Nations Unies A/65/6 (Prog. 20)

Assemblée générale

Distr. générale
9 février 2010
Français
Original : anglais

Soixante-cinquième session
Point 133 de la liste préliminaire*
Planification des programmes

Projet de cadre stratégique pour la période 2012-2013

Deuxième volet : plan-programme biennal

Programme 20
Réfugiés : protection internationale, solutions durables et assistance

Table des matières

Page

Orientation générale 2

Textes portant autorisation du programme 10

* A/65/50.

10-23570 (F) 190210 010310

Merci de recycler

Orientation générale

20.1 Le programme a pour objectif général d'assurer aux réfugiés et aux autres personnes relevant de la compétence du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) une protection internationale et de chercher, en coopération avec les États et d'autres organisations, des solutions permanentes à leur situation, notamment en leur fournissant une aide humanitaire.

20.2 Les textes portant autorisation du programme sont les résolutions 319 A (IV) de l'Assemblée générale, portant création du HCR avec effet au 1er janvier 1951, et 428 (V), établissant le statut du nouvel organisme. L'Assemblée a aussi confié au Haut-Commissaire le soin de veiller à ce que les réfugiés rentrant volontairement dans leur pays d'origine (dénommés ci-après les « rapatriés ») reçoivent une assistance qui permette de faciliter leur réinsertion durable, et de vérifier qu'ils sont en sécurité et vivent dans de bonnes conditions lorsqu'ils retournent chez eux (voir la résolution 40/118). Le HCR est également chargé de s'occuper de la situation des apatrides, conformément à la Convention relative au statut des apatrides (1954) et à la Convention sur la réduction des cas d'apatridie (1961) (voir la résolution 50/152). En outre, en coopération avec le Coordonnateur des secours d'urgence (voir la résolution 58/153), le HCR apporte protection et aide humanitaire aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays lorsque le Secrétaire général ou les principaux organes compétents de l'ONU le lui demandent et que l'État intéressé donne son assentiment (voir la résolution 48/116). Dans le cadre de son action en faveur des personnes déplacées et, plus largement, de l'action concertée que les organismes des Nations Unies mènent dans ce domaine, le HCR s'est vu confier la responsabilité de jouer un rôle de premier plan dans les trois domaines suivants : protection, fourniture d'abris d'urgence et coordination et gestion des camps. Le programme vise également à garantir une protection adéquate à ces différentes catégories de personnes, qui relèvent de la compétence du HCR même si elles ne sont pas ou plus des réfugiés.

20.3 Les dispositions de son statut concernant l'assistance ont été élargies par la résolution 832 (IX) de l'Assemblée générale. Par sa résolution 58/153, intitulée « Mesures d'application proposées par le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés afin de renforcer la capacité du Haut-Commissariat de s'acquitter de son mandat », l'Assemblée générale a renouvelé le mandat du HCR consistant à mener, face aux déplacements forcés, une action fondée sur la solidarité, la responsabilité et le partage de la charge, ainsi que sur une ferme volonté de faire du Haut-Commissariat une institution véritablement multilatérale.

20.4 Ce sont essentiellement la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967 qui établissent les normes internationales de protection des réfugiés. Plusieurs autres instruments régionaux s'appliquent également, notamment la Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique de l'Organisation de l'unité africaine (désormais Union africaine), la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés, adoptée à l'issue du Colloque sur les questions relatives à la protection internationale en Amérique centrale, au Mexique et au Panama, et la Déclaration de San José sur les réfugiés et les personnes déplacées. Adoptée en 2009, la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique établit le régime juridique applicable aux personnes déplacées à l'échelle régionale. Par ailleurs, les Conventions de 1954 et de 1961 définissent les normes juridiques internationales régissant la situation des apatrides.

Enfin, d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, tels que la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant, contribuent à assurer une protection internationale aux réfugiés, apatrides, personnes déplacées, rapatriés et autres personnes relevant de la compétence du HCR.

