
**Comité exécutif du Programme
du Haut Commissaire**

**Comité permanent
58^e réunion**

Distr : restreinte
27 août 2013
Français
Original : anglais et français

**Mise à jour sur les questions de coordination :
partenariats stratégiques**

Résumé

Ce document passe en revue les progrès accomplis concernant les questions relatives à la coordination ainsi que le développement de partenariats stratégiques depuis la cinquante-cinquième réunion du Comité permanent en septembre 2012. Il inclut une actualisation du dialogue structuré du Haut Commissaire avec les organisations non gouvernementales, le rôle du HCR dans l'Agenda transformatif ainsi que le rôle de chef de file et la coordination dans les situations d'urgence impliquant les déplacés internes et les réfugiés. Il aborde également les partenariats stratégiques dans les domaines des solutions et de l'apatridie.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
<i>Chapitres</i>		
I. Introduction	1-3	3
II. Partenariats et coordination dans la réponse humanitaire.....	4-21	3
A. Partenariats HCR-ONG et dialogue structuré.....	4-5	3
B. Partenariats avec les organisations des Nations Unies et autres organisations internationales.....	6-7	4
C. Rôle du HCR au sein de l'Agenda transformatif.....	8-11	4
D. Direction, partenariat et coordination dans les crises de déplacement interne	12-15	5
E. Direction, partenariat et coordination dans les crises de réfugiés et les situations de déplacement mixte.....	16-21	6
III. Partenariats en vue de solutions	22-28	7
IV. Partenariats dans le domaine de l'apatridie	29	8

I. Introduction

1. Cette année a été le théâtre de crises humanitaires multiples et de nouveaux déplacements de population. Sur le continent africain, des dizaines de milliers de réfugiés ont fui la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, le Mali et le Soudan. Au Moyen-Orient, presque deux millions de réfugiés ont fui la République arabe syrienne. Globalement, la population réfugiée augmente, dans des proportions inégalées depuis le début des années 1990. Le déplacement interne est également en hausse et s'établit à un niveau record.

2. Tout en répondant à ces nouvelles crises, le HCR et ses partenaires continuent de traiter les conséquences des situations d'urgence en 2011, ainsi que les besoins ininterrompus des situations prolongées en Afrique, en Asie, au Moyen-Orient et en Amérique latine. Les partenariats stratégiques avec les institutions sœurs des Nations Unies ainsi que d'autres organisations internationales et non gouvernementales sont essentiels au cours de la phase d'urgence afin d'élaborer des stratégies de transition et de chercher des solutions durables.

3. Le HCR continue de travailler dans le cadre du Comité permanent interorganisations (CPI) et sous l'égide du Coordonnateur des secours d'urgence (ERC) afin d'élaborer des réponses plus efficaces aux crises humanitaires. L'Agenda transformatif a renforcé l'engagement du HCR au niveau de la coordination des modules pour répondre aux situations de déplacement interne. Il a aussi incité le Haut Commissariat à renforcer son rôle de chef de file et de coordinateur dans les crises de réfugiés, mettant l'accent sur le resserrement des liens avec les partenaires et sur des dispositifs de coordination clarifiés dans des situations de déplacements mixtes impliquant des réfugiés et des déplacés internes.

II. Partenariats et coordination dans la réponse humanitaire

A. Partenariats HCR-ONG et dialogue structuré

4. Le HCR travaille avec environ 800 ONG, tant sur le terrain que dans les environnements non opérationnels. Les ONG sont des alliés clés pour couvrir les besoins des populations touchées par le conflit. Elles sont de grands avocats de protection et contribuent à attirer l'attention et les ressources sur certaines des situations de déplacement les plus insolubles. Eu égard aux situations de déplacements internes, les ONG jouent un rôle crucial dans les activités inhérentes aux modules conduits par le HCR (protection, coordination et gestion des camps, et abris d'urgence). Pour renforcer la coordination dans les crises de réfugiés et mixtes, il est indispensable de répondre aux attentes des ONG. Le HCR dépend des ONG sur de nombreux fronts et reconnaît qu'elles doivent être également en mesure de compter sur le HCR.

