

# Coopération avec les partenaires

Bien que le travail de l'UNHCR soit guidé par diverses résolutions de l'Assemblée générale, aucun document n'indique à quel point l'Organisation coopère avec d'autres acteurs dans l'exercice de ses fonctions. Mandaté pour protéger 19,1 millions de réfugiés et autres personnes relevant de sa compétence à travers le monde, comme les demandeurs d'asile et les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés se doit de coopérer avec un large éventail de donateurs et de partenaires pour pouvoir remplir sa mission d'une manière adéquate. Ceux-ci vont des gouvernements aux ONG en passant par les autres organismes des Nations Unies, les organisations internationales et intergouvernementales, les institutions financières internationales, le mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le secteur privé, la société civile, les réfugiés et leurs communautés d'accueil.

Le concept de coopération et de partenariat inter-organisations a évolué avec le temps. Alors qu'il se limitait autrefois à une coopération avec des ONG et quelques organismes gouvernementaux servant de partenaires d'exécution, c'est devenu un mode d'action concertée qui reconnaît l'immense contribution des autres agences et organisations, des pays d'accueil et des États donateurs à la cause des réfugiés. Cette contribution vient compléter et renforcer les efforts déployés par l'UNHCR pour offrir une protection internationale, une assistance et des solutions durables à ceux qui en ont le plus besoin. Les partenariats permettent à l'Organisation de veiller à ce que les besoins des réfugiés soient pris en charge, à ce que la violence à leur rencontre soit combattue et à ce que les activités de réhabilitation initiales débouchent sur un développement à plus long terme. L'UNHCR accorde une grande valeur à la collaboration avec ses partenaires. Ces dernières années, il a considérablement modifié son processus de planification des programmes, de manière à ce que les besoins globaux des réfugiés soient évalués avec l'ensemble de ses principaux partenaires, dans le cadre d'opérations de planification participative. De même, le Haut Commissariat coopère étroitement avec les Équipes des Nations Unies et avec d'autres membres du Comité permanent

interorganisations (le IASC, qui comprend les institutions des Nations Unies et, à titre d'« invités permanents », l'OIM, le mouvement de la Croix-Rouge et des représentants de consortiums d'ONG) dans le cadre de la Procédure d'appel global, qui permet d'organiser conjointement l'action humanitaire dans les situations d'urgence complexes.

De nombreux exemples d'initiatives de partenariat sont décrits au fil des pages de l'*Appel global 2006* ; le présent chapitre se limite donc à mettre en lumière quelques exemples clés qui illustrent la détermination de l'UNHCR à établir de tels partenariats.

---

## Initiatives du système des Nations Unies

---

Par l'intermédiaire de son bureau à New York, où se trouve le siège de l'ONU, l'UNHCR a établi une coopération et une coordination étroites, sur les questions d'importance stratégique, avec le Secrétariat et les autres organismes, programmes et fonds des Nations Unies, ainsi qu'avec l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité, le Conseil économique et social et d'autres entités accréditées auprès d'eux. En 2006, ce bureau veillera à ce que la question des déplacements forcés demeure au premier plan des préoccupations des Nations Unies.

Au cours de l'année, le bureau de New York suivra l'application du document final rédigé lors du Sommet mondial de septembre 2005. L'un des résultats les plus intéressants pour l'UNHCR est la création d'une Commission de consolidation de la paix et d'un Bureau d'appui à la consolidation de la paix, qui devraient tous deux être opérationnels début 2006. L'Organisation suivra attentivement ces deux entités, afin de veiller à ce que des solutions durables au sort des personnes déplacées, et notamment des efforts pour assurer la viabilité des rapatriements, soient soutenus et intégrés aux activités de la Commission liées aux secours, à la réhabilitation et au redressement dans les pays venant de sortir d'un conflit.

