



Conseil économique
et social

Distr.
GÉNÉRALE

E/AC.51/1996/4
21 mars 1996
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

COMITÉ DU PROGRAMME ET DE LA COORDINATION
Trente-sixième session
3-28 juin 1996
Point 4 d) de l'ordre du jour provisoire

QUESTIONS RELATIVES AU PROGRAMME : ÉVALUATION

Examen triennal de l'application des recommandations que
le Comité du programme et de la coordination a faites à
sa trente-deuxième session concernant l'évaluation du
programme du Haut Commissariat des Nations Unies pour
les réfugiés

Note du Secrétaire général

Conformément aux dispositions du paragraphe 5 e) i) de la résolution 48/218 B de l'Assemblée générale en date du 29 juillet 1994, le Secrétaire général a l'honneur de transmettre ci-joint le rapport sur l'examen triennal de l'application des recommandations que le Comité du programme et de la coordination a faites à sa trente-deuxième session concernant l'évaluation du programme du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés daté du 20 mars 1996. Ce rapport a été évalué par les départements et bureaux compétents.

[20 mars 1996]

ANNEXE

Examen triennal de l'application des recommandations que
le Comité du programme et de la coordination a faites à
sa trente-deuxième session concernant l'évaluation du
programme du Haut Commissariat des Nations Unies pour
les réfugiés

Rapport du Bureau des services de contrôle interne

RÉSUMÉ

Le présent rapport est soumis conformément à la décision que le Comité du programme et de la coordination (CPC) a prise à sa vingt-deuxième session d'examiner les progrès réalisés dans l'application de ses recommandations trois ans après avoir pris des décisions au sujet d'une évaluation approfondie.

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a mené une action concertée pour assurer le suivi des recommandations du CPC. Le rapport rend compte également des progrès enregistrés dans la recherche de nouvelles formes de protection internationale, de solutions durables, de stratégies en matière de relations extérieures, de ressources budgétaires et de moyens d'intervention rapide. Les progrès réalisés dans l'application de certaines recommandations, comme celles visant notamment les organisations non gouvernementales, sont assez peu convaincants. Dans quelques cas, des facteurs externes ont entravé tout progrès véritable ou conduit à l'adoption d'une formule autre que celle qui a été recommandée.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1 - 3	4
II. PROTECTION INTERNATIONALE	4 - 17	4
A. Personnes déplacées dans leur propre pays	4 - 5	4
B. Alerte rapide	6 - 9	5
C. Droits de l'homme	10 - 12	7
D. Promotion du droit des réfugiés	13 - 17	8
III. QUESTIONS LIÉES AUX PROGRAMMES, À L'ADMINISTRATION ET AUX FINANCES	18 - 51	9
A. Action régionale	18 - 20	9
B. Coopération interinstitutions	21	11
C. Organisations non gouvernementales	22 - 26	11
D. Contrôle de la programmation et contrôle administratif	27 - 30	12
E. Préparation aux situations d'urgence et organisation des secours (EPR)	31 - 33	14
F. Formation	34 - 38	14
G. Information	39 - 44	17
H. Programmes généraux et programmes spéciaux	45 - 46	19
I. Collecte de fonds	47 - 48	20
J. Planification pluriannuelle	49	20
K. Besoins de services administratifs et dépenses d'administration	50 - 52	21
L. Planification stratégique	53 - 54	22
M. Personnel	55 - 57	22

I. INTRODUCTION

1. À sa trente-troisième session, le Comité du programme et de la coordination (CPC) a examiné le rapport du Secrétaire général sur l'évaluation approfondie du programme du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) (E/AC.51/1993/2). Pour l'essentiel en accord avec l'orientation générale du rapport, à savoir la nécessité de renforcer les fonctions de protection et de recherche de solutions durables et de déléguer plus nettement encore les responsabilités opérationnelles en matière d'assistance, et tenant compte du fait que le HCR doit opérer dans les limites de son mandat, le Comité a fait siens le rapport et ses recommandations¹.

2. Le Comité a décidé que le rapport et la section du rapport du CPC y ayant trait seraient transmis au Comité exécutif du HCR pour examen et suite à donner. À sa quarante-quatrième session tenue en 1993, le Comité exécutif a examiné les recommandations issues de l'évaluation approfondie et demandé au Haut Commissaire de tenir le Sous-Comité plénier sur la protection internationale et le Sous-Comité chargé des questions administratives et financières informés des progrès réalisés dans la mise en oeuvre des recommandations touchant à la protection². Le Haut Commissaire a régulièrement tenu informés de ces progrès les deux sous-comités; et un aperçu global des efforts déployés par le HCR à cet égard a été présenté au Comité exécutif à sa quarante-sixième session, tenue en 1995. Le présent rapport suit la liste des questions adoptées par les sous-comités. La section II est consacrée à évaluer les progrès réalisés dans la mise en oeuvre des recommandations ayant trait surtout à la protection internationale, questions examinées par le Sous-Comité plénier sur la protection internationale; la section III aborde les recommandations sur les questions liées au programme, à l'administration et aux finances, lesquelles ont été pour l'essentiel examinées par le Sous-Comité chargé des questions administratives et financières.

3. Le présent examen triennal, qui vise à déterminer le degré d'application des recommandations du CPC sur les évaluations approfondies, a été largement facilité par le suivi global dû au HCR. Tout comme les examens triennaux précédents, le présent rapport s'appuie sur l'étude de la documentation pertinente, des renseignements fournis par les services intéressés et des entretiens menés aux fins d'éclaircissement et vérification.

