

**Comité exécutif du Programme
du Haut Commissaire**

Distr. restreinte
29 août 2019
Français
Original : anglais et français

Comité permanent
76^e réunion

Mise à jour sur la réforme du HCR

Résumé

La transformation du HCR vise à le renforcer et à mieux le positionner pour qu'il puisse s'acquitter de son mandat. D'ici début 2020, un nouveau modèle d'organisation et une nouvelle méthode de travail seront mis en place, et beaucoup d'autres initiatives clés se poursuivront. Le présent document décrit l'élan de ces changements et illustre les diverses réformes en cours, notamment le processus de décentralisation et de régionalisation.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1-4	3
II. Régionalisation and décentralisation.....	5-14	4
III. Autres principales initiatives	15-27	5
A. Gestion axée sur les résultats	16	6
B. Données et numérisation.....	17	6
C. Réforme des Nations Unies	18-19	6
D. Pacte mondial sur les réfugiés	20-22	7
E. Processus et systèmes opérationnels.....	23	7
F. Gestion des risques 2.0	24-25	7
G. Gestion du personnel et ressources humaines	26-27	8
IV. Conclusion	28-29	8

I. Introduction

1. Le bilan organisationnel rapide, effectué en début 2017, a marqué le début du processus de changement et a abouti à la décision de rapprocher les capacités, le pouvoir et les ressources des personnes que nous servons. L'annonce faite en octobre 2018 par le Haut Commissaire que les Bureaux régionaux de l'Organisation allaient être transférés sur le terrain a sans doute déclenché l'élément le plus visible de la transformation, même si, comme il sera indiqué dans le présent document, les objectifs vont au-delà de la restructuration géographique.

2. L'élan du processus de changement interne a été orienté en partie par les développements ayant eu lieu dans un contexte international à évolution rapide. Tout d'abord, il est devenu évident qu'il faut une réponse internationale plus globale, prévisible et équitable aux déplacements massifs de réfugiés. Si le Pacte mondial sur les réfugiés, approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 2018, vise à atteindre cet objectif, il faut un engagement renouvelé des partenaires nouveaux et traditionnels ainsi que leur collaboration. Dans le même temps, de nouvelles approches transcendant l'action humanitaire classique sont poursuivies, dans la mesure où les déplacements forcés sont aussi liés aux défis du développement. L'Agenda 2030 pour le développement durable et l'engagement qui y avait été pris de « ne pas faire de laissés-pour-compte », fournissent une solide base pour l'inclusion des réfugiés, des déplacés internes et des apatrides dans les plans de développement économique, ainsi que dans les autres mesures prises pour atteindre les Objectifs de développement durable.

3. Le Grand compromis, adopté en 2016 au Sommet humanitaire mondial, a engagé les donateurs et les organismes humanitaires à améliorer l'efficacité et l'efficience de leurs actions, à mobiliser plus de ressources auprès d'une gamme plus variée d'acteurs et à renforcer la participation des populations prises en charge à la prise de décisions. Le processus du changement pour le HCR et bon nombre d'autres principales initiatives en cours dans ce contexte ont été influencés par cette entreprise.

4. Le processus de changement au HCR vise à mieux positionner l'Organisation pour qu'elle puisse protéger et assister les populations relevant de sa compétence, travailler avec d'autres acteurs afin de promouvoir les solutions et exploiter les nouvelles opportunités. La transformation permettra au HCR :

- de répondre d'une manière rapide et souple, en particulier dès le début des crises ;
- d'aligner ses politiques et procédures sur celles des principaux organismes partenaires au sein du système des Nations Unies ;
- d'adapter les réformes entreprises par le Secrétaire général pour simplifier les processus et mettre plus d'accent sur l'exécution ;
- d'apporter d'une manière cohérente l'appui aux opérations-pays, avec suffisamment de souplesse pour répondre aux nouveaux développements ;
- de traduire les priorités globales en stratégies régionales et nationales efficaces, avec un accent sur l'intégrité des programmes, la responsabilité et la rentabilité ;
- de mieux prendre en compte les défis et les opportunités régionaux dans les plans stratégiques annuels et pluriannuels ;
- de travailler plus efficacement au lieu d'exécution avec divers partenaires, y compris les organisations régionales, les organismes des Nations Unies, les acteurs du développement, la société civile et le secteur privé ; et
- de favoriser l'inclusion des réfugiés et d'autres personnes relevant de la compétence du HCR, ainsi que des communautés d'accueil, dans la prise des décisions stratégiques.

