



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/AC.96/872
30 août 1996

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMITE EXECUTIF DU PROGRAMME
DU HAUT COMMISSAIRE

Quarante-septième session

THEME ANNUEL:
LA RECHERCHE ET LA MISE EN OEUVRE DE SOLUTIONS DURABLES

I. INTRODUCTION

1. A sa quarante-sixième session en octobre 1995, le Comité exécutif a décidé que le débat général, traditionnellement le premier point à l'ordre du jour de sa session annuelle, serait supprimé et remplacé par un débat sur un thème annuel ciblé choisi en consultation avec le Haut Commissaire et le Comité permanent (A/AC.96/860, par. 32 h). Conformément à cette décision, le Comité permanent a décidé à sa troisième réunion intersessions, en juin 1996, que le thème à discuter lors de sa quarante-septième session serait la recherche et la mise en oeuvre de solutions durables. Le Comité permanent a également décidé que le débat devrait avoir lieu, entre autres, sur la base des travaux pertinents menés à bien lors des réunions intersessions du Comité permanent, notamment concernant la Note sur la protection internationale (A/AC.96/863) qui se concentre sur les approches globales, y compris la question de la prévention, et le suivi de la résolution 1995/56 du Conseil économique et social (ECOSOC).

2. Ce document s'efforce de récapituler, sous forme synthétique, un certain nombre de questions clés relatives à la recherche, la mise en oeuvre et la consolidation de solutions et de suggérer les domaines qui bénéficieraient d'une réflexion plus approfondie du Comité exécutif.

II. ROLE DU HCR DANS LA RECHERCHE DE SOLUTIONS DURABLES

3. Les fonctions essentielles assignées au HCR, par son statut de 1950, impliquent la fourniture d'une "protection internationale" et "la recherche des solutions permanentes aux problèmes des réfugiés, en aidant les gouvernements [...] à faciliter le rapatriement librement consenti de ces réfugiés ou leur assimilation dans de nouvelles communautés nationales". Les

deux aspects du mandat du HCR sont indissociablement liés, la recherche de solutions durables étant l'objectif ultime de la protection internationale. Les efforts du HCR, pour trouver des solutions durables au sort des réfugiés, découlent des besoins et des droits de l'individu.

4. De longue date, les efforts ont porté sur les trois solutions durables classiques: le rapatriement librement consenti, l'installation sur place et la réinstallation dans un pays tiers. Ces dernières années, la communauté internationale a mis l'accent sur le rapatriement librement consenti en tant que solution de loin la plus souhaitable. En corollaire, elle a attaché une importance accrue à la prévention du déplacement forcé.

5. Dans le cadre des efforts pour promouvoir et consolider le rapatriement librement consenti et prévenir de nouveaux déplacements, les activités du HCR dans les pays d'origine ont connu une expansion très rapide ces dernières années. Dans le contexte d'une nouvelle stratégie, orientée vers les solutions et la prévention, le Haut Commissariat s'est efforcé de jouer un rôle plus actif pour veiller à ce que le rapatriement soit une solution réellement durable, en accordant une assistance aux réfugiés rentrés dans leur propre pays et en surveillant leur bien-être. Dans un certain nombre d'opérations, on a également cherché à renforcer la sécurité des personnes déplacées à l'intérieur du territoire et des autres personnes courant le risque d'être déracinées.

6. Il est probable que les activités du HCR dans les pays d'origine se poursuivront dans la mesure où les efforts internationaux sont de plus en plus centrés sur la réponse aux situations conduisant à des flux de réfugiés et sur la promotion de conditions propices au retour durable et sûr. Dans un certain nombre de domaines, toutefois, la portée de l'action du HCR requiert une réflexion ultérieure afin de s'assurer qu'elle fasse l'objet d'un consensus international, s'ancre solidement sur les principes de la protection internationale et se fonde sur un avantage comparatif vis à vis d'autres institutions ayant une compétence particulière dans les domaines du développement et des droits de l'homme.