Dans la même optique, l'UNHCR maintient un partenariat permanent avec les Départements des affaires politiques et des opérations de maintien de la paix. La coopération avec ces deux départements, essentielle pour établir la confiance et la stabilité, contribuera à créer de meilleures conditions de retour pour les populations déplacées, dans le cadre de missions globales de maintien de la paix. Des liens étroits et une coordination efficace ont été instaurés avec le nouveau Département de la sûreté et de la sécurité (DSS) des Nations Unies, afin de garantir un maximum de sécurité et d'efficacité dans les opérations de terrain.

L'UNHCR continuera à participer aux débats et aux activités des Comités exécutifs pour la paix et la

sécurité (CEPS) et pour les affaires humanitaires (CEAH). Sous les auspices du CEPS, l'UNHCR appuiera les efforts de maintien de l'État de droit dans les situations post-conflit et participera à l'équipe chargée de la prévention des conflits. Au sein du CEAH, l'Organisation s'engagera dans le groupe chargé de la protection des civils dans les conflits armés.

En tant que membre du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUM), l'UNHCR continuera à participer aux réunions, afin de veiller à ce que les besoins des réfugiés, des personnes déplacées et des rapatriés soient inclus dans les programmes et les plans de développement.



Bénin : l'UNHCR et la Croix-Rouge béninoise procèdent au recensement de réfugiés togolais, nouvellement arrivés.  
UNHCR / J. Björqvinnsson

Sur les questions liées aux migrations, l'UNHCR a noté avec intérêt le récent rapport de la Commission mondiale sur les migrations internationales. De plus, il participera activement aux discussions préparatoires au débat sur les migrations et le développement, programmé en 2006 à l'Assemblée générale des Nations Unies. L'Organisation demeure un membre actif du Groupe de Genève sur les migrations, qui offre une tribune aux chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies concernés par cette question – l'UNHCR, le Haut Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ODC), la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) –, ainsi qu'à l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Cette tribune leur permet de se rencontrer régulièrement pour échanger des informations sur les événements liés aux migrations et leur impact sur le mandat spécifique de chaque organisation participante.

En ce qui concerne le VIH/SIDA, l'UNHCR a participé à l'élaboration du Budget-plan de travail intégré de l'ONUSIDA pour 2006/2007, qui inclut pour la première fois les conflits, les réfugiés et les personnes déplacées dans diverses initiatives mondiales prévues au cours des deux années à venir.

Parmi les initiatives bilatérales prises avec d'autres institutions des Nations Unies figure une collaboration renforcée avec l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Suite à la signature d'un Protocole d'accord en février 2005, des accords par pays ont été conclus au Burundi, au Liberia et au Tchad. Ils sont destinés à améliorer la capacité de production des personnes relevant de la compétence de l'UNHCR dans le domaine de l'agriculture et dans d'autres secteurs offrant des moyens de subsistance en milieu rural. La déclaration conjointe effectuée par le Haut Commissaire et le Directeur général de l'OIT en novembre 2004 reflète les dimensions pratiques de ce partenariat opérationnel et vise à encourager une collaboration active sur le terrain. Le principal objectif de cette déclaration conjointe est de trouver des solutions durables au sort des populations déplacées, en favorisant les moyens de subsistance viables et l'autosuffisance par la mise en œuvre de stratégies axées vers l'emploi. Par ailleurs, dans le cadre de l'initiative Afghanistan Plus de l'UNHCR, l'OIT réalise actuellement des études du marché de l'emploi des Afghans en Afghanistan, en République islamique d'Iran et au Pakistan. Il détachera également un expert

technique auprès du ministère afghan du Travail et de la Protection sociale pour aider le Gouvernement à renforcer sa capacité de gestion des migrations de travailleurs. L'UNHCR poursuivra en outre sa coopération avec l'Organisation maritime internationale (OMI) sur les questions relevant de sa compétence, telles que les passagers clandestins.

La collaboration étroite entre l'UNHCR et le PAM est décrite dans un encadré inséré dans le présent chapitre.

