

Identification des besoins et financement des programmes

Le processus de planification

Les objectifs stratégiques globaux énoncés par le Haut Commissaire servent de cadre à la planification et à la budgétisation des programmes du HCR. Les bureaux régionaux transposent ces objectifs en priorités régionales pour les opérations qui relèvent de leur compétence, puis ces priorités sont redéfinies au niveau des pays, en tenant compte des résultats des évaluations des besoins globaux.

Les évaluations participatives des besoins constituent désormais la norme dans la planification et l'exécution des opérations du HCR. Durant le cycle de planification, chaque bureau collabore étroitement avec toutes les parties impliquées, notamment avec les représentants des personnes déplacées et ceux des communautés d'accueil, les donateurs, les ONG, les institutions des Nations Unies et les homologues gouvernementaux. Le processus de planification interorganisations permet également à la communauté internationale de maximiser l'impact des ressources disponibles et d'éviter la répétition inutile des efforts. En outre, le HCR a lancé en 2008 une initiative relative à l'évaluation des besoins globaux (voir encadré) afin de se doter de moyens plus solides pour identifier les besoins des déplacés, des demandeurs d'asile, des rapatriés et des apatrides.

Le HCR est tout à fait conscient de ne prendre en charge qu'une partie des besoins des personnes déplacées au travers de ses programmes. Même par rapport aux besoins des réfugiés auxquels le HCR entend venir en aide, les programmes ne satisfont qu'aux normes minimales établies par la communauté internationale en matière de protection et d'assistance. Les efforts du HCR doivent donc être considérés dans un contexte plus large englobant tous les besoins d'une région ou d'un pays donné, ainsi que les contributions d'autres acteurs.

Procédure d'appels consolidés

Dans les situations d'urgence complexes, les institutions des Nations Unies et les autres membres du Comité permanent interinstitutions doivent coordonner leurs efforts afin d'élaborer, sous la direction du Coordonnateur de l'action humanitaire, un plan d'action cohérent. Ceci permet aux différentes organisations de planifier, de coordonner, d'exécuter et de suivre conjointement leurs interventions d'urgence et de solliciter ensemble des fonds. En 2009, le HCR continuera à renforcer, sur le terrain, sa capacité en matière de coopération interorganisations et

d'accès aux fonds provenant des mécanismes communs de financement des opérations humanitaires.

La procédure d'appels consolidés repose sur une étroite coopération entre les gouvernements hôtes, les donateurs, les ONG, le mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, l'Organisation internationale pour les migrations et les institutions des Nations Unies. Le Coordonnateur de l'action humanitaire est responsable de la préparation du document présentant les appels communs, qui est lancé à l'échelle mondiale à la fin de chaque année.

En 2009, 15 appels consolidés sont prévus. Le HCR participera à 12 de ces appels, destinés à l'Afrique occidentale, à l'Iraq, au Kenya, au Népal, à la République centrafricaine, à la République démocratique du Congo, à l'Ouganda, à la Somalie, au Soudan, à Sri Lanka, au Tchad et au Zimbabwe. En revanche, le Haut Commissariat ne prendra pas part aux appels consolidés pour le Tadjikistan, le territoire palestinien occupé et le Timor-Leste. Le HCR participera également à tout nouvel appel interorganisations lancé durant l'année et ayant une incidence sur des personnes relevant de sa compétence.

Aperçu des besoins pour 2009

Le HCR est passé à un cycle biennal de budgétisation et de programmation lors de l'exercice 2008-2009. Les budgets présentés dans cette publication sont issus de la révision des budgets établis pour le volet « 2009 » du premier Appel biennal du HCR.

