

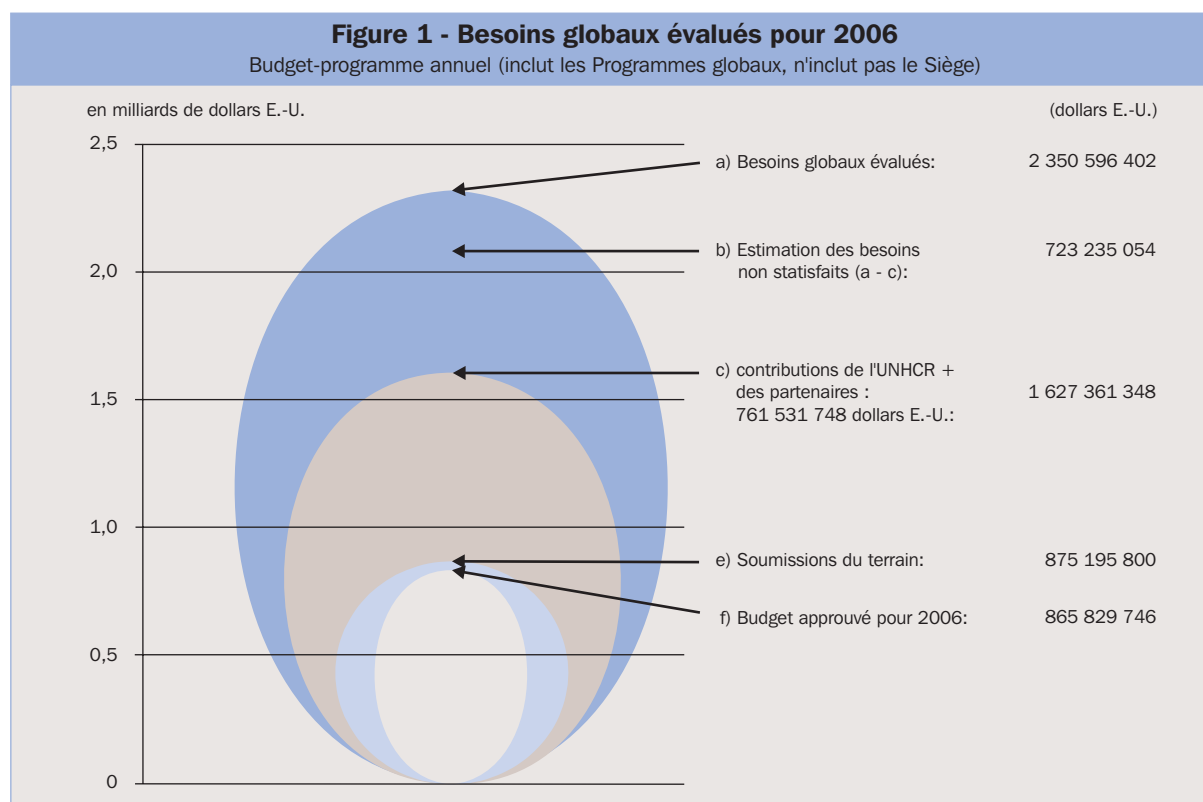
Financer les besoins des réfugiés à travers le monde

Planification et budgétisation

S'inspirant des objectifs stratégiques globaux énoncés par le Haut Commissaire, les Directeurs des bureaux régionaux ont défini pour leur région des objectifs destinés à guider les délégations nationales dans l'établissement des programmes et des budgets pour 2006. En étroite coopération avec leurs partenaires (gouvernements, ONG, autres institutions des Nations Unies, bénéficiaires), les délégations ont à leur tour entrepris une évaluation complète des besoins pour chaque opération, afin d'anticiper les besoins d'assistance et de protection des réfugiés, des personnes déplacées à l'intérieur du territoire et des autres personnes relevant de la compétence de l'UNHCR. Depuis 2004, l'Organisation effectue ces évaluations de manière de plus en plus systématique, ce qui lui permet de cerner les failles du régime de protection et d'assistance en mesurant les besoins à l'aide de normes admises au niveau international. Bien que cette méthodologie nécessite encore d'être affinée, en particulier pour

l'adapter aux situations où les réfugiés ne sont pas dans des camps, le tableau qu'elle permet de dresser montre bien le défi auquel l'UNHCR et les autres organisations sont confrontés lorsqu'ils tentent de combler les lacunes. En effet, celles-ci sont généralement bien supérieures aux ressources disponibles. Un examen attentif et un travail de hiérarchisation sont alors entrepris afin de faire concorder ces ressources et les besoins évalués.