7. Face aux problèmes des solutions et de la prévention, le HCR n'a ni un mandat exclusif, ni le monopole des compétences. Une action concertée est nécessaire dans tout un éventail de domaines, dont bon nombre tombent dans le domaine de compétence du Haut Commissariat et de ses partenaires traditionnels: la promotion d'une bonne gestion et de l'ordre public, la protection des droits de l'homme, le maintien de la paix et de la sécurité à l'intérieur des Etats et entre eux, la promotion d'un développement durable et la gestion de mouvements migratoires massifs. L'amélioration de la coordination, avec d'autres organisations humanitaires, des droits de l'homme et du développement doit donc constituer un objectif central. En même temps, le HCR doit adapter ses propres systèmes et structures afin d'assurer une efficacité maximale dans la réponse aux défis complexes qu'il doit relever.

III. RAPATRIEMENT LIBREMENT CONSENTI

8. En 1994 et 1995, environ 3 millions de réfugiés sont rentrés dans leur pays d'origine, notamment l'Afghanistan, le Mozambique et le Myanmar.

Environ un tiers de l'ensemble des personnes rapatriées a reçu une assistance du HCR. Les mouvements de retour se sont poursuivis en 1996. Les solutions ont été consolidées dans plusieurs autres régions, particulièrement en Amérique centrale où le processus de la CIREFCA s'est achevé en juin 1994 et en Asie du Sud-Est avec l'achèvement du Plan d'action global (PAG) en juin 1996. A la fin de 1995, le HCR assistait environ 2,7 millions de rapatriés sur un total de 3,4 millions de personnes dont le HCR estimait qu'elles relevaient de sa compétence.

9. La stratégie orientée vers les solutions mise en oeuvre par le HCR, mettant l'accent sur le rapatriement librement consenti et la réintégration des populations déplacées dans leur pays d'origine, a soulevé des questions importantes qui méritent un examen plus approfondi du Comité exécutif, notamment les aspects du retour et de la réintégration liés à la protection internationale, particulièrement dans des situations où les conditions prévalant dans les pays d'origine ne sont pas les meilleures; le caractère durable de la réintégration et son lien avec le processus de développement; les défis plus larges de la réconciliation et de l'édification de la paix dans des sociétés sortant d'un conflit.

10. Des efforts plus systématiques sont nécessaires pour lier le rapatriement, la réintégration, la réconciliation et la reconstruction. Il faut, pour ce faire, une meilleure compréhension du lien complexe qui unit la paix, l'action humanitaire, le développement et la bonne gestion. Parmi les questions fondamentales que le Haut Commissariat devra examiner, en étroite consultation avec le Comité exécutif, il convient de citer:

Quel est le meilleur moyen d'assurer le respect des principes fondamentaux de la protection internationale dans les situations de rapatriement ?

Quel est le lien entre la protection internationale et l'assistance dans les situations de réintégration ?

Quelles sont la portée, les limites et la durée du rôle du HCR suite au rapatriement et comment assurer au mieux les stratégies de retrait appropriées ?

Quel rôle le Gouvernement et le HCR peuvent-ils jouer pour veiller à ce que le rapatriement soit plus systématiquement lié à la réintégration, à la réconciliation et à la reconstruction ?

Quelle forme de liens institutionnels est requise pour y parvenir et comment peut-on assurer leur prévisibilité ?

Quel est le meilleur moyen de mobiliser les ressources, à l'appui de l'action d'organisations humanitaires et autres, pour la consolidation de solutions ?

11. Alors que le rapatriement librement consenti est la solution durable la plus souhaitable aux problèmes contemporains du déplacement forcé, elle n'est pas toujours réalisable ou désirable. Certaines situations engendrant des réfugiés, peuvent s'inscrire dans la durée et nécessiter d'autres solutions, du moins pour certaines des personnes concernées. En outre, la sécurité des

personnes et même des sociétés et des régions peut parfois être mieux assurée par le biais d'autres solutions. L'intégration sur place et la réinstallation doivent continuer de figurer sur le catalogue des solutions durables au problème de réfugiés.