II. PROTECTION INTERNATIONALE

A. Personnes déplacées dans leur propre pays

Recommandation 1, Déplacements de population non régis par les 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)

4. La politique actuelle à l'égard des personnes déplacées dans leur pays doit s'inscrire dans le cadre des arrangements mis en place au sein du système des Nations Unies au titre de la coordination des activités humanitaires; celle-ci a été définie dans la résolution 49/169 de l'Assemblée générale, en date du 23 décembre 1994. Le mémorandum interservices et mémorandum aux bureaux extérieurs du Haut Commissaire en date du 28 avril 1993, qui porte sur le rôle du HCR en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays, est conforme aux dernières conclusions du Comité exécutif du HCR et aux résolutions de l'Assemblée générale, et continue de servir de cadre de base à l'action du HCR. Au sujet des critères d'intervention, le mémorandum opère une distinction entre les situations où les déplacements de population dans leur propre pays ont un lien certain avec les activités que mène le HCR au titre de son mandat et les situations où ce lien fait défaut. Dans un cas, il s'agit notamment d'aider des populations déplacées dans leur propre pays et mêlées à des populations rapatriées, ou d'éviter les risques de déplacements de populations transfrontaliers qui pourraient en dériver. Dans l'autre cas, le HCR peut envisager d'intervenir pour atténuer les causes des déplacements à l'intérieur du pays même. Dans un cas comme dans l'autre, les activités du HCR ne feraient normalement que compléter l'ensemble des efforts déployés par l'ONU sur les plans politique et/ou humanitaire.

5. La question des personnes déplacées dans leur propre pays continue d'être examinée au sein de plusieurs instances : 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. Au cours des dernières années, le HCR est intervenu dans le cas des déplacements de populations non régis par des instruments internationaux dans un cadre interinstitutions, comme au Tadjikistan et au Rwanda. Pour le HCR, la consultation interinstitutions des Nations Unies sur les personnes déplacées dans leur propre pays comporte un aspect important, qui est de désigner le cas échéant des responsables de leur protection. Le Groupe de travail interinstitutions sur les personnes déplacées, créé en 1993, se souciait avant tout de préciser certains concepts. Il examine maintenant des cas potentiels ou réels de déplacements et s'efforce de parvenir à un consensus sur le meilleur mode de répartition des tâches.

B. Alerte rapide

6. La recommandation 2 de l'évaluation approfondie insistait sur ce que devrait être le rôle du HCR pour ce qui est d'appeler l'attention sur des situations qui risquent d'engendrer des déplacements de populations. Cette recommandation concerne également l'alerte rapide, une question examinée plus en détail dans la recommandation 8.

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 populations.

(E/AC.51/1993/2, par. 14)

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 population, 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 participe activement, au côté des autres organisations intéressées du système des Nations Unies, aux mécanismes consultatifs récemment institués concernant l'alerte rapide et les courants d'information sur les mouvements massifs de population, sous l'égide du Département des affaires humanitaires. (E/AC.51/1993/2, par. 26)

7. Le HCR prend actuellement part à des initiatives menées au sein du système des Nations Unies pour établir un système d'alerte avancée qui fournira aux organismes d'aide humanitaire des informations sur les mouvements de réfugiés et de personnes déplacées qui pourraient se produire. Le Département des affaires humanitaires est en train de coordonner ces initiatives. Le responsable du HCR chargé des questions d'alerte rapide est le chef du Centre de documentation sur les réfugiés, qui représente le HCR aux débats organisés à l'échelle du système des Nations Unies à ce sujet. Créé il y a une dizaine d'années au HCR, le Centre de la documentation sur les réfugiés fait office de centre d'information du HCR. Il fournit aux usagers une vaste collection de documents sur les réfugiés ainsi que des informations juridiques et d'autres portant sur le pays d'origine des réfugiés. Ces informations, désormais accessibles sur Internet, sont également partagées avec le Département des affaires humanitaires et son Système d'alerte rapide aux crises humanitaires. En outre, le HCR participe activement à des échanges de vues suscitées par une autre base de données interinstitutions, le ReliefWeb. Le mode actuel de présentation de rapports au Département des affaires humanitaires par les organismes du système des Nations Unies comporte des lacunes; il arrive que des informations provenant de pays où le HCR n'a pas de représentant, mais qui relèvent toutefois de ses préoccupations, ne soient pas transmises au Coordonnateur des secours d'urgence. Il n'existe jusqu'ici aucun mécanisme international homogène de collecte, de vérification et d'échange d'informations.

8. Pendant des années, le programme de création et de perfectionnement de la base de données du HCR a été axé sur le droit des réfugiés et sur les ouvrages concernant les réfugiés. Tout récemment, il a commencé à s'intéresser de plus près à la situation dans les pays d'origine des réfugiés et sur les causes profondes de ces phénomènes. Le HCR utilise des informations qui sont dans le domaine public et qui, si elles sont recueillies et exploitées d'après des normes précises, ont l'avantage de pouvoir être vérifiées. Bien que doté de filières internes normales concernant la transmission des rapports, le HCR n'est pas avant tout un organe de collecte, de diffusion ou de contrôle d'information. Ses initiatives répondent expressément aux exigences qui dérivent de ses obligations légales.

9. En établissant le mécanisme d'alerte et d'intervention rapide, le HCR doit tenir compte des informations relatives aux activités opérationnelles qu'il reçoit des bureaux extérieurs dans la planification de sa politique. C'est dans cette optique que le Centre de documentation sur les réfugiés a été transféré en janvier 1996 au Bureau du Haut Commissaire adjoint chargé de la planification de la politique générale et des opérations. Sur le plan de la gestion de l'information, la difficulté est de faire en sorte que ceux qui ont besoin d'être rapidement alertés reçoivent tous les éléments d'appréciation nécessaires pour prendre des décisions avisées. Il est important de mieux diffuser l'information pour que d'autres puissent en tirer parti. Depuis 1992, le HCR se sert du Comité permanent interorganisations et du Coordonnateur des secours d'urgence du Département des affaires humanitaires pour porter les crises à l'attention des organismes intergouvernementaux; il faut que d'autres départements, comme le Département des affaires politiques, interviennent davantage pour aider à atteindre les responsables politiques.