II. Régionalisation et décentralisation

5. Au HCR, le processus de changement vise à réaliser un équilibre entre le Siège et le terrain, avec des opérations-pays habiles et soutenues plus efficacement par sept Bureaux régionaux et un organe central fort pour exécuter le mandat de l'Organisation et les Orientations stratégiques du Haut Commissaire pour la période 2017-2021 (consistant à protéger, répondre, inclure, responsabiliser et résoudre). La régionalisation et la décentralisation ont exigé une large reconsidération des rôles optimaux et de la configuration des opérations-pays, des Bureaux régionaux et du Siège, afin de déterminer les fonctions les plus appropriées aux divers endroits. Ainsi, on a estimé qu'il était plus judicieux que certains services demeurent centralisés tandis que d'autres fassent l'objet d'une plus grande dévolution de pouvoir au terrain.

6. Diverses entités ont travaillé sous la coordination d'une équipe spéciale interne pour examiner et effectuer les changements politiques nécessaires en vue d'adapter les systèmes et processus du HCR, notamment dans les domaines de la planification et la budgétisation, de la mobilisation des ressources, de la gestion des ressources, des fournitures et des ressources humaines. Parmi les changements les plus significatifs, il y a la révision du Cadre d'allocation des ressources, notamment le réaménagement du processus de l'Examen annuel des programmes (APR), le renforcement des Comités régionaux des marchés et des Comités de gestion des actifs et la dévolution de plus de pouvoir aux opérations-pays et aux Bureaux régionaux pour recruter et gérer du personnel.

Renforcement des opérations-pays

7. L'objectif primordial du processus de régionalisation et de décentralisation consiste à veiller à ce que le HCR soit fort à l'endroit le plus important, à savoir le lieu le plus proche des réfugiés et d'autres personnes relevant de sa compétence, et que les collègues soient mieux placés pour prendre des décisions opérationnelles. Le renforcement des opérations-pays, par des capacités supplémentaires et un pouvoir plus solide, a été la caractéristique constante de la transformation du HCR.

8. La décentralisation de la prise des décisions exige d'asseoir des capacités spécialisées dans les opérations afin de permettre une exécution responsable. Dans le cadre de l'APR de 2020, le HCR a transformé ou créé plus de 150 postes techniques pour renforcer les opérations-pays, ainsi que de nouvelles structures de bureau avec l'expertise requise pour les soutenir. Parmi ces postes, plus de 100, dont certains exigent de l'expérience en matière de développement, seront directement placés dans les opérations-pays.

9. Avec un appui plus proche et plus cohérent des Bureaux régionaux, les opérations-pays seront plus efficaces, plus habiles et plus créatrices d'impact. Les Représentants dans les pays et leurs équipes seront aussi en mesure de prendre des décisions plus rapides sur le terrain, en réponse aux changements du contexte opérationnel. Dans certaines opérations, des Bureaux pour plusieurs pays seront créés. Dans ce cas, un Représentant pourrait être accrédité auprès de plus d'un pays, lorsque le HCR n'avait pas de présence ou n'était présent que dans un seul pays.

Mise en place de Bureaux régionaux solides

10. Les sept Bureaux régionaux du HCR couvriront une gamme variée d'activités comme la définition des stratégies et priorités régionales, la gestion des performances et la conformité, l'identification et le suivi des questions émergentes et des risques, la fourniture de l'appui et des orientations techniques aux opérations-pays. Pour les partenaires opérationnels et d'exécution, les nouveaux Bureaux régionaux deviendront des centres importants de collaboration et d'engagement stratégique ainsi que de gestion, le cas échéant, des défis opérationnels transversaux. Les Directeurs des Bureaux régionaux seront à titre principal responsables de la prise des décisions stratégiques, de la définition des priorités régionales et de l'assurance qualité, avec une délégation renforcée de pouvoir pour gérer efficacement leurs régions respectives.

