



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/AC.96/980
20 août 2003

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMITÉ EXÉCUTIF DU PROGRAMME
DU HAUT-COMMISSAIRE

Cinquante-quatrième session

RAPPORT DU HAUT-COMMISSAIRE À L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE SUR
LE RENFORCEMENT DE LA CAPACITÉ DU HAUT-COMMISSARIAT
DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS
D'EXÉCUTER SON MANDAT

1. Le présent rapport intitulé «Renforcement de la capacité du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés d'exécuter son mandat» a été établi par le Haut-Commissaire en application de la résolution 57/186 relative au maintien du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés que l'Assemblée générale a adoptée en décembre 2002. Conformément aux dispositions de cette résolution, le rapport sera soumis à l'Assemblée générale (par l'intermédiaire de sa Troisième Commission) à sa cinquante-huitième session.
2. Le contenu du présent rapport, qui est communiqué pour information au Comité exécutif, résulte en grande partie du processus «HCR 2004» lancé par le Haut-Commissaire en 2001 et au sujet duquel le Comité permanent a tenu une série de consultations de janvier à juin de cette année. Il a également été communiqué au Secrétaire général et tient compte de ses observations ainsi que de celles faites par les organes compétents du système des Nations Unies.

RENFORCEMENT DE LA CAPACITÉ DU HAUT-COMMISSARIAT
DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS
D'EXÉCUTER SON MANDAT

Résumé

En 2001, le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a lancé l'exercice «HCR 2004» pour faire le point sur la place actuelle du HCR au sein du système des Nations Unies et vis-à-vis des États et de ses partenaires. Il s'agissait de déterminer comment le HCR pourrait être mieux positionné afin de relever les nouveaux défis qui ont éprouvé sa capacité à s'acquitter de son mandat – les défis de la modernité. La fin de l'exercice devait coïncider avec la prorogation du mandat du Haut-Commissariat au-delà de 2003.

Le processus HCR 2004 était axé sur plusieurs domaines, notamment les défis de la modernité, le mandat du HCR, les personnes qui relèvent de la compétence du Haut-Commissariat, la gouvernance, la place du HCR dans le système des Nations Unies, le lien entre l'asile et la migration et les questions de financement.

Comme l'Assemblée générale l'a demandé dans sa résolution 57/186, le présent rapport a été établi en consultation avec le Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire et le Secrétaire général, ainsi qu'avec les organismes partenaires et les ONG. Les mesures à prendre, dont certaines supposent une décision de l'Assemblée générale, portent sur la nature provisoire du Haut-Commissariat, l'application de l'Agenda pour la protection, l'adhésion à la Convention relative au statut des apatrides et à la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, les activités relatives aux personnes déplacées, la protection des personnes rapatriées et l'assistance à leur fournir, l'orientation de l'aide au développement pour faciliter les solutions durables, la prise en compte du lien entre l'asile et la migration, la convocation de réunions ministérielles périodiques, normalement tous les cinq ans, des États parties à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et à son Protocole de 1967, la rationalisation des rapports que le Haut-Commissariat doit établir, le renforcement des liens entre le Haut-Commissariat et les composantes du système dans les domaines de la paix et de la sécurité, du développement et de l'humanitaire ainsi que les organes de défense des droits de l'homme, les partenariats avec les ONG, enfin la diversification et l'élargissement du financement du HCR.

I. RELEVER LES DÉFIS DE LA MODERNITÉ

1. Le HCR a pour principale mission:

... d'assumer les fonctions de protection internationale, sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies, en ce qui concerne les réfugiés qui entrent dans le cadre du présent statut, et de rechercher des solutions permanentes au problème des réfugiés en aidant les gouvernements et, sous réserve de l'approbation des gouvernements intéressés, les organisations privées à faciliter le rapatriement librement consenti de ces réfugiés ou leur assimilation dans de nouvelles communautés nationales¹.

2. Rédigé il y a une cinquantaine d'années, après que le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile eût été consacré dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, le statut du HCR conserve aujourd'hui toute son actualité. La mission principale du Haut-Commissariat n'a pas changé mais de nouvelles catégories de personnes relèvent de sa compétence. Il faut à présent que le HCR dispose des moyens d'exécuter son mandat et de relever les défis de la modernité.

3. Les déplacements de population se sont ressentis de l'évolution du caractère des conflits armés. S'ils sont toujours fortement motivés par la répression politique et les violations des droits de l'homme, pour la plupart des réfugiés et des personnes déplacées, les conflits armés, auxquels participent souvent des acteurs non étatiques, demeurent la principale menace. Rien n'indique que cette situation changera dans l'avenir prévisible. La résurgence du terrorisme international a également ajouté une nouvelle dimension aux activités du HCR.

4. La mondialisation rend plus nécessaire la coopération internationale pour la protection des réfugiés et le partage des responsabilités et des charges. En effet, les États ne peuvent se contenter de fermer leurs frontières et de se barricader; au contraire, ils doivent inscrire leurs politiques dans le contexte plus large de l'action multilatérale. Comme le Secrétaire général le remarque dans son rapport sur un programme pour aller plus loin dans le changement², la nécessité de disposer d'organismes multilatéraux dynamiques n'a jamais été ressentie avec autant d'acuité qu'aujourd'hui. À cet égard, aujourd'hui plus que jamais, les problèmes des réfugiés doivent être replacés dans un contexte global.

5. Comme noté dans la Déclaration du Millénaire, la pertinence des buts et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies s'est accrue avec la multiplication des liens et le renforcement de l'interdépendance entre les nations et les peuples. Le HCR et ses partenaires doivent souvent travailler simultanément dans les pays d'asile et dans les pays de retour. Ils sont aussi souvent appelés à s'occuper de questions relatives aux causes des déplacements de population.

¹ Article premier du statut du HCR, annexé à la résolution 428 v) de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1950.

² A/57/387.