---

## Une « action concertée » face aux déplacements internes

---

Bien qu'aucun organisme ne soit à lui seul compétent pour offrir une protection et une assistance complètes aux personnes déplacées à l'intérieur du territoire (PDI), l'UNHCR a longtemps été impliqué de manière ponctuelle dans la prise en charge des déplacements internes. Il mettait plus particulièrement l'accent sur les situations où les PDI étaient mêlés aux réfugiés ou aux rapatriés – ou les côtoyaient – partageant des besoins similaires. Même s'il incombe avant tout aux États concernés de résoudre ces situations, il s'avère que dans bien des cas, ceux-ci n'ont pas la capacité ou la volonté de le faire. Dans les années 1990, un consensus est apparu au sein du IASC, selon lequel une « action concertée » constituait le meilleur mécanisme d'intervention face aux déplacements internes. Bien que des accords aient été conclus concernant la mise en œuvre d'une telle approche, les résultats n'ont pas été à la hauteur des attentes et des efforts ont été entrepris pour les améliorer.

Suite à l'intervention humanitaire effectuée au Darfour, qui a été jugée lente et inadaptée, le Coordonnateur des secours d'urgence a commandé une étude indépendante destinée à évaluer les problèmes et les lacunes qui entravent la capacité des Nations Unies à intervenir face aux situations de crise. Le rapport d'étude recommande notamment une meilleure prévisibilité du financement, un renforcement des mécanismes de coordination, une révision des mesures de préparation et une amélioration des services communs. En ce qui concerne les lacunes, le rapport propose, pour chaque secteur fonctionnel ou « module » où l'intervention combinée des organisations humanitaires ne parvient pas à prendre en

charge la totalité des besoins (comme l'eau et l'assainissement ou la protection des PDI), de désigner un organisme « chef de file » chargé de coordonner les efforts de toutes les organisations actives dans ce secteur, afin d'évaluer les besoins et d'améliorer la capacité d'intervention globale. Dans chaque pays, le « chef de file du module » serait responsable, devant le Coordonnateur de l'action humanitaire, du bon déroulement de l'intervention dans son secteur. Lors d'une réunion des responsables du IASC en septembre 2005, l'UNHCR a été désigné « chef de file » des modules sur la protection, la coordination des camps et les abris de secours.

L'UNHCR s'est engagé pleinement à collaborer avec tous les membres du IASC pour intervenir dans les situations de déplacement interne, à la demande du Coordonnateur des secours d'urgence, lorsque les États n'ont pas la capacité ou la volonté de le faire. Cependant, l'engagement de l'Organisation auprès des personnes déplacées dépendra de deux conditions : que le droit des populations concernées à solliciter et à obtenir l'asile soit préservé, et que les montants affectés à ces activités soient considérés comme des fonds supplémentaires et ne soient pas détournés de l'aide en faveur des réfugiés.

## Coopération avec les ONG

Les organisations non gouvernementales (ONG) sont les principaux partenaires de l'UNHCR, puisqu'elles canalisent un quart du budget du Haut Commissariat. À travers le monde, plus de 600 organisations partenaires mettent leurs précieuses compétences au service des réfugiés. L'UNHCR poursuivra donc sa politique consistant à forger des partenariats fructueux avec les ONG afin de réaliser ses objectifs fondamentaux, à savoir la défense de la cause, l'octroi d'une protection et d'une assistance et la recherche de solutions durables. Une collaboration renforcée demeure l'un des meilleurs moyens de satisfaire les besoins fondamentaux des réfugiés. Afin d'examiner les conséquences d'une réorientation de son approche en matière de planification et de programmation qui consisterait à ne plus se baser sur les ressources, mais plutôt sur les besoins et les résultats, l'Organisation a lancé des consultations avec les ONG. Celles-ci visaient à établir des partenariats opérationnels stratégiques, sachant que les ressources et les compétences propres des ONG contribuent de plus en plus aux opérations

d'assistance, de protection et de réinstallation menées auprès des réfugiés. De tels partenariats devraient permettre d'améliorer la coordination, d'éviter toute duplication inutile des efforts et de mieux cibler l'assistance humanitaire et la protection.