Pour le Budget-programme 2008-2009, les responsables des opérations sur le terrain et les partenaires du HCR ont réalisé des évaluations des besoins au début de l'année 2007. Cependant, au début de l'année 2008, la situation avait changé sur le terrain. L'importante dépréciation du dollar américain par rapport à la plupart des autres devises a donné lieu à une situation où les taux budgétaires fixés en mars 2007 pour d'autres devises que le dollar américain ne correspondaient plus aux taux en vigueur sur le marché. En juin 2008, le Comité permanent a approuvé une augmentation du Budget-programme 2008, afin de compenser une partie des pertes de change et de permettre au HCR de faire face à de nouvelles priorités. En octobre 2008, le Comité exécutif a donné, pour les mêmes raisons, son accord à une augmentation du budget 2009. Le programme approuvé offre la meilleure adéquation possible entre les ressources et les activités de l'Organisation et ses objectifs stratégiques globaux.

L'évaluation des besoins globaux

L'initiative d'évaluation des besoins globaux, lancée sous forme de projet pilote en 2008-2009, doit être mise en œuvre à l'échelle mondiale en 2010-2011. L'initiative met en place un cadre général qui permet de faire un point très complet sur la situation des réfugiés et des autres personnes relevant de la compétence du HCR dans le monde, en définissant clairement les besoins des bénéficiaires, ainsi que le coût de leur prise en charge. Elle procure un nouveau modèle, apte à guider la planification, la prise de décisions et l'action.

Dans le cadre du projet pilote mené en 2008-2009, les bureaux extérieurs ont été invités, en mars 2008, à estimer les sommes requises pour répondre à l'ensemble des besoins de chaque population relevant de la compétence du HCR. Les résultats ont mis en évidence une réalité qui donne à réfléchir : le HCR n'a sollicité que la moitié environ des fonds nécessaires pour satisfaire les besoins des populations relevant de sa compétence.

Une évaluation plus complète des besoins réalisée dans huit pays pilotes - le Cameroun, l'Équateur, la Géorgie, la République-Unie de Tanzanie, le Rwanda, la Thaïlande, le Yémen et la Zambie - a montré, de manière alarmante, qu'un tiers des besoins non pris en charge portaient sur des secteurs tout à fait essentiels, comme les vivres, l'eau, la santé, l'assainissement et l'éducation (ces huit pays sont décrits dans les chapitres correspondants du présent Appel). Le HCR mène déjà des activités dans ces secteurs, mais pas dans les proportions requises. Le Haut Commissariat sollicite donc des fonds supplémentaires - 63,5 millions de dollars E.-U. - pour combler les lacunes dans ces pays pilotes en 2009. Comme le HCR continue d'accorder la priorité absolue au financement intégral de son Budget-programme annuel, les besoins supplémentaires mis en évidence par l'initiative ne

seront pris en charge que dans la mesure où les fonds additionnels correspondants sont disponibles.

Par le passé, les bureaux extérieurs réalisaient régulièrement des évaluations des besoins avec leurs partenaires et les personnes relevant de la compétence du HCR. Des budgets détaillés étaient établis en fonction du montant escompté des ressources et d'estimations sur les sommes supplémentaires nécessaires pour combler les lacunes. Cependant, ces estimations financières n'étaient pas réalisées selon des critères homogènes, manquaient de clarté et étaient bien souvent influencées par les contraintes qui allaient, de l'avis des bureaux, guider l'allocation des ressources.

L'initiative sur l'évaluation des besoins globaux redresse la situation en améliorant très sensiblement la qualité des évaluations réalisées par le HCR. En effet, elle fait appel à la méthodologie rigoureuse du Projet de renforcement des capacités de protection, qui prévoit une analyse complète des insuffisances en matière de protection, des conséquences de ces insuffisances et des solutions pour y remédier. Au travers d'un processus de concertation, tous les intervenants sont ensuite impliqués dans l'élaboration d'un plan d'action, assorti d'interventions concrètes et de budgets fermes, pour remédier à ces insuffisances.

L'initiative fournira une architecture générale permettant au HCR d'explicitier tous les besoins des personnes relevant de sa compétence, notamment pour les projets en cours dans les secteurs de la santé, de l'eau et de l'assainissement, ainsi que dans les situations de déplacement prolongées. De manière déterminante, elle servira à appuyer et à souligner les efforts de plaidoyer du Haut Commissariat en faveur des personnes qu'il est mandaté pour protéger.