6. Le nombre d'acteurs qui participent à des activités d'assistance humanitaire et de protection a sensiblement augmenté. Depuis le début des années 90, les organisations non gouvernementales prolifèrent. De nouveaux acteurs importants sont également apparus au sein des Nations Unies, comme par exemple le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA). À ce sujet, les militaires, les défenseurs des droits de l'homme, les agents du développement et les intervenants en matière politique et de sécurité participent de plus en plus aux activités d'assistance humanitaire et de protection. Le Conseil de sécurité s'est penché davantage sur les causes et les conséquences humanitaires des crises et sur la protection des civils en cas de conflit. Les propres responsabilités du HCR ne sont pas demeurées inchangées et il n'a eu de cesse de se fixer des exigences plus élevées et de mieux protéger les groupes vulnérables de réfugiés, tels que les femmes et les enfants. Parallèlement, le Haut-Commissariat a étendu sa compétence aux apatrides et à des catégories spéciales de personnes déplacées.

7. Les donateurs, eux aussi, ont été plus directement associés à la prise de décisions dans le domaine humanitaire, tant en ce qui concerne les questions générales qu'en réponse à des urgences spécifiques. On relève notamment un accroissement des contributions aux organismes des Nations Unies, des passations de marché par entente directe avec les ONG, la proximité avec la prise de décision opérationnelle par l'intermédiaire d'organes de coordination et une présence opérationnelle croissante, par exemple avec la création de bureaux hors siège. Dans ces conditions, il est impératif que le HCR constitue des partenariats plus constructifs comme base d'une action commune.

8. La pauvreté, la recherche d'emplois, les conflits armés, l'instabilité politique et les catastrophes écologiques, sont autant de facteurs à la source de flux migratoires complexes. Avec le tarissement progressif des filières de l'immigration légale, le recours au droit d'asile pour parvenir à s'installer dans les pays industriels s'est généralisé. La mise en œuvre de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (la Convention de 1951) – dont le HCR supervise l'application – est de plus en plus soumise à ce phénomène dans un certain nombre d'États. L'une des conséquences en est que les politiques d'asile risquent d'être subordonnées aux mesures de contrôle de l'immigration. Cela a de profondes répercussions sur la façon dont le HCR doit agir et sur les nouveaux partenariats qu'il doit forger.

9. Les réfugiés qui rentrent dans leur pays d'origine connaissent une grande détresse entre la phase des secours d'urgence et la phase du développement. Pour que leur rapatriement librement consenti soit durable, il est essentiel de les associer sans réserve aux efforts de reconstruction. À cela font souvent obstacle des priorités contradictoires, des cycles de planification et de programmation différents et la rivalité des efforts de mobilisation des ressources. Au fil des ans, le HCR a essayé d'inciter les partenaires du développement à mieux faire face à ces difficultés, notamment tout récemment par l'intermédiaire du cadre pour des solutions durables³.

³ Le public peut consulter ce document sur le site Web du HCR à l'adresse suivante: www.unhcr.org/partners.

10. Face à ces défis et considérant les perspectives qui s'ouvrent au HCR, plusieurs thèmes et objectifs sont d'une importance déterminante:

- C'est aux États qu'incombe la responsabilité première de protéger les réfugiés et les autres personnes dont s'occupe le HCR;
- Le mandat de protection internationale des réfugiés et des autres personnes qui relèvent de la compétence du HCR occupe une place centrale et il est nécessaire d'envisager de manière plus concertée la fonction de protection internationale du HCR lorsque des États ne veulent pas ou ne peuvent pas, temporairement, assumer cette responsabilité;
- Il faut faire en sorte que les personnes qui relèvent du mandat du HCR soient enregistrées et ainsi pourvues d'une identité, moyen indispensable pour qu'elles soient protégées et qu'elles aient accès à l'assistance et à des solutions;
- Il faut privilégier à nouveau des actions rigoureuses permettant d'obtenir des solutions durables, notamment en renforçant les partenariats.

11. En outre, l'action du Haut-Commissariat doit être guidée à l'avenir par un certain nombre de principes fondamentaux. En s'acquittant de sa mission, le HCR doit être inspiré par un esprit de solidarité, de responsabilité et de partage de la charge et s'attacher à devenir une institution véritablement multilatérale. Il doit veiller à être proche des réfugiés et des autres personnes qui relèvent de sa compétence et à y avoir accès, de manière à leur assurer une protection efficace, à suivre leur situation et à répondre à leurs besoins. Il doit aussi continuer à renforcer le système de responsabilisation et la transparence dans ses méthodes de travail, afin d'obtenir le soutien nécessaire à l'exécution de son mandat.

12. Il ressort de toutes ces considérations que le HCR doit disposer de davantage de moyens s'il veut continuer à s'acquitter de son mandat dans un environnement en évolution. Plusieurs initiatives ont été prises pour élaborer de nouveaux instruments permettant de renforcer la capacité du Haut-Commissariat. Il s'agit notamment des Consultations mondiales, qui ont conduit à l'adoption en 2002 de l'Agenda pour la protection par le Comité exécutif (ce dont s'est félicitée par la suite l'Assemblée générale)⁴, du processus HCR 2004 et de la Convention plus. La mise en œuvre de l'Agenda pour la protection devrait déboucher sur des arrangements renforçant la protection internationale des demandeurs d'asile et des réfugiés et améliorer le respect de la Convention de 1951 et de son Protocole de 1967. La Convention plus vise à élaborer des moyens d'action, en particulier des accords spéciaux pour compléter la Convention de 1951 et le Protocole de 1967, en vue d'aboutir à des solutions durables et de renforcer le partage des responsabilités et des charges. Ces initiatives se renforcent mutuellement.

⁴ A/57/12/Add.1, annexe IV.

