

Travailler avec le gouvernement d'accueil

17 avril 2024

Points clés

- Se familiariser avec les dynamiques politiques, les capacités et les mécanismes institutionnels du gouvernement d'accueil susceptibles d'avoir une incidence sur la réponse d'urgence
- Examiner les modalités de collaboration entre les autres organismes des Nations unies et le gouvernement d'accueil en vue d'identifier d'éventuelles synergies et complémentarités
- Collaborer de manière systématique avec les autorités locales (gouverneurs, municipalités) des zones d'intervention concernées et tenir une liste actualisée des principaux interlocuteurs gouvernementaux
- Dans les situations concernant les réfugiés, le représentant du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) ou le responsable du HCR occupant le rang le plus élevé dans le pays reste en communication directe avec les hauts responsables gouvernementaux afin de promouvoir la protection des réfugiés et la mise en œuvre de solutions, conformément au mandat du HCR

1. Aperçu

Les États sont responsables de la sûreté et de la sécurité des personnes déplacées de force et apatrides présentes sur leur territoire. Cette responsabilité consiste notamment à leur fournir la protection et l'aide dont elles ont besoin, et à leur assurer un traitement respectueux des normes internationales en vigueur. Conformément à son mandat, le HCR soutient les gouvernements d'accueil dans leur réponse, notamment à travers des initiatives de coopération internationale. La présente section décrit les principes de base et les conseils pratiques à respecter pour travailler aux côtés des gouvernements d'accueil dans le cadre des interventions en faveur des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

2. Main guidance

Responsabilité des États

Bien que l'administration centrale soit responsable de la protection des réfugiés, les autorités locales et régionales ont également un rôle essentiel à jouer. La coopération internationale au service des États accueillant des réfugiés est au cœur de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et le HCR doit prendre sa part dans ce soutien. En 2018, le [Pacte mondial sur les réfugiés](#) a réaffirmé ce rôle, qui consiste notamment à mobiliser les acteurs du développement au service des gouvernements d'accueil dès le début des interventions d'urgence de manière à garantir l'inclusion socio-économique des personnes déplacées de force et à établir des liens entre l'intervention et les mécanismes de coordination de l'État pour éviter la création de systèmes parallèles. Le HCR et ses partenaires travailleront aux côtés des autorités nationales et locales en vue de renforcer les capacités opérationnelles de ces dernières.

Relations du HCR avec le gouvernement d'accueil

Les réfugiés

Compte tenu des particularités associées à la condition de réfugié, notamment la quête d'une protection en dehors du pays d'origine, le Statut du HCR (1950) confère au Haut Commissaire l'autorité légale nécessaire pour agir pour le compte des réfugiés, comme en témoignent les responsabilités du HCR en matière de supervision.

Le mandat du Haut Commissaire en faveur des réfugiés peut s'appliquer aux demandeurs d'asile et aux réfugiés en cas de mouvements mixtes, dans les camps et en milieu urbain, qu'une situation d'urgence ait été déclarée ou non.

Le Haut Commissaire et son Bureau (le HCR) sont autorisés à déterminer quels individus ou quels groupes sont susceptibles de relever de la compétence de l'organisation ou couverts par les dispositions fondamentales de son mandat. Ce processus d'identification peut aussi bien porter sur un individu spécifique que sur une catégorie de personnes plus large. Cette façon d'exercer son mandat permet au Haut Commissaire d'informer les autres acteurs de son intérêt pour la protection internationale des personnes déplacées de force et apatrides, et de sa responsabilité envers elles.

Les apatrides

En vertu de la Convention de 1951, le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés est responsable des réfugiés apatrides. En outre, conformément aux résolutions 3274 XXIX et 31/36 de l'Assemblée générale, et aux articles 11 et 20 de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie, les personnes qui souhaitent se réclamer de cette Convention doivent s'adresser au HCR, qui examinera leurs requêtes ou les aidera à transmettre leurs demandes aux autorités compétentes.

Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays

Le Haut Commissaire ne dispose d'aucun mandat général ou exclusif lui permettant d'agir pour le compte des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Toutefois, dans certaines circonstances spécifiques, l'Assemblée générale des Nations Unies l'a autorisé à mettre en œuvre des opérations spéciales visant à renforcer la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et à leur fournir une aide humanitaire.

Pour que le Haut Commissaire puisse agir en faveur des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, certaines conditions précises doivent être réunies. Le Secrétaire général des Nations Unies, ou toute autre entité compétente de haut niveau, doit émettre une demande ou une autorisation spécifique ; l'État ou toute autre entité concernée doit donner son consentement ; le HCR doit produire des garanties quant à sa capacité à accéder aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays en question ; le HCR doit disposer des ressources, de l'expertise et de l'expérience nécessaires ; le HCR doit agir en synergie avec les autres organismes concernés ; la sécurité du personnel doit être garantie.

