

**Comité exécutif du Programme
du Haut Commissaire**

Distr. Restreinte
31 mai 2010

Comité permanent
48^e réunion

Français
Original: Anglais

**Agenda pour la protection : examen et
perspectives**

Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1-2	2
II. Examen de la mise en œuvre par le HCR	3-13	2
A. Amélioration de l'enregistrement et des documents	4-5	2
B. Protection des réfugiés dans le cadre d'importants mouvements de réfugiés	6-9	3
C. Réponse aux questions relatives aux critères d'âge, de genre et de diversité	10-11	3
D. Intensification de la recherche de solutions durables, y compris en renforçant et en exploitant de façon plus efficace la réinstallation.....	12-13	4
III. Examen de la mise en œuvre par les Etats	14-17	4
IV. Evaluation de l'impact	18	5
V. Perspectives.....	19	5

I. Introduction

1. L'Agenda pour la protection (AP) a constitué l'un des fruits les plus importants des consultations mondiales sur la protection internationale (Décembre 2000 – mai 2002), processus qui a marqué la commémoration du 50^e anniversaire de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. L'Agenda a également été conçu sur la base de discussions approfondies au niveau du Comité permanent du HCR sur des questions non ou peu couvertes par la Convention de 1951 ou son Protocole de 1967 mais estimées constituer des défis immenses pour le HCR et la communauté internationale dans son ensemble à l'heure d'améliorer la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés dans le monde. Approuvé en 2002 par le Comité exécutif du HCR et entériné par l'Assemblée générale, l'Agenda traduit un consensus sur les buts, objectifs et actions jugés nécessaires pour maintenir et renforcer le régime de protection internationale des réfugiés.

2. Cette note passe en revue dans ses grandes lignes la mise en œuvre de cet Agenda, évalue son impact et s'achève sur quelques réflexions concernant les options de préparation du 60^e anniversaire du HCR, du 60^e anniversaire de la Convention de 1951 relative au statut de réfugié et au 50^e anniversaire de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie.

II. Examen de la mise en œuvre par le HCR

3. L'Agenda reste un programme d'action pluriannuel ambitieux pour le HCR, les Etats et les partenaires. Il confère également des orientations clés en matière de politique générale et guide de façon efficace l'œuvre de protection du HCR. Compte tenu des rapports détaillés reçus à ce jour, seuls quelques exemples du travail accompli pour mettre en œuvre l'Agenda ont été mis en exergue ci-dessous.

A. Amélioration de l'enregistrement et des documents

4. Dans le cadre du premier objectif consistant à renforcer la mise en œuvre de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967, l'Agenda a reconnu que l'enregistrement n'était pas seulement un outil essentiel de protection et de solutions durables mais qu'il jouait un rôle important dans la gestion des opérations. L'information recueillie par le biais du processus d'enregistrement est nécessaire pour soutenir un large éventail d'activités comprenant la délivrance de documents d'identité, la détermination du statut de réfugié, la planification et le ciblage de l'assistance et des services, la fourniture d'un accès aux services (par exemple cartes de rationnement et cartes de santé), l'identification de bénéficiaires ayant des besoins spécifiques, et la mise en œuvre de solutions durables (rapatriement librement consenti, réinstallation et intégration sur place).

5. Le Comité exécutif s'est félicité des efforts déployés par le HCR pour améliorer les systèmes et donner des orientations en matière d'enregistrement. Ces résultats ont été atteints notamment par la publication du *Manuel du HCR sur l'enregistrement* (2003) et des *Normes opérationnelles pour l'enregistrement et l'établissement de papiers* (2009) combinée à des opérations globales et consistantes d'enregistrement au niveau du terrain, y compris l'adoption de techniques biométriques. Le système d'enregistrement global du HCR (proGres) constitue l'application d'une base de données d'enregistrement intégrant les normes d'enregistrement définies dans le Manuel et dans la conclusion n° 91 (LII) du Comité exécutif sur l'enregistrement des réfugiés et des demandeurs d'asile.

B. Protection des réfugiés dans le cadre d'importants mouvements migratoires

6. Compte tenu de l'échelle, de l'envergure et de la complexité croissantes des mouvements de population et de l'identification de points d'intersection entre la protection des réfugiés et la migration internationale, le but 2 de l'Agenda suggère un éventail d'objectifs et d'activités pour mieux protéger les réfugiés pris dans des mouvements de migration plus larges. C'est un autre domaine où des progrès importants ont été accomplis.