C. Droits de l'homme

10. Dans sa recommandation 3, le Comité reconnaît que les violations des droits de l'homme sont responsables de nombreux départs forcés, d'où la nécessité de renforcer les liens entre le HCR et les programmes et mécanismes du système des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme. Elle stipule ce qui suit :

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; 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)

11. La collaboration avec les programmes et mécanismes du système des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme est un aspect de plus en plus important des activités de protection internationale du HCR, en particulier celles qui sont orientées vers la prévention et la recherche de solutions. Le HCR participe aux réunions ordinaires interinstitutions convoquées par le Centre pour les droits de l'homme. En 1994, le HCR a déclaré qu'il espérait mettre la dernière main à un mémorandum d'accord avec le Centre qui engloberait nombre des éléments visés dans l'évaluation approfondie et ses recommandations. Ce mémorandum prévoirait notamment des modalités de coopération dans le domaine de la formation du personnel, la participation de conseillers techniques du HCR, du Centre et d'autres organisations à des séminaires et à des activités d'éducation, et des consultations plus fréquentes sur l'élaboration et la diffusion d'ouvrages sur les droits de l'homme (EC/1994/SCP/CRP.4, par. 20). La version définitive du mémorandum d'accord n'a pas encore été établie. En février 1995, la Commission des droits de l'homme a adopté la résolution 1995/88 sur les droits de l'homme et les exodes massifs, qui, entre autres choses, invitait tous les mécanismes des Nations Unies relatifs aux 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. Elle a également 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.

12. Le HCR continue de s'employer à renforcer sa coopération avec les organes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme. Le HCR assiste aux réunions du Comité des droits de l'homme en qualité d'observateur et suit les travaux d'autres organes créés en vertu de traités, notamment le Comité des droits de l'enfant et le Comité contre la torture. L'étroite coopération entre le HCR et le Rapporteur spécial sur la violence contre les femmes a permis à ce dernier de se pencher longuement sur la situation des femmes réfugiées dans son premier rapport au Comité des droits de l'homme. Le HCR, fort de son expérience dans le domaine de l'intégration à ses programmes de directives sur les problèmes d'égalité entre les sexes, s'emploie à aider le Centre pour les droits de l'homme dans les activités qu'il mène en faveur des droits fondamentaux des femmes.

D. Promotion du droit des réfugiés

13. La responsabilité qui incombe au HCR en vertu de son mandat étant de consolider et d'élargir le cadre juridique régissant le statut et les droits des réfugiés, il a été question, lors de l'évaluation, d'inclure dans les programmes de pays du HCR les activités menées en matière de promotion du droit des réfugiés.

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)

14. Le HCR organise des stages sur le droit des réfugiés et leur protection à l'intention de responsables gouvernementaux et de partenaires d'exécution ainsi que d'autres organisations non gouvernementales (ONG). Plusieurs activités de formation ont été organisées conjointement avec des organes régionaux, d'autres organisations internationales et organisations non gouvernementales associés aux efforts du HCR. Le HCR met progressivement en place un réseau de coordonnateurs régionaux sur le droit des réfugiés (promotion et formation) dans quelques bureaux extérieurs au titre de ses activités de promotion.

15. Depuis 1993, on relève des inégalités dans l'application des programmes de formation, qui sont bien conçus dans certains pays et manquent de continuité dans d'autres. Du fait de la politique de roulement dans l'occupation des postes, les postes de responsable de la protection demeurent parfois longtemps sans titulaire et les relations de travail avec les partenaires locaux sont difficiles à maintenir. En outre, la présence du HCR dans un pays est par définition temporaire; l'établissement de réseaux de partenaires intéressés et dotés des compétences nécessaires offrirait une structure plus stable pour assurer la promotion du droit des réfugiés. Étant donné que rares sont les fonctionnaires du HCR chargés de la protection qui disposent d'une formation

juridique leur permettant de résoudre des problèmes de protection délicats, il a été décidé dans l'évaluation approfondie de mettre l'accent sur l'importance de la collaboration avec les institutions 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 de questions intéressant les réfugiés devrait être réalisé, éventuellement par un centre universitaire en collaboration avec le HCR. (E/AC.51/1993/2, par. 39)

16. Le HCR a établi dans le cadre d'un projet achevé en 1995 et auquel participait la School of Oriental and African Studies de l'Université de Londres (Royaume-Uni) un réseau expérimental de 20 établissements d'enseignement supérieur d'Afrique et d'Asie dont il appuie les efforts visant à commencer ou à approfondir l'enseignement et la recherche en matière de droit des réfugiés ou dans d'autres domaines d'étude sur les réfugiés comme les relations internationales, l'anthropologie, la sociologie et le développement. La grande difficulté de cette stratégie sera d'élargir le soutien en faveur de ces établissements en mettant à contribution ceux du Nord qui se sont dotés de compétences dans le domaine de la protection des réfugiés.

17. Vers la fin de 1994, le HCR a, avec le soutien financier de la Ford Foundation, fait mener une étude pour déterminer ses besoins et ses stratégies et proposer des moyens de mieux gérer la recherche organisationnelle; ce projet entrainait dans le cadre des efforts que le HCR mène en permanence pour renforcer sa capacité de prise de décisions. Une base de données préliminaire des contacts en matière de recherche a été établie au sein du Centre de documentation sur les réfugiés dans le cadre du projet. L'étude a conclu que le HCR n'avait ni section centrale de recherche ni comité de recherche à l'échelle de l'organisation qui soient capables de définir un programme commun. Pour la recherche, le HCR compte beaucoup sur les ressources externes qui doivent être gérées au mieux pour qu'entre praticiens et universitaires puisse s'instaurer un dialogue constructif susceptible de faire progresser les connaissances sur les réfugiés. En 1995, à sa quarante-sixième session, le Comité exécutif a invité "le Haut Commissaire à étudier les moyens d'intégrer ses activités dans les domaines de la documentation, de la recherche, des publications et de la diffusion électronique"³.

