UNHCR The UN Refugee Agency | EMERGENCY HANDBOOK

Politique du HCR sur la préparation et la réponse aux situations d’urgence

04 mai 2023

Points clés

- La Politique sur la préparation et la réponse aux situations d’urgence (ci-après « la Politique ») est le principal document régissant les conditions d’engagement du HCR dans les situations d’urgence. Il est obligatoire de se conformer à la Politique.
- Le HCR déclare une situation d’urgence interne lorsqu’il est confronté à une crise humanitaire pour laquelle le gouvernement et/ou l’organisation ne disposent pas des capacités de réponse suffisantes sur le terrain.
- Une préparation proactive est essentielle pour pouvoir apporter une réponse rapide et efficace en cas de situation d’urgence.
- Afin de faciliter la fourniture d’une assistance vitale, une déclaration de situation d’urgence permet de recourir à des procédures simplifiées, notamment pour les questions d’approvisionnement, pour établir des accords de partenariat ainsi qu’en matière de gestion des ressources humaines.

1. Aperçu

La priorité absolue dans toute réponse humanitaire est de sauver des vies et de réduire les préjudices graves en couvrant les besoins humanitaires les plus urgents. La Politique définit les mécanismes internes pour la préparation – gestion des risques et planification d’urgence notamment – ainsi que la réponse à ces situations – conditions et procédures de déclenchement d’une situation d’urgence, modalités de coordination, mécanismes d’appui, etc.

2. Pertinence pour les opérations d'urgence

La Politique établit les règles qui encadrent la préparation et la réponse du HCR aux situations d’urgence. Elle s’applique, sur le terrain comme au Siège, à l’ensemble des membres du personnel du HCR et du personnel affilié qui sont impliqués dans les activités de direction, de gestion, d’exécution, de supervision et/ou de soutien liées à la préparation et à la réponse aux situations d’urgence. Il est obligatoire de se conformer à la Politique.

3. Conseils principaux

Le HCR déclare une situation d’urgence dès lors que deux conditions sont réunies. Il faut tout d’abord se trouver face à une crise humanitaire ou à une catastrophe ayant entraîné – ou menaçant d’entraîner – de nouveaux déplacements forcés, des pertes de vies humaines ou d’autres sévères préjudices, ou portant gravement atteinte, en l’absence de mesures d’atténuation, aux droits ou au bien-être des personnes déplacées et apatrides. Il faut en outre que le règlement de la crise humanitaire impose l’adoption de mesures exceptionnelles permettant de pallier l’inadéquation des moyens d’intervention existants du gouvernement et du HCR, et l’impossibilité qui en résulte d’apporter une réponse circonstanciée et efficace. La déclaration d’une situation d’urgence repose sur l’analyse que font les équipes opérationnelles de pays de la situation ainsi que sur les capacités de préparation et de réponse dont elles disposent.

Principes fondamentaux : humanité, impartialité, indépendance et neutralité, valeurs fondatrices de l’action humanitaire, sont indissociables de la préparation et de la réponse aux situations d’urgence du HCR. S’y ajoutent d’autres principes tels que la place centrale de la protection, la responsabilité des États et la complémentarité de l’action humanitaire, l’engagement à agir dans le respect de l’approche consistant à ne pas nuire et à ne pas prendre le risque de regretter (principe de précaution qualifié d’approche « sans regret »), la protection contre l’exploitation, les abus et le harcèlement sexuels, le devoir de protection, la diversification des partenariats, la mise en place de solutions et, en particulier, de solutions conçues en faveur du développement, et la durabilité environnementale.

Préparation aux situations d’urgence : une préparation proactive et une mobilisation précoce sont essentielles à une réponse rapide et efficace.

Une gestion rigoureuse des risques est la clé d’une préparation proactive. L’ensemble des équipes opérationnelles de pays doivent, au minimum dans le cadre de l’examen annuel des risques et conformément à la politique de gestion globale des risques du HCR (accessible uniquement au personnel du HCR), entreprendre une analyse du risque de déclenchement ou d’intensification de situations d’urgence. Elles doivent dans un second temps attribuer un niveau de risque (faible, moyen ou élevé) à chaque scénario de situation d’urgence identifié en fonction de sa probabilité et de son impact potentiel. Les risques identifiés comme pouvant être à l’origine de situations d’urgence doivent être consignés dans le registre des risques opérationnels et faire l’objet d’un suivi continu.

