



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/AC.96/847
7 août 1995

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMITE EXECUTIF DU PROGRAMME
DU HAUT COMMISSAIRE

Quarante-sixième session

SUIVI DE L'EVALUATION DES ACTIVITES DU HCR PAR LE COMITE DU PROGRAMME ET DE LA COORDINATION (CPC) RAPPORT FINAL

I. INTRODUCTION

1. On se souviendra qu'un rapport du Secrétaire général intitulé "Evaluation approfondie du Programme relatif à l'assistance et à la protection internationales accordées aux réfugiés : Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés" (E/AC.51/1993/2) et le rapport du Comité du programme et de la coordination (CPC) sur la question (A/48/16 (Part. I)), ont été présentés au Comité exécutif à sa quarante-quatrième session.

2. Comme l'a demandé le Comité exécutif (A/AC.96/821, par. 22 b) et c)), le Haut Commissaire a tenu le Sous-Comité chargé des questions administratives et financières (SCAF) (EC/1994/SC.2/CRP.3) et le Sous-Comité plénier sur la protection internationale (SCIP) (EC/1994/SCP/CRP.4) informés des progrès accomplis dans l'application des recommandations. En outre, les observations faites par le Comité exécutif en réponse aux deux rapports intérimaires susmentionnés ont été portées par le Haut Commissaire à l'attention des divisions et des bureaux régionaux concernés dans un mémorandum daté du 30 mai 1994. Le Haut Commissaire s'étant engagé devant le Comité exécutif à "créer au sein de l'institution une culture valorisant la compétence, l'efficacité et la responsabilité" (voir déclaration d'ouverture prononcée à la quarante-quatrième session du Comité exécutif, le 4 octobre 1993 (A/AC.96/821, Annexe)), le HCR a continué de donner suite aux recommandations contenues dans l'Evaluation approfondie. Le présent rapport donne un aperçu des efforts déployés dans ce sens.

3. Le présent rapport s'articule autour de deux grands thèmes :
- i) recommandations concernant principalement la protection internationale; et
 - ii) recommandations relatives au programme, à l'administration et aux finances.

II. PROTECTION INTERNATIONALE

4. Les éléments de l'Evaluation approfondie qui se rapportent principalement à la protection internationale figurent dans les recommandations 1, 2, 3, 8, 18 et 19. Un rapport sur les dispositions prises par le HCR au sujet des questions soulevées dans ces recommandations (EC/1994/SCP/CRP.4) a été présenté au Sous-Comité plénier sur la protection internationale à sa réunion des 18 et 19 mai 1994. Les observations ci-après sur ces recommandations font le point sur les activités de suivi du HCR.

A. Personnes déplacées à l'intérieur de leur pays

5. La recommandation 1 porte sur le problème complexe des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays.

Recommandation 1, Déplacements de population non régis par des instruments internationaux : En cas de déplacements de population non régis par des instruments internationaux, le HCR doit jouer auprès des organisations engagées dans les opérations de secours et d'assistance un rôle consultatif pour les questions de protection. En pareil cas, lorsqu'une aide suffisante n'est pas dispensée rapidement par une autre organisation internationale, le HCR doit demander l'autorisation requise pour assurer la protection et l'assistance nécessaires (E/AC.51/1993/2, par. 12).

6. L'actuelle position de principe du HCR vis-à-vis du problème des personnes déplacées dans leur propre pays est exposée dans la Conclusion sur les personnes déplacées à l'intérieur du territoire adoptée par le Comité exécutif à sa quarante-cinquième session en 1994 (A/AC.96/839, par. 20) et dans la résolution 49/169 (1994) de l'Assemblée générale. Dans cette résolution, l'Assemblée a :

appelé la communauté internationale à répondre de manière mieux concertée aux besoins des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et a, conformément à sa résolution 48/116, renouvelé son appui au Haut Commissaire qui, à la demande expresse du Secrétaire général ou des principaux organes compétents de l'Organisation des Nations Unies et avec l'accord de l'Etat intéressé, s'efforce, en tenant compte de la complémentarité des mandats et des responsabilités des autres organismes compétents, de fournir aide et protection humanitaires aux personnes ainsi déplacées, et a souligné que l'action en faveur des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ne doit pas affaiblir l'institution de l'asile, qui englobe le droit de chercher et de trouver asile dans un autre pays contre la persécution;

Un mémorandum intérieur/aux bureaux extérieurs (IOM/33/93-FOM/33/93) daté du 28 avril 1993 émanant du Haut Commissaire et portant sur Le rôle du HCR vis-à-vis des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays non seulement confirme cette récente déclaration de principe, mais contient un certain nombre de directives opérationnelles; ce mémorandum et la résolution 48/116 (1993) de l'Assemblée constituent toujours le cadre général dans lequel s'inscrit l'action du Haut Commissaire en faveur des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays.

7. Le problème des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays continue d'être examiné par un certain nombre d'instances à savoir le Comité permanent interorganisations présidé par le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires, la Commission des droits de l'homme et le Comité exécutif du HCR. Le numéro double (printemps/été 1995) de la publication du HCR "Refugee Survey Quarterly" (vol. 14, Nos 1 et 2) a été consacré aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays; il contenait les derniers documents disponibles, au moment de sa parution, sur le problème des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et les mesures prises par la communauté internationale pour y faire face.

B. Alerte rapide

8. La recommandation 2 de l'Evaluation approfondie axée sur le rôle du HCR consiste à appeler l'attention sur les risques de déplacements de population.

Recommandation 2, Rôle catalyseur du HCR sur le plan politique :

En coopération avec les autorités politiques de l'Organisation des Nations Unies et le Coordonnateur des secours d'urgence, le HCR devrait informer les organes intergouvernementaux compétents des situations qui risquent de donner lieu à des déplacements de population (E/AC.51/1993/2, par. 14).

9. Cette recommandation a trait à la fois au rôle du HCR en ce qui concerne les processus politiques de nature à empêcher les déplacements de population et à la question de l'alerte rapide. Celle-ci est abordée d'une manière plus détaillée dans la recommandation 8 de l'Evaluation approfondie qui traite de certains aspects de la contribution du HCR à la mise en place d'un mécanisme d'alerte rapide à l'échelle du système des Nations Unies.

Recommandation 8, Centre de liaison du HCR pour l'alerte rapide : Le HCR doit établir un centre de liaison chargé exclusivement de recherches sur les questions relatives à l'alerte rapide, dont la mise au point d'indicateurs des déplacements imminents de populations, qui aurait accès à toutes les informations dont dispose le HCR. Le Centre de liaison doit mettre au point des directives destinées au personnel du HCR concernant le rassemblement des informations pertinentes et l'établissement de rapports à leur sujet. Il doit coordonner ses activités avec les centres de liaison d'autres départements et organismes de l'ONU dans le cadre de l'armature proposée par le Comité organisationnel du CAC. Dans ce contexte, le HCR participera activement, aux côtés des autres organisations intéressées du système des Nations Unies, aux mécanismes consultatifs récemment institués concernant l'alerte rapide et les courants d'informations sur les mouvements massifs de population,

sous l'égide du Département des affaires humanitaires (E/AC.51/1993/2, par. 26).

10. A l'instar d'autres organismes, le HCR met actuellement en place des bases de données dans les domaines qui sont de son ressort. Le Centre de documentation sur les réfugiés (CDR), créé il y a une dizaine d'années, fait office d'organe de collecte d'informations du HCR. Il met à la disposition des utilisateurs une vaste collection de documents pertinents sur les réfugiés, de données juridiques et de renseignements sur les pays d'origine. Le Centre est doté de 14 bases de données regroupées sous l'appellation REFWORLD qui contiennent les rapports par pays et la documentation de l'ONU en version intégrale, des données sur la jurisprudence, les instruments, les lois et les médias ainsi qu'un thésaurus accessible en ligne. Parmi les bases de données du HCR, celles qui contiennent des informations sur les pays sont particulièrement utiles lorsqu'il s'agit de mettre en place une capacité d'alerte rapide. L'essentiel de l'information que détient le HCR sur les pays figure dans les bases de données REFINFO et REFLIT. Le Département des affaires humanitaires (DAH) se sert de cette information, qui est à présent disponible sur Internet, pour mettre en place son système d'alerte rapide dans le domaine humanitaire (HEWS). En outre, le HCR participe activement aux discussions sur ReliefNet, une autre base de données interinstitutions. Le chef du Centre de documentation sur les réfugiés est le Coordonnateur du HCR pour les questions concernant l'alerte rapide.

C. Droits de l'homme

11. La recommandation 3 met l'accent sur les violations des droits de l'homme en tant que facteur à l'origine de nombreux départs forcés et sur la nécessité d'établir des liens plus étroits entre le HCR et les initiatives et les mécanismes du système des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme. Le texte de la recommandation est le suivant :

Recommandation 3, Réfugiés et droits de l'homme : Le HCR et le Centre pour les droits de l'homme devraient mettre en place des mécanismes communs pour faire en sorte que a) les exodes et exils prolongés provoqués par des violations des droits de l'homme soient portés à l'attention de la Commission des droits de l'homme et que des mesures appropriées soient proposées à cet organe; et que b) les services consultatifs et la coopération technique visant à améliorer l'application des pactes et accords internationaux relatifs aux droits de l'homme, y compris les mécanismes de surveillance et d'établissement de rapports, s'occupent comme il convient des droits de l'homme des réfugiés et demandeurs d'asile (E/AC.51/1993/2, par. 15).