7. Il convient également de mentionner le renforcement de la coopération stratégique et opérationnelle entre le HCR et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). A cet égard, il y a lieu de mentionner les consultations stratégiques biannuelles entre le Haut Commissaire et le Directeur général de l'OIM ainsi que leurs équipes de direction respectives. En décembre 2009, le HCR et l'OIM ont publié une orientation conjointe sur l'élaboration de normes relatives aux procédures opérationnelles standard afin de faciliter la protection des personnes victimes de trafic. Ce document requiert l'élaboration de procédures opérationnelles standard entre l'OIM et le HCR au niveau du pays et établit une procédure de coopération pour veiller à ce que l'expérience, les compétences et le potentiel disponible des deux partenaires soient exploités au mieux pour protéger et assister le plus efficacement possible les victimes de trafic.

8. Le HCR continue d'encourager la mise en œuvre de son *Plan d'action en 10 points sur la protection des réfugiés et la migration mixte*, publié en janvier 2007, qui contribue à aider toutes les parties prenantes à intégrer les considérations de protection des réfugiés dans les politiques et pratiques plus larges de migration. L'OIM a participé activement aux discussions régionales concernant la mise en œuvre du Plan en 10 points. Le HCR a également aidé certains Etats au niveau des dispositifs opérationnels visant à identifier les réfugiés dans le cadre de flux mixtes et a recueilli les bonnes pratiques eu égard à la mise en œuvre du Plan en 10 points.

9. Le lien entre la protection des réfugiés et la migration mixte a été débattu de façon approfondie dans le cadre du Dialogue du Haut Commissaire sur les défis de protection en décembre 2007. A l'appui de l'Agenda (but 1, objectif 5, action 2), le Dialogue a plus généralement constitué une excellente instance de dialogue de haut niveau et participative sur les questions de protection, les thèmes et défis mondiaux qui se font jour ainsi que les situations spécifiques de protection. Le HCR est également un membre fondateur du Groupe de migration de Genève, le prédécesseur du Groupe de migration global (GMG) et reste un partenaire actif au niveau des discussions sur la protection des réfugiés dans le contexte de mouvements migratoires mixtes.

C. Réponse aux questions relatives aux critères d'âge, de genre et de diversité

10. L'Agenda fait de nombreuses propositions sur les moyens d'améliorer la sécurité et la protection des femmes et des enfants. De fait, le but 6 de l'Agenda est entièrement consacré aux objectifs et activités visant à répondre aux besoins de protection de ce groupe. Bien qu'il reste beaucoup à faire, une évaluation extérieure, récemment conduite, sur l'intégration des critères d'âge, de genre et de diversité (AGDM) au sein du HCR observe qu'au niveau conceptuel elle surpasse des initiatives analogues dans d'autres organisations des Nations Unies. L'étude des pairs du Comité directeur pour les interventions humanitaires (SCHR) sur l'obligation de rendre des comptes aux populations touchées par les catastrophes a également conclu que le HCR était allé plus loin que la plupart des institutions en lice dans son engagement en matière d'obligation redditionnelle concernant l'AGDM et l'obligation de rendre des comptes aux personnes relevant de sa compétence.

La stratégie AGDM a été considérée comme un instrument percutant et le HCR a été félicité pour son élaboration et son application méthodiques.

11. Parmi les autres conclusions importantes de l'approche du HCR en matière d'AGDM, il convient de noter que :

- Les évaluations participatives comprenant les personnes prises en charge ont amélioré les réponses de programme et de protection et permis des actions spécifiques ciblées ainsi que des améliorations au niveau de la protection d'un ou de plusieurs groupes pris en charge ;
- La constitution d'équipes multifonctionnelles (regroupant les unités de protection, de programme, des services communautaires et autres) a amélioré la qualité des réponses opérationnelles ;
- Un changement s'est opéré dans la culture opérationnelle du HCR depuis l'adoption de la stratégie AGDM, y compris une meilleure interaction avec les personnes prises en charge, des modifications comportementales ainsi qu'un sens renouvelé de la finalité moyennant un contact direct avec les personnes prises en charge ; et
- Les ONG partenaires et les donateurs appuient l'approche et voient l'AGDM comme cruciale dans le mandat du HCR visant à protéger toutes les personnes prises en charge et pas uniquement les réfugiés.

D. Intensification de la recherche de solutions durables, y compris en renforçant et en exploitant de façon plus efficace la réinstallation

12. La recherche de solutions durables est un élément important du mandat du HCR. Depuis l'adoption de l'Agenda pour la protection, le HCR a fait des solutions durables une priorité stratégique globale clé. Le Dialogue du Haut Commissaire sur les défis de protection s'est centré en 2008 sur les situations prolongées et a contribué à encourager la décision notoire de la République-Unie de Tanzanie d'intégrer par le biais de la naturalisation quelque 218 000 réfugiés burundais arrivés dans le pays près de 40 ans auparavant. La situation des réfugiés en République-Unie de Tanzanie est l'une des cinq situations retenues par l'initiative du HCR en 2008 afin de trouver des solutions durables aux situations de réfugiés prolongées. Au cours du premier trimestre de 2009, le HCR a élaboré un plan d'action global triennal sur les situations de réfugiés prolongées dans le cadre du suivi du Dialogue du Haut Commissaire.

