

Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR)



RÉFLEXIONS GÉNÉRALES SUR LA PERFORMANCE DU HCR

Les conflits se prolongent de plus en plus, de nouvelles guerres se propagent et les défis mondiaux tels que le changement climatique ont déjà d'importantes répercussions sur les situations de déplacement forcé. Ces différents facteurs ont des conséquences humaines extrêmement lourdes et qui vont en s'aggravant. Pourtant, la capacité de réaction du système multilatéral est entravée par la complexité grandissante du contexte opérationnel, la dégradation des liens de confiance, les contraintes de financement et l'inefficacité des modes de financement.

Dans ce contexte géopolitique délicat, alors que le phénomène des déplacements s'amplifie, le HCR s'attache avant tout à fournir une protection, une assistance vitale et des solutions aux réfugiés, aux demandeurs d'asile, aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et aux apatrides, ce dans plus de 130 pays à travers le monde. Pour y parvenir, il a besoin d'un modèle opératoire taillé pour répondre à l'évolution des défis mondiaux et locaux et des crises, aujourd'hui comme demain.

C'est tout l'objet de la présente évaluation du HCR par le MOPAN. La conclusion générale est que le HCR a conservé ses forces principales et progressé dans plusieurs domaines clés depuis la précédente évaluation réalisée par le MOPAN en 2017-2018, et notamment dans ceux identifiés comme des axes d'amélioration par le MOPAN (cf. Encadré no1). Pour autant, il a encore une marge de progression.

Encadré no1. Le HCR a progressé dans les domaines précédemment identifiés comme des axes d'amélioration par le MOPAN

L'évaluation que le MOPAN avait consacrée au HCR en 2017-2018 identifiait quatre grands axes d'amélioration. Dans tous ces domaines, l'organisation a accompli d'indéniables progrès qu'il convient maintenant de consolider. Les domaines en question sont les suivants :

1. L'architecture stratégique du HCR et les résultats associés manquent de clarté — la présente évaluation conclut que le HCR s'est occupé des faiblesses et ambiguïtés de sa stratégie et a identifié huit domaines méritant des mesures accélérées et ciblées (« domaines prioritaires »).
2. Le HCR affiche un état d'esprit et une approche opérationnelle plus axée sur le court terme que sur le moyen-long terme. La présente évaluation établit qu'un cadre de planification pluriannuelle stratégique fondé sur les résultats est censé avoir mis en place, mais qu'il ne se reflète pas, à ce stade, sur le *modus operandi* du HCR.
3. Le HCR peut améliorer ses systèmes de gestion de la performance et des connaissances. Cette évaluation établit que le HCR a amélioré la façon dont il rend compte de ses résultats, mais qu'il lui reste à surmonter certaines difficultés pour améliorer encore la qualité des données présentées dans ses rapports et faire en sorte qu'elles soient exploitées dans la planification interne et le reporting externe.
4. Le HCR a des progrès à faire en matière de coordination opérationnelle avec les partenaires des Nations Unies (ONU) sur le terrain. Il ressort de la présente évaluation que le HCR est un membre actif et engagé de la coordination de la réponse interorganisations aux situations de déplacement interne, mais qu'il pourrait mieux faire dans sa réponse aux situations résultant du dérèglement climatique et aux catastrophes naturelles.

La section suivante présente les grands enseignements de la présente évaluation, et particulièrement les points forts du HCR et les aspects à améliorer pour être en mesure, demain, de protéger et de soutenir les personnes déplacées de force ou apatrides dans le contexte politique et humanitaire complexe où l'organisation évolue.

LES PRINCIPALES FORCES DU HCR

Le mandat du HCR est solide, et son engagement et son attention pour les principes humanitaires et le droit international des réfugiés se reflètent dans ses priorités stratégiques et ses activités

Solide et sans équivalent, le mandat du HCR se reflète bien dans ses orientations stratégiques et ses priorités opérationnelles. Il a permis à l'organisation de maintenir le cap dans les périodes de turbulence du contexte opérationnel externe et lorsqu'il a fallu entreprendre de difficiles réformes organisationnelles internes. Conformément à son mandat, le HCR reste très attaché aux principes humanitaires et au droit international des réfugiés. Nous avons constaté que le HCR a une bonne compréhension de ses avantages comparatifs et de ses complémentarités avec les mandats de ses partenaires principaux. L'enjeu pour l'organisation est désormais de transformer systématiquement la stratégie en résultats sur le terrain et de rendre compte avec rigueur de la manière dont il intervient.

Le HCR tire déjà les bénéfices de son processus de réforme générale

La précédente évaluation réalisée par le MOPAN avait montré que l'organisation au sens large devait renforcer sa cohésion et adopter un mode opératoire plus agile. À l'époque, le HCR avait déjà entamé un processus de changement de grande envergure, processus qui est encore en chantier, mais qui commence déjà à porter ses fruits. Parmi les améliorations notables, on peut citer :

- Une structure organisationnelle clarifiée, qui se concentre à bon escient sur la décentralisation de la prise de décision afin de conférer davantage de flexibilité et d'agilité aux équipes de terrain.
- Des politiques plus claires, consolidées et rationalisées, plus faciles d'accès pour le personnel et pour les acteurs extérieurs.
- Une plus grande efficacité du processus de collecte des données et de reporting grâce au nouveau cadre global de planification et de mesure des résultats COMPASS, qui se prête mieux à l'exercice de gestion pluriannuelle fondée sur les résultats. On notera toutefois qu'il y a encore du chemin à parcourir pour adapter les indicateurs, renforcer le suivi des résultats et former le personnel afin qu'il puisse tirer le meilleur parti du système COMPASS.
- Une infrastructure renforcée de prévention de l'exploitation et des violences sexuelles et des mécanismes innovants d'accompagnement des victimes de harcèlement sexuel, les deux étant le fruit des politiques d'apprentissage actif mises en place par le HCR.
- Une gestion des risques nettement renforcée grâce à l'adoption d'un programme de réformes rigoureux et étalonné qui a déjà engendré des améliorations considérables et qui donne une orientation claire pour la période à venir.