III. QUESTIONS LIÉES AUX PROGRAMMES, À L'ADMINISTRATION
ET AUX FINANCES

A. Action régionale

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)

18. En mai 1994, le Sous-Comité plénier sur la protection internationale a procédé à un examen approfondi des approches globales et régionales des problèmes des réfugiés, notamment : la Conférence internationale sur les réfugiés d'Amérique centrale (CIREFCA), le Plan d'action global pour les réfugiés indochinois (PAG), le Cambodge, l'ex-Yougoslavie et le Mozambique. En 1994, le HCR a lancé un processus d'élaboration d'une approche globale des problèmes des réfugiés, rapatriés, personnes déplacées et migrants dans la Communauté d'États indépendants (CEI) et dans les États voisins concernés.

19. Le HCR n'a plus de responsabilités opérationnelles dans le processus CIREFCA. Au Tadjikistan, le transfert de certaines responsabilités du HCR à d'autres organismes a eu lieu à la fin de 1995, après un an de négociations. L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a pris en main les fonctions d'assistance matérielle et de réinsertion sociale. Au Mozambique, il n'a été possible d'établir des liens concrets avec d'autres programmes que dans la dernière phase des opérations de réinsertion.

20. En 1995, une étude conjointe PNUD/HCR de la CIREFCA intitulée "CIREFCA: An Opportunity and Challenge for Inter-Agency Cooperation" ("CIREFCA : Une occasion et un défi proposés à la coopération interorganisations") a examiné un certain nombre de questions liées à la coopération interorganisations. Cette étude soulignait que "pour être efficace, toute coopération devait être fondée sur la complémentarité des types d'activité, des modes d'opération et de la durée de l'engagement avec les rôles, les responsabilités et les avantages relatifs identifiés dans une phase initiale de l'opération". Elle contenait une mise en garde contre "les mesures qui pourraient diluer les mandats spécifiques et les compétences des organismes; les enseignements tirés de l'expérience de la CIREFCA et d'autres activités ont conduit à rejeter une approche linéaire conceptuelle de l'intervention continue, du stade des secours à celui du développement". L'étude proposait que le PNUD et le HCR, en collaboration avec d'autres organismes, conviennent de la mise en oeuvre d'une politique cohérente et d'une approche stratégique dans les opérations où il existe une interdépendance entre les questions humanitaires, de développement et politiques; et que le HCR tire parti de la stratégie proposée pour planifier longtemps à l'avance une réduction progressive des activités humanitaires. "La CIREFCA et d'autres situations d'après-conflit plus récentes soulèvent une question fondamentale, à savoir l'opportunité de faire une distinction nette entre le financement des secours d'urgence et celui du développement lorsque les deux problèmes convergent"; il est également suggéré d'introduire une catégorie intermédiaire qui couvrirait le "redressement post-conflit". Des coentreprises sont en cours d'exécution avec les institutions des Nations Unies et la Banque mondiale pour faire place aux organismes de développement dans les interventions continues, du stade des secours d'urgence à celui du développement.

B. Coopération interinstitutions

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'Organisation internationale pour les migrations (OIM), pour mettre en place des arrangements de coopération comme celui qui a été conclu entre le HCR et le Programme alimentaire mondial (PAM). Des arrangements de coopération devraient entrer en vigueur dès que possible avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) (approvisionnement en eau, assainissement), l'Organisation mondiale de la santé (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)

21. En novembre 1993, le HCR a terminé son évaluation de l'état de la coopération actuelle entre les diverses institutions des Nations Unies. Le HCR continue d'élaborer des accords orientés vers l'action avec les institutions soeurs. Vers le milieu de l'année 1995, un mémorandum d'accord a été signé avec le FNUAP. Les négociations avec l'UNICEF ont été menées à bien et un mémorandum d'accord a été signé en mars 1996. Des discussions ont lieu régulièrement avec l'OIM sur toute une gamme de questions opérationnelles.

C. Organisations non gouvernementales

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

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)

23. Un répertoire électronique a été créé et il est régulièrement mis à jour. Le Haut Commissariat prend actuellement des mesures pour garantir l'établissement de rapports plus professionnels avec les ONG; toutefois, le public ayant accès au répertoire, il estime que celui-ci ne devrait pas contenir d'évaluation de la capacité et des résultats des ONG. Une base de données gardant en mémoire la capacité de quelque 30 ONG de détacher du personnel pour faire face aux situations d'urgence est opérationnelle depuis mars 1996. Toutefois, le public n'y a pas accès et elle contient une évaluation de la capacité plutôt que des résultats.

24. Afin de rationaliser et de décentraliser ses opérations, le HCR délègue de plus en plus de responsabilités à ses représentants sur le terrain. Ces représentants choisissent des partenaires d'exécution; ils ont reçu une série de critères dont ils devront tenir compte lors de la sélection de partenaires,

/...

ainsi que des instructions pour renforcer le contrôle de ces derniers sur la gestion. L'information disponible ou actuellement collectée par les départements du Siège sur ces partenaires permet aux représentants sur le terrain de mieux évaluer des critères tels que la capacité d'un partenaire potentiel à fournir l'assistance demandée. Il convient de noter que la recommandation 6 de l'évaluation approfondie porte sur les éléments du répertoire électronique qui seront utilisés par le HCR pour la gestion des opérations; le Bureau des services de contrôle interne estime que toute information sur la capacité et l'efficacité des partenaires d'exécution doit être analysée et stockée par les services centraux pour en faciliter la consultation par le personnel du HCR; elle peut être intégrée au système d'évaluation plus officiel que le HCR envisage d'élaborer pour les ONG et ses autres partenaires opérationnels.