13. Depuis la revalorisation de la fonction de réinstallation avec la création du Service de la réinstallation en 2006, le HCR n'a cessé d'accroître l'identification et la présentation de personnes ayant besoin d'une réinstallation passant de plus de 54 000 dossiers en 2006 à 121 000 en 2009, soit une augmentation de 224 pour cent. En outre, des progrès importants ont été accomplis et des ressources considérables ont été investies pour augmenter le nombre de places de réinstallation offertes ; pour multiplier le nombre de pays de réinstallation des réfugiés ; pour augmenter la capacité du HCR et des ONG ; et pour lancer un plan de réinstallation pluriannuel.

III. Examen de la mise en œuvre par les Etats

14. Alors que certains membres du Comité exécutif et observateurs du Comité permanent ont parfois fait état de leurs progrès concernant l'application de l'Agenda pour la protection, il est difficile pour le HCR d'évaluer l'impact plus général de cette initiative. Lors de la réunion de juin 2008 du Comité permanent, le HCR a annoncé l'intention d'obtenir des Etats des informations sur les progrès accomplis au niveau national. Les

bureaux par pays du HCR ont été invités à prendre contact avec leurs interlocuteurs gouvernementaux, à leur communiquer une matrice résumant les buts et objectifs de l'Agenda ainsi que les activités suggérées et à encourager les Etats à établir un rapport sur leurs performances, tant au plan national que mondial.

15. La rétroinformation fournie par les Etats est multiforme. Certains ont fourni un compte-rendu global des activités conduites conformément à l'Agenda alors que d'autres n'ont mentionné que les activités jugées être plus pertinentes ou plus importantes par le pays concerné. Néanmoins, le HCR a recueilli les données fournies dans un rapport récapitulatif préliminaire sur l'information donnée par les Etats quant à la mise en œuvre de l'Agenda pour la protection. Une actualisation ultérieure a été présentée à la quarante-cinquième réunion du Comité permanent, reflétant les développements jusqu'en mai 2009 sur une base de 46 réponses au total.

16. Les réponses ont fourni des informations et des aperçus précieux. La plupart des Etats ont indiqué les progrès accomplis et les difficultés rencontrées. Les défis tournent essentiellement autour de la fourniture de la protection et autour des recommandations pour remédier aux déficiences aux niveaux politique, juridique, administratif ou opérationnel.

17. Globalement, les rapports font état d'un engagement sans réserve aux buts, objectifs et activités de l'Agenda. Côté positif, il a été fréquemment fait mention de l'intégration des critères d'âge, de genre et de diversité et du besoin d'approches fondées sur la collectivité et d'évaluations participatives. De nombreuses références aux conclusions du Comité exécutif sur la protection internationale ont souligné leur importance en tant que source clé d'orientation en matière de protection.

IV. Evaluation de l'impact

18. Tout en reconnaissant que des efforts sont encore nécessaires pour parvenir à un certain nombre d'objectifs individuels au niveau de l'Agenda, le HCR estime que la phase de mise en œuvre touche à sa fin. Dans l'évaluation de l'impact de l'Agenda, le HCR souhaite souligner les contributions positives suivantes :

- L'Agenda s'est révélé être visionnaire tant dans son évaluation des défis de protection que dans l'indication de la marche à suivre. Globalement il a défini l'« agenda de protection » du HCR, ainsi que celui des Etats et des partenaires, depuis son approbation en 2002 ;
- L'aspect participatif de l'élaboration de l'Agenda a favorisé un engagement général en matière de mise en œuvre ;
- L'Agenda a servi à identifier les thèmes d'éventuelles conclusions du Comité exécutif ainsi que les secteurs où des principes directeurs et des instruments supplémentaires du HCR seraient nécessaires. Ce faisant, il a introduit un certain degré de visibilité. Ce programme pluriannuel de conclusions s'est révélé précieux, permettant au HCR et aux Etats de prévoir leur adoption ;
- L'impact de l'Agenda n'est pas limité au HCR et à ses opérations. Il a servi d'émule dans d'autres instances.

V. Perspectives

19. L'Agenda est un legs précieux de la commémoration du 50^e anniversaire de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Il est temps de réfléchir aux défis de demain et comment les relever en faveur des personnes relevant de la compétence du HCR, sur la base de l'Agenda et des résultats des trois Dialogues du Haut Commissaire sur les défis de protection. Alors que le HCR se prépare à célébrer le 60^e anniversaire de la Convention de 1951 ainsi que le 50^e anniversaire de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie, il se réjouit par avance d'une collaboration étroite avec les Etats, les ONG, les personnes relevant de sa compétence et d'autres acteurs pour trouver des solutions pragmatiques aux défis à venir.