Le HCR assume clairement son leadership en matière de protection des réfugiés et s'impose comme un membre actif et engagé de la coordination de la réponse interorganisations aux situations de déplacement interne

Le HCR est intégré et soutient les approches humanitaires à l'échelle du système. En matière de protection des réfugiés, il assume clairement son rôle de chef de file, honorant ainsi le mandat qui lui a été donné. C'est lui qui est à la tête du Modèle de coordination pour les réfugiés (RCM), et qui, à ce titre, établit les mécanismes sectoriels de coordination, pilote le Groupe de travail sur la protection des réfugiés, s'assure de la représentativité des communautés hôtes et réfugiées, et aide les autres organisations à renforcer leurs capacités, cependant que le représentant du HCR reste en liaison permanente avec le gouvernement. La décentralisation a aidé le HCR à travailler en lien étroit avec les systèmes et acteurs nationaux et par leur biais. Cette pratique devient de plus en plus courante au niveau national comme au niveau local.

Depuis la dernière évaluation du MOPAN, le HCR a apporté plus de clarté et de prévisibilité dans sa réponse aux situations de déplacements internes et mixtes au travers des mécanismes sectoriels du Comité permanent interorganisations. Cela vaut tout particulièrement pour les déplacements de populations consécutifs à des conflits. La contribution du HCR aux situations d'urgence induites par le changement climatique ou par des catastrophes naturelles est plus inégale. Le HCR a certes clarifié la vision qu'il porte sur le rôle qu'il jouera à l'avenir dans les situations de catastrophe naturelle, mais dans la pratique le niveau et la prédictibilité de ses contributions dans ces situations d'urgences restent variables.

Le HCR a un impressionnant mécanisme d'intervention d'urgence qui permet, quand toutes les conditions sont réunies, une montée en puissance très rapide et un redimensionnement opportun de la réponse aux crises

Le HCR affiche une réactivité admirable dans sa réponse aux crises et a montré à maintes reprises sa capacité à accroître ses ressources promptement quand la situation l'exige, même si cette réactivité varie d'une crise à l'autre, comme le confirment les évaluations des urgences de Niveau 3 que l'organisation a réalisées en interne. Le budget annuel du HCR intègre une provision destinée aux réserves opérationnelles, et les récents amendements aux règles encadrant l'utilisation de ces réserves pour les situations de crise soudaines et émergentes ont renforcé l'agilité du HCR s'agissant de la mobilisation de ressources en réponse à des crises soudaines. La Politique sur la préparation et la réponse aux situations d'urgence adoptée par le HCR en 2023 prévoit la mise en place d'un cadre général complet articulé autour de mesures concrètes, et ses opérations sont généralement conçues d'entrée de jeu pour être proactives, avec notamment une analyse et un suivi des risques situationnels et un prépositionnement de stocks, conformément à ladite politique.

En Moldavie et en Ouganda, les deux pays où l'équipe d'évaluation du MOPAN s'est rendue, l'intervention du HCR a été impressionnante, à l'image de sa réponse à la crise humanitaire qu'a provoquée le retour au pouvoir des talibans en Afghanistan. Dans d'autres cas, notamment là où le HCR est moins présent sur le terrain ou dans les situations où les déplacements de population sont la conséquence de catastrophes naturelles plutôt que de conflits armés, nous avons observé que le HCR mettait davantage de temps à intervenir.

Le HCR est très actif dans ses activités de plaidoyer à travers le monde, conformément à son mandat et en vue d'atteindre des programmes et objectifs convenus au niveau mondial

Dans un monde où les mouvements des réfugiés, demandeurs d'asile et immigrés clandestins sont de plus en plus perçus comme un seul et même phénomène — que la majorité juge indésirable — le HCR continue de jouer un rôle à la fois important et constructif dans le discours général, à travers les supports d'information qu'il élabore et les actions de sensibilisation qu'il mène au nom des personnes déplacées de force et apatrides. Le HCR a un formidable pouvoir de mobilisation et a su gagner le respect de tous par sa faculté à amplifier la voix des personnes relevant de sa compétence, mais aussi son expertise juridique et technique des questions relatives à son mandat. En tant que gardien de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et du Protocole de 1967, le HCR mène la charge pour faire avancer les objectifs du Pacte mondial pour les réfugiés, et organise le Forum mondial sur les réfugiés. Il s'agit là de deux réalisations importantes qui contribuent à faire avancer la création de cadres internationaux clairs sur la solidarité et le partage de la charge, mais aussi l'inclusion des réfugiés dans les approches collectives visant à trouver des solutions aux situations de réfugiés.

Février 2023,
Panamá : 24 634
personnes ont
traversé la jungle
du Darien en janvier
2023, risquant leur vie
au cours d'un voyage
vers le nord,
cherchant protection
et sécurité. La
priorité du HCR est
de parer aux besoins
humanitaires des
personnes en transit
à travers le Darien et
de fournir de l'aide
ainsi qu'un
accompagnement
juridique aux
demandeurs d'asile.