5. A la fin de 2011, le Haut Commissaire a invité un certain nombre d'ONG clés ainsi que la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) à participer à un dialogue structuré pour passer en revue leur partenariat avec le HCR. Ce dialogue s'est achevé par un débat de haut niveau en décembre 2012, où plusieurs recommandations ont été émises visant à renforcer les partenariats entre le HCR et les ONG. Il a été recommandé d'améliorer la planification conjointe, l'échange d'information et la collaboration dans des secteurs spécifiques tels que le plaidoyer et la réponse aux situations des réfugiés urbains. En 2013, ces recommandations ont été suivies des faits et des orientations conjointes ont été mises au point. Les consultations annuelles HCR-ONG de juin 2013 ont élargi la discussion entre les partenaires des ONG. Le HCR vise

aujourd'hui à s'assurer que ces recommandations de partenariat guident et appuient l'efficacité opérationnelle sur le terrain, moyennant la large diffusion des principes directeurs élaborés ainsi que par des missions conjointes HCR-ONG sur le terrain.

B. Partenariats avec les organisations des Nations Unies et autres organisations internationales

6. La coopération avec les organismes opérationnels sur le terrain est indispensable à la fourniture efficace d'une protection et d'une assistance. Le HCR entame régulièrement des consultations stratégiques, une fois par an, avec des partenaires clés, y compris le Fond des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Programme alimentaire mondial (PAM), l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. L'ancien partenariat entre le HCR et le PAM a pris un nouvel élan, y compris une collaboration plus étroite concernant l'utilisation d'espèces et de contremarques comme forme d'assistance, ainsi que la mise en œuvre de recommandations émanant d'une évaluation conjointe sur la contribution de l'aide alimentaire à la mise en œuvre de solutions durables dans les situations prolongées. Des projets pilotes sont exécutés au Tchad, au Soudan du Sud et en Ouganda. La collaboration avec l'UNICEF est renforcée au niveau du pays, y compris en Jordanie et au Liban.

7. Le partenariat entre le HCR et les institutions des Nations Unies et autres organisations internationales est également crucial pour assumer les responsabilités de chef de file inhérentes à l'approche modulaire, tant au niveau mondial qu'au niveau des pays. Au sein du module pour la coordination et la gestion des camps, le HCR partage la direction au niveau mondial avec l'OIM ; concernant le module des abris d'urgence, l'animation conjointe se fait avec la FICR. Au niveau mondial, d'autres entités (telles que l'UNICEF, le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), le Programme des Nations Unies pour les établissements (ONU-Habitat) et le Service de la lutte antimines des Nations Unies) sont responsables de secteurs spécifiques au sein du module de protection conduit par le HCR. Ces responsabilités ont souvent leur pendant dans les modules au niveau des pays. Le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) contribue également activement aux activités du module de protection de par son rôle moteur sur le terrain, y compris en Haïti, en Mauritanie, dans les territoires occupés de Palestine, y compris Jérusalem-Est, activités codirigées avec le HCR. Le Comité international de la Croix-Rouge participe également aux travaux des modules de terrain en tant qu'observateur et constitue un partenaire du module global de protection.

C. Rôle du HCR au sein de l'Agenda transformatif

8. Le HCR a participé activement à l'élaboration de l'Agenda transformatif, y compris l'élaboration de protocoles et de modules de référence. Pour une crise de grande ampleur, à l'échelle du système, de niveau 3, le Haut Commissaire s'est engagé à veiller à ce que la capacité de direction du HCR soit adaptée à la tâche, tant au niveau des responsabilités à assumer en tant que chef de file du module qu'en tant qu'acteur clé dans la réponse humanitaire. A la fin de 2012, 12 hauts fonctionnaires figuraient sur le fichier des coordonnateurs humanitaires, témoignant de cet engagement, et l'un d'entre eux a été nommé Coordonnateur humanitaire en République arabe syrienne à compter de la mi-2013.

9. Le HCR a assuré le renouvellement permanent de son fichier interne de personnel qualifié en cas d'urgence et déployé quelques hauts fonctionnaires sur la base de ce fichier. Cette initiative, alliée à la formation consolidée en matière d'animation et de coordination en cas de crise, aide le HCR à honorer son engagement concernant le déploiement rapide de personnel formé et expérimenté pour les crises de réfugiés et de déplacés internes.