20.5 La stratégie générale retenue comporte une série d'activités qui seront menées en coopération avec les États et diverses organisations. Elle tient compte des mesures concertées qui ont été prises pour relever les défis qui se sont posés au HCR au cours de la période biennale précédente, notamment l'urbanisation grandissante de la population dont il s'occupe, la complexité croissante du lien entre asile et migration et l'élargissement de ses activités au profit des personnes déplacées.

20.6 À l'issue du processus de restructuration et de modernisation de sa gestion mené en 2009, le Haut-Commissariat examinera et consolidera également les résultats de réformes visant à améliorer l'efficacité, la transparence et la responsabilité dans le cadre de ses opérations. À cette fin, il continuera à accorder une attention particulière à l'institutionnalisation de la gestion axée sur les résultats, en continuant d'harmoniser le cycle de gestion des opérations et en améliorant les fonctions d'analyse et d'évaluation des programmes. Les réalisations escomptées et les indicateurs de succès se rapportant au programme rendent compte des effets des modifications tendant à renforcer la gestion axée sur les résultats en 2009, notamment la mise en place d'une nouvelle structure budgétaire et d'un dispositif d'évaluation, de planification et de communication axé sur les résultats. Au cours de l'exercice biennal 2010-2011, la gestion des opérations fera l'objet de certaines améliorations, telles que le recours à des indicateurs. Les initiatives destinées à permettre au Haut-Commissariat de répondre plus efficacement aux besoins de ceux dont il s'occupe consisteront également à renforcer et intégrer les capacités de gestion de la chaîne d'approvisionnement, de logistique et d'intervention d'urgence et à examiner plus avant les procédures liées aux ressources humaines, les systèmes informatiques et les réseaux de télécommunications.

20.7 Au cours de la période 2012-2013, les principales activités consisteront :

a) À appliquer, avec le concours des États et organisations, des stratégies générales visant à proposer des solutions durables aux réfugiés et autres personnes relevant de la compétence du HCR, en particulier le rapatriement librement consenti et, lorsque cela est possible et indiqué, l'intégration et la réinstallation sur place, tout en leur assurant une protection efficace lors des déplacements;

b) À renforcer le régime juridique de protection internationale, en particulier en encourageant les États à adhérer aux instruments internationaux et régionaux se rapportant au statut des réfugiés ou bénéficiant à ces personnes, à respecter concrètement les droits des réfugiés et à promouvoir et faire connaître le droit des réfugiés et les principes relatifs à la protection de ces personnes;

c) À améliorer et renforcer la capacité des pays hôtes d'offrir asile et protection;

d) À faire en sorte que le HCR appuie sans réserve l'action concertée renforcée que mènent les organismes des Nations Unies pour faire face aux déplacements internes de populations et y participe en jouant un rôle d'encadrement et de coordination dans les domaines où il a une responsabilité spéciale : protection, fourniture d'abris d'urgence et coordination et gestion des camps;

e) À continuer, en coordination avec les autres organismes, de renforcer les capacités d'élaboration de plans de secours, de préparation aux situations d'urgence et d'intervention, afin de pouvoir mener une action efficace et bien organisée en cas de déplacement forcé de personnes;

f) À veiller à ce que le HCR et ses partenaires tiennent compte, pour tous les aspects de l'assistance humanitaire aux réfugiés, des besoins et capacités particuliers des femmes, des enfants, des personnes âgées, des personnes handicapées et des autres personnes ayant des besoins particuliers, et à ce que leur action de protection et d'aide humanitaire soutienne et renforce autant que possible les projets de développement;

g) À continuer de chercher, en consultation avec les parties concernées, des solutions propres à assurer la sécurité et préserver le caractère civil et humanitaire des camps, des installations de réfugiés et des zones de retour et de nouveaux moyens permettant d'accroître concrètement la sécurité et la sûreté du personnel du HCR et des autres organismes humanitaires travaillant auprès des réfugiés et des rapatriés; de veiller, à cet égard, à ce que les fonctionnaires des Nations Unies se conforment strictement aux lois et règlements des États Membres et s'acquittent pleinement de leurs devoirs et responsabilités vis-à-vis de l'Organisation;

h) À mettre systématiquement en œuvre les recommandations formulées dans les plans d'action adoptés lors des conférences internationales qui se sont tenues récemment, en particulier le plan d'action relatif aux objectifs du Millénaire pour le développement, et d'associer d'autres organisations d'aide humanitaire et de développement, tant nationales qu'internationales, à l'assistance apportées aux réfugiés, aux rapatriés, aux apatrides, aux déplacés et aux communautés hôtes, ainsi qu'à la recherche de solutions durables.