Photo : © HCR/
Fidélia Bohissou



AXES D'AMÉLIORATION

Dans un contexte où l'affectation des financements est assez verrouillée, un des plus grands défis du HCR est de trouver des solutions pour que les ressources soient en fonction des besoins réels

L'environnement du financement humanitaire est en pleine mutation, avec une baisse notable de la qualité du financement qui semble en outre vouée à perdurer au vu du contexte géopolitique actuel. Si le budget du HCR est en hausse, cette croissance se fait pour l'essentiel sous la forme de fonds assignés. En termes de proportions, le financement non affecté du HCR atteint son plus bas historique, alors que les financements strictement assignés n'ont jamais été aussi élevés.

L'essentiel du financement du HCR est assigné à des zones géographiques précises, ce qui le bride dans sa capacité à adapter les ressources allouées aux besoins et priorités stratégiques du HCR. Pour prendre un exemple récent édifiant, la crise du déplacement en Ukraine a donné lieu à l'assignation de fonds substantiels à destination des réfugiés ukrainiens et des personnes déplacées au sein de leur propre pays. Néanmoins, les importantes ressources financières allouées à HCR Ukraine ne provenaient pas toutes de fonds supplémentaires : certaines ont été affectées au détriment d'autres activités du HCR. C'est la raison pour laquelle le mécanisme de réponse à la crise ukrainienne de 2022 (mécanisme intégrant les pays limitrophes) a été financé à hauteur de 88 %, tandis qu'une crise comme celle des Rohingyas, au Bangladesh, n'a été financée qu'à hauteur de 51 %.

L'analyse interne du HCR met en évidence le décalage existant entre la répartition mondiale des financements découlant de l'assignation généralisée des fonds et la répartition des besoins à l'international. D'où la nécessité de poursuivre le dialogue entre le HCR et ses bailleurs de fonds pour définir des solutions permettant d'améliorer l'efficacité de l'allocation de ses financements.

L'équipe d'évaluation a par ailleurs souligné qu'il était difficile à l'heure actuelle de déterminer à quel point le HCR applique ses critères fondés sur les besoins à ses allocations de financements (non affectés/flexibles), et il semblerait que certaines allocations de financements aient été fondées sur d'autres critères. Il conviendrait donc que le HCR détaille davantage dans ses rapports la manière dont il assigne ses financements de base, et qu'il évite de dépenser des fonds de base dans des activités qui sont déjà relativement bien dotées par rapport à leurs besoins effectifs.

En tant que partenaire financier, le HCR doit devenir moins exigeant et plus raisonnable

La précédente évaluation du MOPAN était très critique envers l'approche du HCR en matière de partenariats. Depuis, le HCR a intégré à ses politiques des principes clés concernant les partenariats, et simplifié et digitalisé son système de gestion des partenariats (PROMS), qui est en cours de déploiement. Grâce à PROMS, le HCR vise à créer des accords de partenariat plus personnalisés permettant d'adapter le renforcement des capacités et les mesures de contrôle aux besoins et aux lacunes du partenaire, ainsi qu'aux risques contextuels spécifiques qui pèsent sur son activité. Dans la pratique, néanmoins, le HCR reste dans bien des cas un partenaire financier outrancièrement exigeant et rigide, imposant des règles de reporting qui ne peuvent pas s'adapter au niveau de financement en jeu, à la qualité du partenariat ou à la force des systèmes de suivi et de contrôle dont disposent les partenaires de mise en œuvre. Cela aboutit à des obligations de reporting que de nombreux partenaires jugent onéreuses et inutiles, et par des rapports qui ne sont pas pleinement mis à profit par le HCR lui-même.

Bien que le HCR se soit joint à l'engagement du « Grand Bargain » sur le financement de qualité, cela ne se reflète pas encore dans la pratique. Le HCR reçoit relativement peu de financements pluriannuels de ses propres bailleurs de fonds, et ne reverse qu'une fraction de ce qu'il perçoit à ses partenaires opérationnels. La prévisibilité des partenariats constitue, elle aussi, un problème, les partenaires opérationnels des différents pays étant soumis à des calendriers et à des exigences très variables pour des interventions qui sont dans l'absolu comparables. Certains ont eu le sentiment d'être traités comme des sous-traitants : délais très courts pour les propositions d'accords de partenariat, peu de possibilités d'être associés à la conception des projets, projets contrôlés de près avec des rapports mensuels au niveau des résultats, et enveloppes financières limitées et fréquemment renégociées.

Le processus de réforme du HCR vise à promouvoir et instiller une vision à plus long terme dans les méthodes de travail de l'organisation, mais ne se reflète pas encore dans la pratique

La planification pluriannuelle au niveau national et régional a été introduite avec le nouveau système COMPASS fondé sur le reporting et les résultats. Toutes les antennes locales sont supposées avoir mis en place des stratégies pluriannuelles d'ici la fin de l'année 2023. En pratique, cependant, comme la budgétisation des budgets et le financement ne sont pas encore pluriannuels, il n'y a pas encore eu de transformation vers un état d'esprit pluriannuel. La plupart du temps, les méthodes de travail du HCR, notamment avec les partenaires financés, continuent d'être axées sur le court terme.

Le HCR a déployé d'importants efforts pour élaborer une méthode de travail favorisant le lien entre humanitaire, développement et paix dans les situations de réfugiés prolongées et pour soutenir et faciliter l'inclusion de réfugiés dans les plans nationaux de développement. Cependant, les dépendances et les systèmes parallèles restent un défi dans les situations de réfugiés prolongées. Si la création de structures distinctes de réponse en faveur des réfugiés avec le concours des gouvernements peut être un moyen rapide et efficace de mettre en place une capacité d'intervention d'urgence, elle peut aussi freiner l'atteinte des objectifs plus lointains consistant à inclure les réfugiés dans les services nationaux et à les aider à devenir actifs et autosuffisants sur le plan économique. Le HCR a engagé des efforts considérables pour améliorer la coordination avec les acteurs du développement (tant nationaux qu'internationaux), mais ce travail tarde encore à porter ses fruits en termes de coordination pratique et de « transfert » des rôles et des responsabilités quand la situation permet des approches plus axées sur le développement. Le HCR a bien conscience qu'il lui faut élaborer des stratégies de sortie qui lui permettent de transférer les responsabilités aux pouvoirs publics nationaux et aux acteurs du développement plutôt que d'assumer lui-même ce rôle de développement, mais il n'a pas encore trouvé de solution systématique pour élaborer de telles stratégies et pour en assurer le suivi. Afin de ne pas s'enfermer dans des accords et des pratiques non durables, il importe donc que la réflexion sur le nexus humanitaire-développement-paix soit entamée dès le premier jour.

