



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/AC.96/827
20 juillet 1994

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMITE EXECUTIF DU PROGRAMME
DU HAUT COMMISSAIRE

Quarante-cinquième session

ACTIVITES D'EVALUATION DU HCR

I. INTRODUCTION

1. Depuis la session d'octobre 1993 du Comité exécutif, les activités d'évaluation du HCR ont porté surtout sur les opérations et les problèmes qui concernent tout spécialement le Haut Commissaire et son équipe de hauts responsables.

2. Outre l'examen approfondi des opérations du HCR dans l'ex-Yougoslavie, la Section centrale d'évaluation a mené à bien plusieurs études relatives au rapatriement librement consenti et à d'autres solutions durables. Il convient de mentionner notamment l'étude du processus engagé dans le cadre de la Conférence internationale sur les réfugiés d'Amérique centrale (CIREFCA), le Programme d'encaissement à l'intention des réfugiés afghans au Pakistan et l'initiative destinée à apporter une assistance aux populations rapatriées, dite "Aide aux rapatriés et développement". Des études ont été entamées sur la politique et la pratique du HCR en matière de réinstallation et sur la formule dite "de réciprocité" prévue pour les solutions durables en Ethiopie. La Section d'évaluation a en outre mené à bien des études concernant l'aide du HCR à deux grands groupes de bénéficiaires : les femmes réfugiées et les personnes déplacées dans leur propre pays.

3. Depuis la réunion de 1993 du Comité exécutif, de nouvelles procédures ont été introduites pour veiller à ce que les conclusions et recommandations présentées dans les rapports d'évaluation soient bien communiquées aux décideurs à l'intérieur de l'organisation et pour qu'ils y donnent suite.

4. Sur la base d'une recommandation du Comité d'évaluation, qui comprend le Haut Commissaire adjoint, le Directeur de la protection internationale, le Directeur de la Division des programmes et de l'appui opérationnel et le Contrôleur, chaque rapport d'évaluation est désormais présenté au Comité des hauts responsables par le chef de la Section d'évaluation. Un membre du Comité est alors désigné pour assurer la coordination des activités de suivi voulues et rendre compte des mesures prises.

II. ETUDES MENEES A BIEN

A. Opérations du HCR dans l'ex-Yougoslavie

5. Afin de tirer des enseignements de l'opération du HCR dans l'ex-Yougoslavie, le Haut Commissaire a prié la Section d'évaluation d'examiner les efforts que l'organisation a déployés pour protéger les populations touchées par la guerre et leur venir en aide. L'étude avait aussi pour objet de déterminer les moyens par lesquels on pourrait renforcer encore la capacité d'intervention du HCR dans les situations d'urgence.

6. L'étude d'évaluation a conclu que les opérations de secours du HCR avaient grandement contribué à alléger les souffrances dans l'ex-Yougoslavie. En outre, la présence même du HCR et d'autres organismes internationaux avait, dans certains cas, fait obstacle à la violence et découragé "la purification ethnique" et le harcèlement des minorités.

7. Il est noté dans le rapport d'évaluation qu'aucune des solutions durables classiques qu'applique le HCR ne convient pour répondre au problème des déplacements massifs de personnes hors de l'ex-Yougoslavie et à l'intérieur de ses frontières. L'organisation s'est donc attachée avant tout à sauver des vies, jusqu'à ce qu'un règlement politique puisse être trouvé. Ce but n'était cependant pas facile à atteindre, étant donné que les déplacements de populations constituaient un objectif direct du conflit au lieu d'en être simplement la conséquence.

8. Les auteurs du rapport ont conclu que l'analyse politique faite par les hauts fonctionnaires du HCR avait dans l'ensemble été excellente et avait permis à l'organisation de suivre le rythme des événements et de les prévoir. Les relations du HCR avec les médias avaient également été gérées mieux que lors de toute autre grande opération récente.

9. Les efforts de protection du HCR en Croatie et dans la République fédérative de Yougoslavie étaient raisonnablement efficaces et en Bosnie-Herzégovine, il y avait des situations concrètes où la présence du HCR contribuait à offrir un certain degré de sécurité à des populations menacées. Plus généralement toutefois, les efforts déployés par le HCR pour protéger les populations touchées par la guerre et pour empêcher de nouveaux déplacements de personnes avaient eu un impact modeste.