20.8 Le programme est placé sous la direction du Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, dont l'Assemblée générale a défini le mandat dans sa résolution 1166 (XII) et qui a vu le jour le 1er janvier 1959 comme suite à la résolution 672 (XXV) du Conseil économique et social. Réaffirmant le mandat du Comité exécutif énoncé par l'Assemblée dans sa résolution 1166 (XII), le Conseil a décidé que le Comité devrait : a) définir les principes généraux selon lesquels le Haut-Commissaire concevrait, entreprendrait et gérerait les programmes et projets nécessaires pour aider à résoudre les problèmes visés dans la résolution 1166 (XII) de l'Assemblée; b) examiner au moins une fois par an l'emploi des fonds mis à la disposition du Haut-Commissaire, ainsi que les programmes et projets proposés ou entrepris par le Haut-Commissariat; et c) être habilité à modifier et approuver en dernier ressort l'emploi des fonds, ainsi que les programmes et projets mentionnés aux alinéas a) et b) ci-dessus. Dans des résolutions adoptées par la suite, l'Assemblée générale, le Conseil économique et social et le Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire ont invité le Haut-Commissariat à venir en aide, dans le contexte de son mandat, à d'autres groupes de personnes considérées comme relevant de la compétence du Haut-Commissaire. Bien qu'il ait été créé par le Conseil économique et social, qui en élit les membres, le Comité exécutif est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale et la principale structure de gouvernance du HCR. Il conseille le Haut-Commissaire dans l'exercice de ses fonctions et approuve l'emploi des fonds extrabudgétaires mis à la disposition de celui-ci. Chaque année, il tient une session plénière et son comité permanent tient un certain nombre de réunions intersessions. Les rapports sur les travaux de ses

sessions sont présentés à l'Assemblée sous la forme d'un additif au rapport du Haut-Commissaire. Par sa résolution 64/128 relative à l'augmentation du nombre des membres du Comité, l'Assemblée générale l'a autorisé à porter le nombre de ses États membres de 78 à 79.

20.9 Le Haut-Commissaire, qui est élu par l'Assemblée générale sur proposition du Secrétaire général, assure la direction, la supervision et la conduite des activités prévues au titre du programme. Ses fonctions sont énoncées dans l'annexe au Statut du HCR. Il est secondé par un haut-commissaire adjoint et deux haut-commissaires assistants chargés respectivement de la protection et des opérations.

Objectif de l'organisation : Assurer aux réfugiés et aux autres personnes relevant de la compétence du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés une protection internationale et chercher, en coopération avec les États et d'autres organisations, des solutions permanentes à leur situation, notamment en leur fournissant une aide humanitaire