En règle générale, la portée de l'[engagement du HCR dans les situations de déplacement interne sectoriel](#) est déterminée par les responsabilités mondiales de l'organisation en matière de leadership [sectoriel](#) et de coordination dans les domaines de la protection, de la co-coordination des abris et de la coordination et de la gestion des camps. Pour en savoir plus, veuillez consulter les sections du Manuel consacrées à l'[approche sectorielle du Comité permanent interorganisations](#), ainsi que [la Politique de 2019 sur l'engagement du HCR dans les situations de déplacement interne](#).

Les équipes opérationnelles du HCR doivent être conscientes qu'en cas de nouvelle crise majeure, les dispositions prises par le gouvernement concerné pour répondre aux besoins des réfugiés ou des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays sont susceptibles d'évoluer. Les opérations d'urgence sont mises en œuvre par différentes entités gouvernementales, notamment le ministère des travaux publics (eau, assainissement), le ministère de l'éducation, le ministère de la santé et le ministère de l'intérieur (sûreté et sécurité), qui supervise généralement les institutions publiques locales. De nombreux gouvernements sont dotés d'institutions spécifiquement conçues pour répondre aux situations d'urgence, telles que l'unité de protection civile et la Division de la gestion des ressources.

S'agissant de la gestion concrète des relations avec les gouvernements, il appartient aux gestionnaires de situations d'urgence du HCR de tenir une liste actualisée des personnes à contacter et de communiquer régulièrement avec leurs principaux interlocuteurs gouvernementaux. Lorsque des décisions relatives aux activités opérationnelles et à la protection doivent être prises de manière rapide ou urgente, ou que des interventions doivent être mises en œuvre, ce type d'informations peut jouer un rôle crucial.

Situations d'urgence concernant des réfugiés

Préparation aux situations d'urgence

Les bureaux du HCR ou – lorsque l'organisation n'est pas représentée dans le pays concerné – les missions de visite aident les gouvernements à se préparer aux situations d'urgence. L'aide apportée couvre tous les aspects de la préparation, de l'identification au suivi des risques et des scénarios de situations d'urgence en passant par les mesures avancées de préparation relevant de la planification d'urgence. Les bureaux du HCR doivent s'informer des

plans d'urgence adoptés par le gouvernement et des capacités nationales d'intervention. Pour en savoir plus sur les activités de préparation, veuillez consulter le chapitre consacré à la [préparation aux situations d'urgence](#).

Pendant les situations d'urgence concernant des réfugiés

Lorsqu'une situation d'urgence concernant des réfugiés survient ou est imminente, il appartient au HCR de lancer des consultations de haut niveau avec le gouvernement d'accueil afin d'aborder les différents points énumérés ci-dessous. En ce qui concerne la coordination interagences, le [modèle de coordination pour les réfugiés](#) s'applique et le HCR (co)dirige l'intervention d'urgence en faveur des réfugiés, avec le soutien et en renfort du gouvernement d'accueil.

Principaux points à aborder lors des discussions avec le gouvernement :

- Mettre en avant les différents groupes de personnes qui, selon le HCR, ont besoin ou pourraient avoir besoin de la protection et de l'aide internationales fournies par l'organisation.
- S'assurer que les demandeurs d'asile et les réfugiés nouvellement arrivés aient accès au territoire, à l'asile et à la procédure de demande d'asile.
- S'assurer que les demandeurs d'asile et les réfugiés nouvellement arrivés bénéficient du statut et des droits correspondant à leur situation.
- Étant donné que le gouvernement est garant du caractère civil de l'asile, clarifier les dispositions prises en matière de sécurité, ainsi que les procédures adoptées pour distinguer les civils des combattants et des anciens combattants, si nécessaire.
- Le cas échéant, s'informer des interventions opérationnelles et des mécanismes de coordination déjà mis en œuvre au niveau gouvernemental.
- Identifier l'interlocuteur occupant le rang le plus élevé au sein du personnel gouvernemental chargé de la situation d'urgence concernée, ainsi que les principaux interlocuteurs au niveau opérationnel.
- Lancer des consultations portant sur la stratégie d'intervention et, le cas échéant, sur la façon dont le HCR pourrait renforcer les capacités du gouvernement d'accueil en matière d'intervention d'urgence.
- En fonction de la situation, proposer l'élaboration conjointe d'un plan d'urgence ou superviser la rédaction d'un plan d'intervention pour les réfugiés.
- Proposer de l'aide au gouvernement en matière de coordination de la réponse d'urgence, en prenant appui sur la participation possible des organismes des Nations Unies et des organisations non gouvernementales partenaires.