12. La collaboration aux initiatives du système des Nations Unies et avec ses mécanismes dans le domaine des droits de l'homme est un aspect de plus en plus important des activités de protection internationale du HCR, notamment des efforts qu'il consacre à la prévention et à la recherche de solutions. Dans sa déclaration devant la Commission des droits de l'homme à sa cinquante et unième session (Genève, 7 février 1995), le Haut Commissaire a mis en évidence la relation étroite qui existe entre les violations des droits de l'homme et les causes à l'origine des mouvements de réfugiés. Elle a noté que les actions menées par le HCR en faveur des réfugiés, des rapatriés et, de plus en plus,

des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays contribuaient aussi à la promotion des droits de l'homme. En février 1995, la Commission des droits de l'homme a adopté la résolution 1995/88 intitulée "Droits de l'homme et exodes massifs" dans laquelle elle a, entre autres, invité tous les mécanismes des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme à rechercher des informations sur les problèmes qui engendrent des exodes massifs ou qui empêchent le rapatriement librement consenti des populations et à faire figurer ces renseignements dans leurs rapports. Elle a d'autre part prié le Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme de prêter attention aux situations qui provoquent ou risquent de provoquer des exodes massifs, et de remédier efficacement à de telles situations, au moyen de mécanismes de planification préalable et de réaction aux situations d'urgence.

13. Le HCR continue d'oeuvrer au renforcement de sa coopération avec les organes des Nations Unies qui s'occupent des droits de l'homme. Il a notamment étroitement collaboré avec le Rapporteur spécial sur la violence contre les femmes, ce qui a permis à ce dernier de dresser un vaste tableau de la situation des femmes réfugiées dans son premier rapport à la Commission des droits de l'homme. Fort de l'expérience qu'il a acquise dans le cadre de ses efforts pour intégrer dans ses programmes des lignes directrices différenciées selon le sexe, le HCR aide activement le Centre pour les droits de l'homme dans ses travaux consacrés aux aspects des droits de l'homme spécifiques aux femmes.

D. Promotion du droit des réfugiés

14. Compte tenu de la responsabilité qui incombe au Haut Commissariat, en vertu de son mandat, de renforcer et de développer le cadre juridique régissant le statut et les droits des réfugiés, l'évaluation approfondie a aussi porté sur la question de l'intégration des activités de promotion du droit des réfugiés dans les programmes par pays du HCR.

Recommandation 18, Le droit des réfugiés au niveau des pays :

Des activités de promotion du droit des réfugiés devraient être incluses dans les programmes de pays du HCR et faire partie des fonctions des administrateurs des bureaux extérieurs chargés de la protection (E/AC.51/1993/2, par. 38).

15. Les activités de promotion du HCR dans le domaine de la protection internationale visent à améliorer la connaissance et la compréhension des problèmes des réfugiés et à favoriser l'application effective des normes juridiques internationales relatives aux réfugiés, aux rapatriés et aux autres personnes relevant de la compétence du HCR, notamment en incorporant ces normes dans la législation et les procédures administratives nationales. Pour atteindre ces objectifs, le Haut Commissariat organise des cours sur le droit des réfugiés et la protection des réfugiés à l'intention des agents des Etats, des partenaires d'exécution et autres organisations non gouvernementales (ONG) dans toutes les régions du monde. L'intervention du HCR dans de nouveaux types de situations a donné lieu non seulement à une augmentation du nombre des activités de formation organisées conjointement avec des organismes régionaux, d'autres organisations internationales et des partenaires non gouvernementaux, mais aussi à une diversification de cette formation qui englobe à présent le droit international humanitaire et le droit relatif aux droits de l'homme.

16. Les activités en question sont des tâches régulières qui font partie intégrante du mandat de la plupart des bureaux extérieurs du HCR dans le domaine de la protection internationale. Dans certains cas, les activités de promotion sont financées par prélèvement sur les ressources allouées aux programmes par pays; dans d'autres, elles sont imputées sur un budget du Siège. Les délégués du HCR et les fonctionnaires chargés de la protection en poste dans les bureaux extérieurs ont été encouragés à intégrer les activités prévues de promotion du droit des réfugiés dans leurs programmes de pays afin d'assurer la cohérence et la continuité requises dans tous les aspects des opérations du HCR. Le Haut Commissariat s'emploie à mettre progressivement en place un réseau de coordonnateurs régionaux pour les questions relatives au droit des réfugiés (promotion et formation), dans certains bureaux extérieurs, dans le cadre de ses activités de promotion.

17. A ce propos, l'Evaluation approfondie a mis l'accent, dans la recommandation 19, sur l'importance d'une collaboration avec les établissements universitaires :

Recommandation 19, Collaboration avec des établissements universitaires :

Le HCR devrait désigner un centre de liaison ou un directeur chargé de faciliter la collaboration avec les universités et les instituts de recherche en vue d'intensifier la promotion du droit des réfugiés et la diffusion des normes fondamentales de protection des réfugiés.

Un inventaire mondial des universités, instituts de recherche et autres organisations qui s'occupent des questions intéressant les réfugiés devrait être réalisé, éventuellement par un centre universitaire en collaboration avec le HCR (E/AC.51/1993/2, par. 39).

18. Dans le cadre d'un projet achevé récemment auquel a participé la School of Oriental and African Studies (école des études orientales et africaines) de l'Université de Londres (Royaume-Uni), le HCR a mis en place un réseau pilote de 20 établissements d'enseignement supérieur en Afrique et en Asie et appuie les efforts de ces établissements pour promouvoir ou développer l'enseignement et la recherche connexe sur le droit des réfugiés et/ou d'autres aspects des études relatives aux réfugiés, tels que les relations internationales, l'anthropologie, la sociologie et le développement. En outre, au cours des derniers mois de 1994, avec l'appui financier de la Fondation Ford, le HCR a chargé des consultants de réaliser une étude sur les besoins et les stratégies du Haut Commissariat en matière de recherche et de faire des propositions sur les moyens d'améliorer la gestion des activités de recherche de l'organisation; ce projet, qui vise à améliorer les moyens de recherche du HCR, s'inscrit dans le cadre des efforts que déploie actuellement le Haut Commissariat pour renforcer sa capacité de décision. Le projet devait en outre permettre d'installer les premiers éléments d'une base de données sur les travaux entrepris par des universités et des instituts de recherche dans les domaines qui intéressent le HCR. En septembre 1994, le Haut Commissariat a reçu les résultats de l'étude. Les services consultatifs fournis ont également permis de mettre en place, au Centre de documentation sur les réfugiés, une base de données préliminaire sur les personnes à consulter pour des recherches. Cette base de données est axée sur six domaines d'étude ou disciplines : études sur les réfugiés; études sur les migrations; droits de l'homme; droit international; relations internationales et sociologie politique.

19. Dans le cadre d'une initiative connexe, le Haut Commissariat a créé, au sein du Bureau exécutif, le 13 octobre 1994, le poste de Directeur de la politique générale et des opérations. Le titulaire du poste a, entre autres, pour fonctions de superviser l'élaboration au sein du HCR de politiques à long terme et les activités de recherche connexe.

III. QUESTIONS RELATIVES AUX PROGRAMMES, A L'ADMINISTRATION ET AUX FINANCES

20. Les autres recommandations de l'Evaluation approfondie portent sur la coopération interinstitutions, les programmes, les partenaires d'exécution, le financement, l'information, le personnel et la formation. Le Haut Commissaire a présenté un rapport (EC/1994/SC.2/CRP.3) sur la suite donnée à ces recommandations, à la réunion du SCAF, le 9 mars 1994.

A. Approches régionales

21. L'utilité de la recherche de solutions aux problèmes des réfugiés dans le cadre d'une action régionale fait l'objet de la recommandation 4 de l'Evaluation approfondie, dont le texte est le suivant :

Recommandation 4, Action régionale en vue de trouver des solutions durables : Le HCR devrait encourager tous les pays concernés à étudier des approches régionales afin de trouver des solutions durables aux problèmes qui provoquent les exodes et perpétuent l'exil des réfugiés. Ces approches reposeront normalement sur une partie ou l'ensemble des éléments suivants : un mécanisme juridique consistant en des commissions tripartites; des plans contenant l'engagement de respecter les principes de base du droit des réfugiés et de l'assistance humanitaire; une collaboration étroite entre le HCR, le PNUD et d'autres organismes de développement, dans le cadre d'une unité d'appui conjointe; la décharge du HCR, à terme, de toute responsabilité opérationnelle (E/AC.51/1993/2, par. 16).

