

Faits et chiffres

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), couramment appelé « l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés », a été créé par la résolution 319 A (IV) de l'Assemblée générale des Nations Unies et a commencé à opérer le 1er janvier 1951. Le statut du Haut Commissariat est défini dans la Résolution 428 (v), adoptée par l'Assemblée générale en décembre 1950. Initialement institué pour une durée de trois ans, le HCR a depuis lors vu son mandat reconduit de cinq ans en cinq ans, pour répondre aux problèmes croissants de réfugiés dans le monde. Il a célébré son cinquantième anniversaire en 2001. Aujourd'hui, plus de 19,8 millions de réfugiés et autres personnes relèvent de sa compétence. Disposant de délégations dans 114 pays, le HCR est l'une des principales organisations humanitaires du monde. Son action a été récompensée à deux reprises par le prix Nobel de la paix.

Le Mandat

Le mandat du HCR consiste à offrir une protection internationale aux réfugiés et à rechercher des solutions durables à leur sort. La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés définit le réfugié comme « une personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ». En plus de la Convention de 1951 et de son Protocole de 1967, la Convention sur les réfugiés de 1969 de l'Organisation de l'unité africaine et la Déclaration de Carthagène de 1984, appliquées en Amérique centrale, adaptent la définition du réfugié, telle qu'elle est énoncée dans le texte de 1951, aux situations qui existent dans ces régions.

Au fil des ans, l'Assemblée générale a, par une série de résolutions, demandé au HCR d'offrir une protection internationale et une assistance humanitaire à des personnes qui se trouvaient à l'extérieur de leur pays d'origine en raison de persécutions, d'un conflit armé, d'une situation de violence généralisée, d'une agression étrangère ou d'autres circonstances ayant provoqué leur fuite, notamment lorsque les gouvernements des pays d'accueil n'étaient pas en mesure de le faire. Le HCR a également été prié d'intervenir en faveur de

personnes déplacées qui avaient été contraintes de s'enfuir de leur domicile pour des raisons similaires, mais qui demeuraient à l'intérieur de leur propre pays.

L'action du HCR est régie par le Statut de l'Organisation, la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967, l'Assemblée générale et le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC), ainsi que par les décisions et conclusions adoptées par le Comité exécutif (Comex) du Programme du Haut Commissaire. La solution privilégiée, parmi les diverses solutions durables que le HCR cherche à mettre en place, est le rapatriement librement consenti, qui permet aux réfugiés de rentrer chez eux et de reprendre la vie qu'ils menaient auparavant. Lorsque le rapatriement est impossible, l'Organisation essaie d'aider les réfugiés à s'installer sur place, dans le pays d'asile. Si ni l'une ni l'autre de ces solutions ne sont possibles, l'Organisation envisage la réinstallation dans un pays tiers pour les personnes qui satisfont à des critères spécifiques. Bien que cette formule reste un instrument important de la protection internationale, le nombre des réfugiés qui en ont bénéficié a diminué depuis la fin des années 80.

Le Haut Commissaire

Le Haut Commissaire est élu par l'Assemblée générale pour une durée de cinq ans, après que le Secrétaire général des Nations Unies l'a proposé comme candidat à ce poste. L'actuel Haut Commissaire, M. Ruud Lubbers, de nationalité néerlandaise, a pris ses fonctions au 1er janvier 2001. M. Lubbers a été Premier ministre des Pays-Bas de 1982 à 1994, après avoir été ministre de l'Économie et avoir assumé des fonctions dans le secteur privé. Depuis son départ du gouvernement, M. Lubbers a enseigné à l'Université de Tilburg, aux Pays-Bas, et à la *John F. Kennedy School of Government and Politics* de l'Université de Harvard. S'intéressant depuis de nombreuses années à la mondialisation et à la sauvegarde de l'environnement, M. Lubbers a également présidé *Globus*, l'Institut pour la mondialisation et le développement, installé à Tilburg, et assuré la présidence internationale du Fonds mondial pour la nature (WWF). Aussitôt après avoir pris ses fonctions, le Haut Commissaire a lancé une opération de redéfinition des

