

RAPPORT SUR L'INTEGRATION DES CRITERES D'AGE, DE GENRE ET DE DIVERSITE¹

I. OBJECTIFS

1. Entre 2001 et 2003, le HCR a conduit trois évaluations sur la mise en œuvre de ses politiques de protection concernant les femmes et les enfants ainsi que ses fonctions relatives aux services communautaires². Les résultats illustrent la nécessité d'une participation renforcée de la part des femmes et des enfants déplacés dans les programmes et les décisions les affectant ; une analyse systématique de la situation de protection avec les partenaires ; et une coordination renforcée entre les personnels chargés de la protection, du programme et des services communautaires ; ainsi qu'une plus grande obligation redditionnelle de la part des cadres supérieurs en matière d'application des politiques dans ces domaines. Suite à ces conclusions, le HCR a mis en place la stratégie d'intégration des critères d'âge, de genre et de diversité (AGDM) pour protéger et autonomiser les groupes privés de leurs droits. Cette stratégie encourage la participation active des femmes, des filles, des garçons et des hommes de tous âges et de tous milieux, sur la base d'une approche basée sur les droits et la communauté, dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques, programmes, opérations et activités du HCR en leur faveur.

2. Ce document s'ouvre sur une brève description de l'objectif global et des composantes clés de la stratégie AGDM. Il fournit ensuite une mise à jour sur l'application de cette stratégie ainsi qu'une évaluation des réalisations à ce jour. Sur la base de cette analyse, la troisième partie du document identifie six domaines où une attention plus approfondie est requise. Enfin, ce document esquisse les plans du HCR concernant la suite à donner sur l'ensemble de ces questions. Cette partie du document décrit également le plan visant à garantir la poursuite de la mise en œuvre et l'intégration de cette stratégie dans l'ensemble des activités de l'organisation.

¹ Une page d'information sur l'intégration des critères d'âge, de genre et de diversité contenant un résumé des activités de 2004 à 2007 ainsi que des exemples de bonnes pratiques des bureaux extérieurs sera distribuée à la 42^e réunion du Comité permanent.

² Voir : *UNHCR Policy on Refugee Women and Guidelines on their Protection : An Assessment of 10 years*, Commission des femmes pour les femmes et les enfants réfugiés, Mai 2002 ; *Meeting the Rights and Needs of Refugee Children*, Valid International, Oxford, Royaume-Uni, Mai 2002 ; *The Community Services Function in UNHCR*, CASA, Montréal, Canada, mars 2003.

II. STRATEGIE AGDM : OBJECTIFS GLOBAUX ET COMPOSANTES CLES

3. Les objectifs globaux de la stratégie AGDM consistent à garantir l'égalité entre les genres et la jouissance par les personnes prises en charge de leurs droits, indépendamment de leur âge, genre ou milieu. La stratégie implique :

- la promotion d'une approche d'équipe multifonctionnelle (MFT) sous l'égide du responsable de chaque bureau du HCR afin de réunir les compétences et l'expérience des fonctionnaires et des partenaires pour renforcer l'efficacité du HCR dans l'accomplissement de son mandat ;
- la conduite d'évaluations participatives régulières avec les personnes prises en charge pour analyser les risques qu'ils courent en matière de protection, leurs préoccupations, leurs priorités, leurs capacités, les solutions proposées et l'évaluation des résultats en partenariat avec eux ;
- le placement des populations prises en charge au cœur de la planification des opérations en veillant à ce que les conclusions des évaluations participatives soient analysées sous l'angle de la stratégie AGDM afin qu'elles constituent la base des stratégies de protection et de la programmation des solutions ;
- l'identification d'actions ciblées à conduire pour remédier aux inégalités et encourager l'autonomisation et la protection des groupes victimes de discrimination, en particulier les femmes et les filles vulnérables ;
- l'intégration des critères d'âge, de genre et de diversité dans l'ensemble des activités telles que l'élaboration de la politique générale, les manuels et les principes directeurs, la création de capacités et la formation ainsi que dans la conception et la fourniture d'une assistance de programme et l'échange de leçons apprises ; et
- la responsabilisation du personnel en la matière ainsi que des mesures ciblées par le biais d'un cadre d'obligation redditionnelle en matière d'AGDM.

III. REALISATIONS A CE JOUR

4. En 2004, 14 pays ont testé la méthodologie consistant à mettre sur pied des équipes multifonctionnelles, à conduire des évaluations participatives, à analyser les conclusions et à élaborer des plans de travail. A la fin de 2007, plus de 100 opérations par pays avaient achevé ces travaux et, à l'exception d'une seule³, avaient appliqué cette stratégie dans l'ensemble de leurs activités. Plus de 1 300 membres d'équipes multifonctionnelles ont participé à des ateliers et presque 100 animateurs ont été formés.