22. Le Comité exécutif est tout acquis à une approche régionale des problèmes des réfugiés, y compris pour la recherche de solutions durables à ces problèmes. Il suffit à cet égard de rappeler la Conclusion générale sur la protection internationale adoptée à la quarante-quatrième session du Comité exécutif (1993), dans laquelle ce dernier :

a reconnu l'importance de traiter de la prévention, de la protection et des solutions sur une base régionale globale, et encourage le Haut Commissaire à consulter les Etats, le Département des Nations Unies chargé des affaires humanitaires, le Programme des Nations Unies pour le développement, l'Organisation internationale pour les migrations et d'autres organisations internationales et organes régionaux compétents sur l'éventualité de mesures et d'initiatives supplémentaires, dans certaines régions confrontées à des problèmes complexes de mouvements forcés de population et à tenir le Sous-Comité plénier sur la protection internationale et le Sous-Comité chargé des questions administratives et financières dûment informés, en tant que de besoin [A/AC.96/821, par. 19 n)].

A sa quarante-cinquième session (1994), le Comité exécutif a de nouveau invité la communauté internationale à continuer d'appuyer les efforts du Haut Commissaire pour promouvoir des approches globales et régionales des problèmes des réfugiés [A/AC.96/839, par. 19, aa)].

23. La question des approches régionales globales des problèmes des réfugiés a été, d'autre part, examinée d'une manière approfondie par le Sous-Comité plénier sur la protection internationale à sa vingt-quatrième réunion les 18 et 19 mai 1994 (EC/1994/SCP/CRP.3). Parmi les exemples d'approches globales examinés figuraient : la Conférence internationale sur les réfugiés d'Amérique centrale (CIREFCA); le Plan d'action global pour les réfugiés indochinois, ainsi que les cas du Cambodge, de l'ex-Yougoslavie et du Mozambique. Au cours de 1994, le HCR a engagé un processus visant à définir une approche globale des problèmes des réfugiés, des rapatriés, des personnes déplacées et des migrants dans la Communauté d'Etats indépendants (CEI) et les Etats voisins concernés. Ce processus devrait déboucher au premier trimestre de 1996 sur une conférence qui établirait un programme d'action pour la région. Son objectif principal est de fournir à la communauté internationale et aux pays touchés en particulier une instance où reconnaître, analyser et examiner les problèmes que posent les mouvements massifs et désordonnés de population dans la CEI et les régions voisines dans un cadre humanitaire et apolitique. Jusqu'à présent, six réunions du Groupe directeur informel constitué par les gouvernements et les organisations internationales concernés et une réunion du Groupe d'experts se sont tenues à Genève; en outre, des consultations régionales et sous-régionales ont eu lieu en Ukraine, au Bélarus, en République de Moldova, au Kirghizistan, pour les cinq Républiques d'Asie centrale, et en Géorgie pour la Transcaucasie.

24. La question plus concrète de la coopération entre le HCR et les organismes de développement en vue d'établir une approche plus globale des problèmes des réfugiés, en particulier pour la recherche de solutions durables notamment par le rapatriement librement consenti, a fait l'objet de discussions lors de deux réunions récentes du SCAF. Ce dernier a examiné, le 17 mai 1994, un document intitulé Activités dans les pays d'origine : réintégration et solution durable aux problèmes des réfugiés (EC/1994/SC.2/CRP.12). Le même sujet a été abordé d'une manière plus générale à la réunion qu'a tenue le SCAF le 24 juin 1994 lorsque la question de la coopération interinstitutions a été examinée (EC/1994/SC.2/CRP.21).

25. L'évaluation des vastes opérations mentionnées au paragraphe 23 ci-dessus a permis d'aborder un certain nombre de questions soulevées dans les recommandations de l'Evaluation approfondie. Le HCR a déjà fait le bilan de la CIREFCA, ainsi que des opérations au Cambodge et dans l'ex-Yougoslavie; il évalue actuellement l'opération lancée au Mozambique. Tout récemment, en mai 1995, le PNUD et le HCR ont procédé à un examen conjoint de la CIREFCA dont les résultats figurent dans un document intitulé "CIREFCA: An Opportunity and Challenge for Inter-Agency Cooperation". Ce document passe en revue un certain nombre de sujets touchant la coopération interinstitutions, par exemple la question de la mise en place d'un groupe d'appui commun pour l'exécution d'un programme global. A propos des suggestions tendant à décharger le HCR des activités opérationnelles, on a fait observer ce qui suit :

Une démarche séquentielle, selon laquelle un organisme serait responsable d'une première phase et l'autre de la suite des opérations comporte un risque d'inefficacité et de confusion des mandats et des responsabilités. La véritable complémentarité réside non pas dans une répartition des responsabilités dans le temps mais dans le partage de tâches différentes. L'expérience acquise dans le cadre de la CIREFCA et d'autres opérations a montré qu'une conception linéaire du passage progressif des secours au développement n'est pas acceptable.

B. Coopération interinstitutions

26. L'importante question de la coopération interinstitutions est abordée dans une autre recommandation.

Recommandation 5, Arrangements de coopération pour l'assistance aux réfugiés : Il faut continuer à préciser les domaines de spécialisation et la complémentarité des organismes du système des Nations Unies et de l'OIM pour mettre en place les arrangements de coopération comme celui qui a été conclu entre le HCR et le PAM. Des arrangements de coopération devraient entrer en vigueur dès que possible avec l'UNICEF (approvisionnement en eau, assainissement), l'OMS (coordination du secteur sanitaire dans le cadre des grands programmes) et l'OIM (logistique, appui à la réinsertion, information dans le pays d'origine) (E/AC.51/1993/2, par. 18).

27. En novembre 1993, le HCR a terminé une évaluation approfondie de l'état des relations de coopération existant avec divers organismes des Nations Unies. Cette étude a été présentée au SCAF le 24 juin 1994 lorsque celui-ci a examiné la question de la coopération interinstitutions (EC/1994/SC.2/CRP.21). Le HCR continue à élaborer des accords en vue d'actions concrètes avec des institutions apparentées. Récemment, un mémorandum d'accord a été signé avec le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP). Des négociations en vue de la signature d'un mémorandum d'accord sont bien engagées avec l'UNICEF. Des entretiens préliminaires ont également eu lieu avec l'OMS aux fins d'actualiser le mémorandum d'accord déjà existant. Des consultations sont régulièrement organisées avec l'OIM sur toute une série de questions opérationnelles.

C. Organisations non gouvernementales

28. Le rôle important des ONG en tant que partenaires d'exécution du HCR fait l'objet d'une autre recommandation.

Recommandation 6, Rôle des ONG : Le répertoire électronique du HCR sur les ONG qui oeuvrent dans le domaine des réfugiés devrait être achevé à titre prioritaire et régulièrement mis à jour. Cette base de données devrait comprendre une évaluation des capacités des ONG et des résultats obtenus par chacune. Le HCR devrait signer des accords avec les ONG qualifiées dans les domaines de l'assistance juridique, des activités de propagande et de la surveillance du respect des droits des réfugiés; ces accords devraient comprendre une définition claire des responsabilités et rôles respectifs (E/AC.51/1993/2, par. 19).

29. Un répertoire électronique a été établi et est régulièrement mis à jour. Il est divisé en cinq parties : Première partie - Liste des ONG par ordre alphabétique avec leur adresse; Deuxième partie - ONG par pays; Troisième partie - Partenaires opérationnels par pays d'exécution (1994); Quatrième partie - Partenaires opérationnels par pays d'origine (1994); Cinquième partie - Partenaires opérationnels par secteur d'activités opérationnelles. Si le HCR s'emploie à établir des relations plus professionnelles avec les ONG, et évalue notamment leurs prestations, il ne pense pas toutefois qu'il soit approprié d'inclure dans la base de données une évaluation de leurs capacités et des résultats obtenus par chacune.

30. Soucieux de consolider son association avec les ONG, le HCR a lancé le processus PARinAC (Partenariat en action HCR-ONG) qui visait à établir un véritable partenariat entre le HCR et les ONG. Une série de six réunions régionales organisées dans le cadre du PARinAC, rassemblant quelque 450 ONG du monde entier, s'est terminée par une conférence mondiale de quatre jours à Oslo (6-9 juin 1994). La Conférence a fait la synthèse des propositions issues des réunions préparatoires régionales dans un plan d'action visant à améliorer la collaboration entre le HCR et les ONG, qu'elle a adopté en même temps que la Déclaration d'Oslo. Un rapport (EC/1995/SC.2/CRP.20) sur les mesures prises pour appliquer la Déclaration et le Plan d'action d'Oslo a été présenté à la réunion du SCAF, le 20 juin 1995.

31. Pour ce qui est de la concrétisation d'accords avec des ONG qualifiées, le HCR fait déjà largement appel à des ONG, en tant que partenaires d'exécution, au titre de toute une série d'accords de standby, notamment pour des activités sectorielles d'intervention urgente (voir recommandation 11 ci-après); le HCR réexamine très régulièrement ces accords, avec des ONG et d'autres institutions.

D. Contrôles des programmes et de l'administration

32. La question de la vérification des programmes et de l'amélioration de leur exécution a fait l'objet d'une recommandation de l'Evaluation approfondie.

Recommandation 7, Renforcement de la vérification des comptes et de la gestion des bureaux extérieurs : La Division de vérification interne des comptes doit être renforcée afin de permettre la vérification de chaque programme de pays du HCR tous les deux ans, ou lors de l'entrée en fonctions d'un nouveau représentant. Le HCR doit créer une équipe multidisciplinaire de spécialistes de la gestion; celle-ci doit visiter les programmes opérationnels afin de faciliter le renforcement des systèmes de gestion en place, de délivrer des avis sur la qualité de la direction et de la gestion des ressources humaines et d'aider le personnel à réaliser les objectifs du programme (E/AC.51/1993/2, par. 21).