11. Des experts techniques ayant des liens fonctionnels avec les Divisions du Siège seront pleinement intégrés dans les structures des Bureaux régionaux et les lignes hiérarchiques. Chacun des nouveaux bureaux configurés couvrira les principaux domaines suivants avec les responsabilités y relatives :

- Planification et partenariats stratégiques : Assurer la cohérence générale de la région avec les Priorités stratégiques globales du HCR et les Orientations stratégiques du Haut Commissaire pour la période 2017-2021, définir les priorités régionales, gérer et orienter toutes les ressources régionales et évaluer les changements du contexte afin d'ajuster les priorités régionales.
- Protection : Élaborer les priorités régionales en matière de protection, et suivre et soutenir l'exercice du mandat principal de protection du HCR au niveau national.
- Appui opérationnel : Aider les Bureaux-pays dans divers services comme les ressources humaines, la gestion de la chaîne d'approvisionnement, les contrôles financiers et les technologies de l'information et la communication.
- Engagement externe : Concevoir et mettre en œuvre des stratégies régionales en matière de communication, gérer les demandes d'information du public et les relations avec les partenaires extérieurs et coordonner l'établissement des rapports et la gestion de l'information.

Garder un Siège solide

12. Compte tenu du fait que plus de pouvoir a été dévolu aux plateformes nationales et régionales, le rôle des Divisions au Siège doit être adapté pour efficacement servir le nouveau modèle opérationnel. Si la prise autonome des décisions au niveau local sur le terrain sera renforcée, la cohérence globale et la gestion institutionnelle au niveau central resteront indispensables. Les fonctions essentielles au Siège consistent à fournir des orientations politiques et juridiques ; établir et mettre à jour des normes de protection, d'assistance et de solution ; assurer une gestion financière saine et le contrôle ; fournir des orientations fonctionnelles aux bureaux dans les régions ; et gérer l'engagement avec les partenaires institutionnels et d'autres acteurs au niveau central.

13. Concernant les partenariats, les Orientations stratégiques du Haut Commissaire pour la période 2017-2021 soulignent la mesure dans laquelle le HCR collabore avec divers partenaires et s'appuie sur ceux-ci pour s'acquitter de son mandat. Le Pacte mondial sur les réfugiés, qui insiste sur les solutions, aura besoin de l'engagement du HCR dans divers cadres et système nationaux et internationaux de développement, ainsi que de nouvelles formes de partenariat. La Division de la résilience et des solutions, créée en 2018 dans le cadre de la première série de réformes du Siège, suit l'engagement critique du HCR dans le domaine du développement. Il continuera de s'inspirer des succès et des leçons tirées de l'application du Cadre d'action global pour les réfugiés.

14. Le nouveau Service du partenariat, qui fusionne les unités antérieures du partenariat et de la coordination interinstitutions en une seule entité, joue aussi également un rôle clé dans le renforcement de l'engagement du HCR avec les partenaires, assurant une collaboration efficace et gérant des questions transversales d'intérêt mutuel. Au vu du contexte de régionalisation, la direction exécutive et la gestion seront aussi renforcées pour améliorer la liaison avec les missions permanentes à Genève et les Bureaux régionaux sur le terrain.

III. Autres principales initiatives

15. Si la création de sept Bureaux régionaux basés sur le terrain transformera de manière fondamentale la structure organisationnelle du HCR et ses méthodes de travail, il ne s'agit là que de la première phase d'une transformation beaucoup plus large. Des activités complémentaires sont en cours pour chercher les moyens de transformer et de moderniser l'Organisation dans un contexte mondial à évolution rapide.