Le Haut Commissariat définit son action de défense de la cause et formule ses politiques en étroite coopération avec de nombreuses ONG ou des réseaux d'ONG. Ainsi, les ONG jouent un rôle clé dans les Consultations annuelles tripartites sur la réinstallation, à l'occasion desquelles différents États, plusieurs ONG et l'UNHCR se réunissent chaque année pour faire le point sur les politiques et les programmes en cours. Par ailleurs, les ONG ont activement participé aux débats des groupes restreints du Forum du Haut Commissaire, qui se sont consacrés aux trois grands axes de la Convention Plus : l'utilisation stratégique de la réinstallation, les mouvements secondaires illicites de réfugiés et de demandeurs d'asile et le ciblage de l'assistance au développement en vue de remédier durablement au sort des réfugiés.

Depuis vingt ans, l'UNHCR organise des consultations annuelles avec les ONG pendant la semaine précédant la réunion du Comité exécutif. Ces consultations, qui se limitaient autrefois à une réunion d'une journée où les ONG définissaient leur stratégie d'intervention pour le Comex, ont considérablement évolué pour devenir un événement de trois jours fournissant aux organisations l'occasion d'aborder des problèmes, de créer des réseaux et d'échanger leurs points de vue avec l'UNHCR. Suite à une décision du Comex en 2004, les ONG jouent désormais un plus grand rôle dans le processus consultatif par lequel les États membres préparent les conclusions et les décisions du Comex en formulant des commentaires sur les projets de textes par le biais du Rapporteur.

Lors des réunions de l'UNHCR consacrées à la gouvernance, les ONG apportent leur expérience de terrain et leurs compétences particulières, notamment par le biais des déclarations conjointes qu'elles effectuent tout au long de l'année auprès du Comex et de ses Comités permanents. En 2006, l'UNHCR collaborera étroitement avec le Secrétariat du Comex pour élargir les critères de participation des ONG aux réunions de gouvernance, afin qu'ils englobent les partenaires d'exécution et les partenaires opérationnels.

En tant que partenaires de protection, les ONG mènent différentes activités, allant de l'orientation juridique et de la participation au processus de DSR aux côtés de l'UNHCR, à l'appui et au suivi de la protection sur le terrain. Les accords de réserve conclus avec différentes ONG, parfois depuis une dizaine d'années, permettent à l'UNHCR de renforcer ses moyens d'intervention en cas d'urgence, moyennant le déploiement d'un personnel qualifié dans les domaines de la protection des réfugiés, de la réinstallation, des services communautaires, de la sécurité sur le terrain, de la protection de l'enfance, de l'ingénierie et des télécommunications, ainsi que dans d'autres secteurs essentiels.

La collaboration avec les partenaires s'illustre également dans les très nombreuses opérations que l'UNHCR mène sur le terrain, comme le montrent les chapitres qui y sont consacrés.

---

## Partenariats avec les entreprises

---

Ces dernières années, l'UNHCR a accordé une attention croissante au rôle que le secteur privé peut jouer dans les efforts entrepris pour remédier au sort des réfugiés et soutenir les familles rapatriées, contribuant ainsi au développement de sociétés plus stables. De nombreuses entreprises ont appuyé les programmes du Haut Commissariat à travers le monde. Celles-ci ont apporté une précieuse contribution financière destinée à une situation spécifique, à une région ou à un intérêt particulier, en fonction de leurs priorités professionnelles. Convaincu que les entreprises, principales responsables des mouvements de capitaux, de biens et de services, exercent un impact significatif sur la vie des réfugiés et des

sociétés qui les entourent, l'UNHCR cherche de plus en plus à développer cette forme de soutien et à les inciter à s'engager de manière plus durable. L'aide fournie par les entreprises peut prendre la forme d'un appui financier par le biais de programmes faisant appel aux salariés (donations, dons des employés, prélèvement salarial, dons en nature), ainsi que d'un appui logistique et d'un apport de compétences dans des domaines clés permettant d'améliorer l'action de l'UNHCR. En aidant l'Organisation, les entreprises incitent en outre leurs collaborateurs, leurs clients et d'autres acteurs à soutenir les opérations de l'UNHCR à travers le monde.