33. En consultation avec le Directeur de la Division de l'audit et du contrôle de gestion de l'Organisation des Nations Unies, la section spécialement chargée de la vérification de la gestion interne du HCR a été renforcée par trois nouveaux vérificateurs intérieurs des comptes, ce qui porte à huit le nombre des vérificateurs des comptes chargés de vérifier les

activités du HCR. Ces trois postes ainsi qu'un poste de la catégorie des services généraux sont financés par le HCR. La Division de l'audit et du contrôle de gestion élabore actuellement un plan annuel de vérification des comptes, en consultation avec le HCR.

34. Dans la perspective générale du renforcement de la capacité de gestion du HCR, le Comité exécutif, à sa quarante-cinquième session, a approuvé la création du poste de Directeur des services d'inspection et d'évaluation. Ce service, auquel a été incorporée la Section centrale d'évaluation déjà existante, est devenu opérationnel en mars 1995. Il est composé d'un directeur (D-2), d'un administrateur général (P-5), de trois administrateurs principaux (P-4) et de trois agents des services généraux.

35. Le HCR continue à donner suite aux conclusions du Groupe de travail sur la gestion des programmes et la capacité opérationnelle, créé par le Haut Commissaire en avril 1993. Les activités de suivi sont désormais assurées par un nouveau comité directeur, présidé par le Haut Commissaire adjoint, qui a été établi le 5 octobre 1994.

36. Au sujet de la création d'une équipe de gestion multidisciplinaire, le HCR explore les moyens qui permettraient aux bureaux extérieurs, grâce à diverses formes de décentralisation, de se procurer facilement les services de spécialistes dans les domaines du financement, de l'administration, des ressources humaines, des systèmes d'information et des communications.

E. Préparation et intervention en cas d'urgence

37. Trois recommandations de l'Évaluation approfondie traitent de divers aspects de la préparation et de l'intervention en cas d'urgence (E/AC.51/1993/2, par. 27 à 29).

Recommandation 9, Opération d'urgence : Dans chaque situation d'urgence, il convient de nommer un fonctionnaire d'administration (hors classe), pleinement habilité à engager des ressources, qui sera chargé de fournir un soutien administratif sur le terrain à l'Administrateur chargé de la préparation et de l'intervention en cas d'urgence (E/AC.51/1993/2, par. 28).

Recommandation 10, Financement du système de préparation et d'intervention en cas d'urgence : Le système de préparation et d'intervention en cas d'urgence mis en place en 1992 doit être financé par les gouvernements dans la mesure voulue pour permettre au HCR de réagir comme il convient en cas d'urgence (E/AC.51/1993/2, par. 28).

Recommandation 11, Dispositions relatives aux réserves : Des dispositions relatives aux réserves, semblables à celles prises avec les Conseils norvégiens et danois des réfugiés, doivent être élaborées au niveau régional avec les organisations de secours nationales (E/AC.51/1993/2, par. 29).

38. Le HCR continue de renforcer sa capacité de préparation et de réaction aux situations d'urgence. Le compte rendu le plus récent de ses efforts à cet égard figure dans le rapport du HCR au Conseil économique et social (E/1995/52, par. 42 à 48). L'appui administratif continue à bénéficier d'une attention particulière. La capacité d'appui administratif dont a été dotée la Section de préparation et de réaction aux situations d'urgence du HCR a permis d'inclure dans les équipes d'intervention d'urgence des fonctionnaires formés à tous les aspects de l'administration. En 1994 et pendant le premier trimestre de 1995, les 11 membres du personnel administratif d'urgence ont été déployés dans des opérations pour des périodes correspondant au total à 2 345 jours-personne. Toutefois, en ce qui concerne l'appui administratif, il y a lieu de noter que c'est le délégué ou le chef de mission qui est habilité à engager des fonds, sur autorisation du siège. Il pourrait cependant déléguer ce pouvoir au fonctionnaire chargé de l'administration. De même, dans le cas d'une opération effectuée dans un pays où le HCR n'était pas jusqu'alors présent, le pouvoir d'engager des fonds serait conféré au chef de l'équipe d'intervention d'urgence.

39. Au sujet de la recommandation 10, il est à noter que le HCR dispose d'un fonds d'affectation spéciale destiné à faciliter sa capacité d'intervention en cas d'urgence. Si les contributions à ce fonds sont insuffisantes pour faire face à une situation d'urgence donnée, des prélèvements sont alors effectués sur le Fonds extraordinaire. Les montants prélevés sur le Fonds extraordinaire sont remboursés à la réception des fonds versés en réponse à un appel spécial pour une opération donnée. Les dépenses administratives liées au personnel d'intervention d'urgence du HCR sont imputées sur le programme annuel. Le coût de l'étoffement (et non pas de la reconstitution (des stocks d'urgence)) est financé par imputation sur le Fonds extraordinaire.

40. La question de l'élargissement des accords standby au niveau régional, à des organisations de secours nationales a été examinée. Certaines considérations limitent le nombre d'accords de ce type que le HCR peut conclure : d'une part, le HCR veut éviter de sous-utiliser les dispositifs existants, d'autre part, la mise en place et le maintien de tels dispositifs entraînent des coûts. Après évaluation du rapport coût-efficacité de la mise en place de dispositifs de ce type dans chaque région, il a été décidé de promouvoir la coopération avec les organisations de secours nationales au niveau régional par d'autres moyens, par exemple par la formation et la préparation aux situations d'urgence, au niveau régional du personnel des ONG associées, des partenaires gouvernementaux et du HCR.

F. Formation

41. La série suivante de recommandations (Nos 12 à 17) est axée sur l'importante question de la formation. Depuis sa création, en 1987, le rôle de la Section de la formation (désormais incorporée à la Section du perfectionnement du personnel) du HCR s'est beaucoup développé, et on est donc en train de le redéfinir. En 1992, le Haut Commissaire a constitué une Equipe de travail de la formation chargée d'étudier de quelle manière la formation pourrait plus efficacement aider le HCR à s'acquitter de sa mission dans un environnement international qui change rapidement. Le rapport final de l'Equipe de travail traitait de toutes les questions soulevées dans les recommandations du Comité du programme et de la coordination (CPC), pour

certaines de façon très détaillée. Ce rapport et les recommandations qu'il contient ont été examinés par le Comité supérieur de gestion du HCR, en juin 1993, et approuvés dans leurs grandes lignes. La Division de la gestion des ressources humaines a quant à elle élaboré un plan de travail d'ensemble reprenant la plupart de ces recommandations. Celles-ci ont été incorporées dans la Stratégie en matière de gestion des carrières du HCR, laquelle comprend quatre éléments :

- Définition des qualifications et attitudes (aptitudes) requises pour un poste donné et description des conditions et des compétences normalement exigées;
- Système d'appréciation du comportement professionnel;
- Description des plans de carrière avec indication du type de formation et d'expérience requis; et
- Programme de perfectionnement du personnel tenant compte de la nécessité d'une formation appropriée, aussi bien dans le domaine de la gestion que dans celui des activités spécialisées du HCR.

L'importance de la formation dans le Système de gestion des carrières ressort nettement de ce qui précède.

42. La Section du perfectionnement du personnel de la Division de la gestion des ressources humaines du HCR assure la coordination des activités de formation du personnel. Dans le cadre du projet de Système de gestion des carrières, en particulier pour faciliter le perfectionnement du personnel, les budgets du HCR destinés à la formation seront décentralisés au profit des bureaux extérieurs. De ce fait, la Section du perfectionnement du personnel, qui est chargée de contrôler la qualité de la formation donnée et de fournir un appui en la matière aux bureaux extérieurs, cherche actuellement à développer les possibilités de formation en s'associant avec des universités et avec d'autres organismes et organes des Nations Unies.

43. Les observations formulées ci-après sur certaines recommandations tiennent compte des faits nouveaux précités.

Recommandation 12, Collaboration en matière de formation : Le HCR doit approfondir sa collaboration avec les ONG, y compris les centres universitaires spécialisés dans les problèmes relatifs aux réfugiés, en matière de conception, d'exécution et de financement de ses activités de formation (E/AC.51/1993/2, par. 33).

44. Comme on l'a déjà dit, le HCR a l'intention de systématiquement confier la formation aux bureaux extérieurs. Cette initiative implique nécessairement un élargissement des arrangements de coopération existant dans le domaine de la formation, entre le HCR et d'autres organismes, mais le principal objectif de cette coopération est de mettre à profit l'expérience et les compétences d'autres organisations dans des domaines spécifiques. La Déclaration et le Plan d'action d'Oslo, qui constitue à présent l'élément central du processus PARinAC traitent de la question de la formation dans un certain

nombre des recommandations qui y sont formulées. Un rapport intérimaire sur le suivi du processus PARinAC publié sous la cote EC/1995/SC.2/CRP.20 a été présenté à la réunion du SCAF, le 20 juin 1995.

