



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/AC.96/852
11 septembre 1995

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMITE EXECUTIF DU PROGRAMME
DU HAUT COMMISSAIRE

Quarante-sixième session

ACTIVITES D'INSPECTION ET D'EVALUATION DU HCR

(rapport présenté par le Haut Commissaire)

I. INTRODUCTION

1. Depuis la quarante-cinquième session du Comité exécutif en octobre 1994, la fonction d'évaluation au HCR a connu d'importants changements. La création d'un poste de directeur du Service d'inspection et d'évaluation (l'Inspecteur) a été approuvée par le Comité exécutif pendant cette session (A/AC.96/839, par. 24 m)). Ce changement, proposé pour la première fois lors de la réunion du 19 mai 1993 du Sous-Comité chargé des questions administratives et financières (EC/1993/SC.2/CRP.9), avait pour but "d'offrir au Haut Commissaire un outil supplémentaire de gestion flexible, indépendant et directement responsable devant elle". Le Service d'inspection et d'évaluation est devenu opérationnel en mars 1995.

2. Le service nouvellement créé a entrepris trois inspections, au Népal, au Cameroun et au Nigéria, pendant la fin du printemps et l'été 1995. Quatre autres inspections sont prévues pour 1995. Comme les études récemment achevées, elles aborderont les questions relatives aux politiques et aux programmes ainsi que les résultats et la responsabilité du HCR.

3. Alors que la consolidation des fonctions d'évaluation et d'inspection aboutira probablement à une réorientation en faveur d'études des opérations sur le terrain dans les futurs programmes de travail, les activités d'évaluation se sont poursuivies comme prévu pendant la période 1994-1995. Les études achevées pendant cette période comprennent un examen approfondi de la politique et de la pratique du HCR en matière de réinstallation ainsi qu'une analyse de l'approche recoupant plusieurs mandats en Ethiopie. Une évaluation globale de la politique

et de la pratique du Haut Commissariat à l'égard des réfugiés urbains a également commencé. En outre, le personnel d'évaluation a mené des études opérationnelles des activités du HCR au Tadjikistan, dans le sud du Caucase et en Somalie dans le contexte de l'opération transfrontalière lancée depuis le Kenya. Une évaluation de l'opération de rapatriement au Mozambique est en passe d'être achevée.

4. Lors de sa réunion de juin, le Sous-Comité chargé des questions administratives et financières a été informé des progrès accomplis dans deux autres opérations d'évaluation demandées par le Comité exécutif durant sa quarante-cinquième session. A cette occasion, le HCR a présenté au Sous-Comité un document de séance sur les leçons tirées de l'opération d'urgence au Rwanda. Le Haut Commissariat a également préparé un résumé d'évaluation sur le projet du HCR sur les femmes victimes de violences au Kenya. Une étude détaillée du projet est en cours.

II. LE SERVICE D'INSPECTION ET D'EVALUATION

5. Le Service d'inspection et d'évaluation est organisé dans le sens de la proposition que le Haut Commissaire a présentée au Sous-Comité chargé des questions administratives et financières en septembre 1994 (EC/SC.2/70 et Corr.1). Le Service fait partie du Cabinet, avec à sa tête un directeur de classe D-2 (l'Inspecteur) qui relève directement du Haut Commissaire. Il est composé d'un administrateur général, de trois administrateurs hors classe et de trois agents des Services généraux.

6. Ainsi qu'il était indiqué dans la proposition, le Service d'inspection et d'évaluation doit entreprendre "des évaluations complètes et systématiques des opérations du HCR. Dans le cadre de ces évaluations, l'Inspecteur examinera les opérations et l'impact opérationnel du HCR dans des pays et des régions donnés, se centrant particulièrement sur les facteurs, tant internes qu'externes à l'organisation, qui sont jugés essentiels pour atteindre avec efficacité et efficience les objectifs opérationnels définis". L'Inspecteur examinera également des questions qui n'ont pas fait l'objet d'études systématiques dans le passé, telles que la qualité globale de la représentation du HCR, les conditions de vie et de travail du personnel du HCR et, en particulier, le moral et la sécurité du personnel. Tout en se centrant principalement sur les opérations, le Service peut également mener des études d'entités au Siège afin d'évaluer l'efficacité de l'appui qu'elle apportent au terrain. De plus, le Service continue d'entreprendre les études sur les leçons à tirer des opérations, les examens sectoriels et les évaluations d'activités spécifiques dont se chargeait jusqu'à présent la Section centrale d'évaluation. Après réception du rapport de l'Inspecteur, le Haut Commissaire décide de la distribution des observations et des recommandations ainsi que des actions de suivi requises. Un rapport annuel récapitulatif sur le travail de l'Inspecteur doit être présenté à la session ordinaire du Comité exécutif par le Haut Commissaire.