II. LE CARACTÈRE PROVISOIRE DU HCR

13. Une autre mesure à même de défendre la cause des réfugiés consisterait à pérenniser le Haut-Commissariat. D'après le statut du HCR, «l'Assemblée générale examinera, au plus tard lors de sa huitième session ordinaire, les dispositions relatives au Haut-Commissariat pour les réfugiés en vue de décider si le Haut-Commissariat doit être reconduit au-delà du 31 décembre 1953»⁵. Dans des résolutions ultérieures, l'Assemblée générale a toujours prorogé ces dispositions pour des périodes de cinq ans. La rédaction de ces résolutions et la procédure conduisant à leur adoption sont devenues automatiques.

14. La Convention de 1951 était limitée aux réfugiés européens que la Seconde Guerre mondiale avait déracinés. En 1967, lors de l'adoption du Protocole à la Convention de 1951, l'Assemblée générale a reconnu le caractère intemporel et mondial du problème des réfugiés. Néanmoins, les dispositions relatives au Haut-Commissariat ont continué à s'inscrire dans un horizon à cinq ans. Plus de 35 ans après, il apparaît que les mouvements forcés de population sont appelés à persister dans l'avenir prévisible.

15. Supprimer la limitation temporelle reviendrait à admettre sans ambages qu'il n'y a pas encore de solution en vue au problème des réfugiés. La planification stratégique et l'élaboration de politiques à long terme de protection des réfugiés, en particulier des réfugiés de longue date, en seraient facilitées. Cela permettrait aussi d'améliorer la programmation pluriannuelle afin de s'occuper plus à fond de ces réfugiés.

Mesure n° 1: Je proposerai à l'Assemblée générale de supprimer la limitation temporelle figurant dans la résolution 57/186 de l'Assemblée générale.

III. RÉFUGIÉS ET AUTRES PERSONNES DONT S'OCCUPE LE HAUT-COMMISSARIAT

A. Réfugiés

16. Toutes les activités du HCR doivent être considérées dans la perspective de sa fonction première qui est d'assurer la protection internationale des réfugiés. J'ai rendu compte par ailleurs, dans la Note de cette année sur la protection internationale⁶, des questions d'actualité et des faits nouveaux dans le domaine de la protection. L'assistance matérielle fait partie intégrante de cette protection. On est également de plus en plus conscient du fait que la véritable protection consiste à apporter une solution durable, sous forme soit de rapatriement librement consenti, de réinstallation ou d'intégration locale. Le Haut-Commissariat est cependant souvent bridé et entravé parce que l'on estime que son travail se confine à l'assistance humanitaire d'urgence. Le champ de ses activités est en fait beaucoup plus vaste et suppose souvent de participer étroitement à la recherche de solutions politiques en vue de parvenir à des solutions globales et permanentes.

⁵ Art. 5 du statut du HCR.

⁶ A/AC.96/975.

17. Convenablement protégés et aidés, les réfugiés peuvent être amenés à exercer des modes de subsistance durable et à devenir autonomes, contribuant au développement économique du pays d'accueil ou, à leur retour, à la reconstruction de leur pays d'origine.

18. Les réfugiés devraient être pourvus d'une identité juridique, obtenue par le biais d'un enregistrement et de l'établissement de papiers, comme il est demandé dans l'Agenda pour la protection. L'enregistrement est également un moyen d'améliorer la gestion des populations de réfugiés. Il permet de disposer des renseignements nécessaires sur les bénéficiaires pour concevoir, planifier, exécuter, suivre et évaluer les opérations de protection, d'assistance et de rapatriement librement consenti. Depuis ma nomination au poste de haut-commissaire, j'ai insisté sur ce point, en particulier à travers le profil de projet.

19. Le rôle du HCR serait renforcé par de nouvelles adhésions à la Convention de 1951 et/ou à son Protocole de 1967. J'ai pour ambition de promouvoir l'adhésion universelle à ces instruments.

Mesure n° 2: Je m'attacherai, de manière vigoureuse et systématique, à mettre en œuvre l'Agenda pour la protection, notamment grâce à l'adhésion d'États à la Convention de 1951 et/ou à son Protocole de 1967, étant donné que la protection internationale et la recherche de solutions permanentes sont au cœur du mandat du HCR.

B. Apatrides

20. L'engagement du HCR vis-à-vis de la question de l'apatridie remonte aux travaux de rédaction de la Convention de 1951, lorsque l'on s'est avisé que les problèmes causés par l'apatridie engendraient souvent des réfugiés. En 1954, la Convention relative au statut des apatrides a été adoptée puis complétée par la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. Ce n'est toutefois pas avant 1974 que l'Assemblée générale a prié le HCR de se charger provisoirement des fonctions prévues à l'article 11 de la Convention de 1961. C'est ainsi que le mandat du HCR a été étendu aux apatrides. En pratique cependant, le HCR n'a assumé que partiellement cette responsabilité. En effet, un petit nombre d'États seulement avaient adhéré à la Convention de 1961, le Haut-Commissariat se préoccupait du sort des réfugiés et son rôle à l'égard de l'apatridie était limité.

21. Au début des années 90, cette situation a évolué devant la crainte croissante que le démantèlement d'États en Europe ne crée un grand nombre d'apatrides et de personnes déplacées. Conscient du rôle qu'il pourrait jouer dans une telle éventualité, le HCR a entamé un dialogue avec le Comité exécutif et l'Assemblée générale au sujet d'une plus grande implication dans les questions d'apatridie. Parmi les nouvelles activités, on peut citer la sensibilisation, les ateliers de formation interne, les services techniques et consultatifs, les campagnes en faveur de l'adhésion aux conventions sur les apatrides et l'apatridie et des programmes de partenariat.

22. Après une période au cours de laquelle ces nouvelles activités étaient principalement axées sur l'Europe centrale et orientale, le HCR a progressivement commencé à élargir ses activités. Néanmoins, dans de nombreuses régions du monde, l'intervention du HCR dans les questions relatives à l'apatridie demeure trop limitée.

Mesure n° 3: Le Haut-Commissariat continuera à encourager de nouvelles adhésions aux Conventions de 1954 et 1961 sur les apatrides et l'apatridie. Je me propose également d'étendre les activités du HCR relatives à l'apatridie à l'ensemble du monde.