10. Les opérations logistiques du HCR dans l'ex-Yougoslavie avaient réussi à assurer la livraison de quantités massives d'assistance. L'une des principales constatations faites lors de cette expérience est qu'il existe un énorme potentiel pour monter une opération internationale de secours sous l'égide du HCR lorsqu'on peut mobiliser le concours des pouvoirs publics et de la population concernés.

11. Le rapport conclut aussi que, lorsqu'on met en place une opération de secours à partir de ressources disparates, un gros effort de gestion s'impose pour faire en sorte que la capacité interne du programme soit adaptée aux apports logistiques externes. Sinon, le HCR peut se trouver amené à ne faire que déplacer le plus rapidement possible de gros tonnages de secours d'une façon incontrôlée et déséquilibrée.

12. L'opération menée dans l'ex-Yougoslavie a démontré que les schémas à long terme traditionnellement liés à la notion de planification n'avaient guère de valeur pour la gestion d'une opération de secours d'urgence. L'étude a également indiqué qu'un certain nombre de systèmes et procédures du HCR devraient être modifiés pour mieux s'adapter aux besoins de l'organisation lorsque des situations d'urgence appellent une réaction extrêmement rapide.

13. L'expérience acquise par le HCR depuis trois ans a montré en maintes circonstances qu'il était bon de confier à un organe déterminé le rôle de "chef de file" de la coordination. Mais elle a montré aussi qu'il fallait tenir compte des incidences opérationnelles de cette formule. Le HCR doit notamment identifier les activités et les arrangements qui sont nécessaires pour qu'un organe directeur puisse solliciter la participation et le concours d'autres organismes des Nations Unies, du CICR et des organisations non gouvernementales lorsqu'il s'agit d'opérations de secours de grande envergure.

14. Le rapport d'évaluation a conclu qu'à l'avenir il serait bon que les aspects humanitaires et militaires d'une vaste opération des Nations Unies soient mieux coordonnés. Trop souvent, ces différents éléments de l'opération ont souffert de l'absence d'un plan définissant clairement les rôles et les responsabilités et d'un schéma de coordination d'ensemble.

15. Grâce à des détachements et à un fichier pour l'ex-Yougoslavie qui s'est récemment étoffé, le HCR a pu déployer du personnel plus rapidement et en plus grand nombre que dans toute autre opération de secours récente. Toutefois, les difficultés rencontrées pour trouver au sein du HCR suffisamment de personnel de rang moyen pour participer à ce programme ont empêché l'organisation de mettre en place la structure de gestion voulue.

16. A mesure que l'importance du rôle du HCR dans l'ex-Yougoslavie s'est accrue, les conditions dans lesquelles l'organisation a été amenée à travailler sont devenues de plus en plus difficiles. Des efforts ont été faits pour améliorer la sécurité du personnel mais, eu égard à l'inexpérience du HCR s'agissant de situations de ce genre, les mesures de sécurité requises n'ont jamais pu être entièrement assurées. L'expérience de la Bosnie-Herzégovine montre que le HCR doit définir plus précisément les conditions de sécurité dans lesquelles il est disposé à demander au personnel de travailler.

17. Le rapport d'évaluation a conclu que l'opération menée dans l'ex-Yougoslavie avait constitué un important catalyseur dans la nouvelle approche de la communauté internationale à l'égard de la protection et de l'assistance humanitaires. Nombre d'observateurs pensent que les activités du HCR dans l'ex-Yougoslavie ont préparé l'organisation à prêter plus largement son concours à des populations autres que les réfugiés proprement dits.

18. Les divers enseignements tirés de l'expérience et les recommandations opérationnelles formulées dans le rapport d'évaluation vont maintenant être présentés au Comité des hauts responsables du HCR. Le Comité déterminera alors la suite à donner pour renforcer encore la capacité d'intervention du HCR en cas d'urgence et pour adapter la structure de l'organisation aux défis opérationnels que posent les situations de conflit interne et les déplacements de personnes à l'intérieur d'un pays.

B. Le processus engagé dans le cadre de la CIREFCA

19. La Conférence internationale sur les réfugiés centraméricains est largement considérée comme traduisant l'un des efforts les plus fructueux de la communauté internationale pour formuler une approche globale du problème des grands déplacements de personnes. Une étude de ce processus a été faite au cours du deuxième trimestre de 1994. Elle portait sur trois points principaux : le rôle de la CIREFCA en tant que modèle pour des solutions régionales durables; les relations institutionnelles qui se sont établies entre le HCR et le PNUD dans le cadre de la CIREFCA; et l'impact du processus engagé dans le cadre de la CIREFCA, au niveau politique et au niveau des projets.