L'UNHCR est pleinement conscient du fait qu'il ne peut répondre qu'à une partie des besoins globaux et qu'il doit s'appuyer sur la contribution d'autres acteurs – gouvernements centraux et locaux, ONG, institutions des Nations Unies, organisations intergouvernementales et communautés d'accueil – pour assurer la protection et l'assistance des réfugiés et autres personnes relevant de sa compétence. Il est donc impératif que l'Organisation veille à ce que les besoins les plus pressants et les plus élémentaires soient satisfaits et que les différentes contributions soient bien coordonnées, en évitant toute duplication inutile des efforts, afin d'exploiter au mieux les ressources disponibles. La Figure 1 illustre les





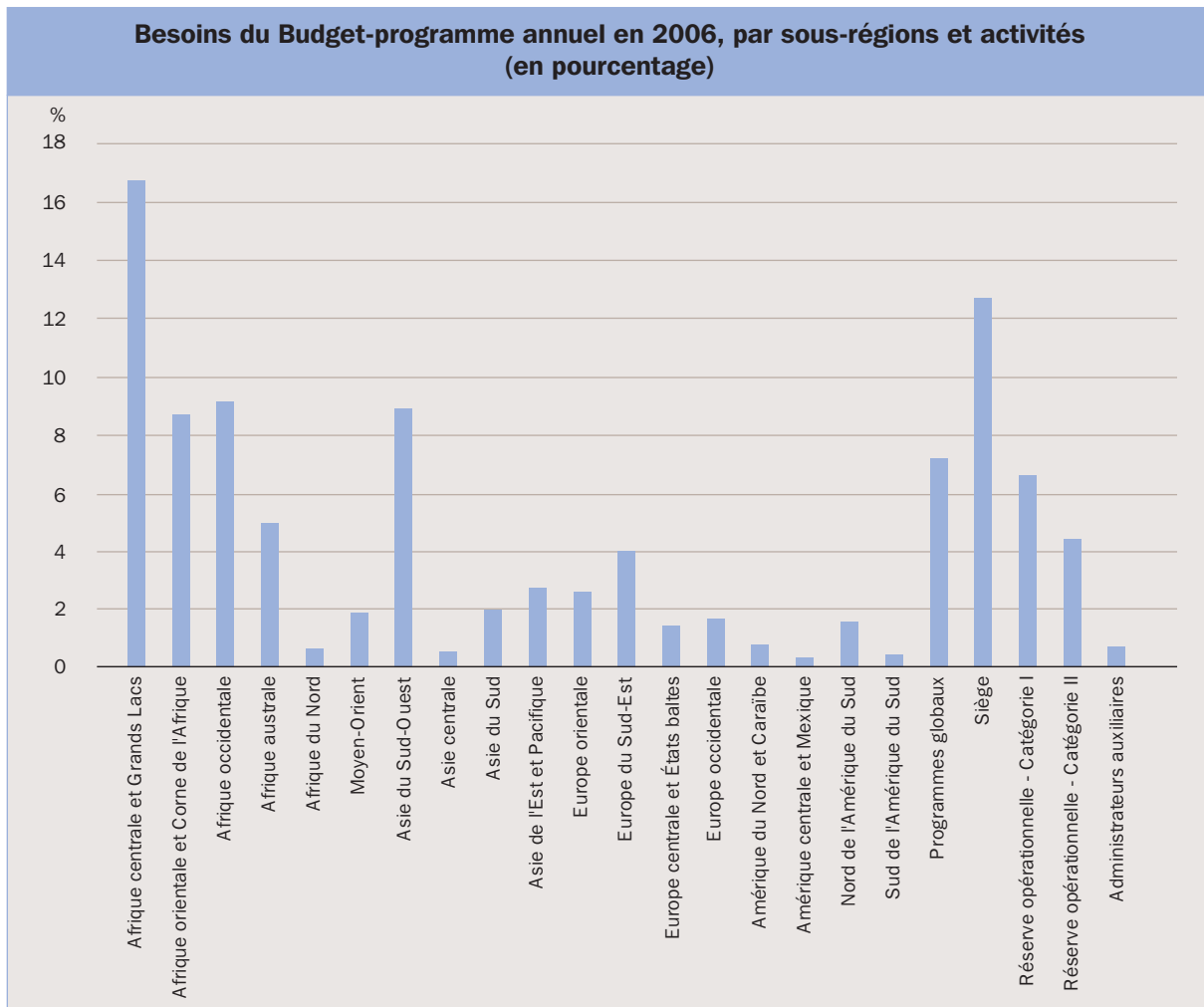
Octobre 2005, Genève : la réunion du Comité exécutif, où l'on aborde notamment les questions du budget et du financement.
UNHCR / S. Hopper