7. Une première étude entreprise par l'Inspecteur au Népal a été motivée par l'absence de solutions durables prévisibles pour les réfugiés dans ce pays. L'inspection a examiné les questions relatives aux programmes et aux politiques ainsi que l'action du HCR dans des domaines aussi vitaux que la gestion des ressources et la qualité de la représentation. Au Cameroun, la mission s'est penchée sur les perspectives d'élaboration d'une législation sur les réfugiés ainsi que sur les solutions durables potentielles pour différents groupes de réfugiés. Elle a en outre examiné l'administration du bureau et les conditions de vie du personnel du HCR. Au Nigéria, la mission a évalué le rôle de

protection du HCR et les perspectives de solutions durables. La gestion et la dotation en personnel du bureau ainsi que les conditions de vie et de sécurité ont également été étudiées.

III. EVALUATIONS ACHEVEES

A. Politique et pratique en matière de réinstallation

8. La mise en oeuvre de politiques généreuses, particulièrement dans les années 70 et au début des années 80 avec la réinstallation de grande envergure des Indochinois, a provoqué un phénomène de lassitude face aux sollicitations humanitaires dans les pays de réinstallation. La récession économique, l'afflux de demandeurs d'asile et la montée de la xénophobie ont contribué à renforcer la préférence de la communauté internationale pour le rapatriement librement consenti des réfugiés. Une étude de la politique et de la pratique en matière de réinstallation a fourni une analyse approfondie des efforts du HCR en matière de réinstallation, assortie d'un ensemble complet de recommandations.

9. Le rapport d'évaluation a conclu que, malgré la baisse des besoins, la réinstallation demeurerait une solution durable importante. La demande actuelle exige des réponses plus rapides et plus détaillées, et il est plus difficile de la satisfaire avec les ressources limitées dont dispose désormais le HCR pour ce type d'activité. Ne s'occupant plus de vastes groupes homogènes de réfugiés, le HCR doit mener un travail de réinstallation moins routinier, mais qui comporte des évaluations minutieuses et au cas par cas, nécessitant beaucoup de personnel. La capacité opérationnelle du HCR pour la réinstallation devra donc être notablement renforcée pour répondre correctement à ces nouveaux défis.

10. Au cours de l'étude, l'équipe d'évaluation a également noté que la plupart des pays de réinstallation accordaient une importance considérable à la réinstallation des réfugiés. Les gouvernements concernés souhaitent vivement tenir des consultations avec le Haut Commissariat et demandent de plus en plus au HCR de prendre la tête des opérations d'identification des réfugiés devant être réinstallés.

11. Sur la question du rôle du HCR dans les pays de réinstallation, le rapport a reconnu qu'il était important de promouvoir les priorités de réinstallation du Haut Commissariat. Il a suggéré au HCR de mettre au point un cadre de travail, afin d'associer les stratégies de collecte de fonds et d'information avec les activités de réinstallation dans les principaux pays de réinstallation. Le HCR devrait également accroître la coopération et la mise en commun d'informations avec les organisations non gouvernementales (ONG), ainsi que les associations ethniques et de réfugiés. De plus, l'évaluation a recommandé au Haut Commissariat de travailler étroitement avec les gouvernements pour concevoir des mécanismes propres à accélérer l'acceptation des cas identifiés par le HCR.

12. Les principales conclusions du rapport ont été présentées par le HCR aux gouvernements et aux ONG des principaux pays de réinstallation.

B. L'approche recoupant plusieurs mandats en Ethiopie

13. Confronté à une crise humanitaire complexe en Ethiopie en 1991-1992, le HCR a articulé une stratégie novatrice pour aider les réfugiés et les rapatriés connue sous le nom d'approche recoupant plusieurs mandats, et en est devenu le principal promoteur. Après de vastes consultations interorganisations,

l'approche est devenue le cadre reconnu des politiques et des programmes pour les situations d'urgence provoquées par les déplacements au sein de l'Éthiopie. L'étude entreprise en 1994 était destinée à identifier et à analyser les principaux éléments de l'approche recoupant plusieurs mandats. Le rapport a examiné comment ces principes directeurs avaient influencé la planification et la mise en oeuvre des programmes d'assistance dans un environnement opérationnel caractérisé par la diversité et l'interdépendance des besoins des populations.