10. Avec l'achèvement et la diffusion des protocoles et des documents de référence de l'Agenda transformatif, une simulation interorganisations de crise de niveau 3 a été effectuée en juin 2013 pour tester la validité et l'utilité des protocoles. Le HCR a participé en tant qu'animateur ou co-animateur de trois modules globaux et a fourni des conseils, par exemple sur l'intégration de la protection à tous les niveaux du cycle du programme humanitaire. La simulation a mis en lumière les points forts et les points faibles au niveau de la mise en œuvre et a fourni l'occasion de peaufiner les protocoles avant de les diffuser plus largement.

11. Lors de sa prochaine phase, la mise en œuvre de l'Agenda transformatif, sous l'égide du groupe de directeurs d'urgence, sera guidée par un plan d'action global et les plans par pays respectifs. Une section d'appui, composée de personnel détaché depuis les institutions ainsi qu'un fichier de hauts fonctionnaires d'institutions, sera mise sur pied pour faciliter l'exécution. En février 2013, le HCR a saisi l'occasion de sa réunion biennale des Représentants pour discuter du partenariat et de la coordination dans le contexte interorganisations, veillant à ce que ces cadres supérieurs soient bien informés des principes de l'Agenda transformatif et de l'obligation redditionnelle des Représentants en vertu de l'approche modulaire.

D. Direction, partenariat et coordination dans les crises de déplacés internes

12. Le HCR dirige 17 des 26 modules de protection actuels sur le terrain dans le monde, moyennant l'aide des ONG pour sept d'entre eux et un avec un gouvernement, et en co-préside un autre avec le HCDH. Le Conseil danois pour les réfugiés (DRC) co-facilite les modules de protection avec le HCR en République centrafricaine et en Somalie, alors que le Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC) le fait en Afghanistan, en Colombie et au Soudan du Sud. L'*International Rescue Committee* (IRC) co-facilite le module de protection avec le HCR au Pakistan, et l'*Adventist Development and Relief Agency* co-préside le module de protection avec le HCR au Yémen. Aux Philippines, le HCR co-facilite le module de protection avec le Gouvernement. Dans le Pacifique, le HCR et le DCDH co-président le module de protection. Les modules de protection régionaux disposent également de dispositions de co-facilitation avec les ONG et les organes gouvernementaux tels que les Commissions nationales des droits de l'homme en Afghanistan, au Pakistan et en Somalie. Au niveau mondial, le module de protection a mis sur pied un organe consultatif stratégique composé d'ONG, y compris Oxfam, le NRC, le DRC et l'IRC ; des consortia d'ONG, tels qu'Interaction et le Conseil international des agences bénévoles (CIAB) ; ainsi que des institutions des Nations Unies. Une subvention de la Direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile de la Commission européenne - ECHO pour 2013-2014 permettra au module global de protection d'accroître les activités de ses équipes de travail en matière d'apprentissage (sous la direction du HCR et du NRC) et de rationalisation (sous la direction de l'IRC et de *World Vision*) et de renforcer sa capacité de gestion de l'information.

13. Le HCR participe à la coordination de 10 des 21 modules d'abris au niveau national ainsi qu'aux mécanismes connexes activés dans le monde, et en conduit huit. A la fin de 2012, l'approche modulaire a été désactivée en Côte d'Ivoire et au Sri Lanka et la coordination des opérations d'abris a été transférée au gouvernement. Le module d'abris a été activé au Mali et au Myanmar. Le module global d'abris a mis sur pied une stratégie conjointe pour 2013-2017 et a reçu des fonds d'ECHO pour appuyer la composante « surge capacity » de cette stratégie. La capacité d'évaluation du module global d'abris fournie par

REACH¹ et financée par ECHO a été déployée en République centrafricaine, au Mali et en Somalie afin de procéder à des évaluations détaillées en matière d'abris. Pour ce qui est de la Somalie, cette évaluation a été conduite conjointement avec les modules de santé, eau, assainissement et hygiène (WASH). Des coordonnateurs ont été déployés en République centrafricaine et au Mali pour établir ou appuyer des modules d'abris, renforcer la planification pour imprévus et élaborer des stratégies d'abris. Le site modulaire (www.sheltercluster.org), appuyé conjointement par la FICR et le HCR, fournit une plateforme pour les modules de terrain et le module global d'abris, leur permettant d'échanger des informations fiables et de transmettre des principes directeurs techniques, des ressources et des outils entre partenaires de module.