Dans le cas particulier d’un risque de niveau élevé, les équipes opérationnelles de pays sont

tenues de préparer un plan d'urgence fondé sur un scénario en collaboration avec leurs interlocuteurs gouvernementaux et d'autres partenaires. Le degré d'engagement des gouvernements et des partenaires peut varier en fonction des circonstances opérationnelles et du contexte. Un plan d'urgence doit définir les aspects de la stratégie de réponse, notamment le budget, les effectifs, les structures de coordination et les seuils de déclenchement de l'activation. Dans le cadre de la planification d'une intervention d'urgence, les équipes opérationnelles doivent également déterminer les principales mesures de préparation devant être mises en œuvre pour permettre cette intervention. Il peut s'agir d'établir des accords-cadres, d'identifier de possibles prestataires de services financiers, de présélectionner un groupe de partenaires potentiels par le biais d'un appel à manifestation d'intérêt, et d'évaluer les capacités de ces partenaires. La liste des actions de préparation recommandées est constamment actualisée par la Division des urgences, de la sécurité et de l'approvisionnement et peut être consultée sur son portail de préparation et réponse aux situations d'urgence (accessible uniquement au personnel du HCR).

Les équipes opérationnelles contribuent à la fois à préparation du HCR aux situations d'urgence et à la préparation interinstitutionnelle à ces situations. Dans le cas de situations impliquant des réfugiés, les équipes opérationnelles de pays du HCR dirigent la planification interinstitutionnelle des interventions d'urgence. Dans toutes les autres situations de déplacement forcé, notamment de déplacement interne provoqué par des conflits et des aléas naturels, ainsi que dans les situations mixtes, les équipes opérationnelles doivent participer activement aux processus menés par le Coordonnateur résident/Coordonnateur de l'action humanitaire et diriger la préparation pour les secteurs/groupes sectoriels concernés.

Pour plus d'informations sur la préparation aux situations d'urgence, notamment l'analyse du risque, la planification d'urgence et les processus interinstitutionnels, se référer aux orientations du HCR sur la préparation aux situations d'urgence (UNHCR/OG/2023/02) (accessible uniquement au personnel du HCR).

Aléas naturels et changement climatique : Les causes et les conséquences des déplacements deviennent de plus en plus complexes et interdépendantes, en particulier dans le contexte des changements climatiques. La Politique renforce la prévisibilité et l'efficacité des interventions du HCR dans les situations d'urgence provoquées par les aléas naturels et le changement climatique. Elle souligne notamment l'importance de la réflexion stratégique et de la prise de décision lors de la phase de préparation à de telles situations. Le degré d'implication dans les crises dues à des aléas naturels doit se fonder sur l'analyse comparative de la représentation géographique, de la capacité opérationnelle dans le pays et de l'expertise du HCR et des autres acteurs humanitaires.

Déclaration de situation d'urgence : Il existe trois niveaux de situation d'urgence que le HCR peut choisir de déclencher en fonction de l'ampleur, de la complexité et des conséquences de la crise humanitaire au regard des capacités existantes des équipes opérationnelles et des bureaux concernés. Toute situation d'urgence expire automatiquement au bout de six mois. Il n'est pas possible de prolonger une situation d'urgence de niveau 1.

Dans des circonstances exceptionnelles, les situations d'urgence de niveau 2 et 3 peuvent cependant être prolongées pour une durée allant de trois à neuf mois. Voir le tableau comparatif

des niveaux de situation d'urgence du HCR pour plus de précisions.

Un même pays peut, à n'importe quel moment, faire l'objet de plus d'une déclaration d'urgence si les crises humanitaires se distinguent les unes des autres par leur localisation ou leur contexte. Il peut par exemple y avoir un afflux de réfugiés et une situation de déplacement interne dans différentes régions d'un même pays, chacune de ces situations justifiant une déclaration de situation d'urgence distincte. De même, une crise humanitaire peut entraîner la déclaration d'une situation d'urgence à l'échelle de plusieurs pays, notamment lorsque des déplacements transfrontaliers sont attendus.