C. Personnes déplacées

23. Dans de nombreux conflits, les personnes qui fuient en restant à l'intérieur de leur propre pays sont plus nombreuses que celles qui traversent des frontières internationales. Leur situation est souvent extrêmement précaire. C'est au gouvernement du pays concerné, et en temps de conflit, aux parties au conflit, qu'il incombe au premier chef de protéger et d'assister ces personnes et de trouver une solution à leur détresse. Les autorités nationales et locales sont en premier lieu responsables d'assurer une protection physique véritable. On ne peut attendre des organismes humanitaires qu'ils assurent cette protection. Dans certains cas seulement, lorsque les circonstances le permettent, peuvent-ils y contribuer.

24. La communauté internationale a toutefois reconnu depuis longtemps que, outre le mandat spécial et le rôle déterminant du CICR en ce qui concerne la protection des civils en cas de conflit armé, d'autres organismes, notamment le HCR, peuvent assumer d'importantes fonctions de protection et d'assistance, notamment en cas de carence du pouvoir.

25. Faute d'organisme des Nations Unies expressément chargé des personnes déplacées, des arrangements de coopération et de coordination interinstitutions efficaces sont incontestablement nécessaires. Le HCR soutient la démarche concertée sur les personnes déplacées et le rôle du Coordonnateur des secours d'urgence à cet égard; sur le terrain, il continue à collaborer étroitement avec les équipes de pays des Nations Unies, présidées par le coordonnateur résident/humanitaire. Cette démarche donne les meilleurs résultats lorsque le système de responsabilité n'est pas affaibli mais repose sur une division du travail claire qui correspond aux attributions relevant du mandat, aux compétences et aux ressources dont dispose chaque partenaire dans chaque situation particulière.

26. Durant plusieurs dizaines d'années, l'Assemblée générale a reconnu dans une série de résolutions les compétences particulières du HCR et a encouragé ce dernier à intervenir en faveur des personnes déplacées. En 1998⁷, en particulier, elle a fixé d'importants critères pour aider le HCR à répondre aux situations d'urgence concernant ces personnes. Ces résolutions, conformément au statut du Haut-Commissariat, constituent la base juridique sur laquelle reposent l'intérêt du HCR et son action en faveur des personnes déplacées.

27. Les directives opérationnelles du HCR de 2001 fixent un certain nombre de critères qui régissent son engagement en faveur des personnes déplacées. Dans le cadre de ces paramètres, le Haut-Commissariat s'attache de plus en plus aux situations à l'issue d'un conflit, en particulier lorsqu'elles sont clairement liées au rapatriement de réfugiés. Lorsque des rapatriés et des personnes déplacées proviennent des mêmes zones et font face aux mêmes problèmes d'assistance, de protection et de réintégration, l'action interinstitutions a bien entendu tout intérêt à ne pas différencier entre eux. Dans d'autres opérations par ailleurs, l'engagement du Haut-Commissariat auprès des personnes déplacées peut contribuer à des mesures de renforcement de la confiance et à prévenir les déplacements ou à en atténuer les causes.

⁷ A/Res/53/125.

28. Une plus grande prévisibilité de l'intervention des Nations Unies ne pourrait qu'avoir des conséquences positives sur les personnes déplacées à l'occasion de crises humanitaires et de situations d'après-conflit. Jusqu'à présent, la démarche concertée laisse trop de décisions à prendre au cas par cas. Il faut perfectionner cette démarche afin de parvenir plus rapidement à un accord sur la division du travail entre les institutions, à une meilleure planification, à un déploiement opérationnel plus rapide et à une amélioration du financement.

29. Afin d'améliorer la prévisibilité et la transparence et de faciliter la tâche du Coordonnateur des secours d'urgence, j'entends continuer à élaborer une notification annuelle des activités en cours ou prévues du Haut-Commissariat en faveur des personnes déplacées. C'est une initiative que j'ai prise en 2002. Elle repose sur des consultations interinstitutions menées sur le terrain dans le contexte de la démarche concertée. Si le Secrétaire général et le Coordonnateur des secours d'urgence le souhaitent, et sous réserve que des ressources suffisantes soient disponibles et que la sécurité du personnel soit assurée, le Haut-Commissariat reste disponible pour venir en aide aux personnes déplacées dans d'autres situations.

Mesure n° 4: Dans une perspective à l'échelle du système des Nations Unies, je relancerai des mesures permettant au Haut-Commissariat de s'engager pleinement avec d'autres partenaires dans la réalisation d'activités en faveur des personnes déplacées. Je continuerai également à consulter régulièrement le Secrétaire général et le Coordonnateur des secours d'urgence et à les tenir informés des activités du HCR en faveur des personnes déplacées, afin de contribuer à renforcer la prévisibilité au sein du système des Nations Unies.

D. Rapatriés

30. De nombreux pays qui se relèvent d'un conflit et où reviennent aujourd'hui des réfugiés sont marqués par une forte insécurité sociale, physique et matérielle et sont sujets à de nouvelles flambées de violence, de conflit armé et de déplacements de population. En raison des risques auxquels sont confrontés les rapatriés, on attend du HCR qu'il assume une fonction protectrice pendant une période initiale afin de pérenniser le retour. Le Haut-Commissariat redouble d'efforts pour élaborer des stratégies efficaces de transition ou de sortie qui font intervenir précocement les acteurs du développement et tiennent compte du potentiel des rapatriés. En partenariat avec d'autres organisations, le HCR a pour tâche de fournir aux rapatriés une protection et une assistance suffisantes pour leur permettre de se réintégrer avec succès et de démarrer des activités économiques. À cette fin, il apporte aux rapatriés un concours limité, s'attache à leur potentiel économique et s'occupe de les suivre. Il soutient également les pays et les régions dans lesquels reviennent les réfugiés.

Mesure n° 5: En partenariat avec d'autres acteurs compétents, je renforcerai les activités du Haut-Commissariat de protection et d'assistance aux rapatriés, afin d'assurer la réussite de leur réintégration et de relancer des activités économiques faisant une large place à leurs capacités.