14. Le module global de coordination et gestion des camps (CCCM), que le HCR co-dirige avec l'OIM, a mis en œuvre son projet de création de capacités moyennant un financement de l'ECHO, en partenariat avec le NRC, *Shelter Centre*, et d'autres organisations partenaires du module. Ce module a constitué une équipe de réponse rapide, déployable aux fins d'appui technique dans les opérations du CCCM dans le monde, et le CCCM Cap, fichier d'experts et de formateurs pouvant être déployés dans les opérations en vue d'un appui technique à plus long terme, ou des missions de coordination et de formation. Un certain nombre d'outils du CCCM ont été produits ou actualisés et sont actuellement utilisés pour appuyer les opérations auprès des populations déplacées tant dans les camps qu'en dehors des camps (centres collectifs, zones d'installation, centres de transit, sites spontanés et communautés hôtes), indépendamment de l'activation officielle du module. Le module mondial CCCM appuie plus de 19 opérations de déplacement interne dans le monde.

15. Le HCR dispose de 42 fonctionnaires travaillant exclusivement à la gestion d'information dans les situations humanitaires et de réfugiés dans le monde. Certains sont titulaires de postes dans les régions et au Siège et de nombreux bureaux extérieurs intègrent le profil de gestion de l'information dans leur structure administrative. Le module global de protection a renforcé son appui à la gestion de l'information moyennant la nomination d'un administrateur chargé de la gestion de l'information. En outre, un fichier de réponse rapide afin d'appuyer les modules de protection sur le terrain moyennant la gestion d'information est établi. Le HCR a lancé un nécessaire de gestion de l'information et met à la disposition d'autres organisations humanitaires, sur son site web, les documents de référence et d'orientation.

E. Direction, partenariat et coordination dans les crises de réfugiés et les situations de déplacement mixte

16. Dans le contexte de l'élaboration de l'Agenda transformatif, le CPI a reconnu et reconfirmé le mandat du HCR, tel qu'il lui a été confié par l'Assemblée générale, afin de conduire et coordonner la réponse en faveur des réfugiés. Néanmoins, les principes d'une direction saine, d'une obligation plus stricte de rendre des comptes et d'une coordination plus efficace, encouragés par l'Agenda transformatif, s'appliquent à tous les secteurs de la réponse humanitaire. Le Haut Commissaire a donc saisi l'occasion qui lui a été offerte par l'Agenda transformatif pour passer en revue et améliorer ses approches de direction et ses mécanismes de coordination pour les opérations en faveur des réfugiés.

17. Dans les crises de réfugiés, le HCR dispose d'un cadre clair en matière d'obligation de rendre des comptes. Le système modulaire ne s'applique pas et le HCR coordonne une réponse multisectorielle sur la base d'une stratégie de protection et de solutions durables

¹ Une initiative conjointe de deux ONG (IMPACT Initiatives et ACTED) et du Programme d'applications satellitaires opérationnelles (UNOSAT) de l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNOSAT) (voir www.reach-initiative.org).

archétypale. Les deux systèmes distincts d'obligation redditionnelle et de coordination pour les réfugiés et les déplacés internes sont davantage alignés pour mieux répondre aux attentes des partenaires.

18. Dans les opérations en faveur des réfugiés, les Représentants du HCR se doivent d'établir des mécanismes appropriés en matière de direction sectorielle et de coordination et pour garantir que les résultats sont atteints en étroite collaboration avec les partenaires par le biais des activités suivantes : préparation et planification pour imprévus ; évaluation et analyse des besoins multisectoriels ; élaboration d'un plan d'opérations/réponse ; gestion de l'information ; suivi et évaluation ; plaider et recherche de fonds.