45. En ce qui concerne la formation du personnel des organisations nationales associées, l'Évaluation approfondie a proposé ce qui suit :

Recommandation 13, Formation des associés nationaux : Le HCR doit soutenir un renforcement de la formation officielle du personnel des organisations nationales associées à ses activités par des partenaires d'exécution possédant une expérience étendue et une compétence suffisante. Ce soutien pourrait être assuré en partie par une formation sur le tas, en partie par l'utilisation de pochettes de documents de formation préparées par le HCR. Un tel développement des activités de formation, complété par la collaboration entre les associés au cours de l'exécution des projets, contribuerait au renforcement de la capacité institutionnelle du pays hôte (E/AC.51/1993/2, par. 33).

46. Au titre du suivi du processus PARinAC, le HCR accorde une grande importance au développement des capacités de ses associés nationaux et s'attache à tenir compte des besoins de ces derniers (gouvernements des pays d'accueil et ONG) lors de l'élaboration des plans annuels de formation par les délégations du HCR. Des fonctionnaires d'institutions partenaires sont fréquemment inclus dans les activités de formation du HCR. Entre janvier 1994 et mars 1995, plus de 2 500 employés d'ONG ont bénéficié d'une formation du HCR dans un grand nombre de domaines. Le recours à des partenaires d'exécution expérimentés pour aider à former le personnel des ONG nationales dans un pays donné est de plus en plus systématique dans le contexte du programme de formation par sexe dans le cadre de la Planification orientée vers la population, outil de planification destiné à améliorer l'orientation et l'exécution des activités d'assistance et de protection du HCR sur le terrain (EC/1995/SC.2/CRP.20, par. 22 et 23).

47. En ce qui concerne les activités de formation au sein du système des Nations Unies, on relève la proposition suivante :

Recommandation 14, Coopération avec les organismes des Nations Unies dans le domaine de la formation : La coopération dans le domaine de la formation entre le HCR et les autres organismes, qu'il s'agisse d'échanges d'informations et d'expériences ou d'activités de formation menées en commun, devrait continuer à se développer officieusement, compte tenu en particulier de l'accroissement de la coopération interinstitutions au niveau opérationnel (E/AC.51/1993/2, par. 34).

48. Le HCR est un membre actif du Sous-Comité de la formation du personnel du Comité consultatif pour les questions administratives (CCQA); il participe aussi aux réunions du Groupe consultatif sur la formation aux activités opérationnelles du Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux activités opérationnelles, à l'occasion desquelles des données d'expérience sont échangées et des initiatives conjointes en matière de formation sont prises d'un commun accord par les chefs des sections de formation de l'ensemble du système des Nations Unies. Le Sous-Groupe du personnel et de la formation du Groupe consultatif mixte des politiques est un

autre organe de coordination auquel participe le HCR. Au nombre des activités de ce sous-groupe figure l'élaboration de pochettes de documents de formation dans des domaines d'intérêt commun.

49. Le HCR prête son concours et participe pleinement aux séminaires organisés au centre de l'OIT à Turin pour des administrateurs hors siège des Nations Unies. Ce programme vise à renforcer la coordination sur le terrain entre les organisations du système des Nations Unies.

50. Dans le cadre de leurs étroites relations de travail à l'occasion des opérations d'assistance alimentaire aux réfugiés, le HCR et le PAM collaborent à diverses initiatives de formation. Le PAM participe au programme de formation du HCR intitulé "Gestion de l'assistance alimentaire et nutritionnelle". Le programme de formation en cours suit les principales dispositions du mémorandum d'accord conclu entre le PAM et le HCR. Un programme de formation commun HCR/PAM est en cours d'élaboration sur la base des programmes de formation organisés de manière indépendante par les deux organismes qui collaborent aussi étroitement à la formation à l'enregistrement (du nombre de bénéficiaires des opérations d'assistance alimentaire).

51. Un autre programme de formation, impliquant une coopération interinstitutions, est celui qui porte sur la sensibilisation aux problèmes de sécurité, élaboré par le HCR en étroite consultation avec le Coordonnateur des Nations Unies pour les mesures de sécurité. Ce programme, testé dans plusieurs bureaux extérieurs avec la participation d'autres organismes des Nations Unies, a donné de bons résultats.

52. Les questions soulevées dans les recommandations 15 à 17 sont au coeur du rapport de l'Equipe de travail du HCR sur la formation et font l'objet de quelques-unes des conclusions les plus ambitieuses de ce rapport.

Recommandation 15, Formation du personnel du HCR : Tous les nouveaux fonctionnaires devraient bénéficier de séances d'initiation et de mise au courant, la priorité étant accordée à ceux qui sont affectés sur le terrain. De même, tous les fonctionnaires prenant de nouvelles fonctions devraient préalablement recevoir une formation appropriée (E/AC.51/1994/2, par. 35).

53. Dans le cadre du Système de gestion des carrières, en particulier en ce qui concerne le perfectionnement du personnel, deux grandes catégories de formation institutionnelle ont été identifiées et instituées : la formation de base et la formation complémentaire. La formation de base correspond à la description de poste et donnera les mêmes qualifications de base aux fonctionnaires chargés des fonctions correspondantes. Cette formation sera assez générale et dispensée à l'ensemble du personnel. Elle portera, entre autres, sur les questions suivantes : programmes, protection, initiation à la gestion, informatique, préparation aux situations d'urgence. La formation complémentaire est une formation spécifique dispensée de manière plus restreinte pour répondre aux besoins précis d'un individu ou d'une opération (par exemple, formation linguistique, initiation à la négociation, aux procédures de sécurité, etc.).

Recommandation 16, Renforcement de la fonction de formation au HCR :

Un comité directeur chargé de mettre au point la politique de formation du HCR et d'en contrôler l'application devrait être créé sous la présidence du Haut Commissaire adjoint (E/AC.51/1993/2, par. 36).

54. Un comité consultatif de formation est en cours de constitution. Il réunira des chefs d'unités du siège ayant d'importantes responsabilités dans le domaine de la formation. Ce comité aura pour mandat de définir une stratégie globale de formation tenant compte des critères de compétence établis dans le cadre du nouveau Système de gestion des carrières. Il formulera des recommandations sur les priorités annuelles de formation, compte tenu des priorités opérationnelles du HCR, et sur les politiques et procédures à suivre et servir de cadre à la coopération entre les unités chargées de la formation. La Section de perfectionnement du personnel assurera les services nécessaires à ce comité.

Recommandation 17, Informations requises pour la gestion et le contrôle de la formation :

Des informations sur les activités de formation indiquant le nombre de personnes qui en bénéficient, la nature de cette formation et l'affiliation et les fonctions des stagiaires, devraient être constamment mises à jour, tant dans les régions qu'au siège, pour permettre d'établir des rapports et d'assurer une bonne gestion. Une évaluation devrait systématiquement être faite à la fin de toutes les activités de formation du HCR et des sondages complémentaires, six mois à un an plus tard (E/AC.51/1993/2, par. 37).

55. La Section du perfectionnement du personnel du HCR est chargée de tenir à jour les statistiques de l'organisation sur la formation. Ce rôle sera encore plus important après la décentralisation de nombreuses activités de formation du HCR. Comme on l'a déjà indiqué, l'un des rôles de cette Section est aussi de contrôler la qualité de la formation, au moyen des évaluations suggérées. Par ailleurs, on compte que les renseignements obtenus grâce au nouveau Système d'appréciation du comportement professionnel individuel et les plans de perfectionnement seront très utiles pour détecter les lacunes dans les domaines de la formation et de l'exploitation des compétences et pour évaluer l'efficacité des activités déjà entreprises.

G. Information

56. Les recommandations et les observations du HCR y relatives ci-après ont trait aux activités d'information du HCR. La première de ces recommandations porte sur la création d'une unité de distribution.

Recommandation 20, Unité de distribution : Le HCR devrait créer une unité chargée de distribuer et, le cas échéant, de promouvoir tous les produits d'information et toutes les publications, de coordonner les activités des entrepreneurs extérieurs, et de recouvrer le produit des ventes et des dons. Cette unité pourrait être constituée en regroupant les ressources à l'heure actuelle éparpillées entre plusieurs sections. Toute nouvelle activité de fond devrait être financée par des recettes (E/AC.51/1993/2, par. 42).

57. Une unité de distribution entièrement informatisée est à présent en place à la section de l'information du Haut-Commissariat; elle est chargée de la distribution des publications et de la vente des produits d'information. Placée sous la supervision du fonctionnaire chargé de l'administration, l'unité travaille avec des entrepreneurs extérieurs, organise des ventes au siège, gère les ventes sur le terrain et recouvre le produit de ces ventes. Les contributions reçues à la suite d'envois de publications d'information ou de manifestations publiques sont gérées par le fonctionnaire chargé de l'administration. Avec le concours d'autres sections compétentes du Haut Commissariat, un budget spécial a été prévu pour toutes les activités de commercialisation de l'information. Les recettes tirées de la vente de ces produits d'information depuis le 1er janvier 1994 servent à financer de nouvelles activités. En raison du déménagement du siège du HCR dans le nouveau bâtiment de Montbrillant et de la création d'un centre de visiteurs, on réexamine actuellement le rôle de l'Unité de distribution.