25. En 1995, à sa quarante-sixième session, le Comité exécutif s'est déclaré vivement préoccupé par les observations formulées par le Comité des commissaires aux comptes, notamment celles qui avaient trait aux problèmes persistants dus à l'insuffisance des contrôles de gestion exercés par le HCR sur les programmes exécutés par ses partenaires⁴. Suite aux observations du Comité des commissaires aux comptes, le HCR a répondu qu'il s'efforçait au maximum de sélectionner des partenaires d'exécution se conformant strictement aux critères définis dans ses manuels; toutefois, le Haut Commissariat n'a souvent guère le choix sur les lieux d'opérations les plus éloignés. (A/50/704, annexe, par. 10) Il est prévu que la question des ONG sera examinée en détail par le Comité permanent du HCR au cours de l'année 1996.

26. Dans le cadre des efforts déployés pour renforcer son partenariat avec les ONG, début 1993, le HCR a lancé le processus de Partenariat en action (PARINAC), élaboré pour resserrer la collaboration entre le HCR et les ONG. Le Plan d'action d'Oslo de 1994 représente la synthèse des propositions formulées lors du processus de consultation PARINAC (voir A/AC.96/832). Il souligne que la transparence et la responsabilité demeurent les principes sur lesquels repose le partenariat ONG-HCR, qui demande une communication meilleure et une coordination étroite des actions entre les ONG et le HCR et recommande, notamment, que le HCR aide à fournir aux ONG la formation et le financement qui leur sont nécessaires, des moyens institutionnels accrus et des transferts de compétences appropriés afin que, ainsi qu'il le souhaite, ses partenaires fassent preuve de plus d'efficacité. Pour aider à la mise en oeuvre des recommandations du Plan d'action, le HCR a nommé dans les bureaux régionaux des animateurs qui sont responsables des relations opérationnelles avec les ONG; et des animateurs d'ONG dans la plupart des bureaux hors siège. Pour stimuler le partenariat avec les ONG en ce qui concerne l'exécution des projets d'assistance, les ONG ont participé dans les divers bureaux hors siège du HCR à des discussions qui ont débouché sur la formulation de plans d'opération nationaux. Le fait pour les ONG d'être associées à l'exécution des projets d'assistance implique l'obligation d'y contribuer par leurs ressources.

D. Contrôle de la programmation et contrôle administratif

Recommandation 7, Renforcement de la vérification des comptes et de la gestion des bureaux extérieurs : La Division de la 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)

27. La Division de l'audit et des conseils de gestion prépare un plan annuel de vérification en consultation avec le HCR. La Section de la Division de l'audit et des conseils de gestion chargée de la vérification interne du HCR a été renforcée; les postes de cette section sont financés par le HCR. En 1995, 21 programmes de pays du HCR ont été vérifiés et 27 programmes au moins devraient être évalués par des vérificateurs en 1996. Néanmoins, des postes supplémentaires seront nécessaires pour atteindre l'objectif de la recommandation 7.

28. Dans le cadre de l'objectif large de renforcement de la capacité de gestion du HCR, le Comité exécutif, à sa quarante-cinquième session, a approuvé la création d'un poste de directeur du Service d'inspection et d'évaluation du HCR. Ce service, qui est devenu opérationnel en mars 1995, intègre une Section d'évaluation centrale préexistante.

29. Plusieurs initiatives ont été mises en oeuvre afin d'améliorer la qualité des programmes du HCR. En avril 1993, le Haut Commissaire a créé un groupe de travail sur la gestion du programme et la capacité opérationnelle. Le rapport établi sur ce groupe de travail concluait que les contrôles budgétaires et financiers mesuraient l'efficacité en fonction du montant des fonds effectivement utilisés (par rapport aux fonds alloués), mais n'accordaient pas suffisamment d'attention à l'utilité de l'assistance fournie.

30. Le Groupe de travail a recommandé d'accélérer la décentralisation, car il est indispensable que les bureaux extérieurs puissent gérer leurs programmes et contrôler efficacement leurs ressources; une délégation accrue des pouvoirs sur le terrain s'est traduite par un élargissement correspondant de la responsabilité individuelle des représentants. Le suivi des résultats du Groupe de travail incombe à un Comité directeur, créé le 5 octobre 1994 et présidé par le Haut Commissaire adjoint. L'attention porte dorénavant sur la rationalisation et la simplification des processus administratifs. Le HCR renforce également son équipe centrale de fonctionnaires d'administration et des finances pour les lieux d'affectation hors siège et examine les moyens de fournir un soutien accru au personnel sur le terrain en améliorant l'accès électronique aux informations et aux directives administratives. Parmi les autres mesures destinées à renforcer l'efficacité de la programmation par les fonctionnaires sur le terrain, le HCR met actuellement au point des indicateurs de la charge de travail afin de déterminer les besoins en ressources humaines.

E. Préparation aux situations d'urgence et organisation des secours (EPR)

Recommandation 9, Opérations 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 (EPR) 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 norvégien et danois des réfugiés doivent être élaborées au niveau régional avec les organisations de secours nationales. (E/AC.51/1993/2, par. 29)

31. Grâce à la création en 1994, d'une capacité de soutien administratif à la Section de préparation et d'intervention en cas d'urgence du HCR, il est possible de garantir la participation aux équipes d'intervention d'urgence d'un personnel formé à tous les aspects administratifs. En ce qui concerne le soutien administratif, le représentant du pays ou le chef de mission dans les pays où le HCR est déjà présent ou, à défaut, le Siège délègue des pouvoirs limités au chef de l'équipe d'intervention d'urgence pour contracter des engagements.