IV. INTEGRATION SUR PLACE

12. Ces dernières années, les possibilités d'intégration sur place ont été de plus en plus limitées. Le fardeau imposé par la présence massive de réfugiés sur les pays en développement où la plupart d'entre eux ont cherché asile, a réduit les possibilités d'intégration sur place, particulièrement dans le contexte du déclin de l'aide au développement et de la limitation des ressources consacrées à l'aide aux réfugiés et au développement.

13. La communauté internationale pourrait tirer parti d'une réévaluation du potentiel de l'intégration sur place dans le cadre de l'ensemble de solutions aux problèmes particuliers de réfugiés, particulièrement en présence de liens ethniques ou culturels forts entre les réfugiés et leur pays d'asile. Cette réévaluation devrait se concentrer sur l'élaboration de stratégies d'assistance viables, dans la mesure où un engagement international soutenu est nécessaire pour renforcer la capacité de nombreux pays hôtes en matière de possibilités d'intégration sur place.

Dans quelles circonstances l'intégration sur place doit-elle être envisagée dans le cadre d'un ensemble de solutions à un problème de réfugiés ?

Quelles formes d'appui peuvent-elles être fournies au pays d'asile pour faciliter cette solution ?

V. REINSTALLATION

14. En 1995, environ 30 000 réfugiés de plus de 40 pays de premier asile ont été réinstallés sous les auspices du HCR dans une douzaine de grands pays de réinstallation. La réinstallation dans un pays tiers peut en dernière analyse être considérée comme une solution pour les réfugiés qui ne peuvent rentrer chez eux dans la sécurité et dont la sûreté ou le bien-être ne peuvent être assurés dans leur pays d'asile. Dans le cadre d'une approche plus globale, la réinstallation peut être proposée sur la base de dispositions de partage de la charge, afin de protéger les individus concernés et de renforcer la bonne volonté des pays de premier asile. Pour l'essentiel, toutefois, les programmes de réinstallation ont eu tendance à être davantage orientés vers la protection et à concerner un nombre plus modeste de personnes tout au long des années 90.

15. A l'heure actuelle, dix gouvernements ont établi des plafonds ou des quotas d'admission de réfugiés, alors que d'autres ont accepté de réinstaller les réfugiés en vertu d'accords spécifiques. Le HCR et les gouvernements sont convenus de la nécessité de faire un effort pour accroître le nombre de pays offrant des possibilités de réinstallation.

16. Le HCR s'engage à examiner des possibilités de réinstallation dans le contexte régional à la condition que la protection des réfugiés puisse être assurée. Les possibilités de réinstallation dans le contexte régional sont souvent, à priori, moins onéreuses, moins perturbatrices pour la famille réfugiée et plus prometteuses dans l'optique du rapatriement librement consenti. Dans plusieurs régions du monde, toutefois, les mouvements de

réfugiés de grande ampleur ont exacerbé les problèmes économiques, sociaux et écologiques, rendant la solution de la réinstallation régionale plus difficile à mettre en oeuvre.

17. Les décisions concernant les programmes d'intégration sur place et/ou de réinstallation doivent tenir compte du risque qu'ils présentent d'entraver le rapatriement librement consenti ou de provoquer de nouveaux mouvements migratoires. Dans certaines situations, ils peuvent être plus faciles à gérer dans le contexte d'ensemble global de solutions à mettre en oeuvre selon un calendrier préétabli.

Comment est-il possible d'encourager davantage de pays à participer à la réinstallation des réfugiés, y compris dans le cadre de programmes de réinstallation régionaux ?

Comment est-il possible de mettre en oeuvre l'intégration sur place et la réinstallation sans assombrir les perspectives de rapatriement ?

V. PREVENTION

18. Les organisations humanitaires, dont le HCR, ont eu une tendance naturelle à se concentrer sur les conséquences des problèmes plutôt que sur leurs causes. L'action préventive pure qui s'efforce d'éliminer les causes profondes des déplacements forcés tombe largement en dehors du mandat du HCR.