19. La coordination des secteurs techniques dans les opérations de réfugiés est souvent prise en charge par les partenaires. Par exemple, le HCR dispose d'un mémorandum d'accord avec le PAM définissant le partage des responsabilités concernant la fourniture de l'aide alimentaire et la nutrition dans les situations recensant plus de 5 000 réfugiés. Les mémoranda d'accord avec d'autres institutions et les ONG partenaires appuient la gestion des autres secteurs.

20. Pour améliorer le rôle de chef de file et de coordinateur du HCR de façon plus systématique, il incombe aux Représentants d'intervenir aux côtés du Coordonnateur humanitaire résident, de l'équipe des Nations Unies dans le pays et du CPI à tous les stades d'une opération en faveur des réfugiés, moyennant des consultations régulières et des échanges d'information. Les mécanismes de coordination des réfugiés devraient être aussi inclusifs et efficaces que possible, moyennant une approche rationalisée, transparente et orientée vers les résultats sur la base du partenariat.

21. Avec l'expansion de l'approche modulaire ces dernières années, il est devenu de plus en plus nécessaire d'organiser une interface efficace entre la coordination d'une réponse en matière de réfugiés et la coordination de la réponse humanitaire plus large conduite par le Coordonnateur humanitaire afin d'assurer la complémentarité et l'efficacité des deux systèmes. La crise syrienne, qui a engendré des crises de réfugiés majeures dans les pays voisins, a suscité de nouvelles approches en matière de direction et de coordination. L'expérience acquise dans la coordination du Plan régionale pour l'aide aux réfugiés syriens ainsi que de l'appel y afférent (coordonné par le Coordonnateur régional pour les réfugiés) ainsi que du Plan d'aide humanitaire pour la République arabe syrienne (coordonné par le Coordonnateur régional humanitaire) inspirera d'autres initiatives interorganisations de ce type à l'avenir.

III. Partenariats en vue de solutions

22. Au sein du Siège du HCR, un groupe directeur chargé des solutions a été mis sur pied en juin 2013, composé de fonctionnaires appartenant à différents bureaux et divisions pour veiller à ce que les activités afférentes à la recherche de solutions envisagent de façon holistique et stratégique les questions politiques, juridiques, économiques et développementales et que les projets soient concrets et orientés vers les résultats. Ce groupe s'est fixé comme objectif principal d'encourager une plus grande collaboration dans la recherche de solutions.

23. La recherche de solutions durables aux populations déplacées nécessite des liens étroits entre les acteurs des secours et ceux du développement, impliquant une coordination stratégique et un partenariat officiel. A Dollo Ado, en Ethiopie, et dans d'autres zones d'installation, le HCR et ses partenaires investissent dans des projets relatifs aux moyens d'existence pour réduire le risque d'une dépendance prolongée à l'égard de l'aide humanitaire.

24. A l'est du Soudan, le HCR, le PNUD et la Banque mondiale collaborent par le biais de l'Initiative de solutions intérimaires pour aider les populations hôtes et les réfugiés résidant dans la région depuis des décennies. Assorti de la promotion de nouvelles

possibilités de réinstallation, l'objectif est de faciliter l'autosuffisance et la cohésion sociale au sein des communautés et en dernière analyse, organiser la transition depuis les camps de réfugiés résiduels vers des villages autonomes. Dans le contexte de l'Initiative de solutions intérimaires en Colombie, le HCR et le PNUD ont noué un partenariat avec le Gouvernement pour appuyer l'intégration sur place, le retour et le relogement des déplacés internes.

25. Une nouvelle initiative avec le PAM appuie l'une des composantes clés de toute stratégie de solutions : réduire la dépendance à l'égard de l'aide et accroître l'autosuffisance. Dans le cadre du suivi des évaluations conduites en 2012, le HCR et le PAM élaborent une méthodologie structurée et répliquable afin de réduire la dépendance à l'égard de l'aide alimentaire parmi les populations réfugiées.

