce jour, il a été appliqué aux situations de réfugiés, de déplacés internes et de rapatriés dans les situations post-conflit et post-catastrophe, essentiellement en Afrique et en Asie. Les résultats sont utilisés pour orienter le processus décisionnel.

C. Plans d'action sur l'environnement fondés sur la collectivité

10. Les plans d'action pour l'environnement fondés sur la collectivité ont été largement appliqués et appuyés dans de nombreuses opérations. Sur la base des résultats des évaluations susmentionnées, ces plans sont la propriété exclusive de la communauté et sont facilités par des ressources extérieures dans un premier temps ou ultérieurement moyennant un appui technique, y compris un suivi si nécessaire.

11. Au cours du processus de fermeture des camps et de réhabilitation, les plans d'action sont particulièrement importants pour préparer le retrait et le transfert d'actifs aux communautés hôtes et aux autorités locales. Ces plans se sont révélés très efficaces pour mettre en place des initiatives à plus grande échelle, y compris par exemple le programme « Unis dans l'action » en Ethiopie et en République-Unie de Tanzanie.

D. Apport à la programmation

12. Des instruments de planification tels que les plans d'opérations par pays sont particulièrement pertinents pour assurer le respect des normes et approches en matière d'environnement ; évaluer la nécessité de nouvelles initiatives environnementales et collecter des fonds pour les activités budgétisées.

E. Réhabilitation des camps respectueuse de l'environnement

13. La fermeture des camps et l'interruption ultérieure de l'aide extérieure sont souvent source d'inquiétude pour les communautés hôtes. Moyennant ses interventions au plan de l'environnement, le HCR s'efforce d'être plus cohérent dans sa planification et dans sa mise en œuvre de la réhabilitation de l'environnement suite à la fermeture des camps. Plusieurs programmes de ce type ont déjà été testés avec succès en Afrique de l'Est et dans la Corne de l'Afrique et en collaboration avec les modules des abris d'urgence et de la coordination et de la gestion des camps dans les opérations en faveur des déplacés internes.

¹ Un ensemble d'instruments et de principes pour les personnels du HCR et des partenaires d'exécution clés a été développé au titre d'un projet HCR-CARE.

F. Formation

14. Afin de renforcer les capacités des personnels du HCR, des partenaires d'exécution et des services gouvernementaux, le HCR a conduit un certain nombre d'ateliers en matière de gestion de l'environnement aux plans national et régional. A l'avenir, l'accent sera mis sur l'inclusion de participants venant des services gouvernementaux afin de renforcer la capacité et la viabilité locales.

G. Partenariats

15. Le réseau de partenaires au sein du HCR pour traiter des questions climatiques et environnementales inclut les organisations du secteur privé. Ces partenariats ont permis de renforcer la capacité du HCR et de ses partenaires d'exécution pour répondre de façon plus efficace aux besoins identifiés. Parmi les partenaires clés, il convient de citer : le PNUE pour l'évaluation des questions environnementales et climatiques post-conflit ; World Conservation Union (IUCN) pour le développement et l'appui au plan de la gestion des ressources naturelles ainsi qu'à la formation ; Care International pour l'application des instruments FRAME ; et Southern Alliance for Indigenous Resources on Land Use Design.

IV. LECONS TIREES DE L'EXPERIENCE

16. Ayant dressé un bilan des tentatives réussies ou non pour améliorer la gestion de l'environnement dans les situations de déplacement dans le monde, le HCR et ses partenaires ont tiré toute une série de leçons qui sont utilisées pour améliorer la performance du HCR tant au Siège que sur le terrain, et qui sont communiquées aux partenaires et à d'autres institutions. Cette expérience couvre notamment :

- Si chaque situation de réfugiés, de déplacés internes ou de rapatriés est différente, il est important d'être conscient de tendances communes au niveau des opérations humanitaires qui, si on les reconnaît à temps, peuvent permettre d'économiser des ressources rares et d'améliorer le sort des personnes déplacées ; une action opportune au cours des crises, par exemple, peut prévenir, voire au moins contenir le niveau de destruction, de dégradation de l'habitat, ce qui évite une réhabilitation souvent coûteuse, voir impraticable ultérieurement ;
- L'intégration de considérations environnementales dans les politiques, programmes et opérations du HCR est légitime et il incombe à chaque fonctionnaire de veiller à la cohérence et à la viabilité des pratiques ; ce n'est pas simplement le rôle de quelques organisations ;
- L'intégration d'une saine gestion de l'environnement dépend effectivement d'activités conjointes de création de capacités, d'un engagement à long terme de la part de nombreux acteurs, y compris le HCR, les partenaires d'exécution, les gouvernements hôtes et d'autres institutions ;
- Dans certains cas, une influence sur les politiques régissant le contrôle et l'utilisation des ressources naturelles moyennant une combinaison d'activités de plaidoyer – locales, nationales et internationales – peut être plus efficace pour la protection de l'environnement que des mesures directes de réhabilitation ou de restauration.