Grâce à sa restructuration, le HCR est aujourd'hui mieux armé pour travailler de manière cohérente entre les divisions et niveaux, mais le rôle des antennes régionales manque encore de clarté

Les sept bureaux régionaux récemment créés assument des fonctions allant du soutien opérationnel à la planification des programmes, en passant par la gestion des ressources, le contrôle interne ou la gestion des risques. La proximité entre les bureaux régionaux et le terrain était censée favoriser les gains d'efficacité, et a effectivement été un atout de poids pour le HCR pendant la pandémie de COVID-19, puisqu'elle lui a permis de « rester sur place et de continuer à assurer sa mission ». Cependant, nous avons observé qu'une certaine confusion subsistait chez les bureaux nationaux quant à la délimitation des responsabilités, aux rôles de supervision et aux liens hiérarchiques entre siège et bureaux régionaux. Tant que le rôle des bureaux régionaux n'aura pas été clarifié, le risque est que certaines de leurs fonctions viennent ajouter une couche bureaucratique supplémentaire et inutile, mais aussi que les bureaux régionaux deviennent autant de groupes de pression distincts, ce qui risque de brouiller ou de compliquer les lignes de communication et les prises de décisions.

Les organes de contrôle interne du HCR sont devenus plus objectivement indépendants, mais l'organisation peut encore progresser en matière de consultation externe et de transparence

Le HCR s'appuie sur un dispositif interne de contrôle adapté et a pris les mesures nécessaires pour garantir l'indépendance de ses organes de contrôle. Les rôles clés du dispositif de contrôle, c'est-à-dire l'Ombudsman, l'Inspecteur général, et



Février 2023, République centrafricaine : Raouf Mazou, Haut Commissaire assistant du HCR, est en visite à Bria afin de trouver des solutions durables pour les personnes déplacées. En collaboration avec d'autres acteurs humanitaires réunis au sein d'un groupe de travail sur les solutions durables, le HCR a facilité en 2022 la relocalisation de près de 800 personnes déplacées à Bria.

Photo : © HCR/
Fidélia Bohissou

les directeurs du Bureau de l'évaluation et du Bureau de l'éthique, sont tous des postes qui n'offrent aucune perspective de carrière. Les organes de contrôle ne disposent que d'une allocation budgétaire modeste, ce qui ne les empêche pas d'assurer parfaitement leur mission.

Le HCR a une structure de gouvernance différente des autres agences de l'ONU, avec un Haut-Commissaire tenu de respecter le Statut du HCR de 1950 et un mandat illimité « jusqu'à ce que le problème des réfugiés soit réglé ». Le HCR est placé sous la direction de l'Assemblée générale des Nations unies, à laquelle le Haut-Commissaire rend compte chaque année à travers plusieurs rapports. Le HCR dispose par ailleurs d'un Comité exécutif (ExCom) qui a été institué pour conseiller le Haut-Commissaire et approuver l'utilisation de fonds de contributions volontaires. L'ExCom est un comité consultatif et non pas un organe directeur. Il est habilité à approuver le budget-programme du HCR. Bien que conscients qu'il est essentiel de respecter le mandat et le caractère apolitique du travail du Haut-Commissaire, nombre d'acteurs extérieurs, en particulier parmi les bailleurs de fonds, ont fait valoir que le HCR pourrait renforcer ses pratiques en matière de transparence et de reporting, mais aussi adopter une approche plus consultative avec l'ExCom. Ceci impliquerait d'informer et de consulter les parties prenantes en temps utile avant les décisions importantes, et d'étudier la possibilité de présenter systématiquement les conclusions des rapports de contrôle et les réponses de la Direction lors des réunions du comité permanent du Comité exécutif, ce qui permettrait l'instauration d'un dialogue plus interactif avec les États membres. En contrepartie, les membres de l'ExCom pourraient en faire plus pour utiliser les rapports de contrôle existants et éviter les demandes de contrôle individuelles et redondantes.

Sur les questions transversales, les progrès du HCR sont plus mitigés

Dans l'ensemble, les faits relevés dans la présente évaluation montrent que les performances du HCR dans le domaine de l'égalité des genres se sont considérablement améliorées et qu'elles sont aujourd'hui satisfaisantes. L'organisation s'est dotée d'une politique en matière d'âge, de genre et de diversité (AGD), a choisi de ventiler la collecte de données et le reporting, adopté un plan de déploiement de la politique AGD et voté l'allocation de ressources supplémentaires aux questions de genre. Toutefois, les éléments recueillis pour les besoins de la présente évaluation laissent à penser que la qualité et la quantité des données ventilées par genre constituent un chantier en cours et que le personnel doit encore être sensibilisé à la nouvelle politique, même si la situation s'améliore petit à petit.

Concernant l'environnement et le changement climatique, le HCR a accompli d'indéniables progrès, même si sa performance et ses résultats effectifs restent inégaux. L'organisation a engagé des efforts considérables pour incorporer le climat et l'environnement comme des questions transversales, mais son action dans ces domaines dépend toujours étroitement de l'intérêt qu'y porte son personnel, intérêt qui varie évidemment d'un individu à l'autre. La publication à venir du Plan stratégique du HCR sur l'action climatique 2024-2030 offre la possibilité d'un changement radical dans ce domaine.