priorités et de restructuration, appelée Actions 1-2-3. Depuis, l'Organisation s'attache à hiérarchiser l'emploi des ressources disponibles selon une vision clairement définie de la manière dont elle entend s'acquitter de son mandat. En outre le processus « HCR 2004 », mis en œuvre sous la direction du Haut Commissaire, étudie les méthodes qui permettraient de renforcer le rôle du HCR en tant qu'institution multilatérale.

Le Comité exécutif

L'organe directeur du HCR – le Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire (Comex) – a été créé en 1958 à la requête de l'Assemblée générale. Il a pour tâches principales d'approuver les programmes d'assistance du Haut Commissaire, de conseiller le Haut Commissaire dans l'exercice de ses fonctions (en particulier sur les questions de protection) et de superviser les finances et la gestion de l'Organisation. Les 61 membres du Comité exécutif – qui sont tous des gouvernements figurant sur la liste jointe en annexe au présent document – se réunissent en session plénière une fois par an (au mois d'octobre, à Genève). Pour maintenir tout au long de l'année un dialogue avec le HCR sur la protection, la gestion et les finances, le Comité per-

manent du Comité exécutif se réunit tous les trois ou quatre mois à Genève. Le HCR fait annuellement rapport à l'Assemblée générale par l'intermédiaire de l'ECOSOC.

L'appartenance au système des Nations Unies

Le HCR a été créé par une résolution de l'Assemblée générale et fait partie d'un réseau plus vaste de fonds, de programmes, d'institutions spécialisées et de commissions des Nations Unies. Le HCR travaille essentiellement avec le DPA, le DPKO, l'OCHA, l'OHCHR, l'OIM, l'OIT, l'OMS, le PNUD, le PAM et l'UNICEF. Parallèlement, l'Organisation coopère étroitement avec le FMI, la Banque mondiale et les institutions apparentées, notamment pour aider les réfugiés qui ont regagné leur pays d'origine à reconstruire leur vie et leur communauté.

Le travail avec les partenaires

Dans le monde complexe d'aujourd'hui, assurer une protection internationale et une assistance humanitaire aux réfugiés et aux personnes qui relèvent de la compétence de l'organisation requière une coopération



Suisse : l'organe directeur du HCR, le Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire (Comex), réuni à Genève en octobre 2002. S. Hopper / HCR

avec de nombreux acteurs nationaux et internationaux. Pour s'acquitter efficacement de sa mission, le HCR doit entretenir de bonnes relations de travail avec les gouvernements, les organisations non gouvernementales (ONG) nationales et internationales, les autres institutions des Nations Unies, ainsi que les organisations régionales ou intergouvernementales.

Les gouvernements coopèrent avec le HCR en accordant l'asile aux réfugiés et en les autorisant à séjourner sur leur territoire. De nombreux gouvernements aident également les réfugiés à s'installer à titre permanent dans leur pays, en facilitant leur naturalisation, en leur procurant des terres, en les autorisant à travailler ou en leur prodiguant une assistance financière. Le HCR reçoit 20 millions de dollars E.-U. du budget ordinaire des Nations Unies mais son financement est assuré en majorité par des gouvernements, bien que les contributions du secteur privé sont en progression.