En janvier 2005, l'UNHCR et les principales sociétés partenaires ont lancé une nouvelle initiative destinée à rallier le soutien des entreprises et à renforcer l'implication du secteur privé dans l'aide aux réfugiés. Ils ont créé le Conseil des chefs d'entreprise, composé des principaux dirigeants de cinq grandes sociétés engagées auprès de l'Organisation depuis plusieurs années : Merck, Microsoft, Nestlé, Nike et PricewaterhouseCoopers. Le Conseil des chefs d'entreprise prodiguera des conseils à l'UNHCR concernant sa stratégie auprès des entreprises, entreprendra une action sur le terrain et constituera des réseaux pour aider l'Organisation à accroître ses sources de soutien financier et autres, prendra fait et cause pour l'UNHCR au sein des sociétés et dans le monde des affaires et sensibilisera le public à l'action du Haut Commissariat et à la cause des réfugiés, en particulier parmi les secteurs et les individus qui n'en ont pas habituellement connaissance.

Le lecteur trouvera davantage d'informations sur la coopération de l'UNHCR avec ses partenaires au fil des pages de cet Appel global et en particulier sous l'intitulé « Coordination », dans les chapitres consacrés aux opérations.



### La collaboration avec le Programme alimentaire mondial

L'an passé, l'UNHCR et le Programme alimentaire mondial (PAM) ont intensifié leur collaboration, à l'occasion de réunions de haut niveau, dans le cadre d'initiatives régionales et lors d'initiatives menées dans les pays.

Les deux organisations mènent leur action en fonction d'une répartition claire des tâches et des responsabilités, exposée dans un mémorandum d'accord. Lorsque la population réfugiée dans un pays excède 5 000 personnes, le PAM se charge de fournir des rations alimentaires de base – constituées de céréales, d'huile végétale, de légumineuses, de sucre, de sel, de biscuits à forte teneur en protéines et d'aliments composés enrichis. L'UNHCR ou les autorités du pays d'accueil dispensent une aide alimentaire à des groupes de réfugiés plus restreints et fournissent des denrées alimentaires d'appoint, par exemple des vivres frais et au besoin du lait thérapeutique. Le PAM stocke et transporte les denrées alimentaires jusqu'à des points de distribution où des partenaires assurent la distribution finale auprès des réfugiés et des autres personnes relevant de la compétence de l'UNHCR.

Le PAM et l'UNHCR ont intensifié leur coopération dans le but de garantir des rations alimentaires complètes, sans retard ou interruption, à plus de deux millions de réfugiés, sept millions de personnes déplacées à l'intérieur du territoire (PDI) et un million de rapatriés dans 32 pays. Les dirigeants des deux organisations ont insisté à maintes reprises sur l'importance de maintenir une aide alimentaire en faveur des réfugiés, des PDI et des rapatriés. « Les réfugiés qui vivent dans des camps ou dans des sites d'installation isolés sont particulièrement exposés à la faim et à la malnutrition, car ils doivent s'en remettre à la générosité de leurs hôtes et de la communauté internationale pour obtenir des vivres et des articles de première nécessité », soulignait James Morris, le Directeur exécutif du PAM, dans un communiqué de presse commun publié en septembre. Le Haut Commissaire s'est fait l'écho de cette remarque, observant : « Lorsque les denrées alimentaires viennent à manquer, les réfugiés ont souvent recours à des actes désespérés pour nourrir leur famille. Nous sommes particulièrement préoccupés par l'état de santé de la population réfugiée, les épisodes de violence domestique et les expédients utilisés par les réfugiés, qui n'hésitent pas à recourir au travail illégal, voire à la prostitution, uniquement pour se procurer de quoi manger ».