58. Pour les relations avec les médias, l'Evaluation approfondie a proposé ce qui suit :

Recommandation 21, Relations avec les médias : Au siège, le HCR devrait alléger la procédure d'autorisation de publier les informations et créer une base de données spéciale, accessible en ligne aux correspondants des médias accrédités, ainsi qu'aux fonctionnaires du HCR qui doivent répondre aux questions des journalistes. Sur le terrain, en l'absence de chargés de l'information et de représentants du HCR, les personnels du HCR devraient être encouragés à jouer un rôle d'information lorsque le besoin s'en fait sentir, en se conformant aux directives générales arrêtées par le siège. Un bref module des cours de formations destinés au personnel du HCR devrait être consacré aux relations avec les médias (E/AC.51/1993/2, par. 46).

59. Des dispositions ont été prises par l'intermédiaire de la Division des relations extérieures pour que soit rapidement autorisée la diffusion de tous les communiqués de presse. Ces dispositions ont considérablement allégé la procédure d'autorisation. Celle-ci a été également facilitée par l'existence de notes d'informations pour la presse qui sont distribuées deux fois par semaine dans toute l'organisation. Ces notes reproduisent les réponses données par le HCR aux questions posées lors des points de presse qui ont lieu deux fois par semaine à l'Office des Nations Unies à Genève.

60. Des fiches d'information électroniques sur les principales opérations du HCR sont à présent disponibles sur le réseau informatique local et accessibles à tous les fonctionnaires au siège et à certains d'entre eux dans les bureaux extérieurs. Le personnel de terrain qui n'est pas encore raccordé au réseau reçoit régulièrement ces fiches par liaison télex. Ces fiches d'information sont aussi disponibles sur Internet.

61. Deux outils de formation à la diffusion d'informations, la publication intitulée "Relations avec les médias" et une vidéo "It's the Press" sont à présent disponibles dans toutes les délégations. Elles donnent des instructions détaillées sur la façon de traiter avec la presse. Ce matériel est distribué aux nouveaux fonctionnaires du HCR auxquels sont également dispensés des cours de formation en la matière. De nouvelles directives

concernant l'information ont été récemment établies (janvier 1995) pour les bureaux extérieurs.

62. En ce qui concerne la question des fonctionnaires chargés de l'information, il a été proposé dans une recommandation connexe ce qui suit :

Recommandation 22, Fonctionnaires chargés de l'information : Le personnel de terrain chargé de l'information devrait travailler sous la supervision du Service de l'information de Genève et appliquer la stratégie de l'information du HCR. Là où il est urgent de mieux sensibiliser le public et là où un effort de collecte de fonds serait rentable, il faudrait affecter des fonctionnaires de l'information de manière à assurer la continuité nécessaire des relations avec les médias (E/AC.51/1993/2, par. 47).

63. Le HCR a mis en place un réseau de fonctionnaires chargés de l'information qui ont tous l'habitude de travailler avec les médias. On compte actuellement environ 30 fonctionnaires de l'information dans 25 bureaux extérieurs. Ces fonctionnaires sont placés sous l'autorité directe des délégués dans chaque pays, mais sont aussi responsables devant le chef du Service de l'information à Genève.

64. Afin de sensibiliser l'opinion aux problèmes des réfugiés et de faire mieux connaître le travail du HCR, le Haut Commissariat a organisé une série de campagnes de sensibilisation. Sur ce point, l'Evaluation recommande ce qui suit :

Recommandation 23, Campagnes de sensibilisation : Les campagnes de sensibilisation du HCR devraient tenir compte des sensibilités locales et être menées en étroite collaboration avec les personnels du HCR recrutés sur place, les comités nationaux ou d'autres organisations locales, le cas échéant (E/AC.51/1993/2, par. 49).

65. Des campagnes de sensibilisation, toutes adaptées aux sensibilités locales, ont été récemment entreprises dans environ 15 pays. L'utilité d'une participation des comités nationaux à ces campagnes a été reconnue. Actuellement, il existe des comités de ce type aux Etats-Unis, en Australie, au Royaume-Uni, en Allemagne et en Espagne.

66. Une dernière recommandation a trait au Département de l'information de l'ONU :

Recommandation 24, Collaboration avec le Département de l'information : La collaboration entre le HCR et le Département de l'information devrait être renforcée. Par exemple, les liaisons électroniques du Département de l'information avec les centres d'information des Nations Unies devraient être systématiquement utilisées pour diffuser le contenu des réunions hebdomadaires d'information du HCR; le HCR devrait préparer des exposés en vue des réunions d'information périodiques des directeurs des centres d'information organisées par le Département de l'information, ce dernier prévenant le HCR suffisamment à l'avance. Il faudrait créer un groupe de travail mixte HCR/Département de l'information qui serait chargé d'étudier de nouvelles modalités de coopération, notamment la possibilité

d'une stratégie commune de l'information HCR/Département de l'information (E/AC.51/1993/2, par. 49).

67. La nomination d'un attaché de liaison formé aux tâches d'information au Bureau de liaison du HCR à New York en novembre 1993 a ouvert de nouvelles possibilités de collaboration avec le Département de l'information. Le Bureau du porte-parole du Secrétaire général et le HCR entretiennent des relations de travail étroites. En outre, la coopération entre le Département de l'information et le HCR a été axée sur la mise au point de matériels d'information sur des thèmes précis (réfugiés, femmes, etc.). Compte tenu de ces relations de travail étroites, la priorité n'a pas été donnée à la partie de la recommandation relative à la création d'un groupe de travail mixte HCR/Département de l'information.

H. Programmes généraux et spéciaux

68. La question de la relation entre les programmes généraux et les programmes spéciaux a été régulièrement réexaminée par le Comité exécutif, tout récemment encore dans le cadre d'une série de consultations informelles sur la structure du budget. Elle a pris une importance accrue dernièrement, en raison du développement des activités au titre des programmes spéciaux et des préoccupations exprimées par le Comité exécutif au sujet du degré actuel de gestion de ces programmes. L'Évaluation approfondie a abouti à la proposition suivante :

Recommandation 25, Activités visées par la Conférence d'annonces de contributions : Pour élargir le champ couvert par les débats du Comité exécutif et par la Conférence d'annonces de contributions, il faudrait que le Sous-Comité chargé des questions administratives et financières révise tous les trois ans la répartition des activités entre les programmes généraux et les programmes spéciaux en fonction des changements d'orientation des stratégies du HCR. Il faudrait classer dans les programmes généraux une proportion plus grande des activités ayant trait au rapatriement librement consenti, en particulier la préparation et la promotion du retour et le retour lui-même (E/AC.51/1993/2, par. 55).

69. La relation entre les programmes généraux et les programmes spéciaux a fait dernièrement l'objet de débats approfondis. A la quarante-cinquième session du Comité exécutif, il a été décidé de passer en revue toute une gamme de questions relatives au budget, à la collecte de fonds, à la transparence et aux méthodes de gestion (voir A/AC.96/839, par. 24). Plus particulièrement, et comme l'indique le rapport du SCAF sur sa réunion du 29 septembre 1994 (A/AC.96/838), certaines délégations s'interrogent depuis un certain temps sur la validité de la distinction entre les programmes généraux et les programmes spéciaux et leur gestion par le Comité exécutif, notamment en ce qui concerne les programmes spéciaux.

70. Tout au long des consultations, il y a eu consensus sur le fait que la structure du budget du HCR devrait permettre de donner la priorité aux activités statutaires de ce dernier; en outre, il a été reconnu que la structure du budget devrait être assez souple pour donner au Haut Commissaire la latitude nécessaire pour répondre efficacement aux besoins. Il a été

également convenu que cette structure devrait être transparente de façon que le Comité exécutif puisse exercer la gestion et le contrôle requis.

71. En théorie, un budget intégré unique et une seule base de ressources permettant d'assurer le financement des activités statutaires, et par conséquent prioritaires, du HCR devrait permettre d'atteindre ces objectifs budgétaires, mais dans la pratique, cela n'a pas été possible en raison de plusieurs facteurs clés liés à la nature des programmes du HCR et de sa base de ressources. C'est ainsi qu'ont été conçus deux types de programmes et donc de budgets : les programmes généraux et les programmes spéciaux. Il a été reconnu que la structure actuelle avait été établie, sous la conduite du Comité exécutif, pour répondre aux objectifs budgétaires susmentionnés dans un contexte qui est en train de changer. Compte tenu des améliorations proposées (voir "Consultations informelles sur les questions budgétaires : projet de conclusion sur la structure et la présentation du budget, la bonne gestion et d'autres questions" (EC/1995/SC.2/CRP.24/Rev.1)) et d'autres changements envisagés, il a été décidé d'un commun accord que la structure actuelle du budget articulée autour des programmes généraux et spéciaux constituait un cadre rationnel pour la présentation des besoins du HCR. Plusieurs délégations, rassurées par les propositions connexes visant à accroître la transparence en matière de présentation du budget et à établir des mécanismes permettant d'améliorer la gestion, se sont ralliées à ce consensus.