Une déclaration de situation d'urgence du HCR se distingue d'une activation de l'intensification du rôle du Comité permanent interorganisations (CPI) à l'échelle du système humanitaire. Lorsqu'une telle activation est décidée, le HCR doit honorer ses engagements en tant que membre du CPI et intensifier ses propres activités de coordination et de réponse opérationnelle. Cela peut conduire, si nécessaire et sous réserve de la conformité à la politique de l'organisation, à déclarer ou à prolonger une situation d'urgence ne relevant que du HCR.

Coordination : La Politique définit clairement les mécanismes de coordination à l'échelle des pays pour les situations d'urgence impliquant des réfugiés et des déplacés internes, conformément Pacte mondial sur les réfugiés et au Modèle de coordination pour les réfugiés d'une part, et à la politique relative à l'engagement du HCR dans les situations de déplacement interne d'autre part, ainsi qu'au système des clusters. Elle clarifie également les modalités de coordination à l'échelle des pays pour les situations mixtes.

Procédures simplifiées : La Politique introduit des procédures simplifiées dans des domaines tels que l'approvisionnement, les accords de partenariat et l'accès aux ressources humaines et financières, et notamment en vue de constituer et de déployer les équipes d'intervention. Ces procédures d'urgence s'appliquent tant que la déclaration d'urgence est active et à tous les niveaux d'urgence, afin d'accélérer la fourniture d'une protection et d'une aide vitales.

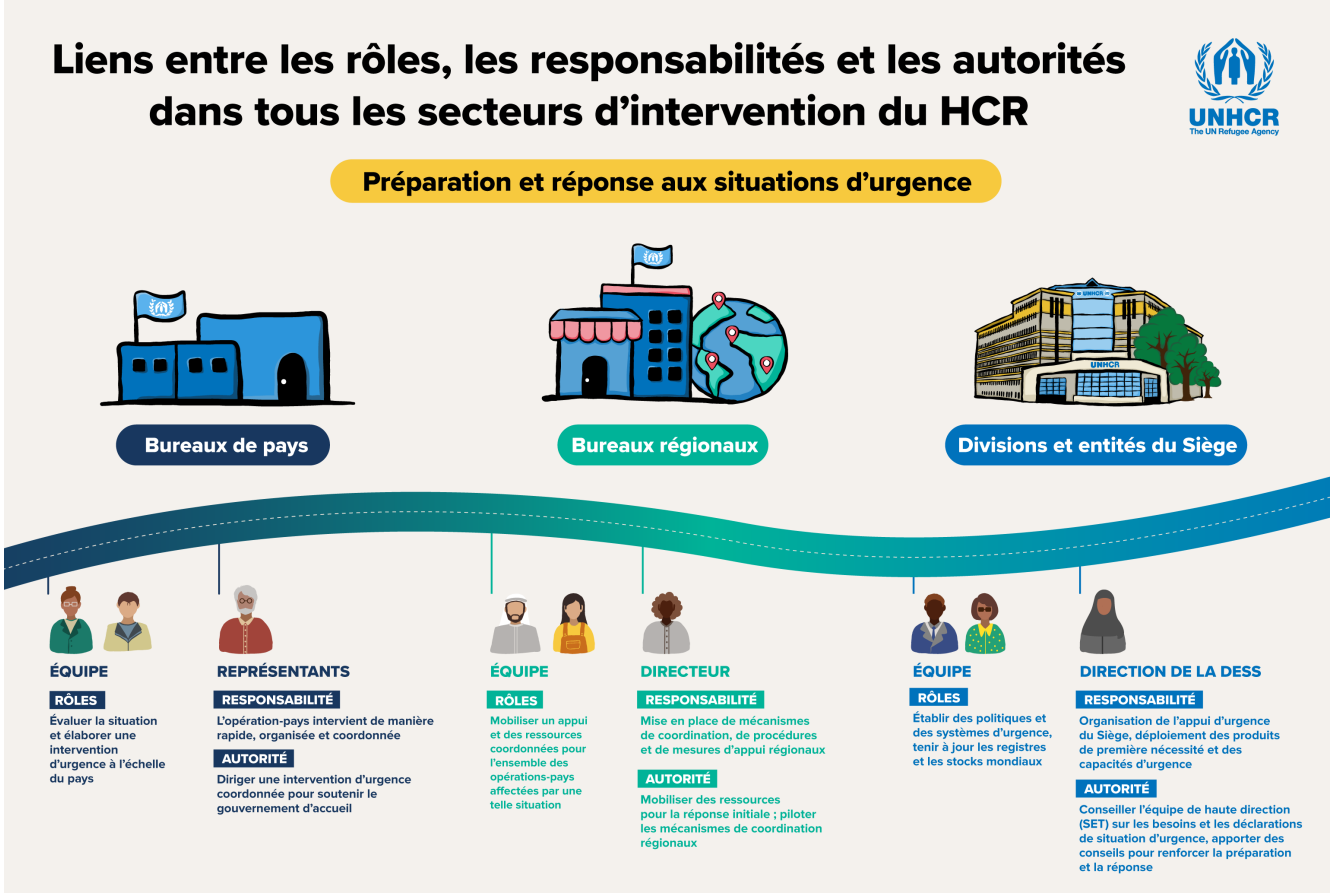
Une fois qu'une situation d'urgence de l'un ou l'autre des trois niveaux a été déclarée, les équipes opérationnelles de pays peuvent demander des ressources financières supplémentaires provenant du budget réservé aux situations d'urgence. Le Directeur du bureau régional peut autoriser jusqu'à 5 millions de dollars des États-Unis (dollars É.-U.) par pays. Pour les demandes atteignant jusqu'à 10 millions de dollars É.-U. par pays, l'autorité appartient au Haut Commissaire assistant chargé des opérations. Le montant maximal des allocations est de 10 millions de dollars É.-U. par pays et par situation d'urgence déclarée. Si les allocations sont versées en plusieurs fois, les seuils définis s'appliquent à leur cumul pendant toute la durée de la situation d'urgence, y compris en cas de prolongation ou de modification du niveau d'urgence.