20. Le rapport d'évaluation a conclu que la CIREFCA avait renforcé le processus de paix en Amérique centrale en encourageant les gouvernements et les autres membres de la communauté internationale à adopter une approche intégrée à l'égard des problèmes relatifs aux déplacements massifs de personnes, aux secours, à la réconciliation et à la réinsertion. Selon ce rapport, le succès du processus repose sur plusieurs fondements : la volonté politique des gouvernements d'Amérique centrale de trouver des solutions durables au problème des déracinés; la volonté du HCR et du PNUD d'oeuvrer ensemble pour réaliser cet objectif; et la volonté des Etats donateurs de soutenir la CIREFCA de façon tangible.

21. S'agissant de la coopération interinstitutions, le rapport d'évaluation a conclu que le processus engagé dans le cadre de la CIREFCA avait mis en relief plusieurs différences entre le HCR et le PNUD et avait, dans certains cas, abouti à des tensions entre les deux organismes. Néanmoins, la coordination s'était progressivement améliorée. Le Groupe commun d'appui, créé au Costa Rica, avait fonctionné de façon particulièrement efficace et offrait un exemple concret de coopération interinstitutions qui pourrait servir de modèle dans d'autres régions du monde.

22. S'agissant des programmes de secours et de réinsertion, les mérites du processus étaient moins évidents. La CIREFCA n'avait que partiellement réussi à renforcer la capacité locale et à mettre sur pied des projets compatibles avec le développement durable. Si les populations rapatriées bénéficiaient beaucoup des activités entreprises dans le cadre de la CIREFCA, en revanche les personnes déplacées à l'intérieur du pays ou au-dehors ne recevaient pas autant d'attention. En même temps, les efforts faits pour créer les mécanismes nécessaires à la recherche de fonds et au suivi des projets étaient insuffisants, et cette lacune nuisait à la coordination et empêchait l'évaluation efficace du processus.

23. L'étude du processus engagé dans le cadre de la CIREFCA, effectuée par la Section d'évaluation en coopération étroite avec le PNUD, a été communiquée au personnel en Amérique centrale, qui veillera à ce qu'il soit tenu compte des recommandations du rapport dans les opérations en cours dans la région. Un résumé du rapport a également été communiqué aux gouvernements, aux ONG et aux autres participants lors de la cérémonie de clôture de la CIREFCA, qui a eu lieu à Mexico à la fin de juin 1994.

C. Le programme d'encaissement au Pakistan

24. Depuis quatre ans, entre le tiers et la moitié des trois millions d'Afghans vivant au Pakistan ont participé au programme d'encaissement du HCR, une initiative qui offre aux réfugiés la possibilité d'échanger leurs cartes de rationnement contre une subvention de rapatriement versée en une seule fois sous forme d'espèces et de vivres. Au cours du second semestre de 1993, la Section d'évaluation a étudié ce programme pour en mesurer l'impact et en déterminer l'utilité dans des situations de réfugiés se présentant ailleurs dans le monde.

25. Le rapport d'évaluation a conclu qu'au Pakistan, le système d'encaissement s'était révélé un moyen efficace et utile de faciliter le rapatriement à grande échelle et la désinscription. L'initiative n'a entraîné que des dépenses d'administration et des besoins en personnel modestes, et cependant on a rencontré très peu de difficultés opérationnelles dans la mise en oeuvre du programme. L'encaissement a non seulement fourni un moyen particulièrement direct de transférer les contributions des Etats donateurs aux bénéficiaires du HCR, mais encore il a permis à l'organisation d'appuyer les choix propres des réfugiés et leurs stratégies de rapatriement.

26. Le rapport d'évaluation a cependant formulé deux grandes réserves à l'égard du programme d'encaissement. D'une part, il n'avait pas permis de contribuer au retour de plusieurs groupes importants de réfugiés : ceux qui se sont intégrés économiquement et socialement au Pakistan; ceux qui sont originaires de régions de l'Afghanistan où sévissent des conflits politiques ou ethniques; et ceux qui sont trop vulnérables pour être rapatriés spontanément. D'autre part, un grand nombre des réfugiés afghans qui ne peuvent pas ou ne veulent pas regagner leur pays ont encaissé prématurément leurs cartes de rationnement et sont maintenant obligés de rester au Pakistan sans pouvoir bénéficier d'aucune assistance.