14. L'évaluation a conclu que la ligne de conduite pragmatique qui a abouti à l'approche recoupant plusieurs mandats avait permis au HCR de tirer le meilleur parti de ressources limitées afin de garantir une plus grande équité de l'assistance destinée à des populations bénéficiaires mixtes. Elle a également réduit la dépendance des personnes déplacées et des réfugiés à l'égard des services basés dans les camps, et a encouragé les communautés à s'organiser afin de bénéficier des activités d'auto-assistance et de développement. En ce qui concerne la coopération, l'étude a noté que toutes les parties concernées avaient déployé des efforts considérables pour faire preuve de souplesse dans les opérations. Les institutions des Nations Unies, les ONG et les structures gouvernementales ont tenu des consultations régulières sur le terrain.

15. Le rapport a démontré que, plutôt qu'un programme spécifique, l'approche recoupant plusieurs mandats est un cadre d'action fondé sur quatre notions centrales. Premièrement, l'assistance aux personnes déplacées doit constituer un effort interorganisations mené en collaboration et se fondant sur les ressources et les compétences techniques mises en commun. Deuxièmement, l'assistance doit s'attaquer aux causes fondamentales et ne pas se contenter de satisfaire les besoins en secours. Troisièmement, l'aide doit être fournie en fonction des besoins plutôt que du classement par catégorie des bénéficiaires. Quatrièmement, l'assistance doit être octroyée dans les communautés par le biais de structures communautaires plutôt que sous forme d'ensembles individuels dans des camps.

C. L'opération transfrontalière Kenya-Somalie

16. L'opération transfrontalière depuis le Kenya vers la Somalie est considérée par beaucoup comme l'un des programmes les plus novateurs récemment entrepris par le HCR. Planifiée au printemps 1992, l'opération avait pour but de stabiliser les communautés somaliennes dans leur pays afin d'atténuer les flux de réfugiés vers le Kenya. Les planificateurs du HCR espéraient également éviter de nouveaux mouvements et créer en Somalie des conditions propices au rapatriement librement consenti des réfugiés. Une évaluation de l'opération transfrontalière, achevée pendant le dernier trimestre de 1994, a analysé son impact et son efficacité et en a tiré les leçons applicables à des opérations futures de ce type.

17. L'étude a indiqué dans ses conclusions que l'opération était parvenue à endiguer rapidement le flux de réfugiés quittant la région somalienne de Gedo pour se rendre au Kenya. Elle a également atteint ses objectifs de prévention et apporté une stabilité relative dans la région. Moins de deux ans après le début de l'opération, la plupart des réfugiés qui avaient traversé la frontière pour pénétrer au nord-est du Kenya étaient rentrés en Somalie.

18. De surcroît, les activités transfrontalières du HCR ont eu un effet immédiat sur les communautés somaliennes. Le choix des projets à impact rapide comme outils de relèvement a permis aux planificateurs de l'opération d'agir rapidement et avec souplesse. Alors que les bénéfices du programme sur le relèvement n'ont pas été instantanément visibles, les projets à impact rapide ont

rapidement attiré l'attention des populations somaliennes, qu'elles soient réfugiées, déplacées ou résidentes, et ont encouragé le retour spontané de nombre de personnes déracinées.

19. A propos de l'avenir de l'opération transfrontalière, le rapport a souligné que, si une stratégie fondée sur les projets à impact rapide avait réussi à promouvoir le rapatriement dans la région essentiellement rurale de Gedo, les conditions économiques, sociales et de sécurité dans les zones côtières demeureraient différentes et pourraient requérir une autre approche.

D. Activités du HCR au Tadjikistan

20. Les activités du HCR au Tadjikistan ont suscité beaucoup d'intérêt et de débats au sein du Haut Commissariat. Cet intérêt est dû en grande part au fait que l'opération associe dans une grande mesure les principales approches opérationnelles que le HCR souhaite adopter pour ses activités de par le monde. De plus, l'ex-Union soviétique est une nouvelle région d'importance pour le HCR. L'étude achevée dans le courant de l'été 1994 se proposait d'analyser les approches originales appliquées au Tadjikistan tout en évaluant leur efficacité et leur impact.