IV. PRIVILÉGIER LES SOLUTIONS DURABLES

31. Aujourd'hui, la plupart des pays qui accueillent d'importantes populations de réfugiés sont des pays en développement. De 1997 à 2001, les pays en développement ont accueilli environ les deux tiers de l'ensemble de la population dont s'occupe le HCR. Les réfugiés sont souvent

hébergés dans des régions reculées frappées par la pauvreté. Bien souvent, ces régions sont négligées par l'aide au développement. La situation est encore plus grave dans les pays qui accueillent de longue date d'importantes populations de réfugiés. Les conséquences économiques, sociales et environnementales à long terme sur les zones qui accueillent des réfugiés s'en trouvent aggravées.

32. La recherche de solutions durables doit devenir plus systématique et devrait être entreprise dès le début d'une crise de réfugiés. À cet égard, j'ai lancé un certain nombre d'initiatives pour traiter de la transition entre les secours d'urgence et le développement dans les situations qui suivent un conflit. Je me suis notamment efforcé de faire en sorte que le programme de développement tienne compte des réfugiés.

33. La recherche de solutions durables doit être incorporée plus systématiquement dans les instruments de planification nationale et régionale ainsi que dans ceux des Nations Unies elles-mêmes. Cette tâche ne peut être accomplie par le seul HCR. Ce dernier collabore avec la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Programme alimentaire mondial (PAM) et d'autres organismes des Nations Unies ainsi qu'avec des partenaires bilatéraux de développement. Ces partenariats visent à résoudre des problèmes multisectoriels et à entraîner l'adhésion de tous dans la recherche de solutions durables. À cette fin, le HCR a mis au point, en collaboration étroite avec ses partenaires un cadre pour des solutions durables, qui comprend les éléments ci-après:

- La fourniture aux réfugiés d'une aide au développement et un meilleur ciblage de cette aide sur les pays et les zones qui accueillent depuis longtemps de nombreux réfugiés;
- La mise sur pied de programmes «4R» à destination des rapatriés et des personnes déplacées dont s'occupe le HCR. Ces programmes établissent des liens entre le rapatriement, la réintégration, la réhabilitation et la reconstruction. Propres à chaque pays, ils doivent définir un cadre directeur pour la coopération institutionnelle entre le HCR et ses partenaires du développement et font partie intégrante des stratégies de transition;
- Dans les cas où l'intégration sur place des réfugiés est une option viable, la mise en œuvre d'une stratégie du développement moyennant l'intégration sur place (DLI).

Mesure n° 6: Dans la recherche de solutions durables pour les réfugiés, je continuerai à inciter les acteurs du développement à participer aux activités visant à faciliter l'autonomie et à appuyer les communautés d'accueil. J'encouragerai également l'utilisation systématique et la poursuite de la mise au point des instruments du cadre pour des solutions durables.

V. LA RELATION ENTRE L'ASILE ET LA MIGRATION

34. Depuis le début des années 80, l'attitude de nombreux gouvernements vis-à-vis des demandeurs d'asile, des réfugiés et des migrants a changé. Les nouvelles politiques qu'ils ont adoptées visent à faire face au nombre croissant de demandeurs d'asile et aux problèmes que posent les flux mixtes dans lesquels ces derniers côtoient les travailleurs migrants. Avec la quasi-fermeture de nombreux circuits d'immigration légale, certains migrants deviennent la proie de passeurs et de trafiquants qui abusent du canal de l'asile comme moyen pour entrer dans le pays d'accueil.

35. Le HCR doit veiller à ce que les besoins des réfugiés et des demandeurs d'asile soient pris en considération dans le contexte plus large de la gestion des migrations. À ce sujet, le Haut-Commissariat doit à la fois encourager des solutions durables et veiller au maintien de la validité des systèmes d'asile et, lorsque cela est nécessaire, à leur amélioration. L'Agenda pour la protection a fixé d'importants objectifs dans ces domaines.

36. Quoique de nature et d'ampleur différentes, l'amélioration des systèmes d'asile et celle de la gestion des migrations sont complémentaires. Les systèmes d'asile ne peuvent fonctionner efficacement sans une bonne gestion des migrations et, d'autre part, la gestion des migrations est vouée à l'échec en l'absence de systèmes et de procédures cohérents pour la protection internationale des réfugiés. Les systèmes d'asile et de gestion des migrations devraient donc être fondés sur une distinction nette entre les différentes catégories de personnes. Les réfugiés étant dépourvus de protection dans leur pays d'origine, ils s'en remettent à la protection internationale prévue par la Convention de 1951 et son Protocole de 1967 ainsi que par de nombreux mécanismes régionaux.

37. Il importe de maintenir la fiabilité des systèmes d'asile et des circuits officiels de migration. En ce qui concerne l'asile, la simplification des procédures, le renforcement des capacités de protection dans les pays d'accueil et la recherche de solutions durables pourraient contribuer à atteindre cet objectif. Le HCR peut contribuer à ces actions, en s'appuyant sur l'Agenda pour la protection et les très nombreuses expériences qu'il a acquises en aidant les États en la matière.

38. L'OIM et le HCR veulent continuer à renforcer leur alliance stratégique comme je l'ai annoncé au Comité exécutif en 2002. Dans le cadre du Groupe d'action sur l'asile et la migration (AGAMI) créé en 2001, ils s'efforcent de collaborer étroitement et efficacement sur les politiques en matière d'asile et de migration.

39. Afin d'élaborer des politiques en matière de migration et des méthodes de travail globales, il importe que l'OIM et le HCR se mettent également en rapport avec les autres acteurs clefs. À cette fin, une série de consultations plus larges sur les migrations a été lancée entre l'OIM, l'Organisation internationale du Travail (OIT), le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et le HCR. L'objectif est l'amélioration de la coopération et une complémentarité maximale. Le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU devraient participer aux futures consultations.