V. DEFIS RESIDUELS

17. Malgré des progrès considérables dans l'appui et l'intégration de la gestion de l'environnement dans les programmes en faveur des réfugiés, des déplacés internes et des rapatriés du HCR, depuis la première publication des principes directeurs sur l'environnement, il reste encore beaucoup à faire. La gestion des ressources naturelles n'est pas un processus simple et dans de nombreuses situations, les ressources sont inadéquates pour régler les questions qui surgissent. Parmi les défis résiduels, il convient de citer :

A. Ressources disponibles

18. Le niveau des ressources disponibles pour traiter l'impact sur l'environnement du déplacement humain au niveau du pays est trop faible pour permettre la couverture des besoins identifiés de façon plus cohérente et globale. Bien que les considérations de l'environnement aient une incidence sur toutes les opérations en faveur des réfugiés, des déplacés internes et des rapatriés, les ressources disponibles (appui technique et financier) ont considérablement décliné ces dernières années. Cela sape de façon indéniable la capacité du HCR qui ne peut que répondre aux demandes d'assistance les plus urgentes. Il doit donc renoncer à saisir des opportunités intéressantes, et ne peut apporter un appui précieux aux communautés hôtes en matière d'environnement qui aurait permis de favoriser considérablement la conduite du programme.

19. Il reste difficile de s'engager dans des programmes à moyen ou à long terme en faveur de l'environnement compte tenu de la situation financière actuelle. Cela a une incidence très importante sur les activités liées à l'environnement qui doivent être synchronisées avec les saisons. Les engagements sont pris avec beaucoup de difficultés et les attentes des communautés sont souvent déçues lorsque la rareté des fonds conduit à une interruption imprévue des activités programmées. De nombreux programmes ne commencent à porter leurs fruits qu'après plusieurs années d'efforts.

B. Continuité et cohérence de l'approche

20. Il est par ailleurs difficile d'assurer la cohérence au niveau de l'utilisation des instruments d'intégration, le développement de la capacité des ressources humaines et la réalisation des objectifs prévus. Pour s'attaquer aux questions environnementales, il convient de posséder une expérience technique certaine tant au niveau du HCR qu'au niveau des partenaires d'exécution afin de répondre comme il convient à chacune des situations. Le roulement du personnel, particulièrement au cours d'une situation d'urgence, affecte les compétences et les connaissances de l'institution dans de nombreux programmes. En même temps, la capacité au sein d'institutions nationales clés pour traiter des questions de l'environnement dans les zones d'accueil de réfugiés/personnes déplacées fait parfois défaut.

21. Au cours de la décennie écoulée, le nombre de coordonnateurs/personnels techniques chargés de l'environnement est passé de cinq à un au Siège et de 20 à 6² sur le terrain. Cette situation a réduit la capacité du HCR et de ses partenaires à gérer les questions globales et locales de l'environnement de façon cohérente et opportune. Il est urgent de bénéficier à la

² Cela comprend 1 poste d'administrateur international et 2 postes d'administrateurs nationaux, le reste étant couvert par des Volontaires des Nations Unies (VNU).

fois d'une expérience technique au sein du HCR et de créer des capacités locales afin que les partenaires puissent prendre une part plus active et jouer un rôle plus important dans la gestion des questions environnementales mais pour cela il faut un appui financier et humain.

C. Environnement fragile

22. La plupart des camps de réfugiés et de déplacés internes sont situés dans des environnements souvent hostiles qui sont fragiles au plan de l'environnement comme au Tchad, à Djibouti, en Algérie, en Mauritanie et dans des pays surpeuplés, par exemple le Rwanda. Dans ces situations, la fourniture de services de base aux populations déplacées tels que « approvisionnement en eau et en énergie domestique » ou la disponibilité de matériaux de construction représente d'énormes difficultés et génère des coûts additionnels pour apporter l'eau, le bois de chauffage ou d'autres combustibles lorsque ces ressources naturelles n'existent pas.