72. Les conclusions issues des consultations informelles relatives aux programmes et à leur financement et adoptées par le SCAF à sa réunion du 20 juin 1995, (mais qui doivent encore être approuvées par le Comité exécutif à sa quarante-sixième session) sont les suivantes :

- i) priorité devrait être donnée aux activités statutaires en classant ces dernières dans la plus large mesure possible dans les programmes généraux, conformément aux critères qui ont été précisés, et de l'application desquels le Comité exécutif serait régulièrement informé;
- ii) lorsque ces transferts ne sont pas possibles, une partie au moins des allocations et des fonds de réserve prévus au titre des programmes généraux serait utilisée pour des activités statutaires comme les opérations de rapatriement librement consenti des réfugiés, normalement financées au titre des programmes spéciaux, conformément aux critères révisés;
- iii) le Comité exécutif vérifierait régulièrement le niveau de la Réserve du programme et de l'Allocation pour le rapatriement librement consenti et les critères applicables en la matière; pour fixer le niveau de ces deux réserves, on s'est mis d'accord sur une fourchette, le niveau effectif pour telle ou telle année devant être établi en consultation avec le Comité exécutif.

73. Il a été reconnu que le réexamen de la structure du budget du HCR devait nécessairement être un processus permanent. Le SCAF s'est mis d'accord sur un certain nombre de questions qui méritaient d'être étudiées plus avant.

I. Collecte de fonds

74. Le rapport de l'Evaluation traitait également de l'importante question de la collecte de fonds. Il a été proposé ce qui suit :

Recommandation 26, Stratégies de collecte de fonds de la Division des relations extérieures : Il faudrait réexaminer le rôle des services de la Division des relations extérieures de façon à maximiser leur apport aux activités de collecte de fonds. Il faudrait élaborer et appliquer systématiquement une stratégie faisant intervenir les donateurs, des ONG et des organismes des Nations Unies partenaires, notamment dans l'évaluation des besoins et la rédaction des appels. Il faudrait également allouer des ressources supplémentaires aux activités de collecte de fonds (E/AC.51/1993/2, par. 55).

75. A la fin de 1993, on a procédé à un réexamen complet de la politique du Haut Commissariat en matière de relations extérieures ainsi que du rôle et des responsabilités du Service du financement des programmes et des autres sections de la Division des relations extérieures. Cet exercice avait en partie pour but de promouvoir une meilleure coordination des activités de collecte de fonds en particulier dans le secteur privé. De plus, le Service du financement des programmes du HCR organise à présent régulièrement des sessions de planification stratégique internes dont il assure étroitement le suivi. Cette planification est axée essentiellement sur la stratégie à appliquer pour la collecte de fonds et sur les moyens d'accroître l'appui des donateurs aux programmes en établissant des relations plus étroites avec eux et en développant l'intervention du HCR aussi bien au siège que sur le terrain. Dans le cadre de cette stratégie globale, le Service du financement des programmes établit régulièrement des projections sur les contributions futures probables, ce qui permet au HCR de modifier régulièrement ses méthodes d'approche des donateurs en fonction de ses besoins de ressources.

76. Lors du réexamen de la politique de relations extérieures du HCR, on s'est également penché sur les liens du HCR avec les ONG et le reste des organismes des Nations Unies et sur les moyens de les faire contribuer davantage aussi bien directement qu'indirectement aux opérations du HCR. En outre, le HCR et d'autres organismes des Nations Unies ont étudié avec le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires des questions telles que l'évaluation des besoins ou la préparation d'appels unifiés, lors de situations d'urgence complexes.

77. Des ressources, aussi bien humaines que financières, supplémentaires ont été allouées à la collecte de fonds, en particulier pour l'accès au secteur privé. La question de la collecte de fonds dans le secteur privé, des paramètres de la politique à établir en la matière et des ressources à consacrer à cette activité a été récemment examinée par les organes supérieurs de gestion; des principes directeurs sur la recherche de fonds dans le secteur privé ont été élaborés et publiés. En 1994, quelque 20,6 millions de dollars ont été recueillis lors d'activités de ce type; on compte porter ce montant à

35 millions de dollars au cours des cinq années à venir. En outre, les relations établies en matière de financement avec les pays du golfe Persique et la Commission européenne ont été renforcées.

J. Planification pluriannuelle

78. La planification pluriannuelle sélective a été également une des questions examinées lors de l'Évaluation approfondie. Il a été proposé ce qui suit :

Recommandation 27, Planification pluriannuelle de projets : Il faudrait que le HCR change ses méthodes de programmation pour encourager la planification pluriannuelle afin d'accroître l'appui des donateurs aux programmes à moyen et à long terme. Par exemple, dans les cas où les plans régionaux d'action comprennent des activités à moyen et à long terme comme le Plan d'action global, il faudrait de même planifier sur plusieurs années les projets. Le personnel de terrain devrait recevoir une formation et une aide à cet effet (E/AC.51/1993/2, par. 55).

79. Il a été fait référence plus haut (par. 34) au rapport du Groupe de travail du HCR sur la gestion des programmes et la capacité opérationnelle. Ce qui ressort le plus de ce rapport, c'est l'accent mis sur la nécessité de faire des interventions humanitaires un élément d'une stratégie globale (voir Recommandation 28 ci-dessous). Il y est dit notamment : "Lorsqu'on fait appel au HCR, en sa qualité d'organisation humanitaire, que ce soit dans un pays d'asile ou dans un pays d'origine, il importe que l'assistance demandée soit justifiée par rapport au mandat du HCR et aux politiques et priorités formulées par ce dernier et que cette assistance fasse partie d'une stratégie conçue pour atteindre un objectif déterminé" (2.2). L'assistance fournie de manière stratégique doit aboutir en dernier ressort à une solution durable. Il est reconnu également dans le rapport que "les accords régionaux globaux, la planification pluriannuelle pour parvenir à des solutions et la coopération active anticipée avec un plus large éventail de partenaires, sont les moyens qui devraient conduire - et conduisent effectivement - à la mise au point de solutions véritablement viables et durables" (2.5).

80. Bien que le HCR ait longtemps reconnu l'utilité de la planification pluriannuelle dans certains contextes (voir section 3.3 du chapitre 4 du Manuel du HCR), l'importance nouvelle accordée à la planification stratégique dans le rapport du Groupe de travail sur la gestion des programmes et la capacité opérationnelle fera ressortir encore plus le rôle crucial que des projets pluriannuels pourraient jouer dans la réalisation de certains objectifs du programme.

K. Besoins de services administratifs et dépenses d'administration

81. On se souviendra que comme indiqué dans le statut du HCR "aucune dépense, en dehors des dépenses administratives motivées par le fonctionnement du Haut Commissariat, ne sera imputée sur le budget de l'Organisation des Nations Unies" (art. 20). Il en découle que théoriquement, la question des dépenses administratives du HCR a des incidences importantes sur la part du budget ordinaire de l'ONU affectée au HCR. La Recommandation 28 de

l'Evaluation approfondie a trait à la question des besoins de services administratifs et des dépenses d'administration.

Recommandation 28, Analyse de l'accroissement des besoins de services administratifs et élaboration d'un projet de financement des dépenses d'administration : A l'occasion du classement des activités et de la classification des postes, le HCR devrait entreprendre en consultation avec le Département de l'administration et de la gestion une étude de ses besoins de services administratifs faisant apparaître la façon dont ses besoins ont augmenté depuis quatre ans à la suite du développement des activités internationales de protection et d'assistance et indiquant les besoins de caractère récurrent. Il faudrait ensuite traduire les besoins identifiés dans l'étude en postes et/ou en frais généraux d'administration. L'étude et ses conclusions devraient être présentées au Secrétaire général par l'intermédiaire du Comité exécutif du HCR et du Conseil économique et social afin qu'elles puissent recevoir toute l'attention nécessaire (E/AC.51/1993/2, par. 55).

82. A ce jour, après de longues consultations à la fois avec le CCQAB et le SCAF, le HCR a mis au point une méthodologie pour la classification de ses postes (EC/1993/SC.2/CRP.25). Ceux-ci seront divisés en deux grandes catégories, à savoir les postes afférents à l'exécution du Programme et les postes afférents aux activités d'appui au programme et administration.

83. Les postes de la deuxième catégorie ont été définis par le HCR comme suit :

Les activités d'appui au programme et administration (et les postes y afférents) sont les activités dont l'objectif est d'appuyer le "Programme" du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. L'appui aux activités de programme s'effectue principalement par la fourniture de services communs tels que les finances, le personnel, les systèmes d'information, les télécommunications et les services généraux ainsi que par le biais d'autres activités telles que l'évaluation, l'administration, la formation, etc.

84. Avec l'application de la définition de ces deux catégories de postes à ses tableaux d'effectifs, le HCR sera mieux à même d'indiquer non seulement le nombre de postes afférents à ses activités d'appui au programme et administration mais aussi le montant de ses dépenses de personnel et de ses dépenses non liées au personnel.

85. Ces nouveaux tableaux d'effectifs ainsi que les tableaux connexes relatifs aux dépenses de personnel et aux dépenses non liées au personnel faisaient partie de la documentation présentée à la quarante-cinquième session du Comité exécutif. Le HCR étudie actuellement, avec la Division de la planification des programmes et du budget, les incidences que les dépenses administratives du HCR pourraient avoir sur la part des crédits inscrits au budget ordinaire qui lui est allouée.