Mesure n° 7: Tout en continuant à distinguer nettement entre migration forcée et migration librement consentie, j'entends continuer à contribuer, dans le cadre de mon mandat, à faire en sorte que les besoins des réfugiés et des demandeurs d'asile soient satisfaits dans le contexte plus large de la gestion des migrations. Je continuerai également à promouvoir l'alliance stratégique avec l'OIM et le mécanisme de consultation sur les migrations auquel participent l'OIM, l'OIT, le HCDH, l'ONU DC et le HCR, afin de parvenir à la plus grande complémentarité possible en ce qui concerne le lien entre la migration et l'asile.

VI. VERS UNE COALITION MONDIALE

A. Renforcer le multilatéralisme

40. L'Assemblée générale et le Conseil économique et social déterminent les grandes orientations du HCR. En outre, un Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire, organe subsidiaire de l'Assemblée générale, a été créé en 1958⁸. Dans ce cadre, le Comité exécutif remplit quatre grandes fonctions: fonction décisionnelle, fonction normative, fonction consultative et fonction d'échange de l'information. Au titre de la première, il prend des décisions pour approuver la dotation budgétaire annuelle du HCR et sur d'autres questions concernant les programmes, l'administration et la gestion. En s'acquittant de ses fonctions consultatives et normatives, il adopte également des conclusions sur les questions de protection internationale. En 1995, le Comité exécutif a créé un comité permanent dont il fixe le programme de travail. À ce dernier sont notamment prévus des débats thématiques et des examens des activités et programmes du HCR dans les diverses régions ainsi que l'adoption de décisions et conclusions en vue de leur adoption ultérieure par le Comité exécutif.

41. La composition du Comité exécutif reflète une large représentation géographique, y compris des donateurs et des États d'accueil. Ses travaux se déroulent sur la base du consensus et il joue un rôle important pour renforcer le partage des responsabilités et des charges entre les États. Au cours des consultations relatives au processus HCR 2004, des États se sont déclarés satisfaits du rôle actuel du Comité exécutif ainsi que de celui attribué aux ONG. On a toutefois demandé d'étudier des mesures permettant d'améliorer l'efficacité et la productivité du Comité exécutif et du Comité permanent.

42. Le multilatéralisme est indispensable à une plus grande efficacité du HCR. Il importe que le Haut-Commissariat resserre ses relations avec les États. C'est ainsi que le plus grand nombre d'entre eux pourront adhérer pleinement aux politiques du HCR et participer activement à leur mise en œuvre. Cela favorisera par ailleurs la coopération entre les États ainsi qu'un large dialogue sur les modalités d'un meilleur partage des responsabilités et des charges.

43. Les États partenaires du HCR ne devraient pas constituer simplement une coalition de bonnes volontés. Un système multilatéral associant davantage toutes les parties est nécessaire; ce système devrait encourager la participation de tous les États parties à la Convention de 1951 et/ou au Protocole de 1967, favorisant ainsi la solidarité internationale et le partage des responsabilités et des charges et renforçant la capacité du Haut-Commissariat à s'acquitter

⁸ A/RES/1166 et E/RES/672.

de son mandat. À cette fin, j'ai l'intention de convoquer régulièrement, en consultation avec le Comité exécutif, une réunion ministérielle de tous les États parties à la Convention de 1951 et/ou à son Protocole de 1967.

Mesure n° 8: J'essaierai d'attirer davantage d'attention sur les questions concernant les réfugiés. J'ai l'intention de convoquer, en consultation avec le Comité exécutif, des réunions ministérielles des États parties à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et/ou au Protocole de 1967 ainsi que d'autres membres et observateurs du Comité exécutif. Les réunions auront normalement lieu tous les cinq ans, en même temps que celles du Comité exécutif.

B. Rationalisation des rapports

44. Conformément au programme du Secrétaire général pour aller plus loin dans le changement, il est possible de rationaliser les rapports que le Haut-Commissariat doit actuellement établir à l'intention du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale. Selon les dispositions actuelles, mon rapport écrit, établi dès avril, est soumis au Conseil qui en prend note en juillet et le transmet à l'Assemblée générale pour examen en novembre. Afin d'améliorer cette procédure, je propose de rendre compte oralement au Conseil économique et social, en particulier au sujet des questions de coordination touchant les activités du Haut-Commissariat et de continuer à soumettre un rapport écrit à l'Assemblée générale sur l'ensemble des activités du HCR. Les renseignements ainsi communiqués à ces deux organes seraient dès lors plus récents et porteraient plus directement sur les questions qui relèvent de la compétence de chacun d'entre eux.

Mesure n° 9: J'encouragerai l'Assemblée générale à rationaliser les rapports que le Haut-Commissariat doit lui soumettre en proposant que le Conseil économique et social soit saisi d'un rapport oral, axé sur les questions de coordination relatives aux travaux du HCR. Je proposerai par ailleurs de continuer à rendre compte par écrit à l'Assemblée générale de l'ensemble des activités du Haut-Commissariat, notamment par la présentation périodique d'un examen stratégique de la situation des réfugiés dans le monde.

VII. COORDINATION ET PARTENARIATS

A. Le HCR au sein du système des Nations Unies

45. La place du HCR au sein du système des Nations Unies influe dans une large mesure sur sa capacité à s'attaquer aux divers aspects des déplacements forcés. Face à l'interdépendance croissante entre gestion des conflits, action humanitaire, droits de l'homme et politiques de développement, j'ai réévalué la place du Haut-Commissariat au sein du système des Nations Unies. Il importe que le HCR améliore ses relations avec le système. Je m'efforcerai d'intensifier le dialogue avec le Cabinet du Secrétaire général, l'Assemblée générale, le Conseil économique et social et le Conseil de sécurité afin de parvenir à une meilleure compréhension des questions qui touchent la protection internationale et d'encourager des solutions durables. C'est la raison pour laquelle je procède au renforcement de la représentation du HCR à New York.