Les ONG sont des partenaires indispensables à l'action quotidienne du HCR. En 2003, le HCR poursuivra ses efforts pour étendre l'accès et la participation des ONG à l'ensemble des activités de l'Organisation. Le processus du Partenariat en Action (PARinAC), amorcé en 1994, qui consiste à entretenir un dialogue permanent avec les ONG, a permis de définir des mécanismes de coopération et de cerner les domaines où les partenariats existants pouvaient être renforcés, notamment avec les ONG nationales, et en particulier dans les régions où il n'existait pas de tradition solidement ancrée d'intervention non-gouvernementale. Le partenariat avec les ONG bénéficiera d'un appui technique et financier, l'accent étant mis sur le renforcement du soutien aux ONG nationales. Sur le terrain, l'Organisation continuera de favoriser une participation plus stratégique des ONG (sans se limiter à ses partenaires d'exécution) à différentes activités opérationnelles, telles que l'analyse des besoins, la planification des programmes ou le suivi et l'évaluation des projets, ainsi qu'aux activités de formation et de réponse aux situations d'urgence. Parallèlement, la participation des ONG à la protection des réfugiés, par le biais de la formation « Reach Out » et des consultations préalables à la réunion du Comité exécutif, sera encouragée. En 2002, le HCR a coopéré avec 694 ONG partenaires d'exécution, dont 393 ONG nationales.

Tout en nouant des partenariats bilatéraux avec différentes organisations internationales et régionales, le HCR participe activement à toute une série de mécanismes de coordination et de décision, dans lesquels interviennent à la fois des acteurs humanitaires et des acteurs du développement. Au nombre de ces mécanismes, citons le Comité permanent interorganisations (CPI), qui assure la prise de décisions interorganisations

dans les situations d'urgence complexes par l'intermédiaire de 16 agences chefs de file et consortiums d'ONG, le Conseil des chefs de secrétariat (CCS), précédemment Comité administratif de coordination (CAC), qui réunit les responsables exécutifs des organisations du système des Nations Unies – dont les fonds et les programmes des Nations Unies – ainsi que des organisations spécialisées, telles que l'Organisation mondiale du commerce et les institutions de Bretton Woods. Plusieurs bureaux extérieurs participent aux Processus d'appels consolidés (PAC), ainsi qu'aux Évaluations communes de pays et au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (CCA/UNDAF). Le personnel du HCR est également encouragé à participer très activement au système du Représentant et Coordonnateur humanitaire des Nations Unies. En février 2002, le HCR avait conclu des accords mondiaux avec plus de 50 organisations internationales. Le mémorandum d'accord conclu avec le Programme alimentaire mondial, initialement signé en 1997, a été revu en juillet 2002 ; il servira à faciliter la distribution de vivres aux réfugiés à travers le monde, ainsi que les prestations associées à cette assistance alimentaire.

Dans le souci de remédier durablement aux problèmes des réfugiés et des rapatriés en Afrique, le Haut Commissaire a veillé à ce que les réfugiés et les déplacés soient inclus dans le plan de redressement économique du continent, élaboré dans le cadre du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Le partenariat appelle les gouvernements, les organisations humanitaires d'aide au développement et les ONG à s'engager pour aider à combler l'écart, considérable, entre l'assistance d'urgence et les besoins des réfugiés et des rapatriés en matière de développement à plus long terme. Ces efforts conjoints devraient contribuer à renforcer l'autonomie des réfugiés dans les pays d'asile et faciliter leur réintégration après leur rapatriement. En ce qui concerne le retour des réfugiés, le Haut Commissaire a proposé le plan dit des « 4 R » – Rapatriement, Réintégration, Réhabilitation et Reconstruction –, qui sera mis en œuvre par le HCR en collaboration avec des organisations comme la Banque mondiale et le PNUD. Pour ce qui est des situations d'exil prolongé, le Haut Commissaire a défendu le concept du développement par le biais de l'intégration sur place (DLI), en vertu duquel les réfugiés ne seraient plus traités comme des personnes à charge pesant sur la collectivité, mais considérés comme des agents du développement par les pays d'accueil et la communauté internationale. Toutes ces questions ont été débattues lors d'une discussion de groupe sur les solutions durables dans le cadre du NEPAD, organisée lors de la réunion du Comité exécutif en octobre 2002 ; il a été recommandé à cette occasion de poursuivre les efforts dans cette direction en 2003.