montants requis par l'UNHCR pour répondre aux besoins globaux des réfugiés et autres personnes relevant de sa compétence, ainsi que la portion prise en charge par ses partenaires. Elle indique également la part des besoins qui ne sera pas financée en 2006 et qui, pour autant qu'elle puisse être quantifiée, s'élèvera à quelque 723 millions de dollars E.-U.

Fondées sur les évaluations des besoins réalisées sur le terrain, les propositions budgétaires des délégations et du Siège de l'UNHCR pour les programmes de 2006 ont atteint 1,16 milliard de dollars E.-U. (dont 875,2 millions affectés aux programmes globaux et de terrain). À l'issue d'une opération de hiérarchisation et de consultations informelles avec les donateurs, le Budget-programme de l'UNHCR pour l'année 2006 a été approuvé par le Comité exécutif du programme du Haut Commissaire à hauteur de 1,14 milliard de dollars E.-U. (dont 865,8 millions affectés aux programmes globaux et de terrain). Le budget adopté pour 2006 représente une augmentation de quelque 156 millions de dollars E.-U. par rapport à celui de 2005, cette hausse provenant principalement des programmes en faveur de l'Afrique. Elle s'explique en grande partie par l'intégration au Budget-programme annuel d'activités liées au retour et à la réintégration des réfugiés burundais et aux opérations menées au Tchad, qui

étaient auparavant budgétées sous forme de programmes supplémentaires (voir page suivante). Les programmes destinés aux autres régions du monde n'ont pas enregistré de progression majeure, et il convient de noter que les effectifs du Siège ne seront pas augmentés en 2006.

Dans les situations d'urgence complexes, la prise en charge des besoins des victimes dépasse souvent les compétences de l'UNHCR ou de toute autre organisation isolée. Elle nécessite donc une collaboration entre les institutions des Nations Unies et les autres membres du Comité permanent interorganisations (IASC), dans le cadre d'une **Procédure d'appel global (CAP)**. La CAP, dirigée par le Coordonnateur de l'action humanitaire, débouche sur la mise au point d'un Plan d'action humanitaire commun pour le pays ou la région concernés. Celui-ci fournit une évaluation commune des besoins et une stratégie d'intervention humanitaire, tout en définissant les rôles et les responsabilités de chaque organisation participante. En général, la procédure débouche également sur un Appel global, qui présente les projets et programmes mis en œuvre par les différentes organisations pour répondre aux besoins les plus pressants. En tant que membre à part entière du IASC et des Équipes des Nations Unies dans les pays concernés, l'UNHCR participe



activement à la CAP. Il présentera ses besoins pour 14 des 15 Appels globaux prévus pour 2006, qui concernent des pays où il mène à la fois une mission et des programmes.

Le Budget-programme annuel de l'UNHCR prévoit un certain montant pour la **Réserve opérationnelle**, laquelle est subdivisée, comme les deux années précédentes, en deux catégories. La première catégorie, qui s'élève à 75,8 millions de dollars E.-U. en 2006, est destinée à financer des besoins supplémentaires suscités par des situations d'urgence ou d'autres événements imprévus. La seconde catégorie, qui s'élèvera à 50 millions de dollars E.-U., est exclusivement utilisée, à titre d'essai, pour permettre à l'Organisation d'accepter des contributions supplémentaires en vue de développer ou d'entreprendre des activités qui relèvent de sa mission mais qui ne sont pas incluses dans les budgets par pays. Bien que l'UNHCR ne sollicite pas activement des fonds pour la seconde catégorie de la Réserve opérationnelle, il espère ainsi réaliser

un équilibre entre les besoins globaux et les limitations financières, tout en tenant compte de la volonté de certains donateurs de répondre à des besoins non pris en compte au moyen de contributions supplémentaires. Conçue comme un projet pilote jusqu'en 2005, la seconde catégorie a été prolongée d'une année afin de permettre à l'Organisation de collecter des données supplémentaires avant de décider définitivement du maintien ou du retrait de ce dispositif.