32. Les coûts du personnel d'intervention d'urgence sont dorénavant couverts par les programmes généraux du HCR. Le financement des opérations est tout d'abord prélevé sur le Fonds d'urgence, puis un appel spécial est lancé et, dès réception des fonds, le Fonds d'urgence est remboursé.

33. L'élargissement des dispositions relatives aux réserves au niveau régional avec les organisations de secours nationales a fait l'objet d'une étude. Il existe plusieurs limitations au nombre de dispositions relatives aux réserves auxquelles le HCR peut souscrire : le Haut Commissariat ne veut pas sous-utiliser celles qui existent déjà; en outre, l'élaboration et le maintien de telles dispositions impliquent des coûts financiers. Après une étude sur la rentabilité de la mise en place de telles dispositions dans chaque région, il a été décidé d'encourager la coopération régionale avec les organisations de secours nationales sur des bases différentes, telles que la fourniture, aux partenaires des ONG et des gouvernements ainsi qu'au personnel du HCR, d'une formation à la gestion des situations d'urgence et à la planification des interventions d'urgence.

F. Formation

34. En 1992, le Haut Commissaire a créé un groupe de travail sur la formation, chargé d'étudier les moyens à mettre en oeuvre pour que la formation aide plus

efficacement le HCR à remplir sa mission. Le Comité principal de gestion (Senior Management Committee) du HCR a examiné et approuvé de manière générale, en juin 1993, le rapport et les recommandations du Groupe de travail. La plupart des recommandations sont maintenant incorporées à la stratégie d'organisation des carrières du HCR. Cette stratégie intègre les systèmes d'évaluation et de perfectionnement du personnel et crée un cadre destiné à soutenir la planification des carrières au niveau tant individuel qu'organisationnel. La stratégie a été formulée en 1994; la période de mise à l'essai a pris fin au début de 1996. La Section de perfectionnement du personnel de la Division de la gestion des ressources humaines du HCR coordonne la formation du personnel. Dans le cadre du projet de stratégie, en particulier afin de faciliter le perfectionnement du personnel, il est prévu de décentraliser au niveau des bureaux extérieurs les budgets de formation du HCR.

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.51/1993/2, par. 35)

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)

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)

35. Bien que le nombre de programmes de formation ait augmenté depuis 1993, les activités de formation prioritaires envisagées à la recommandation 15 n'ont pas toutes été mises en oeuvre. Dans le cadre de la stratégie, des plans ont été établis pour fournir partout dans l'organisation une formation essentielle liée aux divers emplois. Un comité consultatif de la formation qui réunit les chefs de service du siège investis de responsabilités capitales en matière de formation a été constitué et s'est réuni pour la première fois en octobre 1995. Ce comité sera chargé de définir une stratégie d'ensemble en matière de formation et recommandera chaque année des priorités en la matière.

36. La Section de perfectionnement du personnel est chargée de tenir à jour les statistiques relatives à la formation. Cependant, ces statistiques ne sont pas encore tenues avec précision; les bureaux extérieurs n'adressent pas au siège de rapports réguliers sur leurs activités en la matière. L'un des rôles de la Section est aussi de contrôler la qualité; elle s'en acquitte en procédant aux

deux types d'évaluation recommandés par l'évaluation en profondeur. Les coordonnateurs de la formation de bureaux extérieurs sont chargés d'exécuter le plan de formation annuel dans le bureau dont ils sont responsables; cependant, quand un coordonnateur est transféré au cours d'une année civile et n'est pas remplacé, il arrive que le plan de formation ne soit pas mis en oeuvre. Une autre conséquence de la politique de roulement est que l'expérience et les compétences des coordonnateurs de la formation ne sont pas toujours utilisées, car ceux-ci peuvent être transférés à des postes ne comportant pas une fonction de formation.

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 ces activités de formation. (E/AC.51/1993/2, par. 33)

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 en le dotant d'une expérience étendue et d'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)

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)

37. Le HCR reconnaît que, pour faire appel à l'expérience et aux compétences d'autres organisations dans des domaines particuliers, il sera nécessaire d'élargir le niveau actuel de coopération du HCR avec elles dans le domaine de la formation. Quelques organisations ont des activités de formation dans des domaines qui se rapportent au mandat du HCR, utilisant parfois des matériels de formation préparés par le HCR; mais on ne dispose pas de renseignements sur l'ampleur de la formation dispensée par ces organisations. Jusqu'à présent, le recours à des partenaires d'exécution expérimentés pour faciliter la formation d'ONG nationales dans un pays donné demeure assez rare. Ces dernières années, cette approche a été appliquée principalement en liaison avec le programme de formation du HCR intitulé "Planification orientée vers la population".

38. Dans le cadre du système des Nations Unies, le HCR participe aux activités de plusieurs groupes quand l'accord est fait sur des initiatives conjointes en matière de formation. Le HCR participe aux séminaires organisés au Centre de l'Organisation internationale du Travail (OIT) à Turin à l'intention des représentants des Nations Unies dans les bureaux extérieurs. Un programme de formation conjointe HCR/PAM est en cours de mise au point à partir des

programmes de formation indépendants des deux organisations. Un autre programme de formation faisant intervenir une coopération interinstitutions porte sur la prise de conscience des problèmes de sécurité; le HCR l'a élaboré en étroite consultation avec le Coordonnateur des mesures de sécurité de l'ONU.

G. Information

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)

39. Une unité de distribution totalement informatisée fonctionne maintenant à la Section de l'information du Haut Commissariat; elle est chargée de distribuer les publications et de commercialiser les produits d'information. Depuis le 1er janvier 1994, les recettes de la vente de ces produits servent à soutenir de nouvelles activités. Toutefois, l'Unité de distribution ne distribue pas les matériels produits par d'autres sections du Haut Commissariat, comme il était recommandé.