27. Le rapport d'évaluation a conclu que, pour que les programmes d'encaissement produisent un maximum d'efficacité, il faudrait qu'ils soient élaborés et mis en oeuvre dans le contexte d'une stratégie globale pour les solutions durables, faisant intervenir à la fois le pays d'origine et le pays d'asile. On a particulièrement mis l'accent sur la nécessité d'un bon système d'immatriculation, sur la coordination des activités de rapatriement et de réinsertion et sur l'octroi d'une assistance et la mise en place de moyens de transport à l'intention des réfugiés qui ne souhaitent pas regagner spontanément un pays où sévit un conflit.

28. Le personnel du HCR participant à tous les programmes de rapatriement en cours et prévus a eu l'occasion d'étudier le rapport et de réfléchir à l'utilité que présente le système d'encaissement pour ses activités actuelles.

Les conclusions du rapport ont aussi été incorporées dans la documentation de la Section de l'information relative au rapatriement librement consenti, qui comprend notamment un film vidéo consacré aux enseignements tirés de l'expérience du HCR au Pakistan.

D. Aide aux rapatriés et développement

29. Au cours des deux dernières années, la Section d'évaluation a rédigé des rapports sur plusieurs importants programmes de rapatriement et de réinsertion et a participé à l'élaboration de la politique et du cadre méthodologique du HCR intéressant les projets d'intervention rapide. A l'occasion de ces travaux, la Section a procédé à une étude des origines, des principes et du potentiel des programmes d'"aide aux rapatriés et développement" comme formule d'assistance postrapatriement.

30. Le rapport d'évaluation a conclu que plusieurs obstacles s'opposaient à ce type de démarche, et plus particulièrement l'absence de paix et le degré de destruction que connaissent un bon nombre des zones de rapatriement effectif ou potentiel et qui font que les gouvernements d'accueil et les gouvernements donateurs hésitent à donner la priorité à des activités de reconstruction et de développement dans ces zones. En outre, l'étude a souligné que le HCR ne pourrait apporter qu'une contribution nécessairement limitée et à court terme à la réinsertion dans les zones que regagnent les rapatriés.

31. Examinant de plus près la question de la responsabilité institutionnelle, le rapport d'évaluation affirme que, dans la notion d'aide aux rapatriés et développement, on n'a pas pris suffisamment en compte le rôle des structures et organisations autochtones. Le but ultime du HCR dans les pays d'origine doit être non de chercher à "transférer" des programmes et des projets à d'autres organismes internationaux, mais bien de favoriser la mise en place de capacités et de compétences locales. Les auteurs de l'étude concluent que, pour faciliter cette tâche, il faut que la planification du rapatriement soit concentrée non pas sur la logistique du retour des pays d'asile, mais sur la situation, les besoins et les ressources dans le pays d'origine.

32. Cette étude doit être présentée au Comité des hauts responsables pour examen. Elle sera communiquée aussi à tous les bureaux du HCR qui participent à la planification et à la mise en oeuvre de programmes de rapatriement et de réinsertion, en même temps que le schéma directif et méthodologique pour les projets d'intervention rapide rédigé par le Coordonnateur en chef du programme d'aide à la réinsertion.

E. Assistance du HCR aux personnes déplacées dans leur propre pays

33. Au cours du second semestre de 1993, la Section d'évaluation a rédigé un exposé énumérant quelques-unes des principales questions que pose l'assistance qu'offre, ou pourrait offrir, le HCR aux personnes déplacées dans leur propre pays. L'exposé doit essentiellement servir de cadre analytique permettant l'examen plus détaillé de l'expérience que possèdent certains bureaux extérieurs du HCR du problème des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

34. L'exposé indique que le HCR a fait récemment plusieurs efforts pour préciser les conditions dans lesquelles il peut étendre ses activités aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays. Ces initiatives ont apporté une certaine cohérence à un important problème de principe qui a jusqu'à présent été traité au coup par coup. Les auteurs signalent néanmoins que, vu la souplesse des nouveaux critères d'intervention du HCR, l'étendue, la portée et la durée du rôle de l'organisation dans des situations de déplacements internes de populations n'ont pas encore été entièrement déterminées.