5. La stratégie AGDM est prise en compte dans les objectifs stratégiques globaux du HCR⁴. Elle a également été insérée dans un certain nombre de principes directeurs et instructions clés en matière d'opérations. Par exemple, la version révisée des normes et indicateurs du HCR fait désormais sienne un nombre croissant d'indicateurs ventilés par sexe, âge et diversité. Le Manuel du HCR sur la programmation a également été révisé pour tenir compte de l'approche AGDM et fondée sur la collectivité. Par ailleurs, les plans d'opérations doivent faire état des

³ Pour des raisons de sécurité, la mise en œuvre a été différée au Pakistan.

⁴ L'objectif stratégique global 7 se concentre particulièrement sur la garantie d'une prise en compte de l'âge, du genre et de la diversité dans les opérations.

conclusions des évaluations participatives et une matrice a été mise au point pour faciliter les examens systématiques au Siège de la mise en œuvre de la stratégie AGDM dans les plans d'opérations par pays.

6. Un examen de ces plans pour 2006 et 2007 a révélé que la plupart d'entre eux reflétaient les conclusions des évaluations participatives et les liaient aux objectifs des opérations. Des mesures ciblées sont nécessaires pour faire face aux risques recensés en matière de protection. Il convient de noter tout particulièrement l'amélioration du niveau d'activité pour la prévention et la réponse à la violence sexuelle et sexiste.

7. A l'issue d'une phase expérimentale, le cadre correspondant d'obligation redditionnelle concernant la stratégie AGDM a été lancé dans le monde en mai 2007⁵. Le taux de réalisation a été très élevé, 94 pour cent des représentants de pays participant et 100 pour cent des personnels responsables au Siège s'étant conformés au cadre d'obligation redditionnelle. La première analyse globale de ce cadre devrait fournir une base de calcul pour les progrès accomplis par les cadres du HCR dans le respect des normes de pratiques minimales permettant d'enregistrer des résultats équitables pour l'ensemble des personnes prises en charge.

8. Les activités de mise en œuvre de la stratégie AGDM touchant à leur fin, un processus consultatif composé de parties prenantes internes et externes a été lancé en 2007 pour évaluer les progrès et envisager l'avenir (voir section VI) Les résultats de ce processus ont révélé que l'intégration des évaluations participatives en tant que caractéristique systématique dans l'ensemble des opérations avait permis d'apporter des changements importants au niveau de la protection et de la planification de programmes. Dans certains cas, la mise en œuvre de la stratégie AGDM a permis de cibler à nouveau l'attention sur les populations prises en charge alors que dans d'autres, elle a permis de mieux comprendre les besoins spécifiques de différents groupes. Les consultations avec les personnes concernées ont souligné le fait que tous ne jouissaient pas d'un accès égal aux services essentiels. Il a été généralement admis que le processus avait renforcé les partenariats en réunissant les parties intéressées autour d'un projet commun, améliorant donc par là la mise en œuvre des politiques prioritaires.

V. DEFIS

9. Nonobstant les progrès importants accomplis à ce jour, un certain nombre de problèmes restent à surmonter. Les consultations avec les parties prenantes ainsi que l'analyse du premier aperçu global des progrès des mesures prises pour rendre compte de l'intégration des critères AGDM ont souligné l'existence de problèmes dans six domaines principaux tels que décrits ci-dessous.

A. Attitudes, encadrement et obligation redditionnelle

10. Les consultations ont confirmé l'existence d'un grand nombre de fonctionnaires engagés, adoptant une approche juste. Toutefois, la culture de l'Organisation et les comportements du personnel sont en constante mutation. Les fonctionnaires doivent également mieux comprendre l'importance de traiter les personnes prises en charge comme des ayants droit plutôt que comme

⁵ A l'exception de certains pays mettant l'accent sur le plaidoyer (en Europe, Amérique du Nord et Asie). Un train d'actions séparé a été ultérieurement mis au point et expérimenté dans certains pays en 2007, aux fins de mise en œuvre en 2008.

des bénéficiaires passifs de l'aide. Cet aspect est tout particulièrement important lorsque la complexité des problèmes de protection, la rareté de l'assistance ou les contraintes en matière de ressources humaines, font peser de sérieuses menaces.

11. Les partenaires et les fonctionnaires ont demandé davantage de transparence avec les personnes prises en charge moyennant une rétro-information régulière sur le suivi des conclusions en matière d'évaluation participative, y compris l'échange d'informations concernant le mandat, le rôle et les politiques du Haut Commissariat. Les mécanismes visant à assurer l'obligation de rendre des comptes aux personnes prises en charge, tels que les boîtes à suggestions anonymes proposées à la communauté ou d'autres voies, doivent également être développés.