Réalisations escomptées (Secrétariat)	*Indicateurs de succès*
a) Améliorer la protection globale des réfugiés et autres personnes relevant de la compétence du HCR	a) i) Augmentation du nombre d'États ayant ratifié les Conventions de 1954 et 1961 relatives aux apatrides et la Convention de 2009 sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique ou y ayant adhéré
	ii) Augmentation du nombre d'États ou de régions qui se sont dotés de politiques migratoires définissant des normes de protection globalement conformes aux normes internationales en la matière
	iii) Augmentation du nombre de pays disposant d'un dispositif législatif globalement aligné sur les normes internationales
b) Veiller à ce que les réfugiés et autres personnes relevant de la compétence du HCR bénéficient d'un traitement juste et efficace lorsqu'ils demandent protection et à ce qu'ils reçoivent des documents d'identité adéquats	b) i) Augmentation du pourcentage de réfugiés et de demandeurs d'asile enregistrés à titre individuel
	ii) Augmentation du pourcentage de réfugiés et d'autres personnes relevant de la compétence du HCR ayant reçu des papiers d'identité
c) Améliorer la protection des réfugiés et des autres personnes relevant de la compétence du HCR, notamment les femmes et les enfants, contre la violence et l'exploitation	c) i) Augmentation du pourcentage de victimes de violences sexuelles ou sexistes qui bénéficient d'un soutien psychosocial, de soins médicaux, d'une assistance juridique ou de toute autre forme d'aide
	ii) Augmentation du pourcentage d'enfants non accompagnés ou séparés de leur famille dont l'intérêt supérieur a été déterminé

d) Veiller à ce que les besoins fondamentaux des réfugiés et autres personnes relevant de la compétence du HCR soient satisfaits et à ce que les services essentiels leur soient assurés sans discrimination et compte dûment tenu de leur âge, leur sexe et leur condition physique	d) i) Augmentation du nombre de camps signalant un taux de malnutrition aiguë globale conforme aux normes acceptables ii) Augmentation du pourcentage de familles de réfugiés et d'autres familles relevant de la compétence du HCR qui disposent d'un logement correct iii) Augmentation du nombre de pays dans lesquels le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans relevant de la compétence du HCR est conforme aux normes acceptables iv) Augmentation du pourcentage d'enfants réfugiés âgés de 6 à 11 ans inscrits à l'école primaire
e) Veiller à ce que hommes et femmes réfugiés et relevant de la compétence du HCR participent sur un pied d'égalité à la vie de leur communauté et promouvoir leur autonomie	e) i) Augmentation du nombre de missions signalant une représentation suffisante des réfugiés et des autres personnes relevant de la compétence du HCR dans les initiatives locales et les structures de gestion ii) Augmentation du nombre de sites dans lesquels les femmes représentent 50 % des effectifs des structures de gestion iii) Augmentation du nombre de pays dans lesquels les réfugiés et les autres personnes relevant de la compétence du HCR ont la possibilité de gagner leur vie et d'accéder à l'autonomie
f) Progresser dans la recherche de solutions durables pour les réfugiés en s'appuyant sur une coopération internationale s'inscrivant dans la durée	f) i) Augmentation du nombre de pays que réfugiés et autres personnes relevant de la compétence du HCR peuvent regagner avec des moyens de subsistance ou de production ii) Augmentation du nombre de pays ayant rétabli dans une mesure suffisante les droits nationaux des réfugiés et autres personnes relevant de la compétence du HCR dans lesquels ces derniers peuvent rentrer iii) Augmentation du nombre de sites de réinstallation mis à la disposition des réfugiés dont la sécurité est menacée ou dont la situation a peu de chances de s'améliorer durablement par d'autres moyens
g) Renforcer les partenariats et la capacité d'intervention d'urgence afin de répondre au mieux aux besoins des personnes relevant de la compétence du HCR	g) i) Augmentation de la part du budget du HCR exécutée par des partenaires

ii) Augmentation du pourcentage de situations dans lesquelles le HCR est capable de répondre aux besoins en matière d'assistance d'urgence de 500 000 personnes dans un délai de 72 heures

Stratégie

20.10 La responsabilité générale de l'exécution du programme revient aux bureaux régionaux du HCR, à la Division des services de la protection internationale et à la Division de l'appui et de la gestion des programmes. Les objectifs généraux en matière de protection internationale et de recherche de solutions durables sont multidimensionnels et fonction des dispositifs législatifs et des conditions de protection. Les États qui ne l'ont pas encore fait seront invités à adhérer à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et à son Protocole de 1967, ainsi qu'à la Convention de 1954 relative au statut des apatrides et à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. En s'assurant que les États appliquent les normes juridiques internationales relatives au traitement des réfugiés, en particulier les principes fondamentaux concernant l'asile et le non-refoulement, le HCR contribuera à un respect effectif des droits des réfugiés. Dans cette optique, il s'emploiera à inciter les États à mettre en place des procédures de détermination du statut de réfugié qui soient justes et efficaces et veillera à ce que toutes les personnes qui ont besoin d'une protection internationale puissent se prévaloir de ces procédures et des mécanismes correspondants. Le HCR et ses partenaires redoublent actuellement d'efforts pour proposer une protection et des services opérationnels dans les États encore dépourvus de cadres de protection.