35. Il est dit dans l'exposé que, eu égard à la longue expérience qu'a le HCR de la protection et de l'assistance aux populations réfugiées, il est compréhensible que bien des observateurs jugent que c'est au Haut Commissariat qu'il revient tout naturellement de s'occuper des personnes déplacées dans leur propre pays. Les auteurs lancent à cet égard un avertissement : il serait prématuré que le HCR parvienne à la même conclusion sans avoir examiné plusieurs questions fondamentales touchant les besoins des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et la capacité de l'organisation d'y répondre.

36. L'étude a été présentée à un groupe de travail spécial du HCR sur les personnes déplacées dans leur propre pays ainsi qu'au Comité des hauts responsables. A la suite de ces consultations, la Division de la protection internationale a été appelée à entreprendre une étude de suivi, ayant pour objet de tirer des conclusions générales de l'expérience opérationnelle du HCR s'agissant des personnes déplacées à l'intérieur de 20 pays différents. Les résultats de ces études ont été incorporés dans deux documents récents présentés au Comité exécutif et intitulés "Implications des activités du HCR en faveur des personnes déplacées à l'intérieur du territoire sur les finances et les programmes" (EC/1994/SC.2/CRP.13) et "Protection Aspects of UNHCR Activities on Behalf of Internally Displaced Persons" (EC/1994/SCP/CRP.2).

F. Politique du HCR concernant les femmes réfugiées

37. Au cours du deuxième semestre de 1993, la Section d'évaluation a procédé à une étude de la mise en oeuvre et de l'impact de la politique du HCR sur les femmes réfugiées, dont les principales conclusions ont été soumises au Comité exécutif à sa session d'octobre 1993 (EC/1993/SC.2/CRP.27). Les conclusions et recommandations de cette étude ont ensuite été incorporées dans les travaux et la documentation du Groupe de travail sur les femmes et les enfants réfugiés (EC/1994/SCP/CRP.5).

38. A la demande du Directeur de la Division des programmes et de l'appui opérationnel, le Coordonnateur principal pour les femmes réfugiées a assumé la responsabilité de la surveillance du processus de suivi et de l'élaboration de rapports réguliers sur l'état des travaux. Un bon nombre des 45 recommandations formulées dans le rapport d'évaluation ont maintenant été entièrement ou partiellement mises en oeuvre et celles qui ont trait au recrutement et à la représentation des femmes fonctionnaires ont été présentées, à la demande du Comité exécutif, au Sous-Comité chargé des questions administratives et financières dans une "Note sur la gestion des ressources humaines" (EC/1994/SC.2/CRP.20).

III. TRAVAUX EN COURS

39. La Section d'évaluation a entrepris, en collaboration avec la Division de la protection internationale, une étude globale des principes directeurs et de la pratique du HCR en matière de réinstallation. Cette étude a pour objet de réévaluer le rôle de la réinstallation en tant que solution durable et en tant qu'instrument de la protection des réfugiés. Elle permettra en outre d'examiner les procédures de réinstallation actuelles et de formuler des recommandations sur la gestion et l'organisation des activités de réinstallation au HCR. On compte que les conclusions de l'étude seront examinées lors d'une réunion des représentants des principaux pays de réinstallation qui se tiendra pendant le dernier trimestre de 1994.

40. Sur la base de la vaste expérience que possède le HCR de l'octroi de secours d'urgence, la Section d'évaluation prépare actuellement, de concert avec la Division des programmes et de l'appui opérationnel et la Section de la formation, une série de directives sur la distribution de vivres et d'autres produits et les activités de suivi dans ce domaine. Un comité directeur a été créé pour superviser ces travaux, dont la première étape prendra fin au cours du troisième trimestre de 1994. Après une période d'essais sur le terrain, la version finale des directives devrait pouvoir être distribuée au personnel du HCR et aux partenaires opérationnels dès le début de 1995.

41. La Section d'évaluation procède actuellement à l'examen de programmes dans deux pays où le HCR s'engage dans des activités nouvelles. En Ethiopie, la Section procède à l'analyse de la "formule de réciprocité" appliquée à l'assistance aux réfugiés et aux rapatriés. Au Tadjikistan, l'étude de la Section portera sur des questions telles que le rôle du HCR à l'égard des réfugiés regagnant leur pays, des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et de la prévention des déplacements de populations. Les deux études seront achevées au cours du troisième trimestre de 1994.