12. Avec l'approche d'équipes multifonctionnelles, indispensable à l'intégration des critères d'âge, de genre et de diversité, de nombreux représentants, chefs de bureau et gestionnaires doivent offrir un encadrement plus dynamique de façon systématique. Bon nombre d'entre eux ont délégué la responsabilité de coordonner les équipes multifonctionnelles aux fonctionnaires chargés des services communautaires qui n'ont pas nécessairement les moyens de garantir la participation pleine et entière des autres fonctionnaires exerçant des fonctions de protection, de programme ou autres ou de fournir l'encadrement nécessaire à cette fin. En conséquence, certaines équipes auraient été dissoutes en raison d'un manque d'orientation. La viabilité de l'approche AGDM dépendra donc de l'encadrement et du suivi en matière d'obligation redditionnelle dans les bureaux régionaux et nationaux.

13. Le cadre d'obligation redditionnelle en matière d'AGDM a été accueilli comme une première étape dans la bonne direction par tous ceux qui ont participé aux consultations des parties prenantes de 2007 mais il a été considéré insuffisant pour régler la question relative à l'encadrement. Les gestionnaires ont été invités à s'engager directement et régulièrement dans les évaluations participatives conformément au cadre d'obligation redditionnelle. Le personnel du HCR, en particulier, escompte des cadres supérieurs qu'ils montrent l'exemple afin d'assurer la mise en œuvre de l'AGDM, notamment par le biais d'équipes multifonctionnelles efficaces.

B. Coordination et partenariat

14. Un impact plus tangible est constaté lorsque les partenaires travaillent au sein d'équipes multifonctionnelles. Toutefois, les partenaires se sont déclarés préoccupés de ne pas avoir toujours été considérés comme des partenaires sur un pied d'égalité avec les membres de l'équipe. En outre, certains ont souligné le fait que le HCR pourrait bénéficier des expériences des partenaires dont bon nombre ont les compétences et les instruments pour appuyer cette approche. De même, la participation du personnel régional et du Bureau aux activités des équipes multifonctionnelles dans les pays a grandement facilité le suivi et l'appui au niveau du Siège au moment d'élaborer les plans d'opérations régionaux et par pays et de procéder à l'allocation annuelle des ressources.

15. Les gouvernements demandent qu'il soit fait davantage usage de la stratégie AGDM dans les activités interinstitutionnelles, particulièrement dans le contexte de l'approche modulaire face au déplacement intérieur. Comme l'a indiqué une étude de la Commission des femmes⁶, il

⁶ *Gender and Child Protection Policies : Where do UNHCR's Partners Stand*, étude de la Commission des femmes pour les enfants et les femmes réfugiés, juillet 2006.

convient de mieux prendre conscience de la stratégie AGDM, de partager les expériences, de mieux coordonner avec les institutions sœurs et les ONG partenaires pour harmoniser les démarches dans des domaines tels que les principes directeurs/outils du CPI et le processus d'appels consolidés du CPI et le processus d'appels consolidés des Nations Unies (CAP).

C. Mesures ciblées pour l'autonomisation

16. Si la stratégie AGDM a permis l'identification et l'analyse des lacunes de protection qui ont une incidence sur différents groupes de personnes prises en charge, elle a été beaucoup moins utilisée dans l'élaboration d'interventions ciblées pour remédier aux déficiences à plus long terme. En conséquence, les plans d'opérations par pays n'ont pas toujours permis des mesures ciblées pour remédier aux déficiences et appuyer l'autonomisation des personnes. Les fonctionnaires ont demandé davantage d'orientations sur la façon de formuler ces mesures ciblées pour remédier aux déficiences et permettre aux personnes prises en charge de revendiquer et d'exercer leurs droits. Il faut augmenter l'appui technique, notamment dans l'élaboration de stratégies visant à se doter des moyens d'existence corrects, l'autonomisation des femmes, la meilleure intégration des personnes âgées, une approche systématique concernant les personnes souffrant de handicap, la création d'environnements propices à la fréquentation scolaire et des systèmes adéquats de protection infantile⁷ ainsi que des systèmes de gestion des cas individuels.

D. Intégration de l'AGDM dans les activités du HCR

17. Comme le mentionne le paragraphe 5 ci-dessus, la stratégie AGDM fait partie des objectifs stratégiques globaux de l'Organisation. Les évaluations participatives régulières et les analyses sur les critères d'âge, de genre et de diversité servent de base pour l'établissement de priorités au plan des pays, des régions et dans le monde entier. Toutefois, en 2007, seulement 45 pour cent des budgets et des plans de pays ont totalement intégré les conclusions des évaluations participatives si l'on en croit l'analyse du cadre d'obligation redditionnelle. De nouveaux instruments ont été mis au point pour appuyer cette intégration, tels que le cadre d'analyse des déficiences de protection et le système de gestion basée sur les résultats. Le logiciel Focus qui appuie le cadre basé sur les résultats, a intégré les objectifs et les réalisations qui faciliteront l'AGDM et la planification appropriée ainsi que l'étude des budgets. Tout en veillant à ce que l'AGDM soit considérée comme partie intégrante de la gestion des opérations du HCR, les composantes de l'AGDM, particulièrement l'utilisation des évaluations participatives, devrait être intégrées de façon systématique dans les accords subsidiaires conclus avec les partenaires.