Janvier 2022, Niger : Réfugiés, personnes déplacées et habitants originaires de la région joignent leurs forces pour le projet de jardin maraîcher. Depuis 2012, le Niger accueille des réfugiés qui ont fui le conflit au Mali. Aujourd'hui, près de 60 000 réfugiés maliens vivent au Niger, dont environ 36 000 dans le Région de Tillabéry.

Photo : © HCR/
Colin Delfosse

CONCLUSION

Pour que le HCR soit à la hauteur de son potentiel et remplisse sa mission consistant à fournir une protection, une réponse et des solutions dans le contexte géopolitique complexe d'aujourd'hui, il se doit d'avoir le bon modèle opératoire. La présente évaluation conclut que le HCR a bien progressé dans la mise en place d'une orientation stratégique, de systèmes et de processus adéquats et d'approches programmatiques nécessaires à l'obtention de résultats réels. Pour continuer à aller de l'avant et consolider les fondations du HCR, l'organisation doit encore améliorer sa performance dans une série de domaines, et le MOPAN évaluera les progrès réalisés dans ces domaines lors de la prochaine évaluation (Encadré n°2).

Encadré no 2. Principaux points forts et axes d'amélioration du HCR

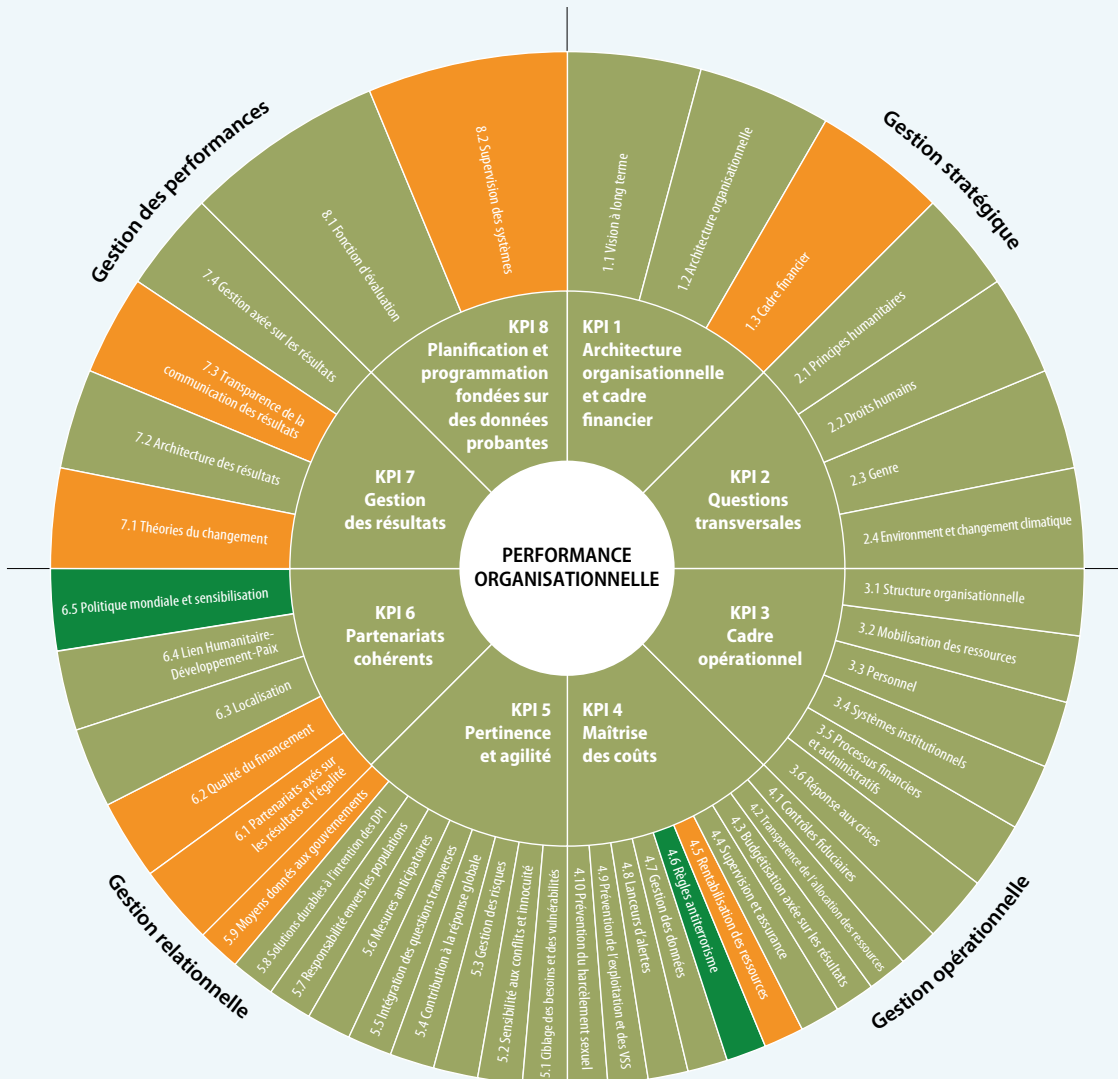
Points forts

- Le mandat du HCR est solide, et son engagement et son attention pour les principes humanitaires et le droit international des réfugiés se reflètent dans ses priorités stratégiques et ses activités.
- Le HCR est très actif dans ses activités de plaidoyer à travers le monde, conformément à son mandat et en vue d'atteindre des programmes et objectifs convenus au niveau mondial.
- À travers son leadership pour faire avancer les objectifs du Pacte mondial pour les réfugiés, et son rôle d'organisateur du Forum mondial sur les réfugiés, le HCR contribue activement à la création de cadres internationaux clairs sur la solidarité et le partage de la charge.
- Conformément à son mandat, le HCR est en première ligne de la réponse internationale aux situations de réfugiés. Dans les autres situations de déplacement, il occupe un rôle collaboratif et positif dans les mécanismes de réponse humanitaire interorganisations.