A. Gestion axée sur les résultats

16. Le projet de révision du Cadre de gestion axée sur les résultats a évolué, passant d'une démarche simple tendant à améliorer ou remplacer Focus (outil d'élaboration des programmes et d'établissement des rapports) à une démarche plus ambitieuse visant à transformer la manière de mesurer les résultats et l'impact et de les utiliser pour éclairer la planification stratégique future. La capacité du HCR à s'acquitter de ses engagements dans le cadre du Grand compromis et de satisfaire les nouvelles attentes résultant du Pacte mondial sur les réfugiés dépendent des moyens plus adaptés et plus intégrés de gérer et de montrer les résultats. Les priorités pour le projet consistent notamment à fournir une structure révisée du cadre des résultats, définir les domaines des résultats de l'Organisation au niveau de l'impact et des performances, proposer les principaux indicateurs pour l'agrégation globale et accroître les éléments définis par l'utilisateur dans le cadre afin de permettre une planification opérationnelle spécifique au contexte au niveau des pays. L'objectif est de réviser toute l'approche du HCR de gestion axée sur les résultats, de manière à orienter la planification nationale et la prise des décisions axées sur les preuves et à permettre un plus grand accent à travers l'Organisation sur les résultats collectifs et l'impact, notamment dans la traduction en actes concrets du Pacte mondial sur les réfugiés.

B. Données et numérisation

17. Il est indispensable pour le HCR de disposer de données fiables et globales sur les réfugiés. Dépend de l'exactitude des données, sa capacité d'assurer la protection, de fournir l'assistance et de plaider pour un appui de la communauté internationale et de rechercher des solutions. De même, la collecte de données cohérentes et crédibles à travers l'Organisation permet au HCR de suivre les progrès et l'impact, et d'éclairer la planification et l'établissement des priorités pour les ressources. Toutefois, au HCR les données sont fragmentés dans divers systèmes et régions, ce qui a entraîné des lacunes dans leur collecte, leur stockage, leur analyse et leur utilisation empêchant de ce fait l'Organisation d'être en mesure de regrouper et d'exploiter pleinement ses divers ensembles de données. Le HCR a mis au point une nouvelle stratégie de données avec pour objectif de mettre ensemble les trois grandes catégories, à savoir les données financières, les données des ressources humaines et les données opérationnelles, sous une seule entité complète avec une structure de gouvernance et les investissements recommandés en capacités au niveau national, régional et du Siège. L'Organisation travaille également avec les principaux partenaires, notamment l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) et la Banque mondiale sur la collecte conjointe des données.

C. Réformes aux Nations Unies

18. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a entamé un programme ambitieux d'amélioration des performances dans les trois piliers de l'ONU, à savoir la paix et la sécurité, les droits de l'homme et le développement. Beaucoup d'aspects de la réforme, notamment l'amélioration des plateformes régionales, sont repris dans les priorités stratégiques du HCR et les efforts de changements internes visant à rapprocher la prise des décisions et les responsabilités des lieux d'exécution. La réforme du système des Nations Unies pour le développement a eu des effets directs sur les opérations du HCR sur le terrain. Le HCR a activement pris part à divers aspects de la réforme du système des Nations Unies pour le développement, à savoir le processus de révision de la section concernant le Coordonnateur résident, l'articulation du Cadre de responsabilité des dirigeants et la mise au point de nouvelles orientations sur le Cadre de coopération pour le développement durable (ancien Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement). Par ces mécanismes, le HCR est en mesure de mieux veiller à ce que les besoins des personnes relevant de sa compétence soient pris en compte dans les plans de développement.

19. Dans le cadre de la réforme du système Nations Unies pour le développement, le HCR copréside, avec le Programme alimentaire mondial (PAM), le Groupe d'innovation opérationnelle. Dans ce rôle, il est chargé de diriger, avec le PAM, les efforts visant à

consolider les fonctions administratives des services communs au plan local et mondial afin d'améliorer l'appui aux opérations et d'orienter plus de ressources vers les principaux programmes et leur mise en œuvre. Jusqu'ici des progrès palpables ont été réalisés dans les principaux domaines d'activité comme la mise au point des principes de fixation des coûts et de satisfaction du client et, en collaboration avec des équipes-pays des Nations Unies, le projet est en train de tester activement et de piloter les stratégies relatives aux locaux communs et aux activités opérationnelles. Certains domaines, comme le réseau de centres mondiaux de services communs, ont encore besoin de la collecte d'autres données, de leur évaluation et de leur analyse en fonction des cas, tandis que le dialogue se poursuit sur les investissements et les délais requis pour réaliser les résultats prévus.