Outils d'appui supplémentaires : Les bureaux régionaux et le Siège fournissent un appui supplémentaire pour les situations d'urgence de niveaux 2 et 3. Lorsqu'une situation d'urgence de niveau 2 ou 3 est déclarée, un groupe de travail de haut niveau est constitué dans un délai de deux semaines pour garantir la mise en place des capacités organisationnelles qui permettront d'apporter une réponse rapide et efficace.

Dans les quatre semaines suivant la déclaration, une mission conjointe de haut niveau est réalisée. Dans le cas particulier des situations d'urgence de niveau 3, une revue en temps réel

est menée dans les trois mois suivant la déclaration.

Rôles et responsabilités : La Politique définit les rôles et les responsabilités dans une situation d'urgence aux niveaux national, régional et mondial. Elle confie aux équipes opérationnelles de pays la responsabilité de diriger la préparation et la réponse aux situations d'urgence et leur donne les moyens de mener à bien cette mission avec l'appui des bureaux régionaux et des entités et divisions du Siège.



Phase post-urgence

L'expiration d'une situation d'urgence ne signifie pas nécessairement que la crise est terminée. Elle signifie plutôt que des actions de préparation ont été mises en place ou que la réponse opérationnelle a été intensifiée et est raisonnablement stabilisée, et donc que des ressources supplémentaires et des procédures spéciales ne sont plus justifiées. Il est important, lorsqu'une situation d'urgence expire, de veiller à ce que la transition vers un dispositif de réponse opérationnelle courante se déroule dans de bonnes conditions. C'est la raison pour laquelle les équipes opérationnelles de pays doivent, dès le début de la situation d'urgence, planifier la période qui la suivra.

À la fin de la situation d'urgence, et afin de garantir la continuité de la coordination et/ou de la réponse, les équipes opérationnelles de pays, les bureaux régionaux et la Division des urgences, de la sécurité et de l'approvisionnement doivent notamment, en collaboration avec les divisions du Siège compétentes, analyser les stratégies opérationnelles et de protection pertinentes, les

cadres d’intervention et les dispositions d’encadrement, ainsi que l’empreinte, la structure et la sécurité opérationnelles. Cela comprend la réalisation d’un examen approfondi de l’organisation des bureaux et des équipes compte tenu des ressources financières attribuées et des niveaux de financement prévus.