20.11 Le Haut-Commissariat continuera d'engager les États à assurer la protection des réfugiés et des autres personnes relevant de sa compétence dans le cadre des mouvements migratoires plus larges. Le cadre de référence pour les activités que mène le HCR dans ce domaine est le plan d'action en 10 points relatif à la protection des réfugiés et aux migrations mixtes, qui propose un ensemble d'outils de protection pouvant être incorporés dans des stratégies générales qui tiennent compte des besoins en matière de protection internationale et débouchent sur des solutions adaptées aux diverses catégories de personnes participant aux mouvements migratoires mixtes. En outre, beaucoup de migrations internationales s'effectuant par mer, le HCR continuera de s'occuper de questions relatives au débarquement des groupes migratoires mixtes et de chercher des solutions aux problèmes des personnes sauvées en mer et des passagers clandestins qui ont besoin d'une protection internationale.

20.12 Afin que les femmes, les enfants et les adolescents réfugiés soient mieux protégés, le HCR mènera, au moyen d'équipes de pays interdisciplinaires spécialement formées à cet effet, une action plus coordonnée visant à ce que les politiques et principes directeurs relatifs à ces personnes soient systématiquement pris en compte. En outre, des partenariats seront mis en place avec un large éventail d'acteurs, dans le cadre d'initiatives telles que le projet « Women Leading for Livelihoods », qui visent à favoriser l'émancipation économique des femmes et des filles réfugiées et déplacées avec l'appui de femmes exerçant des professions libérales et occupant le devant de la scène dans le monde entier.

20.13 Une autre façon de réaliser l'objectif fixé consistera à promouvoir et diffuser le droit des réfugiés et les principes régissant la protection de ces derniers, en particulier au moyen d'activités de formation et en coopération avec des organisations non gouvernementales, des établissements universitaires et d'autres organismes compétents, publics ou privés. En outre, s'agissant de la protection des personnes déplacées, le HCR fondera son action sur les critères énumérés dans les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale et sur une collaboration étroite avec les autres entités et institutions concernées. Pour revitaliser les anciens partenariats et en créer de nouveaux à l'appui du régime de protection internationale des réfugiés, il continuera de chercher à promouvoir la collaboration avec des acteurs très divers, y compris le Haut-Commissariat aux droits de l'homme. Il s'efforcera par ailleurs de favoriser la mise au point d'initiatives régionales plus globales devant permettre de trouver des solutions durables aux problèmes des réfugiés, en particulier des réfugiés de longue date.

20.14 Le Haut-Commissariat mettra en place un certain nombre de stratégies tendant à adapter au mieux ses objectifs opérationnels et ses ressources aux besoins des réfugiés et des autres personnes relevant de sa compétence. Il s'appuiera sur les progrès enregistrés grâce aux techniques de planification globales et participatives pour mettre les besoins et les capacités des hommes, des femmes et des enfants relevant de sa compétence au cœur de l'élaboration des programmes. Pour ce faire, il utilisera, dans toutes ses activités, des normes et des indicateurs afin de déceler les lacunes en matière de protection et d'assistance et d'affecter des ressources et de s'assurer ainsi que des normes acceptables sont respectées dans les situations critiques. L'utilisation systématique d'outils d'enregistrement de données opérationnelles – données démographiques et relatives à l'enregistrement et à l'établissement de profils –, d'analyse des situations et de planification permettra d'améliorer l'analyse globale et l'évaluation des résultats. Le HCR s'emploiera également à perfectionner les systèmes de gestion des données démographiques afin d'améliorer certains services, notamment l'enregistrement dans les situations d'urgence, l'assistance, la supervision de la protection et la réinstallation, et de faciliter l'action de ses partenaires.