D. Pacte mondial sur les réfugiés

20. Deux ans après de larges consultations menées par le HCR, et impliquant des États, des organisations internationales, des acteurs du développement, des réfugiés, des représentants de la société civile, le secteur privé et des experts, le Pacte mondial sur les réfugiés a été approuvé en décembre 2018 par l'Assemblée générale des Nations Unies. En application de ce Pacte, le HCR étend l'application du Cadre d'action global pour les réfugiés dans les principales opérations dans un certain nombre de domaines comme la finalisation du cadre indicateur pour faciliter le suivi des progrès dans le temps ; l'élaboration d'une méthodologie pour mesurer l'impact de l'accueil des réfugiés ; et la mise en place du Groupe d'appui à la capacité d'asile, la stratégie triennale de réinstallation et le réseau académique.

21. Le HCR travaille aussi avec divers partenaires pour traduire le Pacte mondial sur les réfugiés en actes concrets, en gérant de la manière la plus globale les défis auxquels font face les réfugiés ainsi que leurs pays et communautés d'accueil. La réforme du système de Nations Unies pour le développement, susmentionnée, augmentera la possibilité pour le HCR de coopérer avec les acteurs du développement pour la protection des réfugiés et de leur communauté d'accueil ainsi que la recherche de solutions en leur faveur, comme prévu dans le Pacte mondial sur les réfugiés.

22. Le prochain Forum mondial sur les réfugiés devant se tenir en décembre 2019 donnera l'élan pour l'application du Pacte mondial sur les réfugiés et renforcera la réponse collective aux situations de réfugiés. Il offrira aux États et à d'autres parties prenantes l'occasion d'annoncer de nouvelles mesures fortes à l'appui du Pacte mondial sur les réfugiés. Ce sera également l'occasion d'échanger les bonnes pratiques et les leçons apprises, ainsi que d'inspirer d'autres acteurs à aller de l'avant avec les contributions.

E. Processus et systèmes opérationnels

23. En dirigeant conjointement le Groupe d'innovation opérationnelle, le HCR poursuit ses efforts visant à transformer ses processus internes, non seulement pour déléguer plus de pouvoir au terrain, mais aussi pour réaliser plus d'efficacité, de transparence et de responsabilité à travers l'Organisation. Il le fait par une meilleure gestion administrative et financière, qui à son tour renforce sa capacité à s'acquitter de son mandat et améliore davantage sa position en tant qu'acteur fiable du système des Nations Unies. Le HCR exploite de manière proactive les données et les nouvelles technologies pour mesurer les gains d'efficacité, optimiser les ressources et améliorer les processus opérationnels, en réduisant les pertes et les coûts. Ces efforts conduiront à des améliorations dans un certain nombre de domaines comme l'enregistrement et beaucoup de domaines de programme, la gestion de la chaîne d'approvisionnement, la fourniture des technologies de l'information et de la communication et la gestion des ressources humaines (comme décrit dans les paragraphes 24 et 25 ci-dessous).

F. Gestion des risques 2.0

24. L'un des domaines d'activité ayant le plus connu des progrès de la gestion globale des risques. Début le lancement en 2018 de l'Initiative 2.0, la capacité du HCR d'identifier et de gérer systématiquement les risques à travers l'Organisation a été renforcée, tout comme son aptitude à veiller à ce que l'analyse qui s'ensuit éclaire la prise de décisions. L'initiative vise à maintenir la crédibilité de l'organisation et à garantir davantage de responsabilité envers les populations affectées par l'anticipation sur les risques et les opportunités qui apparaissent dans un contexte opérationnel de plus en plus difficile. Elle permettra de s'attaquer aux causes profondes de la fraude, de la corruption et des inconduites, en engageant les parties prenantes extérieures à soutenir une approche inclusive et transparente de gestion des risques. Il permet aussi de renforcer la prévention et la lutte contre l'exploitation, les abus et le harcèlement sexuels.