Outre le Budget-programme annuel, le présent Appel global comprend le volet 2006 de plusieurs Budgets-programmes supplémentaires (programmes mis sur pied après l'approbation du programme annuel), destinés à la République démocratique du Congo, au Darfour occidental, au Soudan du Sud et à l'Iraq. À l'heure de la mise sous presse, les besoins des programmes supplémentaires à destination de l'Iraq, du Darfour occidental et du Soudan du Sud n'avaient pas encore été déterminés. Ils seront communiqués ultérieurement par le biais d'Appels

supplémentaires. D'autres Appels supplémentaires pourraient être publiés dans les mois à venir. D'autre part, les appels en faveur des programmes liés aux personnes déplacées seront lancés par le biais d'Appels globaux interinstitutions.

Processus de financement

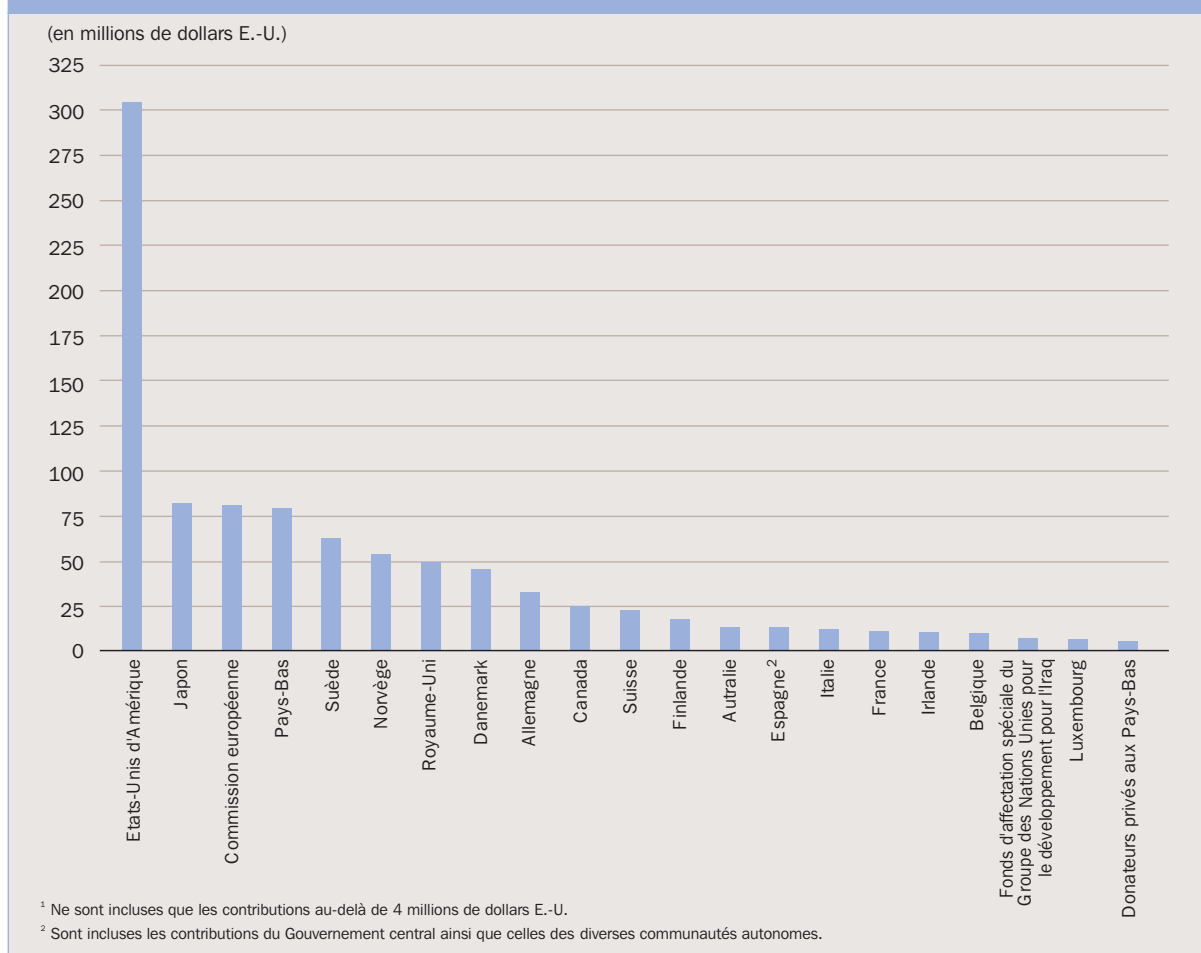
Une fois le Budget-programme annuel approuvé par le Comité exécutif, l'UNHCR peut commencer à collecter des fonds pour les programmes de l'année à venir. L'Organisation est presque entièrement dépendante des contributions volontaires des gouvernements, des organisations intergouvernementales et non gouvernementales et des donateurs du secteur privé, puisque seulement 2,9 pour cent de ses besoins sont couverts par le Budget ordinaire des Nations Unies. Malgré cette dépendance vis-à-vis des contributions volontaires, la base de financement de l'Organisation est relativement étroite, sachant qu'en 2004, près de 50 pour cent des