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 formation destinés au personnel du HCR devrait être consacré aux relations avec les médias. (E/AC.51/1993/2, par. 46)

40. Des dispositions ont été prises par l'entremise de la Division des relations extérieures pour assurer l'approbation rapide de tous les communiqués de presse; ces dispositions ont considérablement simplifié le processus d'approbation. Tous les membres du personnel en poste au siège et certains affectés aux bureaux extérieurs peuvent désormais consulter les fiches électroniques relatives aux grandes opérations du HCR sur le système informatique du réseau local. Les membres du personnel qui ne sont pas reliés au réseau local reçoivent régulièrement ces fiches par télex et on peut également en avoir connaissance par Internet.

41. Les outils de formation de la Section de l'information sont désormais disponibles dans tous les bureaux locaux. Ils fournissent des directives détaillées sur les relations avec la presse. Les nouveaux fonctionnaires du HCR peuvent suivre des sessions de formation auprès de la Section de l'information et reçoivent ce matériel. De nouvelles directives en matière d'information ont été récemment établies (janvier 1995) à l'intention des bureaux extérieurs.

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)

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)

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 de l'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)

42. Le HCR a établi un réseau de fonctionnaires chargés de l'information, qui tous ont l'expérience des relations avec les médias. Il existe actuellement une trentaine de ces fonctionnaires, répartis entre 25 bureaux extérieurs. Placés sous la supervision directe des divers représentants de pays, ils relèvent également du chef du Service de l'information, à Genève.

43. Des campagnes de sensibilisation ont récemment été entreprises dans une quinzaine de pays, toujours en fonction des perceptions locales. Il est souhaitable, comme on l'a reconnu, que des comités nationaux collaborent à ces campagnes. De tels comités existent actuellement dans les pays suivants : États-Unis, Australie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Allemagne et Espagne.

44. Un attaché de liaison connaissant bien les problèmes d'information a été nommé en novembre 1993 au Bureau de liaison du HCR à New York; une étroite relation de travail a été établie entre le HCR et le Bureau du porte-parole du Secrétaire général. La coopération entre le Département de l'information et le HCR a été axée sur l'élaboration de matériel se rapportant à des thèmes spécifiques.

H. Programmes généraux et programmes spéciaux

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 beaucoup 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)

45. Le rapport entre les programmes généraux et les programmes spéciaux a fait récemment l'objet de délibérations approfondies. Certaines délégations n'ont cessé de se préoccuper de la validité de la distinction entre programmes généraux et programmes spéciaux et de la manière dont le Comité exécutif les régissait, notamment les programmes spéciaux. À la quarante-cinquième session du Comité exécutif, il a été décidé d'entreprendre l'examen d'une série de questions intéressant les budgets, la collecte de fonds, la transparence et la gouvernance⁵.

46. À la suite de consultations officieuses sur les questions budgétaires et des conclusions adoptées en juin 1995 par le Sous-Comité chargé des questions administratives et financières (SCAF), le Conseil exécutif a décidé ce qui suit⁶ :

- a) Toute structure budgétaire du HCR devra viser à :
 - i) Assurer la transparence, le respect du principe de la responsabilité et le contrôle de gestion;
 - ii) Assurer la souplesse nécessaire pour faire face à des situations d'urgence et à des changements imprévus dans les programmes;
 - iii) Assurer le financement des activités statutaires;
- b) La rationalisation de la structure budgétaire du HCR devra être poursuivie, compte tenu des objectifs exposés ci-dessus, afin d'indiquer clairement les besoins globaux ainsi que les besoins au titre des programmes par pays, des autres programmes et du siège, dans le cadre d'une structure budgétaire cohérente et unique;
- c) L'ensemble des activités stabilisées et statutaires qui constitue les programmes généraux sera financé en priorité. Il serait plus facile de s'engager à couvrir intégralement leur coût si le Haut Commissaire expliquait les raisons de l'inclusion des différentes activités dans la composante programme annuel des programmes généraux.

I. Collecte de fonds

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)

47. À la fin de 1993, il a été procédé à un examen approfondi de la politique du Haut Commissariat en matière de relations externes, ainsi que du rôle et des responsabilités du Service de financement des programmes et des autres sections de la Division des relations extérieures. Le Service conduit maintenant à intervalles réguliers des sessions de planification stratégique à usage interne, auxquelles il est donné sans délai la suite voulue. La planification porte notamment sur les moyens d'augmenter le soutien des donateurs grâce à des relations plus étroites du HCR et à sa participation, tant au siège que sur le terrain. Dans le cadre de cette stratégie d'ensemble, le Service prévoit à intervalles réguliers ce que seront les moyens de financement dans l'avenir afin de pouvoir modifier les relations du HCR avec les donateurs.

48. L'examen de la politique du HCR en matière de relations extérieures a porté également sur les liens de l'Organisation avec les ONG et le reste du système des Nations Unies, et sur les moyens de mettre leurs ressources au service, tant direct qu'indirect, des opérations du HCR. Le HCR et les autres organismes des Nations Unies ont également collaboré avec le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires dans le cadre des questions telles que l'évaluation des besoins et la préparation d'appels groupés en cas d'urgence complexe.

J. Planification pluriannuelle

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 la 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)

49. Le rapport du Groupe de travail sur la gestion des programmes et la capacité opérationnelle (voir ci-dessus par. 29) mettra l'accent sur la planification stratégique, ce qui permet de souligner le rôle important qui pourrait revenir aux projets pluriannuels dans la réalisation de certains objectifs du programme. Aux termes du rapport, les accords globaux au niveau régional, la planification pluriannuelle qui fait apparaître des solutions, et une coopération active avec une gamme élargie de partenaires, telles sont les approches qui doivent conduire – et qui en fait conduisent – à déterminer des solutions véritablement fiables et durables. La planification pluriannuelle ne

s'appliquerait pas aux opérations d'urgence, mais interviendrait dans les activités de prévention ainsi que dans certaines activités d'assistance du HCR en matière de mise en place de capacités institutionnelles. En ajustant ses pratiques de programmation dans ces domaines du court terme au moyen terme, le HCR réaliserait une approche mieux intégrée et plus complémentaire avec les organisations spécialisées dans le développement. Par exemple, dans les pays de la CEI, le HCR a l'intention de mettre en place des programmes d'une durée de quatre ou cinq ans, de concert avec l'OIM.