86. Il y a lieu de rappeler, à cet égard, la résolution 48/228 de l'Assemblée générale :

Prie le Secrétaire général et le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés d'examiner les arrangements existants en ce qui concerne le financement du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés au moyen de crédits inscrits au budget ordinaire et de fonds extrabudgétaires, en tenant pleinement compte de la multiplication des tâches confiées au Haut Commissariat depuis 1989 et, le cas échéant, de lui présenter des propositions à sa quarante-neuvième session par l'intermédiaire des organes intergouvernementaux appropriés (par. 60).

L. Planification stratégique

87. La Recommandation relative à la planification stratégique (No 29) est essentiellement axée sur le programme, ainsi qu'il ressort des paragraphes d'introduction et des références dans le texte même de la Recommandation au plan à moyen terme pour la période 1992-1997. La Recommandation se lit comme suit :

Recommandation 29, Planification stratégique : Il faudrait créer, au HCR, un petit groupe chargé de faire au Haut Commissaire et au Comité supérieur de gestion des recommandations sur la planification stratégique. Le Sous-Comité chargé des questions administratives et financières devrait être informé avant la fin de 1993 des décisions prises au sujet de la planification stratégique des activités du HCR. Ces décisions devraient également se traduire par des réaménagements ultérieurs du plan à moyen terme pour la période 1992-1997 (E/AC.51/1993/2, par. 56).

88. Pour assurer la planification stratégique au sein du Haut Commissariat, le Haut Commissaire a choisi de créer de temps en temps de petits groupes de travail qui seraient chargés d'étudier des questions spécifiques et de présenter un rapport et des recommandations dans des délais fixés à l'avance. Deux groupes de travail de ce type ont été récemment constitués par le Haut Commissaire : un Groupe de travail sur la protection internationale qui a présenté son rapport en 1992 et un Groupe de travail sur la gestion des programmes et la capacité opérationnelle créé en avril 1993, dont le rapport a été publié en juillet 1993. Les deux Sous-Comités du Comité exécutif ont été informés des conclusions de ces rapports.

89. Le 13 octobre 1994, dans un effort pour améliorer la planification stratégique au HCR, le Haut Commissaire a créé le poste de Directeur de la politique générale et des opérations. Le rôle du Directeur, qui fait partie du Cabinet, consiste à aider le Haut Commissaire et le Haut Commissaire adjoint à formuler les politiques du HCR, à élaborer et mettre au point des stratégies pour faciliter la tâche du Haut Commissaire dans l'accomplissement de son mandat et à surveiller l'application de ces stratégies par les organes compétents du HCR.

90. Dans un autre contexte, mais en liaison également avec la nécessité pour le Haut Commissariat d'avoir des avis éclairés et objectifs sur les questions de politique et de stratégie, le Haut Commissaire a créé un Groupe consultatif

informel composé de 12 experts éminents. Ce groupe a tenu sa première réunion du 31 mars au 1er avril 1995. Sa création s'inscrivait dans le cadre des efforts pour envisager les mouvements de population dans une optique plus globale, replacer le problème des réfugiés dans le cadre des questions plus vastes de la paix, des droits de l'homme et du développement économique et faire mieux comprendre les tendances et les politiques en matière d'action humanitaire et de mouvements de populations. Le Groupe devrait permettre au Haut Commissaire d'avoir une vision globale des tendances internationales, ainsi que des causes et des zones potentielles de conflit, conflits qui pourraient entraîner des déplacements de populations ou sont d'une importance critique dans la recherche de solutions.

91. En ce qui concerne les incidences sur le plan à moyen terme des décisions prises par le HCR au sujet de la planification stratégique de ses activités, le Directeur de la politique générale et des opérations a préparé en vue de son incorporation dans la partie du plan à moyen terme pour la période 1998-2000 qui traite des activités du HCR, un bref document de caractère prospectif intitulé "Perspectives" qui vise à placer le HCR, au tournant du siècle, dans le contexte de développements politiques et sociaux mondiaux plus vastes.

M. Effectifs

92. Deux Recommandations de l'Evaluation approfondie avaient trait à la question des effectifs. La première (No 30) porte sur l'affectation de personnel dans les situations d'urgence. Elle se lit comme suit :

Recommandation 30, Affectation de personnel pour faire face aux situations d'urgence : Dans des situations d'urgence, quand toutes les possibilités de redéployer du personnel administratif sont épuisées, le HCR devrait avoir recours à du personnel détaché par des organismes des Nations Unies pour assurer les tâches d'administration et de gestion. Il faudrait établir des fichiers régionaux de ce personnel qui devrait éventuellement, avant l'inscription au fichier, suivre une semaine de stage pour s'initier aux problèmes relatifs aux réfugiés (E/AC.51/1993/2, par. 57).

93. Comme indiqué dans le document EC/1993/SC.2/CRP.21 présenté à la quarante-quatrième session du Comité exécutif, le HCR a pris des dispositions aussi bien internes qu'externes pour faire face aux besoins de personnel dans les situations d'urgence. Il a notamment constitué un pool interne de réserve comprenant 11 fonctionnaires d'administration (quatre administrateurs principaux et sept assistants administratifs et fonctionnaires des finances chargés des situations d'urgence) prêts en permanence à être affectés en priorité à des opérations d'urgence et, le cas échéant, aussi à des opérations en cours en cas de besoin critique d'appui administratif supplémentaire. On considère qu'il faudrait déployer du personnel administratif expérimenté au cours de la phase d'urgence au moment où doivent être établies les procédures à suivre. Cette équipe interne de réserve est donc composée de fonctionnaires du HCR expérimentés qui ont en outre suivi un stage de formation pour s'initier à toute la gamme de tâches administratives qui jouent un rôle crucial dans l'appui aux opérations d'urgence.

94. Il existe au HCR, au sein de la Division de la gestion des ressources humaines, une section du recrutement et de la gestion des carrières chargée de fournir du personnel dans les délais voulus pour remplacer les équipes d'urgence et d'assurer le recrutement du personnel nécessaire pour les opérations d'urgence en cours (par exemple dans l'ex-Yougoslavie) et des opérations spéciales (par exemple au Mozambique).

95. Le HCR a également la possibilité de faire appel aux Volontaires des Nations Unies. Ce sont actuellement les Volontaires des Nations Unies qui détachent le plus de personnel auprès des équipes d'urgence du HCR; quelque 80 Volontaires sont actuellement en poste sur le terrain.

96. Il est proposé également que le HCR ait recours à du personnel détaché par des organismes des Nations Unies pour assurer les tâches d'administration et de gestion et que des fichiers régionaux de ce personnel soient établis. Un très petit nombre de fonctionnaires d'autres organismes des Nations Unies ont été détachés pour exercer des fonctions administratives dans le cadre d'opérations du HCR. Celui-ci a néanmoins, au cours de ses campagnes de recrutement, établi des contacts avec d'autres organismes des Nations Unies pour constituer une réserve aussi grande que possible de fonctionnaires auxquels il pourrait être fait appel. Il a pris contact avec l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) pour le recrutement de personnel sur le terrain ainsi qu'avec l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et l'Union internationale des télécommunications (UIT) pour le personnel de télécommunications. En outre, on s'est efforcé de faire systématiquement appel au personnel ayant participé à des opérations de l'APRONUC (Cambodge) de l'UNBRO (frontière thaïlandaise) et de la MICIVIH (Haïti).

97. La dernière Recommandation (No 31) avait trait à la stratégie de recrutement du HCR. Il était proposé ce qui suit :

Recommandation 31, Recrutement : Il faudrait que le HCR élabore, de préférence dans le cadre d'un document de planification stratégique, une stratégie de recrutement à moyen terme qui tienne compte de l'importance et de la nature de ses fonctions actuelles et éventuellement futures; il faudrait notamment étudier systématiquement les sources de personnel approprié et établir un fichier de candidats susceptibles d'être recrutés. Le Sous-Comité chargé des questions administratives et financières devrait être informé avant la fin de 1993 des décisions prises au sujet de la stratégie de recrutement (E/AC.51/1993/2, par. 58).

98. La question du recrutement a été tout récemment considérée dans le document de séance présenté à la réunion du SCAF du 24 juin 1994 (Note sur la gestion des ressources humaines (EC/1994/SC.2/CRP.20)). A l'heure actuelle, le HCR réexamine sa stratégie de recrutement dans le contexte du projet de stratégie relative à la gestion des carrières.

IV. CONCLUSION

99. Ainsi qu'il ressort de ce qui précède, le Haut Commissariat a engagé une action concertée pour donner suite aux Recommandations formulées à l'issue de l'Evaluation approfondie qui figurent dans le rapport du CPC à ce sujet.

Dans certains cas, des événements récents ont conduit à adopter ou proposer une approche différente de celle qui était suggérée expressément dans une recommandation. Le HCR se félicite de l'occasion qui lui a été donnée par l'Evaluation approfondie de revoir la façon dont il envisageait toute une gamme de questions ainsi que ses méthodes de travail et ses procédures; les réexamens structurés de ce type ne peuvent être que dans l'intérêt du Haut Commissariat et des réfugiés que celui-ci vise à protéger.