D. Conditions météorologiques imprévisibles et changements climatiques

23. Les changements climatiques et les sécheresses chroniques, les inondations et les conditions météorologiques imprévisibles ont un impact considérable sur les activités du HCR en matière d'environnement, notamment la gestion de l'approvisionnement en eau, le reboisement, l'agroforesterie et l'agriculture qui dépendent des ressources en eau. Des précipitations trop faibles ou excessives dans des pays comme le Bangladesh, Djibouti, le Kenya, l'Ouganda, le Tchad, le Népal et l'Éthiopie représentent d'énormes difficultés.

E. Collaboration

24. L'intégration de considérations environnementales dans des secteurs de programme pertinents reste difficile dans la mesure où l'environnement ne constitue pas un secteur spécifique. Un accent plus important est désormais mis par le HCR sur la collaboration interinstitutions en matière d'environnement, c'est-à-dire concernant la logistique, la sécurité alimentaire, l'eau et l'assainissement ainsi que l'éducation pour veiller à ce que des activités sectorielles se complètent et ne se torpillent pas mutuellement.

VI. PERSPECTIVES

25. Les questions environnementales resteront une source de préoccupation dans la quasi-totalité des opérations. Cette situation s'aggravera probablement à l'avenir si la fréquence et l'intensité des catastrophes naturelles s'accroissent, touchant des communautés vulnérables dans des régions déjà lourdement atteintes par le conflit, la sécheresse, les inondations ou d'autres catastrophes naturelles. L'intégration des changements climatiques dans l'équation de la gestion des déplacements de population est désormais une réalité, outre les menaces plus traditionnelles.

26. Le HCR a franchi un cap important dans la mise au point d'un ensemble d'interventions en faveur de l'environnement. Il a consolidé les leçons apprises afin de renforcer ses réseaux et de jouer un rôle moteur dans ce domaine. Toutefois, si des ressources additionnelles ne sont pas débloquées pour consolider les acquis, il y a beaucoup à perdre : cette perte se fera au dépend du bien-être des personnes relevant de la compétence du HCR et des principes fondamentaux de l'asile pour les personnes contraintes de fuir leur foyer.

Annexe

PROJET DE DÉCISION SUR
LA GESTION DES QUESTIONS ENVIRONNEMENTALES DANS LES OPÉRATIONS
EN FAVEUR DES PERSONNES RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DU HCR

Le Comité permanent,

Appréciant les mesures déjà prises par le HCR pour intégrer les questions environnementales dans ses programmes,

Pleinement conscient du risque de voir le changement climatique et la dégradation de l'environnement rendre plus difficile encore la tâche de protection et d'assistance aux populations vulnérables prises en charge par le HCR dans le monde,

Reconnaissant également l'importance de l'adaptation au niveau des pays et la nécessité de mieux se répartir le fardeau à cet égard,

- a) *Note* l'utilité des principes directeurs et de la politique en matière d'environnement diffusés par le HCR en 1997 et révisés en 2005, et lance un appel pour une diffusion plus large encore ;
- b) *Se félicite* des efforts constants du HCR pour mettre au point et promouvoir des réponses viables aux préoccupations environnementales dans les opérations en faveur des réfugiés, des déplacés internes et des rapatriés, moyennant l'intégration des principes environnementaux dans ses outils de gestion et de formation ;
- c) *Encourage* le HCR à renforcer sa collaboration avec d'autres institutions se préoccupant de la gestion de l'environnement, particulièrement dans le contexte des approches modulaires, « Unis dans l'action » et d'autres mécanismes de coordination des Nations Unies, notamment pour promouvoir la protection et la réhabilitation de l'environnement ;
- d) *Prie instamment* les Etats touchés de veiller, avec l'appui du HCR et d'autres partenaires compétents, à ce que les Plans d'action nationaux pour l'Adaptation prennent en compte les besoins des régions accueillant les réfugiés et les déplacés internes ;
- e) *Encourage en outre* le HCR, ainsi que les partenaires compétents, à étendre la portée de leurs activités d'évaluation et de suivi de l'environnement et à élaborer des stratégies pour la réduction des risques de catastrophes dans les zones accueillant des déplacés internes et des rapatriés ;
- f) *Demande* au HCR d'allouer des ressources suffisantes pour traiter les questions de l'environnement moyennant une évaluation globale des besoins après avoir dûment examiné les priorités clés pour couvrir les besoins des populations prises en charge.