21. L'évaluation a noté que l'un des éléments les plus positifs de l'opération était la contribution du HCR à la stabilité et à la sécurité au Tadjikistan. Ce résultat a été rendu possible par une combinaison de présence, de médiation et d'activités traditionnelles de protection. L'octroi d'une assistance matérielle sous la forme d'un important programme de construction d'abris a permis au HCR de relever notablement son influence et de faciliter son action.

22. L'analyse a néanmoins indiqué que l'une des faiblesses majeures de la communauté internationale au Tadjikistan avait été l'incapacité des Nations Unies de mettre au point une réponse opérationnelle intégrée. En conséquence, le HCR a été obligé d'assumer une part beaucoup plus vaste de l'opération que cela n'était prévu à l'origine. Le rapport a observé que l'absence d'une réponse intégrée avait empêché le HCR de préparer la transition des secours au développement qui lui aurait permis de réduire ponctuellement ses opérations. Le rapport a recommandé au HCR de redoubler d'efforts pour identifier une solution de rechange durable à sa présence et de commencer un retrait progressif de l'opération.

23. Après l'évaluation, des consultations avec les organisations non gouvernementales et multilatérales ont été élargies. Le HCR a pu transférer certaines de ses activités, en particulier la surveillance des droits de l'homme, qui est maintenant assurée par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), et la médiation avec les autorités locales, dont se chargera la Mission d'observation des Nations Unies au Tadjikistan.

E. Activités du HCR dans le Caucase

24. Ces trois dernières années, le HCR a participé largement à l'assistance des populations déracinées en Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie. La résurgence, après la désintégration de l'Union soviétique, de conflits ethniques latents, a provoqué le déplacement forcé dans la région de plus de 1,3 million de personnes. A la demande de la communauté internationale, le HCR a dispensé des secours sous diverses formes à plus d'un million de personnes. Confronté à des questions stratégiques, le HCR a demandé une étude de ses activités dans le Caucase afin

d'identifier les options de futures politiques. L'analyse s'est déroulée au début de 1995.

25. Elle a conclu que les activités de secours du HCR avaient eu un impact sensible sur le bien-être des populations déracinées, que ce soit les réfugiés ou les personnes déplacées à l'intérieur du territoire, dans les trois pays de la région. De plus, les programmes du HCR ont sans nul doute contribué à stabiliser les personnes déplacées dans des zones où l'intégration sur place pouvait être envisagée. Des mouvements secondaires qui auraient pu menacer encore le tissu social fragile de ces nouveaux Etats ont également été évités. Etant donné les améliorations accomplies dans les trois pays, l'étude a noté qu'il était nécessaire de passer des secours d'urgence à la réhabilitation et aux activités de prédéveloppement.

26. Compte tenu des questions concernant le statut juridique des populations déracinées dans le Caucase, l'évaluation a suggéré que le Haut Commissariat s'engage avec prudence et de manière sélective dans des activités relevant des programmes généraux. L'analyse a souligné que le HCR devait activement rechercher la participation d'autres institutions aux activités de réhabilitation, mais a noté le manque de partenaires directement disponibles.

27. L'étude a conclu que, outre les activités d'assistance directe, une stratégie du HCR à long terme dans la région pourrait viser à mettre au point une planification pour imprévu avec les gouvernements de la région ainsi qu'à promouvoir le renforcement des institutions et la capacité d'intervention technique. L'évaluation a également noté la réaction prudente de la communauté internationale aux appels consolidés lancés par le Département des affaires humanitaires.

IV. MISSIONS SPECIALES

28. A la réunion du 16 janvier 1995 du Sous-Comité chargé des questions administratives et financières, une proposition a été officiellement approuvée selon laquelle le HCR devait, entre autres, conduire une opération interne visant à tirer les leçons de l'expérience acquise dans le cadre de l'opération d'urgence au Rwanda et mener à bien une étude, par l'entremise de la Section centrale d'évaluation, des leçons récurrentes apprises dans les récentes situations d'urgence tenant compte des conclusions de l'opération au Rwanda. Le 20 juin, le HCR a informé le Sous-Comité chargé des questions administratives et financières que l'opération avait été entreprise par le Service d'inspection et d'évaluation. Un résumé des leçons tirées de l'opération d'urgence au Rwanda a été présenté dans le document EC/1995/SC.2/CRP.21. L'atelier interne, retardé depuis le début de l'année, n'a pu avoir lieu en raison de la persistance de l'instabilité dans la région des Grands Lacs qui a rendu impossible de retirer tout le personnel clé en même temps. Néanmoins, afin de garantir une mise en oeuvre rapide des leçons tirées de l'opération d'urgence au Rwanda, un rapport interne détaillé et à orientation pratique est en cours de préparation.