Le HCR accompagne le gouvernement dans la coordination des activités, la mise en œuvre des interventions et la résolution des problèmes en matière de protection. En règle générale, cela suppose la mise en place de dispositifs de coordination, de partenariats avec les différents ministères pour la prestation de services, ainsi que des échanges réguliers à tous les niveaux sur les questions relevant de la protection des réfugiés.

Dans les situations d'urgence et sur demande du gouvernement, le HCR peut contribuer à la fourniture des services essentiels aux réfugiés nouvellement arrivés, à l'appui des capacités

nationales en la matière. Il est essentiel que les opérations d'urgence bénéficiant du soutien des organismes des Nations Unies et des organisations non gouvernementales n'en viennent pas à supplanter les services gouvernementaux ou à répéter leur action : dans le cadre d'une réponse d'urgence, les capacités nationales existantes doivent systématiquement servir de point de départ à la planification des services à fournir.

Situations d'urgence concernant des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays

Lorsque d'une situation d'urgence concernant des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays survient ou est imminente, il appartient au coordonnateur résident ou au coordonnateur de l'action humanitaire des Nations Unies de lancer des consultations avec le gouvernement d'accueil afin de discuter de la participation des Nations Unies aux interventions. En matière de coordination interagences des situations d'urgence concernant des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, l'[approche sectorielle](#) s'applique et la réponse globale est (co)dirigée par le coordonnateur résident ou par le coordonnateur de l'action humanitaire. Pour en savoir plus sur le rôle du HCR dans les interventions relatives aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, veuillez consulter la section consacrée à l'[approche sectorielle du Comité permanent interorganisations](#).

Le rôle du HCR et sa collaboration avec les gouvernements d'accueil se concentrent sur trois groupes sectoriels mondiaux dont il assure la direction ou la codirection. Le HCR dirige le [groupe sectoriel mondial de la protection](#) et codirige le [groupe sectoriel mondial des abris](#) et le [groupe sectoriel de la coordination et de la gestion des camps](#). En règle générale, le HCR n'a pas vocation à apporter son soutien à chaque aspect de l'intervention d'urgence. Son rôle et son implication doivent être alignés sur le plan et l'approche adoptés par l'équipe de pays des Nations Unies ou par l'équipe-pays pour l'action humanitaire.

Présence/bureaux du HCR

L'ensemble du personnel doit être au fait de l'accord conclu avec le pays d'accueil (souvent désigné par l'expression « accord de siège »), qui précise les conditions de base dans lesquelles le HCR, conformément à son mandat, coopère avec le gouvernement, ouvre ou maintient des bureaux et exerce ses fonctions de protection internationale et d'assistance au nom des réfugiés et des autres personnes relevant de sa compétence dans le pays d'accueil. Dans les pays où aucun accord de siège n'a été conclu, le bureau de pays ou l'équipe d'urgence du HCR doit s'efforcer de formaliser ses échanges avec le gouvernement et de définir la portée et les modalités initiales de coopération avec ce dernier. Il convient d'entreprendre ce processus en consultation avec les bureaux régionaux et les divisions du siège du HCR concernés.

Partenaires nationaux

Autorités nationales

Les autorités nationales dirigent et administrent l'intervention d'urgence globale à l'échelle du pays concerné. Le HCR doit impérativement se rapprocher des autorités nationales à des fins de planification et de coordination, et favoriser leur participation aux activités opérationnelles et de protection.

Les autorités nationales comprennent notamment les dirigeants nationaux ; les principaux coordonnateurs ou équipes spéciales responsables des questions relatives aux réfugiés et aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ; les ministères concernés, notamment les ministères de l'intérieur, de la justice, de l'immigration, de la protection sociale, de l'état civil, etc. ; les forces de sécurité, les organismes responsables de l'application de la loi et les acteurs militaires concernés. Les politiques et les directives émises par les autorités nationales, aussi bien par le pouvoir exécutif que par les différents ministères concernés, peuvent avoir une forte incidence sur l'approche adoptée par les autorités locales dans certaines zones d'intervention spécifiques.

Autorités locales

Les autorités locales peuvent notamment comprendre les gouverneurs, les maires, les municipalités, les conseils locaux, les forces de l'ordre, les forces de sécurité et les services locaux des ministères concernés. Il ne faut pas sous-estimer l'influence et le rôle des autorités locales. Elles sont généralement chargées de l'ensemble des services publics locaux, de la gestion des terres et des installations, de la sécurité, du respect de la loi et du maintien de l'ordre. Les autorités municipales sont généralement en première ligne des interventions d'**urgence** et partagent souvent le même pragmatisme et le même sens pratique.