- Un impressionnant mécanisme d'intervention d'urgence qui permet, quand toutes les conditions sont réunies, une montée en puissance très rapide et un redimensionnement opportun de la réponse aux crises.
- La décentralisation et la réforme organisationnelle générale portent déjà leurs fruits et facilitent la mise en œuvre des orientations stratégiques du HCR. Elles le mettent sur les bons rails pour adopter une vision pluriannuelle, même si des efforts supplémentaires sont nécessaires pour tirer le meilleur parti des nouveaux processus et outils de gestion.

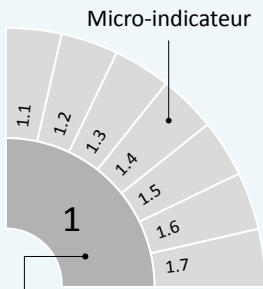
Axes d'amélioration

- Mettre en œuvre les changements culturels et les incitations nécessaires pour faire adopter à tout le personnel un état d'esprit et des méthodes de travail pluriannuels.
- Continuer de privilégier l'usage de données probantes dans la planification et la programmation, renforcer les fondations établies par COMPASS, son nouveau cadre de budgétisation et de gestion fondée sur le reporting et les résultats.
- Clarifier davantage et assumer son rôle dans les situations d'urgence climatique et les catastrophes et atteindre plus systématiquement ses objectifs climatiques et environnementaux.
- Poursuivre la consolidation du programme de réforme et clarifier et communiquer sur le rôle des bureaux régionaux.
- Repenser le mode de réponse aux situations de réfugiés pour adopter une perspective à plus long terme afin que les situations d'urgence concernant les réfugiés soient, dans la mesure du possible, abordées d'entrée de jeu de manière à limiter le risque pour le HCR de se retrouver « emprisonné » à long terme dans son rôle de prestataire de services principal dans des situations de réfugiés prolongées.
- Poursuivre les réformes pour devenir un partenaire financier moins exigeant et plus raisonnable.
- Progresser sur le plan de la consultation du Comité exécutif et sur la transparence afin que les bailleurs de fonds ne soient pas pris par surprise lors de la remise de rapports.

RÉSUMÉ DES INDICES DE PERFORMANCE DE HCR

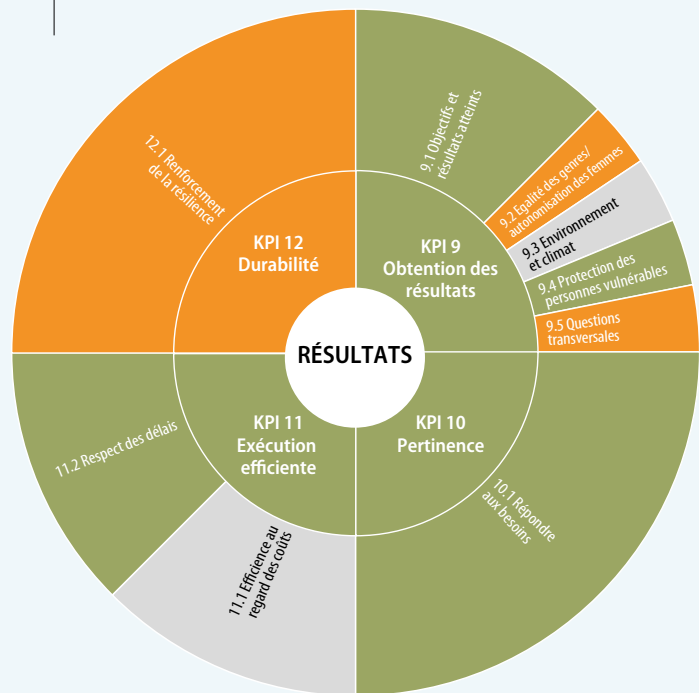


Comment lire ces graphiques



Indicateur clé de performance

- Très satisfaisant** (3.51-4.00)
- Satisfaisant** (2.51-3.50)
- Insatisfaisant** (1.51-2.50)
- Très insatisfaisant** (0-1.50)
- Absence de données / Non éva**