18. La promotion de l'AGDM par les bureaux régionaux est considérée, en la matière, comme un élément clé. Le rôle actif des responsables géographiques, des conseillers juridiques principaux et des représentants régionaux ainsi que leurs équipes est jugé essentiel. Il est recommandé aux bureaux et au personnel de terrain d'assurer le suivi des conclusions des évaluations participatives et de tenir compte, dans les plans d'opérations par pays, des résultats et de l'impact eu égard à l'AGDM.

⁷ L'analyse des évaluations participatives de 2005 et 2006 a souligné ces domaines et en particulier le fait que les personnes prises en charge jugeaient systématiquement prioritaires les moyens d'existence et l'éducation.

E. Création de capacités au niveau de l'Organisation

19. Le défi le plus difficile à relever pour le personnel est de gérer les attentes des personnes prises en charge lorsque l'on entreprend les évaluations participatives, particulièrement compte tenu des ressources limitées. L'un des domaines où le personnel et ses partenaires ont besoin d'appui concerne l'identification des capacités et des ressources communautaires qui existent déjà ainsi que l'examen de la façon dont la communauté peut se gérer, afin d'appuyer les stratégies de protection et de solutions durables. Les fonctionnaires ont souvent fait part de leurs frustrations devant l'échec de leur action. Il convient de poursuivre la formation dans la gestion des attentes et la facilitation des évaluations participatives, d'améliorer l'analyse des critères d'âge, de genre et de diversité, et d'être plus clair sur l'approche basée sur les droits et la communauté, y compris la mobilisation de la communauté et les stratégies de proximité.

F. Normes d'assistance non négociables

20. La pénurie de ressources financières pour assurer le suivi des évaluations participatives a été présentée comme la principale préoccupation par toutes les parties concernées. Les coupures budgétaires ont souvent été vues comme ayant un impact disproportionné sur des domaines vitaux comme la protection des femmes, des enfants et des personnes ayant des besoins spécifiques, les exposant à toute une série de risques. La situation est encore aggravée par l'accès extrêmement limité aux possibilités de moyens d'existence et d'éducation en général, particulièrement pour les jeunes, ce qui les expose davantage à des problèmes tels que l'exploitation sexuelle. Pour répondre à ces problèmes, il est proposé d'adopter un système en vertu duquel des activités pourraient être qualifiées de non négociables afin que les bureaux soient responsables de les financer en premier lieu. Les bureaux choisissant de ne pas le faire devraient justifier leur décision.

VI. PROCHAINES ETAPES

21. En réponse aux conclusions susmentionnées, le HCR a élaboré un plan d'ACTION (Attitudes, encadrement et obligation de rendre des comptes ; Coordination et partenariat ; mesures ciblées (*Targeted*) d'autonomisation ; Intégration de l'AGDM dans les activités du HCR ; création de capacités d'Organisation ; et Normes d'assistances non négociables) sur trois ans. Ce plan s'appuie sur la stratégie AGDM et le cadre d'obligation redditionnelle et comprend des activités concrètes dans six domaines thématiques identifiés lors du processus de consultations comme nécessitant une attention spécifique au cours de la phase de mise en œuvre. Le plan se concentre essentiellement sur les activités au Siège (Divisions et Bureaux) mais devrait en dernière analyse couvrir les bureaux régionaux pour garantir une démarche cohérente dans tous les services d'élaboration de la politique générale et d'appui au terrain. En particulier, il s'attelle à la situation qui a prévalu depuis le lancement de la stratégie AGDM en vertu de laquelle la Section chargée du développement communautaire, de la parité et des enfants (CDGECS) dans la Division des services de la protection internationale assume la responsabilité primordiale, avec l'appui des Bureaux et d'autres divisions, du suivi et de la réalisation de la stratégie AGDM. Le plan d'ACTION s'efforce de mettre en place un système en vertu duquel ces responsabilités, particulièrement celles d'offrir un appui aux opérations de terrain, sont assumées dans l'ensemble de l'Organisation de façon cohérente. Les conclusions et les recommandations d'une évaluation de la stratégie AGDM qui doit avoir lieu en 2008 seront intégrées dans le plan d'ACTION pour renforcer les efforts congruents et concertés concernant la mise en œuvre de l'AGDM et son suivi.