contributions étaient versés par trois donateurs gouvernementaux et presque 80 pour cent des fonds émanaient de dix donateurs.

L'UNHCR fera tout son possible pour préserver la fidélité et le soutien de ses donateurs réguliers. Parallèlement, il poursuivra ses efforts pour élargir sa base de financement et pour nouer ou renouer des contacts avec davantage de donateurs gouvernementaux, en les incitant à offrir un soutien financier minimum. De plus, l'Organisation recherche le soutien de sources de financement « non traditionnelles », d'une part au sein des gouvernements et des organisations multilatérales, en explorant des lignes budgétaires habituellement liées aux activités de développement, aux migrations, à la justice ou aux affaires intérieures, et d'autre part auprès des municipalités et des autorités gouvernementales décentralisées.

En 2004, les donateurs du secteur privé ont versé 18,8 millions de dollars E.-U., soit environ deux pour cent des contributions totales reçues. Afin de

Total des contributions à l'UNHCR en 2004 - Principaux donateurs ¹



diversifier l'éventail de ses donateurs, l'UNHCR s'efforcera en 2006 d'accroître les fonds collectés auprès de sources non gouvernementales, y compris auprès des particuliers et de certaines entreprises internationales. Ses activités mettront l'accent sur une sélection de pays, afin d'exploiter au mieux les ressources d'investissement limitées de l'Organisation. Tout d'abord, l'UNHCR concentrera ses efforts sur les campagnes de collecte de fonds destinées à promouvoir les versements mensuels comme principale source de revenus durable sur le long terme. Il élaborera des supports marketing tels que des communiqués de presse et des spots publicitaires, que les délégations et les associations nationales pourront utiliser pour leurs appels à dons dans les situations d'urgence. En ce qui concerne les entreprises, l'UNHCR développera les partenariats internationaux existants et en créera de nouveaux, afin d'accroître ses ressources financières et d'accéder à des compétences humaines et techniques essentielles. Enfin, l'Organisation consolidera l'action menée auprès des grandes fondations.

Obtenir les fonds nécessaires pour mettre en œuvre les activités planifiées est un processus long et difficile. La collecte de fonds se poursuit tout au long de l'exercice financier et, bien que l'UNHCR ait la chance de pouvoir compter sur ses donateurs pour couvrir la majeure partie de ses besoins, rien ne garantit que ses programmes seront intégralement financés. Il est indispensable d'être assuré à l'avance du volume des fonds mis à la disposition des programmes pour veiller à la continuité des activités planifiées et éviter qu'elles ne soient écourtées en cours d'année, faute de moyens pour les mener à terme.

La prévisibilité et la rapidité du financement favorisent la crédibilité et la confiance, non seulement pour l'UNHCR, mais aussi pour les partenaires opérationnels qui exécutent une partie de ses programmes : en les assurant de pouvoir tenir leurs promesses, elles garantissent qu'ils obtiendront l'impact souhaité.

Les annonces de contributions précoces permettent le bon déroulement des activités, en particulier dans les opérations d'urgence. Elles évitent les retards d'exécution et permettent à l'Organisation de procéder d'emblée à une bonne répartition des fonds, optimisant ainsi l'utilisation des ressources.

Enfin, les contributions assorties d'un minimum de restrictions concernant leur utilisation permettent à

l'UNHCR d'affecter les fonds aux activités qui en ont le plus besoin, et en particulier de veiller à ce que les programmes de moindre ampleur, plus anciens ou moins visibles fassent l'objet de la même attention que les grandes crises médiatisées.