Dans plusieurs pays, le PAM et l'UNHCR ont donc entrepris des actions de mobilisation communes pour éviter de graves interruptions dans l'approvisionnement alimentaire. Par exemple, en République-Unie de Tanzanie, l'UNHCR, l'UNICEF et le PAM publient un rapport mensuel qui procure aux donateurs et aux autres organisations une image actualisée de la situation des réfugiés, de l'environnement politique et des problèmes susceptibles de perturber l'approvisionnement en vivres et en autres articles. Des communiqués de presse conjointement publiés par l'UNHCR et le PAM, ainsi que des conférences de presse, ont permis d'attirer l'attention sur des réductions supplémentaires des rations, lesquelles ont été évitées grâce aux importantes contributions en espèces promptement offertes par des donateurs.

Les efforts de cette nature n'ont hélas pas toujours été couronnés de succès. Malgré des efforts de mobilisation accrus, des consultations avec les gouvernements donateurs, des discours, des communiqués de presse et des éditoriaux, plusieurs opérations ont été contraintes de réduire les rations ou de suspendre la distribution des denrées alimentaires de base. En 2005, l'insuffisance des fonds a imposé des réductions de rations en Tanzanie, mais aussi au Tchad, en Sierra Leone, au Kenya et dans d'autres pays. Les réfugiés qui regagnaient le Rwanda et l'Angola ont reçu une quantité de vivres insuffisante ; ayant passé de longues années en exil, ils ont eu beaucoup de mal à survivre en attendant de pouvoir récolter leur première moisson au pays.

Le PAM s'est, comme l'UNHCR, engagé à rechercher des solutions durables pour remédier au sort des populations déplacées à travers le monde. L'assistance prodiguée par le PAM s'adresse aux réfugiés et aux PDI logés dans des camps et des sites d'installation, mais aussi aux communautés qui les

accueillent. Des colis alimentaires de rapatriement sont proposés aux réfugiés qui rentrent, ainsi qu'aux communautés vers lesquelles ils se dirigent et où la sécurité alimentaire est bien souvent précaire. Le PAM s'attache en outre à fournir un appui alimentaire aux écoles, aux programmes de formation pour adultes et aux activités génératrices de revenus, espérant ainsi réduire la dépendance des réfugiés et des rapatriés vis-à-vis de l'assistance internationale. Les programmes d'alimentation scolaire organisés dans les zones situées dans les environs des camps de réfugiés ou accueillant des rapatriés ont encouragé l'intégration et permis de réduire les tensions entre les communautés réfugiées et les communautés d'accueil.

Les deux organisations mènent conjointement des évaluations de besoins alimentaires et ont organisé des réseaux de distribution pour répondre aux besoins particuliers des femmes réfugiées et d'autres groupes. La collaboration étroite du PAM et de l'UNHCR dans le cadre d'opérations de rapatriement produit de bons résultats, comme on a pu le constater lors du retour organisé de quelque 38 000 réfugiés burundais ayant quitté des camps en Tanzanie pour regagner leur pays au cours des huit premiers mois de l'année 2005. L'opération de rapatriement a été exécutée en étroite coordination avec les Gouvernements de la République-Unie de Tanzanie et du Burundi. L'enregistrement et les formalités administratives ont été assurés par l'UNHCR, le PAM fournissant pour sa part un colis de rapatriement composé de rations alimentaires de trois mois aux « points de retour ». Les deux organisations préparent actuellement le rapatriement de réfugiés logés dans des camps en Tanzanie vers la République démocratique du Congo. Quelque 35 000 réfugiés congolais, sur une population comptant 142 000 personnes, devraient regagner des zones du Sud-Kivu où la situation sécuritaire s'est améliorée en 2006.

Jusqu'à l'obtention de solutions durables pour les réfugiés, le PAM et l'UNHCR continueront de collaborer, afin de minimiser l'impact que le déplacement forcé a sur la nutrition, l'éducation et la santé de la plupart des personnes les plus vulnérables du monde.



Namibie : des agents du PAM et de l'UNHCR supervisent la distribution de vivres dans un camp de réfugiés.  
WFP / M. Spina