26. L'Afghanistan, la Côte d'Ivoire et le Kirghizstan ont été choisis comme pays pilotes pour la mise en œuvre de la décision du Comité des politiques du Secrétaire général sur les solutions durables pour les réfugiés et les déplacés internes². Le HCR et le PNUD appuient les Coordonnateurs résidents en vue d'élaborer des stratégies communes, chacune des approches étant adaptée aux besoins et paramètres particuliers du pays pilote. Dans ces trois pays, des discussions sont en cours avec les gouvernements et les communautés humanitaires et du développement concernant l'établissement de priorités et conduisant à de nouveaux processus de collaboration tels que le profilage conjoint en Côte d'Ivoire des déplacés internes et de la population hôte.

27. Lorsque la mise en œuvre de solutions durables n'est pas encore possible, le HCR noue des relations avec ses partenaires pour atteindre des objectifs à mi-parcours afin d'appuyer les solutions durables sur le long terme. Parmi les exemples de ces initiatives, on peut citer la "Stratégie de solutions pour les réfugiés afghans afin d'appuyer le rapatriement librement consenti, la réintégration durable et l'assistance aux pays hôtes", adoptée en 2012 par les Gouvernements d'Afghanistan, de la République islamique d'Iran et du Pakistan, moyennant l'appui du HCR, du PNUD et d'autres partenaires. Un soutien supplémentaire de la communauté internationale à cette stratégie est indispensable à son succès dans les années à venir. Une initiative est également en cours avec le Gouvernement afghan afin d'élaborer une politique en matière de déplacés internes pour répondre à leurs besoins dans le cadre des plans des gouvernements régionaux et locaux. Dans les Balkans, la stratégie régionale mise en place pour s'affranchir des derniers obstacles à la mise en œuvre de solutions durables pour les personnes déplacées par le conflit au début des années 1990 en ex-Yougoslavie repose sur une approche de partenariat global. Elle engage le HCR, les acteurs du développement et les gouvernements dans la région ainsi que des entités régionales clés et des gouvernements donateurs.

28. Le HCR continue de s'impliquer dans les mécanismes de développement au sein des Nations Unies, y compris par le biais du Conseil des chefs de secrétariat et ses piliers, notamment le Groupe des Nations Unies pour le développement, le Comité de haut niveau sur la gestion et le Comité de haut niveau sur les programmes, ainsi que leurs organes de travail. Les efforts visent à garantir une cohérence et une coordination à différents niveaux, y compris les décisions concernant l'harmonisation des pratiques administratives à l'échelle du système, l'introduction d'un mécanisme de partage des coûts centralisé à l'appui du système de Coordonnateur résident, la promotion de l'initiative « Unis dans l'action », et la coordination quant à l'agenda du développement après 2015. Le HCR a participé à la préparation de la résolution sur l'examen quadriennal complet, qui définit le *modus operandi* du système de développement des Nations Unies pour les quatre prochaines années et il participe aujourd'hui au suivi et à la mise en œuvre de cette révision.

² Décision No. 2011/20 – *Durables Solutions: Follow-up to the Secretary-General's 2009 Report on peacebuilding in the immediate aftermath of conflict.*

IV. Partenariats dans le domaine de l'apatridie

29. Le HCR continue de nouer des liens étroits avec les gouvernements, les institutions partenaires des Nations Unies, les organisations régionales, les ONG et les milieux universitaires dans le domaine de l'apatridie. Un symposium sur "La nationalité en Afrique : prévenir l'apatridie, prévenir le conflit", a été organisé par l'Union africaine moyennant l'appui du HCR. Un appui a également été accordé aux événements organisés par l'Organisation des Etats américains, le Conseil de l'Europe et la Commission intergouvernementale des droits de l'homme de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE). Afin de promouvoir la coordination entre les organisations de la société civile, 25 ONG et établissements universitaires basés en Afrique, en Asie, dans les Amériques, en Europe et au Moyen-Orient travaillant sur l'apatridie ont participé à une retraite ONG-HCR sur l'apatridie. De concert avec Plan International, le HCR a également publié une brochure de plaidoyer sur la question de l'apatridie des enfants. Enfin, eu égard aux partenariats avec le milieu universitaire, un mémorandum d'accord a été signé avec l'Université de Tilburg, aux Pays-Bas, pour promouvoir l'intérêt des universités pour l'apatridie. Le HCR a également apporté son soutien à l'Université de Maastricht, aux Pays-Bas, afin de développer une base de données mondiale sur l'évaluation du droit de la nationalité.