46. Le Secrétaire général a appelé à une mobilisation ordonnée des moyens politiques, militaires et d'aide humanitaire pour consolider la paix et la sécurité. De l'avis général, les situations d'urgence concernant les réfugiés sont source d'insécurité et y remédier contribue à la stabilité. Le HCR doit être en relation avec la composante de l'ONU, compétente pour les questions de paix et de sécurité, notamment avec le Département des affaires politiques et le Département des opérations de maintien de la paix. Présent dans de nombreuses régions instables du monde, le HCR est bien placé pour contribuer à la paix et à la sécurité, par exemple, en lançant des avertissements et en contribuant à la formulation de politiques préventives. La sécurité du personnel du HCR exige également des rapports étroits avec le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les questions de sécurité. Les questions plus larges de sécurité, telles que le trafic illicite et la traite d'êtres humains, le recrutement de soldats – y compris d'enfants – dans les camps de réfugiés, la séparation des éléments armés des populations de réfugiés et la lutte contre le terrorisme exigent également une coopération plus étroite entre le HCR et les organes et organismes compétents des Nations Unies basés à New York.

47. La mise en œuvre et le succès du cadre pour des solutions durables exigent l'appui des acteurs du développement et un financement pluriannuel par les donateurs. À cette fin, le HCR est devenu membre du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) afin qu'il soit dûment tenu compte des réfugiés et des rapatriés dans la formulation des politiques d'après-conflit, tant du point de vue humanitaire que dans la perspective du développement. C'est un moyen de contribuer à la mise en œuvre des objectifs du Millénaire pour le développement. J'ai par ailleurs fortement appuyé le Groupe de travail commun Comité exécutif pour les affaires humanitaires/GNUD sur les questions de transition.

48. Sur le terrain, il est possible d'améliorer la collaboration entre le HCR et les acteurs du développement. Le bilan commun de pays et le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement le permettent. Par l'intermédiaire de ce mécanisme, le HCR peut faciliter la prise en compte des réfugiés dans les programmes de développement et sensibiliser les autres organismes et les donateurs aux besoins des réfugiés et des rapatriés en matière de développement. Le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté de la Banque mondiale offre une autre possibilité. De même, il est possible de prendre en considération la charge que les réfugiés constituent pour les pays d'accueil dans les divers forums organisés par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD/OCDE).

49. Au sein de la composante humanitaire de l'ONU, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires joue un rôle de coordination essentiel. Parmi les autres mécanismes importants de coordination dans le domaine humanitaire, il faut citer le Comité permanent interorganisations qui réunit l'ensemble des partenaires humanitaires pour débattre des grandes orientations et fixer les principes et les normes communs, la procédure d'appel global et le Plan d'action humanitaire commun. Le HCR maintient son appui et sa participation sans réserve à ces mécanismes, tant sur le terrain qu'au siège. Le Secrétaire général a confirmé que le coordonnateur résident devait être la clef de voûte de la coordination sur le terrain. Si le rôle du HCR en matière de protection internationale doit bénéficier de toute l'attention qu'il mérite, je soutiens le renforcement des équipes de pays, dirigées par les coordonnateurs résidents ou, le cas échéant, les coordonnateurs humanitaires.

50. Les droits de l'homme ont pris une place plus importante au sein du système des Nations Unies. C'est un thème qui concerne désormais à la fois la paix et la sécurité et les contextes humanitaires et de développement. J'ai l'intention de continuer à discuter avec le Haut-Commissaire aux droits de l'homme des moyens par lesquels nous pouvons renforcer, dans le cadre de nos mandats respectifs, les échanges d'informations et les activités opérationnelles.

Mesure n° 10: J'ai l'intention de développer et de renforcer les relations entre le Haut-Commissariat et le Cabinet du Secrétaire général, le Secrétariat de l'ONU et les organes et organismes dans les domaines de la paix et de la sécurité, du développement, des affaires humanitaires et des droits de l'homme. Sur le terrain, j'articulerai nos efforts en faveur de solutions durables avec des initiatives telles que le bilan commun de pays et le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

B. Les organisations non gouvernementales, partenaires opérationnels

51. Dans son rapport sur un programme pour aller plus loin dans le changement, le Secrétaire général note que les partenariats entre le système des Nations Unies et les ONG dans les domaines de l'action humanitaire et du développement sont un principe en vigueur depuis des décennies. Le HCR a été l'un des précurseurs au sein du système à cet égard. Ces dernières années, il s'est beaucoup efforcé de renforcer ses relations avec l'ensemble des ONG. Grâce à ces efforts, celles-ci ont pu contribuer à l'élaboration des politiques du HCR. J'ai aussi été sensible à la nécessité de renforcer les partenariats opérationnels et d'utiliser leurs compétences et leurs capacités. Dans la définition d'une stratégie visant à renforcer les partenariats, il faut privilégier les arrangements qui apportent clairement une valeur ajoutée. Par exemple, je veux associer plus directement les ONG à l'évaluation et à la planification opérationnelles et budgétaires. J'entends également chercher les moyens permettant au Haut-Commissariat de collaborer avec les meilleurs partenaires possibles. Améliorer le partage des informations entre le HCR et les ONG constitue un autre domaine prioritaire pour l'avenir.

52. Outre les ONG, les sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge jouent depuis longtemps un rôle important dans divers contextes aux côtés du HCR, en accord avec les principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Ce rôle continuera à être important pour le Haut-Commissariat.

Mesure n° 11: Le Haut-Commissariat continuera à renforcer ses partenariats avec les ONG dans leurs rôles importants de militants, d'intervenants humanitaires et de partenaires opérationnels. Le renforcement des partenariats stratégiques, opérationnels et au niveau de la mise en œuvre se traduira notamment par une participation directe des ONG compétentes dans l'évaluation et la planification opérationnelles.