4. Politiques et lignes directrices

(French) UNHCR/HCP/2023/01 Policy on Emergency Preparedness and Response

Annexes

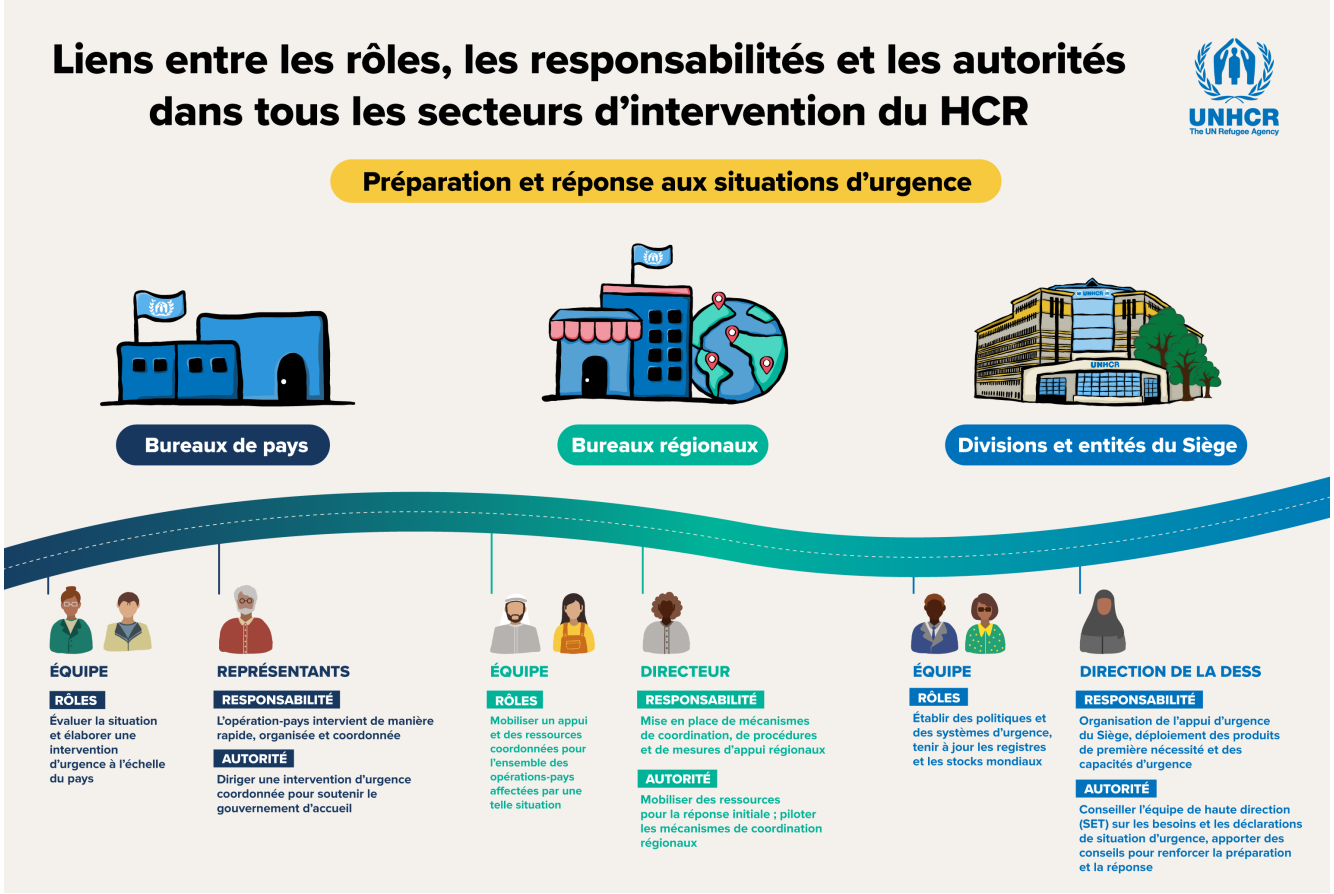
Comparative Table of UNHCR Emergency Levels

5. Apprentissage et pratiques de terrain

Aperçu des principales simplifications et des nouveaux éléments de la Politique...

Questions fréquemment posées sur la gestion des situations d’urgence (en anglai...

Cours sur la gestion des situations d’urgence par le HCR (accessible uniquement...



6. Liens

Modèle de coordination pour les réfugiés

7. Contacts principaux

Pour obtenir des orientations ou des conseils sur la Politique ou, plus généralement, sur la préparation et la réponse aux situations d'urgence, contacter hqemhand@unhcr.org