Les donateurs sont conscients des difficultés auxquelles se heurtent les organisations humanitaires qui dépendent de contributions volontaires pour mener à bien leurs programmes. S'inspirant des initiatives prises par nombre d'entre elles pour établir des pratiques et des normes exemplaires, telles que le Code de conduite lors des opérations de secours et le projet Sphère, un groupe de gouvernements donateurs a lancé en juin 2003 l'initiative des **Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire (GHD)**, destinée à améliorer la réponse apportée aux crises humanitaires. Les auteurs de cette initiative visent en particulier à mieux coordonner leurs interventions, à répondre de manière équitable aux différentes crises qui surviennent à travers le monde et à optimiser l'efficacité de leur action, à court comme à moyen terme. Ils entendent également veiller à ce que les interventions suscitées par de nouvelles crises ne se fassent pas au détriment de l'assistance déjà mise en place ailleurs.

Lors de leur première réunion à Stockholm en juin 2003, les membres de l'initiative GHD ont défini une série de principes et de bonnes pratiques en matière d'action humanitaire. Ils ont également créé un groupe informel chargé de coordonner le suivi, auquel l'UNHCR participe activement. Depuis lors, l'une des questions mises en avant, pour laquelle l'Organisation milite depuis plusieurs années, est la nécessité d'harmoniser et de réduire les exigences des donateurs en matière de rapports, afin de réduire les efforts et les frais encourus par les organisations humanitaires. Les rapports annuels de plusieurs organismes ont été étudiés afin de déterminer s'ils pourraient constituer les seuls comptes-rendus fournis aux gouvernements donateurs. C'est notamment le cas du Rapport global de l'UNHCR, auquel huit grands donateurs gouvernementaux ont déjà accepté de limiter leurs exigences en matière de documentation de la part de l'Organisation. Dans le cadre des GHD, l'UNHCR espère en 2006 aborder avec les donateurs la question des exigences administratives, afin d'examiner et de rationaliser leurs attentes en matière de documents de stratégie organisationnelle, de cadres logiques et de formats de dépôt.

L'UNHCR espère que cette initiative, combinée aux efforts qu'il déploie pour améliorer son efficacité et mieux rendre compte de son action auprès des donateurs, des contribuables et des bénéficiaires,

permettra de combler peu à peu le fossé entre les besoins, l'exécution des programmes et les ressources, au bénéfice des réfugiés et des autres personnes déplacées à travers le monde.

Total des besoins financiers (dollars E.-U.)			
Opérations/Activités	Budget-programme annuel	Budget-programme supplémentaire²	Total
Afrique centrale et Grands Lacs	190 158 104	62 780 980	252 939 084
Afrique orientale et Corne de l'Afrique	99 206 821	890 890	100 097 711
Afrique occidentale	103 900 704	0	103 900 704
Afrique australe	56 157 104	5 952 865	62 109 969
Afrique du Nord	7 485 097	0	7 485 097
Moyen-Orient	21 519 221	0	21 519 221
Asie du Sud-Ouest	101 306 261	0	101 306 261
Asie centrale	6 743 543	0	6 743 543
Asie du Sud	22 642 389	0	22 642 389
Asie de l'Est et Pacifique	31 205 144	0	31 205 144
Europe orientale	29 943 578	0	29 943 578
Europe du Sud-Est	45 141 536	0	45 141 536
Europe centrale et États baltes	15 729 025	0	15 729 025
Europe occidentale	19 343 787	0	19 343 787
Amérique du Nord et Caraïbe	8 508 827	0	8 508 827
Amérique centrale et Mexique	2 765 088	0	2 765 088
Nord de l'Amérique du Sud	17 892 192	0	17 892 192
Sud de l'Amérique du Sud	4 110 221	0	4 110 221
Siège ¹	145 143 981	1 072 396	146 216 377
Programmes globaux	82 071 104	0	82 071 104
Total des activités de programme	1 010 973 726	70 697 131	1 081 670 858
Réserve opérationnelle - Catégorie I	75 823 273	0	75 823 273
Réserve opérationnelle - Catégorie II	50 000 000	0	50 000 000
Administrateurs auxiliaires	8 500 000	0	8 500 000
GRAND TOTAL	1 145 296 999	70 697 131	1 215 994 130

¹ Inclut une allocation du Budget ordinaire des Nations Unies d'un montant de 32 873 515 dollars E.-U.

² Les chiffres se réfèrent au programme supplémentaire pour le rapatriement et la réintégration des réfugiés congolais (RDC).

Note: Le budget-programme supplémentaire n'inclut pas les dépenses d'appui, fixées à 7 pour cent (soit 4 873 731 dollars E.-U.), prélevées sur chaque contribution aux fins de remboursement des dépenses d'appui indirectes engagées par l'UNHCR (terrain et Siège).