VIII. FINANCEMENT

A. Financement volontaire

53. Le financement du HCR est régi par l'article 20 de son statut, aux termes duquel les dépenses administratives du HCR sont imputées sur le budget de l'ONU, et toutes les autres dépenses afférentes à l'activité du Haut-Commissariat sont couvertes par des contributions volontaires. Ce mode de financement assez particulier reflète encore la réalité des années 50,

lorsque le Haut-Commissariat avait à connaître du problème spécifique des réfugiés en Europe et alors que sa mission devait être provisoire. Pendant trop longtemps, la capacité d'action du HCR a été entravée par une structure de financement inadaptée à ses responsabilités mondiales et aux attentes de la communauté internationale à son égard. En conséquence, on a demandé au HCR de mieux organiser son financement.

54. En 2002, le Comité exécutif a réaffirmé son soutien aux efforts entrepris par le HCR pour élargir et diversifier la base de ses donateurs, afin d'assurer la couverture intégrale de son budget. Il a aussi recommandé d'élaborer des formules novatrices pour le financement du budget du HCR afin d'accroître la prévisibilité du financement et d'élargir la base des donateurs. En consultation avec le Comité exécutif, j'ai donc élaboré un cadre de financement plus large afin d'obtenir davantage de fonds auprès du secteur privé, de découvrir des sources de financement complémentaires et d'accroître la part du budget ordinaire de l'ONU allouée au HCR, conformément à son statut. Un modèle correspondant à 30 % de la base de ressources est l'un des nouveaux éléments de ce cadre.

55. Ce modèle s'inscrit dans un effort plus large qui vise à améliorer les modalités existantes du financement volontaire sans les changer radicalement. Il constitue une structure minimale permettant au HCR de maintenir ses capacités d'intervention d'une année sur l'autre. Il permettrait au Haut-Commissariat d'assurer des services de protection de base, de réagir rapidement au début de nouvelles crises, de répondre aux besoins les plus urgents de solutions durables et d'apporter l'assistance la plus élémentaire aux réfugiés de longue date. Le modèle a essentiellement pour but d'élargir la base des donateurs du HCR et de faire face au déficit de financement récurrent. Il découle d'une application du barème des contributions de l'ONU à 30 % du budget annuel du HCR, pondéré en fonction des contributions moyennes de chaque État au cours des 10 dernières années ou de sa contribution au cours de l'année financière la plus récente. Toutes les contributions calculées sur la base de ce modèle seront volontaires.

56. De nombreux pays en développement qui accueillent des réfugiés supportent un fardeau économique, social et souvent environnemental. La communauté internationale en est consciente. En 2002, le Comité exécutif a reconnu qu'il importait de veiller à ce que le fardeau assumé par les pays hôtes en développement soit reconnu parallèlement aux contributions en espèces.

57. Les pays hôtes en développement peuvent se trouver dans l'incapacité de verser une contribution financière de base au HCR en sus de leur contribution considérable sous la forme de l'accueil des réfugiés. C'est par exemple le cas de la plupart des pays d'Afrique subsaharienne qui accueillent des réfugiés. C'est la raison pour laquelle le HCR préconisera d'appliquer le modèle de façon flexible, en fonction des moyens et de la situation de chaque pays.

58. Parallèlement, le Comité exécutif a reconnu le rôle essentiel des donateurs dans la fourniture d'un appui financier et autre. Ils devront continuer à apporter des contributions volontaires au-delà du niveau de base. Actuellement, toutefois, la moitié du budget annuel du HCR n'est financé que par trois donateurs et 12 donateurs en financent environ 90 %. En encourageant un partage plus large de la base de ressources, on veut faciliter le financement intégral par les donateurs du reste du budget du HCR.

59. Le maintien des systèmes d'asile, la réinstallation ou l'intégration entraînent certes pour les bailleurs de fonds des dépenses internes qui n'apparaissent généralement pas dans les contributions qu'ils versent au HCR mais il n'en est pas moins souhaitable de partager plus largement le fardeau au moins par une participation au financement de la base de ressources.

60. L'application du modèle par un certain nombre d'États se traduirait par une augmentation de leurs contributions. Si celle-ci était considérable, on prévoit un étalement progressif. L'accroissement des contributions, qui permettrait d'obtenir jusqu'à 65 millions de dollars de ressources supplémentaires, se ferait par étapes, en plusieurs années.

61. Je me mettrai en rapport avec les États, sur une base bilatérale, pour savoir comment et dans quelle mesure ils pourraient souhaiter appliquer le nouveau modèle. Je serais également heureux que les États prennent l'initiative de tels contacts. Le modèle sera mis en œuvre à titre expérimental pour une durée de trois ans afin de savoir dans quelle mesure il permettra d'élargir la base des donateurs et d'améliorer la situation financière du HCR.

Mesure n° 12: Je continuerai à encourager vivement les États à contribuer au financement intégral du budget du HCR. À cette fin, j'établirai des contacts bilatéraux pour élargir la base des donateurs du Haut-Commissariat et diversifier ses sources de financement, notamment par le biais du secteur privé. De plus, les États qui le souhaitent adopteront un mode de financement en rapport avec la base des ressources. Dans un premier temps, ce mode de financement sera expérimental.

B. Contribution du budget ordinaire de l'ONU

62. Il importe également que le HCR conserve un lien direct avec le budget ordinaire de l'ONU adopté par l'Assemblée générale. Cette relation exprime la participation globale de l'ensemble des États Membres aux travaux du HCR et souligne l'importance de sa mission eu égard aux buts et aux principes de l'ONU. Aux termes de l'article 20 du statut du Haut-Commissariat, les dépenses administratives de ce dernier sont imputées sur le budget de l'ONU. À l'heure actuelle, quelque 23 millions de dollars seulement sont imputés chaque année sur ce dernier. Malgré de légères augmentations des contributions du budget ordinaire, une partie importante des dépenses administratives continue à être imputée sur le budget du HCR.

Mesure n° 13: J'encouragerai les États à appuyer de nouvelles augmentations des crédits imputés sur le budget ordinaire de l'ONU afin d'atteindre un niveau qui corresponde à ce que prévoit le statut du Haut-Commissariat.