K. Besoins de services administratifs et dépenses d'administration

50. On se souviendra qu'aux termes de l'article 20 du 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. C'est pourquoi, en théorie, la question des dépenses administratives du HCR a d'importantes implications quant à la part du budget ordinaire de l'ONU qui lui revient. La recommandation 28 de l'évaluation approfondie a abordé 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 : À 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 ces 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 à l'Assemblée générale par l'intermédiaire du Comité exécutif du HCR et du Conseil économique et social de façon que le rang de priorité voulu leur soit accordé. (E/AC.51/1993/2, par. 55)

51. Dans ce contexte, il convient de rappeler le paragraphe 36 de la section I de la résolution 48/228 de l'Assemblée générale, datée du 23 décembre 1993, aux termes duquel l'Assemblée générale [...] a prié 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.

52. Le HCR, après avoir consulté le Conseil consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) et le Sous-Comité chargé des questions administratives et financières (SCAF), a mis au point une méthode de catégorisation de ses postes. Les postes du HCR ont été divisés en deux grandes catégories, qui se rapportent l'une à l'exécution des programmes et l'autre à l'appui administratif. Les deux définitions de type de postes ont été

/...

appliquées aux effectifs du personnel du HCR. Ces nouveaux tableaux d'effectifs, ainsi que les tableaux connexes relatifs aux dépenses de personnel et aux autres types de dépenses, ont fait partie de la documentation présentée au Comité exécutif lors de sa quarante-cinquième session.

L. Planification stratégique

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)

53. À dater du 1er janvier 1996, le poste de Haut Commissaire assistant a été créé. Le Haut Commissaire assistant aide à formuler les politiques du HCR, à concevoir et mettre en forme des stratégies destinées à faciliter l'exécution du mandat du Haut Commissaire, et à exercer un contrôle sur l'exécution de ces stratégies dans les unités organisationnelles pertinentes du HCR.

54. Prenant une initiative connexe, également liée aux besoins du Haut Commissariat d'avoir accès à des avis informés et objectifs pour déterminer ces stratégies, le Haut Commissaire a créé un groupe consultatif officieux qui se compose de 14 experts éminents. Le Groupe doit fournir au Haut Commissaire une large perspective sur les tendances internationales, sur les causes potentielles et les secteurs de conflits susceptibles de provoquer des déplacements de population ou qui présentent une importance critique sur le plan de la recherche de solutions.

M. Personnel

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 les 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)

55. Le HCR a pris des dispositions relatives aux ressources tant internes qu'externes pour répondre aux besoins des situations d'urgence. Une de ces dispositions consiste à créer une réserve de sept membres des services d'administration qui serviraient dans les opérations d'urgence à titre prioritaire. À la Division de la gestion des ressources humaines, une section du recrutement et de l'organisation des carrières a été créée en 1994 avec mission de fournir du personnel en temps voulu pour remplacer les équipes d'urgence, ainsi que pour fournir le personnel nécessaire aux opérations d'urgence en cours (par exemple, dans l'ex-Yougoslavie) et les opérations spéciales (par exemple, Mozambique).

56. Un nombre très limité de fonctionnaires d'autres organismes des Nations Unies ont été affectés aux opérations du HCR avec mission de remplir des fonctions administratives. Toutefois, dans ses campagnes de recrutement, le HCR a pris contact avec d'autres organismes du système des Nations Unies afin d'identifier une réserve potentielle de recrues aussi nombreuse que possible. Une importante nouveauté consiste à utiliser du personnel détaché des gouvernements et des organisations non gouvernementales (ONG). Ce personnel est placé sous l'autorité du HCR en qualité de consultants non rémunérés.

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)

57. Actuellement, un fichier réunissant principalement les candidatures adressées au HCR est tenu à jour afin de pourvoir aux vacances de poste par le recrutement extérieur. Quelques missions de recrutement ont été organisées; un plus grand nombre sont prévues afin d'améliorer la représentation géographique et l'équilibre entre les sexes. Il eût été possible d'axer davantage sur les sources adéquates de personnel la campagne d'information dans les pays où ces missions ont lieu. Ce que le HCR souligne dans ses activités de recrutement, c'est son caractère opérationnel et le rôle de premier plan qu'il joue de plus en plus dans les situations de conflit, ce qui signifie souvent que les lieux d'affectation du HCR impliquent des conditions de vie difficiles et une séparation familiale. Le Haut Commissariat est en train de réexaminer sa stratégie de recrutement dans le contexte du projet de stratégie de gestion des carrières (voir ci-dessus, par. 34). Dans ce contexte, tous les aspects de l'affectation des membres du personnel et du recrutement externe sont examinés conjointement; en particulier, on s'efforce d'améliorer le système de roulement et la planification des carrières.

Notes

¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-huitième session, Supplément No 16 (A/48/16), Partie I, par. 24 à 29.

² Ibid., Supplément No 12A (A/48/12/Add.1), par. 62.

³ Ibid., cinquantième session, Supplément No 12A (A/50/12/Add.1), par. 19 m).

⁴ Ibid., par. 21 h).

⁵ Ibid., quarante-neuvième session, Supplément No 12A (A/49/12/Add.1), par. 24.

⁶ Ibid., cinquantième session, Supplément No 12A (A/50/12/Add.1), par. 22.