25. Un réseau de gestion des risques a été créé, comprenant une Unité de gestion globale des risques au Siège et des Conseillers principaux en matière de risques basés sur le terrain. Plus de 280 points focaux ont été affectés dans toutes les opérations pour soutenir les Représentants et les Directeurs de bureaux. L'Unité de gestion globale des risques apporte son appui aux opérations à haut risque. Des sessions de formation et des ateliers ont été organisés à travers l'Organisation à l'intention du personnel et des organismes partenaires. Dans le même temps, le registre des risques stratégiques du HCR a été mis à jour, et toutes les entités de l'organisation ont procédé à l'appréciation annuelle des risques. Pour une gestion harmonisée des risques au sein du système des Nations unies, le HCR participe également au groupe de travail interinstitutions sur la gestion des risques dans le cadre du Comité de haut niveau sur la gestion. De plus amples informations sur le travail du HCR dans ce domaine sont disponibles dans le document EC/70/SC/CRP.19.

G. Gestion du personnel et ressources humaines

26. Pour mettre en place un modèle moderne, orienté vers le terrain et centré sur l'homme en matière de gestion des ressources humaines au HCR, l'Organisation travail pour favoriser un milieu de travail inclusif permettant à une équipe diversifiée, engagée et compétente de s'épanouir et de produire des résultats d'impact pour les personnes relevant de sa compétence. Des « partenaires des ressources humaines stratégiques » ont été affectés dans chacun des nouveaux bureaux régionaux pour veiller, en collaboration avec l'équipe dirigeante, à ce que les opérations soient efficaces et orientées vers le client.

27. La Division des ressources humaines s'investit aussi à simplifier, moderniser et améliorer les solutions en ressources humaines, les processus et les politiques, à exploiter la technologie pour anticiper sur les besoins en personnel et à user de l'analytique des ressources humaines pour une approche de prise de décision plus objective et axée sur des preuves. Les principaux indicateurs de performance ont été mis au point pour aider cette Division à suivre les progrès accomplis dans son processus d'examen en cours, par l'évaluation de la parité entre les sexes, des processus, la gestion efficace des effectifs et les divers éléments du devoir de diligence. De plus amples informations sur le travail du HCR dans ce domaine sont disponibles dans le document EC/70/SC/CRP.21.

IV. Conclusion

28. La transformation du HCR est complexe, ambitieuse et opportune. Dans un contexte global à évolution rapide, la nécessité d'un changement ne fait l'ombre d'aucun doute, et d'importantes mesures ont déjà été prises à cet effet. Toutefois, plusieurs domaines d'activité nécessitent encore du temps et des réflexions pour mettre en place des systèmes optimaux et des méthodes de travail.

29. Un Conseil de gouvernance pour le changement a été créé pour suivre les progrès réalisés dans divers domaines d'activité et faciliter la prise de décision sur des questions transversales et les ajustements nécessaires dans les années à venir. Les contours généraux de l'agencement du mécanisme sont de plus en plus clairs. Les processus révisés de

l'Organisation, non seulement permettent un transfert significatif de la responsabilité et d'un plus grand pouvoir aux opérations sur le terrain, ils servent aussi à clarifier et à préciser le rôle du Siège. Les investissements sur la gestion axée sur les résultats, les données et les nouveaux systèmes et processus opérationnels se renforcent mutuellement, tout comme la promotion d'une meilleure gestion des ressources humaines et d'un milieu de travail respectueux, inclusif et multiculturel. La réussite en fin du compte du processus de transformation du HCR sera mesurée par la manière dont ces différents éléments se tissent ensemble pour donner lieu à une méthode de travail plus efficace et plus efficiente.