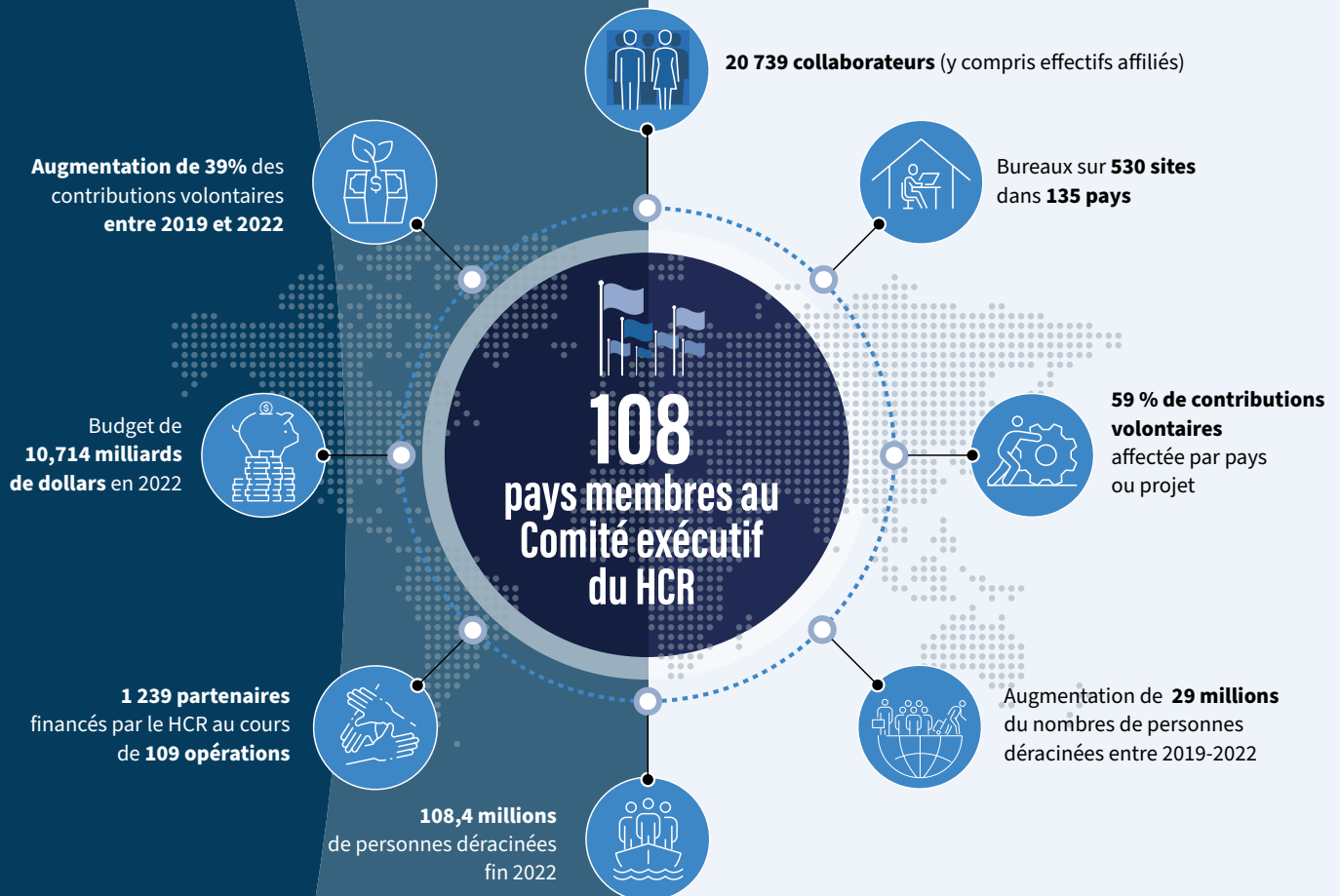
Performance en chiffres HCR

RESPONSABLES INSTITUTIONNELS

Les Pays-Bas, la Suisse,
le Royaume-Uni

Aperçu

Le HCR a été créé en 1950 en tant qu'agence des Nations Unies pour les réfugiés, afin de fournir une assistance aux millions de réfugiés déplacés pendant et au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Avec le Statut du HCR, la Convention relative aux réfugiés de 1951 et son Protocole de 1967 représentent la pierre angulaire juridique du travail du HCR et « la stratégie la plus complète codification des droits des réfugiés au niveau international ».



Sources : *Rapport Global 2022 du HCR*
et *Rapport des Tendances mondiales du HCR 2023*

Contributions des membres du MOPAN en 2022

Membres	Contribution (dollars)
Etats-Unis	2,195,608,503
Allemagne	535,769,917
Japon	167,708,064
Suède	145,652,735
Norvège	118,176,368
Pays-Bas	110,001,407
Danemark	106,949,997
Royaume-Uni	99,337,588
France	99,265,458
Italie	97,440,630
Canada	96,277,146

Membres	Contribution (dollars)
Suisse	58,464,442
Australie	40,731,300
Espagne	31,667,852
Irlande	28,694,142
Corée	28,232,363
Finlande	27,497,582
Belgique	22,045,350
Qatar	21,501,968
Luxembourg	13,401,941
Nouvelle-Zélande	6,142,051
Türkiye	300,000

Source : *Rapport global 2022* | *Global Focus* (unhcr.org)

À PROPOS DU HCR

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a été créé en 1950 en tant qu'agence des Nations Unies pour les réfugiés, afin de fournir une assistance aux millions de réfugiés déplacés pendant et après la Seconde Guerre mondiale. Avec le Statut du HCR, la Convention relative aux réfugiés de 1951 et son Protocole de 1967 représentent la pierre angulaire juridique du travail du HCR et la « codification la plus complète des droits des réfugiés au niveau international ». En plus de définir qui est un réfugié, la Convention de 1951 définit les droits auxquels les réfugiés ont droit et consacre les principes fondamentaux de la protection des réfugiés, notamment l'interdiction stricte du refoulement, qui est largement reconnue comme une norme du droit international coutumier :

« Aucun des Etats contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques. »

Convention relative aux réfugiés de 1951 (HCR, 1951)

Les instruments juridiques régionaux relatifs aux réfugiés, tels que la Convention de l'OUA de 1969 régissant les aspects spécifiques des problèmes des réfugiés en Afrique, la Déclaration de Cartagena de 1984 sur les réfugiés et les lois faisant partie du régime d'asile européen commun, s'appuient sur la Convention de 1951 et constituent ensemble le cadre juridique mondial en matière de réfugiés.