29. Dans ses conclusions sur les femmes réfugiées et les enfants réfugiés, le Comité exécutif a entériné une requête du Sous-Comité chargé des questions administratives et financières et a demandé au Haut Commissaire d'entreprendre une évaluation des résultats du projet sur les femmes victimes de la violence au Kenya (A/AC.96/839, par. 22 d)). Un résumé d'évaluation a été présenté au Sous-Comité chargé des questions administratives et financières en juin 1995 (EC/1995/SC.2/CRP.22). L'étude a conclu que le projet du HCR sur les femmes

victimes de violences au Kenya "a montré la capacité du HCR d'accorder l'attention requise aux besoins de protection et d'assistance des femmes réfugiées". Il a également illustré les effets positifs des activités en faveur des femmes sur le bien-être de la population de réfugiés dans son ensemble et a révélé la pertinence au plan pratique de la politique du HCR sur les femmes réfugiées.

30. Les efforts collectifs déployés pour préparer des principes directeurs sur la distribution de vivres et de produits non alimentaires coordonnés par l'ancienne Section centrale d'évaluation ont permis de terminer un projet de document à la fin de 1994. Un second projet a ensuite été préparé par la Section de réaction et de préparation aux situations d'urgence. Ce projet circulera à l'intérieur du Haut Commissariat avant d'être examiné lors d'un atelier, prévu provisoirement pour le mois d'octobre 1995 à Addis-Abeba. Le document final tiendra compte des commentaires du PAM et d'autres ONG majeures et devrait être achevé d'ici à la fin de 1995.

V. TRAVAUX EN COURS

31. Le Service met la dernière main à un document de travail sur la politique et la pratique du HCR concernant les réfugiés urbains. L'étude évalue la pertinence de la politique et la pratique actuelles et examine quelques-uns des principaux problèmes rencontrés par les bureaux du HCR de par le monde. Elle présente une gamme d'options à envisager pour l'établissement d'une approche plus rationnelle et plus humaine de ce domaine limité mais complexe du travail du HCR.

32. Une évaluation de l'opération de rapatriement au Mozambique sera bientôt achevée. L'étude examine dans quelle mesure les leçons tirées d'évaluations antérieures ont été intégrées dans le processus de planification de l'opération au Mozambique. Elle dégage également des leçons additionnelles apprises de cette opération et examine l'utilité de cet enseignement pour la planification et la mise en oeuvre de programmes de rapatriement ailleurs dans le monde.

33. Une évaluation complète du Projet sur les femmes victimes de violences au Kenya est actuellement finalisée. Nettement plus détaillé que le document de séance mentionné ci-dessus, le rapport servira d'outil interne de gestion.

VI. RELATIONS EXTERIEURES

34. Le Service d'inspection et d'évaluation continuera de collaborer avec le Bureau des services de contrôle interne du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, en particulier avec ses Unités centrales d'évaluation, et de suivi et d'inspection. Comme dans le passé, le HCR soumettra occasionnellement des communications et procédera à un échange d'idées et d'informations avec ces bureaux. De plus, le HCR continue de surveiller la suite donnée à l'étude entreprise par l'Unité centrale d'évaluation à New York intitulée Evaluation approfondie du programme de protection internationale et d'assistance aux réfugiés : Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (E/AC.51/1993/2).

35. Le Service entretient également des relations régulières avec le Corps commun d'inspection (CCI). Il fait maintenant office de point central au sein du Haut Commissariat pour répondre aux demandes reçues du CCI et prépare les commentaires sur les rapports du CCI.

36. Le HCR poursuit son étroite collaboration avec l'Evaluation conjointe de l'assistance d'urgence au Rwanda lancée au dernier trimestre de 1994 par des membres du Comité d'aide au développement/OCDE. A cet égard, le Service d'inspection et d'évaluation a été représenté à la deuxième réunion du Comité directeur de l'évaluation qui s'est tenue à Copenhague le 4 juillet 1995.

37. Le Service d'inspection et d'évaluation prévoit de renforcer les consultations avec les unités d'évaluation d'autres organes multilatéraux et gouvernementaux. A cette fin, l'Inspecteur a commencé à rencontrer systématiquement ses homologues dans ces institutions.