20.15 Le Haut-Commissariat lancera des stratégies globales destinées à régler les problèmes liés au déplacement des populations vers les villes, notamment en favorisant l'obtention de moyens de subsistance et la participation communautaire, facilitant l'accès aux services de base et répondant aux éventuels besoins matériels. Il continuera de mettre en œuvre des plans stratégiques dans les domaines du VIH et du sida, de la lutte contre le paludisme, de la nutrition et de la sécurité alimentaire, de la santé procréative et de l'eau et de l'assainissement, afin de veiller à ce que les politiques et programmes relatifs à la prévention, aux soins et au traitement satisfassent aux normes internationales à tous les stades du cycle de déplacement. Il renforcera les moyens permettant de suivre et d'accroître la qualité de l'assistance et de la prestation de services qu'il fournit dans d'autres domaines clefs, tels que la réintégration, le logement et l'approvisionnement en articles ménagers et en articles d'hygiène de base. L'élaboration de programmes d'assistance mettant davantage l'accent sur l'autonomie et l'éducation contribuera à remédier à la situation des personnes déplacées de longue date. Le HCR continuera en outre de mettre en œuvre des politiques visant à atténuer l'impact des déplacements sur l'environnement, grâce à une protection appropriée et à la gestion des ressources naturelles.

20.16 Le HCR continuera à placer parmi ses priorités l'établissement de partenariats opérationnels et stratégiques efficaces, qui permettront d'améliorer la protection, de gagner en efficacité et de renforcer les capacités d'intervention locales. Il s'attachera à favoriser une plus large mise en œuvre de ses programmes par les partenaires nationaux et à renforcer leur participation aux interventions interinstitutions.

20.17 Le Haut-Commissariat s'emploiera à renforcer et améliorer ses capacités de préparation aux situations d'urgence et d'intervention, sous la supervision de la Division des urgences, de la sécurité et de l'approvisionnement et à l'appui des opérations sur le terrain. Sa stratégie globale s'articulera autour de la préparation aux situations d'urgence, l'intervention et la chaîne logistique, que viendront renforcer des mesures visant à assurer la sécurité du personnel, ce qui permettra de garantir fiabilité, promptitude et rentabilité lors de la fourniture des services fondamentaux aux personnes concernées, aussi bien dans des situations d'urgence complexes que dans des situations plus stables. Il s'agira également de mettre au point, d'entretenir et de déployer des outils et des ressources d'urgence, à savoir des équipes d'intervention rapide, des activités de formation, un appui à la préparation des interventions d'urgence et la coopération interinstitutions. La mise en place d'un système intégré de gestion des stocks, l'amélioration des mécanismes de prévision et le renforcement de l'appui fourni par les entreprises permettront d'améliorer la réactivité et la viabilité des programmes du HCR depuis le début d'une situation d'urgence et jusqu'à ce qu'une solution soit trouvée.

Textes portant autorisation du programme

Conventions et déclarations adoptées à l'issue de conférences

Convention relative au statut des réfugiés (1951) et Protocole y afférent (1967)

Convention relative au statut des apatrides (1954)

Convention sur la réduction des cas d'apatridie (1961)

Convention de l'Organisation de l'unité africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (1969)

Déclaration de Carthagène sur les réfugiés (1984)

Convention relative aux droits de l'enfant (résolution 44/25 de l'Assemblée générale) (1989)

Déclaration de San José sur les réfugiés et les personnes déplacées (1994)

Résolutions de l'Assemblée générale

58/153	Mesures d'application proposées par le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés pour renforcer la capacité du Haut-Commissariat de s'acquitter de son mandat
64/127	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

64/128	Augmentation du nombre des membres du Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés
64/129	Aide aux réfugiés, aux rapatriés et aux déplacés en Afrique

Comité exécutif

A/AC.96/965/Add.1	Agenda pour la protection