Besoins globaux dans les pays pilotes

Pays	Besoins totaux en 2009	Contributions d'autres acteurs	Besoins non couverts	Proposition du HCR pour les besoins non couverts	Budget annuel du HCR, comprenant l'évaluation des besoins globaux
Cameroun	18 914 087	3 900 000	6 769 520	3 000 000	11 244 567
Équateur	13 554 325	2 998 677	3 722 184	3 722 184	10 555 648
Géorgie	125 000 000	80 480 000	39 443 144	28 800 000	33 876 856
Rwanda	14 711 761	2 670 506	5 036 221	3 384 708	10 389 742
Thaïlande	80 375 177	50 180 582	16 763 675	4 500 000	17 930 920
Tanzanie	61 227 645	34 453 150	5 410 655	5 200 000	26 563 840
Yémen	24 471 354	2 250 000	13 290 999	10 000 000	18 930 355
Zambie	16 075 473	2 588 748	4 912 718	4 912 718	13 486 725
Total	354 329 822	179 521 663	95 349 116	63 519 610	142 978 653

La nouvelle structure budgétaire du HCR

En mars 2008, le Comité exécutif a approuvé la nouvelle structure budgétaire proposée pour l'Organisation. L'objet de ce remaniement est d'offrir une vue complète de la vaste gamme d'interventions menées par le Haut Commissariat. La nouvelle structure budgétaire est intégrée au nouveau logiciel de gestion axée sur les résultats, *Focus*, sous la forme d'un cadre de résultats standard qui décrit, de manière homogène et exhaustive, comment l'Organisation et ses partenaires apportent une protection et des solutions durables aux populations relevant de la compétence du HCR. Dans la nouvelle structure, les besoins financiers sont exposés en fonction des quatre grandes catégories de populations relevant de la compétence du Haut Commissariat : réfugiés, apatrides, déplacés internes et rapatriés.

Au-dessous de ces quatre grandes composantes, la structure budgétaire se décompose en un cadre de résultats. Celui-ci présente les besoins financiers du HCR en fonction des différents types de programmes exécutés et des domaines sur lesquels ces programmes ont un impact, appelés « groupes de droits ». Chaque groupe de droits se décompose ensuite en une série d'objectifs, à leur tour assortis de résultats spécifiques.

Au premier trimestre 2009, tous les bureaux extérieurs et services du Siège utiliseront *Focus* pour préparer et soumettre des plans d'opérations axés sur les résultats, portant sur l'exercice biennal 2010-2011. La mise en œuvre intégrale débutera au

1^{er} janvier 2010, sur la base des plans et budgets approuvés en 2009.

L'un des éléments clés de ce passage à un mode de gestion et de budgétisation axé sur les résultats, qui intéresse l'ensemble de l'Organisation, est l'interface avec le MSRP - le système de gestion des finances, des ressources humaines et de la chaîne d'approvisionnement du HCR. Le MSRP fait actuellement l'objet d'une reconfiguration qui lui permettra de recevoir des données prévisionnelles, des budgets indicatifs et des propositions de dotation en effectifs provenant de *Focus*.

Sur le terrain, le personnel utilisera *Focus* pour rendre compte de son appréciation de la situation des populations relevant de la compétence du HCR, fondée sur une évaluation complète de leurs besoins globaux. L'étape suivante consistera à présenter une intervention hiérarchisée, indiquant des buts et des résultats escomptés. À l'aide de *Focus*, les équipes pourront utiliser les plans d'opérations intégrés à ce cadre comme point de départ pour l'exécution, la coordination, le suivi et l'établissement de rapports.

Pour exploiter au mieux la puissante fonction d'analyse de *Focus* et la rendre largement accessible aux gestionnaires, le HCR élabore une application de veille stratégique globale, *Global Focus*. Le Haut Commissariat prépare également un outil qui permettra aux donateurs d'accéder directement aux rapports, *Donor Focus*.

Exemple de vue globale dans la nouvelle structure budgétaire : besoins financiers pour 2009 par type de population et par groupe de droits (dollars E.-U.)