La réussite d'une intervention d'urgence, qu'elle soit mise en œuvre dans les camps ou en dehors, repose en grande partie sur la capacité des personnes prises en charge à accéder aux services publics. Le HCR peut mettre en place des initiatives de renforcement des capacités ou des projets d'appui aux communautés afin de faciliter la prestation de services et de s'assurer de la bonne volonté des populations locales.

Autorités judiciaires

En règle générale, les autorités judiciaires sont des institutions de l'État, mais fonctionnent en toute indépendance par rapport au gouvernement. Elles peuvent opérer aux niveaux national, régional ou local, et comprennent aussi bien les cours d'appel que les tribunaux de première instance. La collaboration du HCR avec le système judiciaire peut prendre différentes formes. L'organisation peut intervenir de manière formelle, en tant que partie dans le cadre d'une procédure judiciaire, de manière informelle, en apportant son appui ou sa contribution aux différentes cours ou à toute autre institution judiciaire, ou apporter son soutien aux avocats ou aux requérants dans le cadre d'une procédure visant à obtenir réparation, par exemple après une expulsion ou pour éviter un refoulement.

Organismes indépendants

Les organismes indépendants peuvent comprendre des commissions (commissions nationales des droits humains, par exemple), des bureaux de médiation et toute autre institution indépendante créée ou choisie par le gouvernement ou le parlement pour examiner et traiter les plaintes relatives aux cas de mauvaise gestion ou de violation des droits. Ce type de partenaire peut s'avérer utile en matière de plaidoyer, notamment lorsque le HCR doit à la fois mettre en place des activités de plaidoyer et soutenir le gouvernement dans son rôle de chef de file associé du groupe sectoriel de la protection, par exemple. Le cas échéant, le HCR peut approcher ces organismes à des fins de soutien ou d'intervention, par exemple pour éviter un refoulement.

Rôle et responsabilités du HCR

- Le HCR collabore avec le gouvernement d'accueil à tous les niveaux de la préparation et de la réponse aux situations d'urgence.
- Sur les questions relatives à la mise en œuvre opérationnelle, et afin de mobiliser l'aide humanitaire internationale, le HCR apporte son soutien aux autorités publiques, dans le respect des principes de protection et de l'impératif humanitaire.
- Lorsque cela s'avère nécessaire, réalisable et que les autorités donnent leur accord, le HCR peut participer à la prestation de services au profit des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, et mettre en œuvre des initiatives de renforcement des capacités susceptibles d'aider les différents systèmes et services du gouvernement d'accueil à faire face à la situation d'urgence.

Post emergency phase

L'approche fondée sur le lien entre action humanitaire, développement et paix favorise les initiatives conjointes et complémentaires des différentes parties prenantes visant à réduire les besoins humanitaires, les risques et la vulnérabilité des populations. Elle n'implique ni fusion ni intégration des activités des acteurs de l'aide humanitaire, du développement, de la paix et d'autres secteurs, mais une superposition des programmes et des activités dans tous les contextes, conformément au mandat de chaque partie prenante.

Les réponses mises en œuvre au profit des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et des réfugiés doivent contribuer à l'opérationnalisation concrète du lien entre action humanitaire, développement et paix, à travers la coordination et la combinaison d'initiatives susceptibles de se renforcer mutuellement. Ces synergies doivent permettre de trouver des solutions capables d'aider à la fois les personnes dans le besoin et les communautés d'accueil, conformément à la [Recommandation du Comité d'aide au développement de l'OCDE sur l'articulation entre action humanitaire, développement et paix](#). Après la phase d'urgence vitale, les partenaires d'intervention doivent donc intégrer des objectifs à long terme aux plans de développement nationaux ou locaux, au Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable et aux autres cadres pertinents, conformément à l'engagement à ne laisser personne de côté inscrit dans le programme de développement durable à l'horizon 2030 et à la responsabilité du HCR consistant à trouver des solutions durables au profit des réfugiés. Lorsqu'une situation d'urgence survient, il est recommandé de procéder, dès que possible, au recensement des différents programmes et politiques mis en œuvre par les ministères concernés, de manière à identifier les approches les plus efficaces, qui permettront de favoriser l'inclusion des personnes déplacées de force et apatrides dans les plans et services.

3. Liens

[UNHCR, Pacte mondial sur les réfugiés, 2018 Approche sectorielle du Comité permanent interorganisations](#) [Recommandation du CAD de l'OCDE sur l'articulation entre action humanitaire, dé...](#)

4. Main contacts

Contactez la Division des urgences, de la sécurité et de l'approvisionnement du HCR à l'adresse suivante : hqemhand@unhcr.org

Service des partenariats et de la coordination : hqng00@unhcr.org