Le HCR est la première agence mondiale pour les réfugiés, avec des bureaux dans 135 pays et 20 739 employés en 2023. Depuis sa création en 1950, le HCR a opéré dans un contexte extérieur sans précédent, avec 108,4 millions de personnes déplacées de force dans le monde en 2022. Depuis la dernière évaluation du MOPAN, en 2017-2018, la pandémie de Covid-19 a créé une urgence sanitaire mondiale, les conflits ont conduit à de multiples situations d'urgence de déplacement à grande échelle, tandis que les situations de réfugiés prolongées se poursuivent avec peu de solutions en vue, et les impacts climatiques aggravent de multiples causes de déplacements forcés. La guerre en Ukraine, qui a débuté en février 2022, a conduit à la plus grande crise de réfugiés au monde, avec plus de 6 millions d'Ukrainiens devenus réfugiés. Dans cet environnement opérationnel difficile, le HCR a mis en place des initiatives multipartites clés avec des partenaires, tel notamment le Pacte mondial pour les réfugiés, et d'autres parmi lesquels le Guichet pour les réfugiés et les communautés d'accueil dans le cadre de l'IDA-19 de la Banque mondiale. Le budget annuel du HCR a également évolué pour refléter l'augmentation du nombre de personnes relevant de son mandat de protection, avec une croissance de 15,9 % en 2022 par rapport à 2021.



Novembre 2023, Équateur : Ana Duchy, professeur à l'école Juan Montalvo a reçu un formation dispensée par le HCR dans le cadre de la méthodologie Respiramos Inclusion (nous respirons l'inclusion), qui a été conçue et mise en œuvre par le HCR en Équateur depuis 2013 afin de prévenir des discrimination et de la xénophobie dans le système éducatif.

Photo : © HCR/
Jeffrey Guillemard

À PROPOS DE L'ÉVALUATION DU HCR

Il s'agit de la quatrième évaluation que le MOPAN consacre au HCR, la dernière en date remontant à 2017-2018. Cette fois-ci, elle a été réalisée sous l'égide des Pays-Bas, de la Suisse et du Royaume-Uni, tous trois intervenant au nom du réseau MOPAN. La présente évaluation couvre la période allant de janvier 2018 à août 2023 et vise à déterminer si le HCR est apte à répondre aux objectifs fixés dans un contexte international qui évolue à vive allure. L'évaluation s'appuie sur de nombreuses sources de données (documents, sondages et entretiens) internes et externes à l'organisation pour valider et recouper les enseignements obtenus à l'aide de 12 indicateurs clés de performance (KPI), subdivisés en plus de 220 indicateurs individuels.

Méthodologie appliquée à la présente évaluation

L'étude « Rethinking Effective Humanitarian Organisations » (MOPAN 2022) réalisée en 2022 par le MOPAN a conclu que le MOPAN devait adapter son cadre d'évaluation des organisations intervenant dans des situations de crise pour refléter plus fidèlement la nature des opérations humanitaires — y compris l'environnement politique — et les exigences pratiques de tout travail mené sur fond de crise. Le MOPAN a alors travaillé sous la direction d'un comité consultatif humanitaire composé de membres du MOPAN, d'organisations multilatérales, de responsables politiques et de groupes de réflexion afin de développer un cadre adapté aux organisations multilatérales travaillant essentiellement dans des contextes de crise. C'est ce cadre qui a été appliqué à la présente évaluation. Les principales adaptations comprennent :

- L'ajout de sujets propres aux contextes de crise, tels que les mesures d'anticipation, les principes humanitaires, le lien entre humanitaire, développement et paix, la localisation et la responsabilité à l'égard des populations touchées;
- Une attention accrue à d'autres sujets éminemment importants comme les achats et la sécurité du personnel;
- L'application d'une grille de lecture spécifique aux contextes de crise dans des domaines comme l'égalité des genres et la prévention de l'exploitation et des violences sexuelles et du harcèlement sexuel.


Si cette version adaptée du cadre couvre bien les cinq domaines de performance de MOPAN 3.1 (gestion stratégique, gestion opérationnelle, gestion des relations et gestion de la performance et résultats), les micro-indicateurs (MI) utilisés ont été adaptés afin de refléter les besoins des membres du MOPAN et des organisations multilatérales en matière de due diligence et de formation. En conséquence, les éléments qui orientent l'évaluation par rapport au barème de notation du MOPAN ont, eux aussi, été adaptés à l'aune de ces micro-indicateurs.

À PROPOS DU MOPAN

Le Réseau d'Évaluation de la Performance des Organisations Multilatérales (MOPAN) est un réseau de 22 pays membres¹ qui évaluent des organisations multilatérales, définissent des normes de performance et promeuvent la formation et la réflexion afin de renforcer les résultats en matière de développement et d'aide humanitaire et de promouvoir la notion de redevabilité. Capitalisant sur la perspective et l'expertise uniques du réseau en matière de systèmes multilatéraux, les membres du MOPAN travaillent ensemble pour fournir des informations pertinentes, impartiales, de haute qualité et opportunes sur les performances, en tant que bien public, adoptant pour ce faire une approche inclusive et transparente. Les évaluations de performance réalisées par le MOPAN contribuent à atténuer les risques, à éclairer la prise de décision et à favoriser le changement, contribuant ainsi à faire progresser les connaissances et la relation de confiance qui unit toutes les parties prenantes, tout ceci concourant à l'émergence d'un système multilatéral plus fort et plus performant.



1. Australie, Belgique, Canada, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Irlande, Italie, Japon, Corée, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Qatar, Espagne, Suède, Suisse, Royaume-Uni et États-Unis. *La Turquie et la Nouvelle-Zélande sont observateurs. MOPAN collabore également étroitement avec l'Union européenne.



Pour toute question ou commentaire, veuillez contacter :
Le Secrétariat du MOPAN
[**secretariat@mopanonline.org**](mailto:secretariat@mopanonline.org)
www.mopanonline.org