19. Toutefois, il y a fréquemment un lien entre la solution de problèmes de réfugiés existants et la prévention de nouveaux déplacements de population. Très fréquemment, les efforts de prévention du HCR sont étroitement liés à la promotion de solutions et ont été déployés dans des situations où des déplacements humains, à grande échelle, s'étaient déjà produits. Dans de telles situations, le HCR a continué à promouvoir des stratégies aux niveaux international, régional ou sous-régional visant à contenir et améliorer des situations précaires. Il s'est efforcé d'éliminer ou d'atténuer, dans toute la mesure du possible, les causes des flux de réfugiés et, à défaut, de réduire le besoin pour les populations, ou les personnes touchées, de chercher asile de l'autre côté de frontières internationales.

20. Dans le cadre de ces efforts, et à la demande du Secrétaire général, le HCR a continué de participer à la recherche de solutions pour les groupes de personnes déplacées à l'intérieur du territoire, particulièrement lorsque leur situation est directement liée à une crise de réfugiés.

21. Conscient du fait que, sans une action préventive efficace, les problèmes de déplacements humains continueront de s'étendre, le HCR a renforcé ses activités de création d'institutions et de formation dans diverses régions du monde. Encouragé par le Comité exécutif, il a également donné une impulsion supplémentaire à ses activités en faveur des apatrides. En outre, le HCR et l'OIM ont poursuivi leur collaboration dans le cadre de campagnes d'information de masse.

Quelles sont la portée et les limites du rôle du HCR dans les régions où tout laisse à penser qu'une crise est imminente ?

Quelles sont la portée et les limites du rôle du HCR dans les pays d'origine pour remédier aux situations engendrant des réfugiés, une fois qu'elles se sont produites ?

Comment élaborer une approche plus cohérente et systématique concernant les responsabilités vis à vis des personnes déplacées à l'intérieur du territoire ?

Comment appuyer et renforcer davantage les mécanismes régionaux de résolution des conflits ?

VI. APPROCHES GLOBALES

22. En dépit des réalisations dans la promotion de solutions au problème du déplacement ces dernières années, un certain nombre des grandes crises de réfugiés du monde sont restées sans solution. En outre, l'évolution récente suggère la probabilité de la poursuite des conflits régionaux ethniques. Il est probable que le principal souci de la communauté internationale sera toujours de prévenir et contenir ces conflits, protéger les réfugiés et les personnes déplacées et trouver des solutions à leur sort.

23. Compte tenu de la nature complexe des causes et des conséquences des crises actuelles de réfugiés, il apparaît de plus en plus clairement qu'il faudra aborder la question des réfugiés et d'autres problèmes transitoires de façon intégrée. On a pris conscience que les solutions durables aux crises complexes de réfugiés requièrent des efforts globaux nécessitant la participation des pays d'origine et d'asile, embrassant la prévention, la protection et les solutions, complétées le cas échéant par des initiatives internationales et/ou régionales, pour résoudre les conflits et promouvoir le développement.

24. A travers le PAG en Asie du Sud-Est et la CIREFCA en Amérique centrale, le HCR s'est efforcé d'élaborer des stratégies régionales intégrées pour venir à bout des problèmes actuels de déplacement et pour prévenir de nouveaux mouvements de population. Tout récemment, l'échelle des problèmes, réels et potentiels, de déplacement dans les pays de la Communauté d'Etats indépendants a abouti à une initiative importante cherchant à remédier aux problèmes actuels de déplacement et à empêcher leur prolifération. Le programme d'action, adopté à la Conférence sur la CEI à Genève en mai 1996, contient des mesures visant à prévenir des mouvements qui ne sont pas nécessaires et à s'attaquer aux conséquences de déplacements passés, présents et futurs.

25. Ces plans d'action, en dépit de leur diversité, ont toutefois un caractère global à bien des égards. Tout d'abord, ils réunissent tous les Etats touchés par un problème de réfugiés, y compris et surtout les pays d'origine, dans le cadre de la coopération internationale. Deuxièmement, ils permettent à un large éventail d'acteurs différents - Etats, organes régionaux, organes politiques des Nations Unies, agences de développement, organisations non gouvernementales, HCR et autres institutions humanitaires - de coordonner leurs efforts. Troisièmement, ces plans d'action facilitent une approche holistique en matière de solutions et de prévention, s'attaquent aux causes profondes telles que les violations des droits de l'homme, les conflits, politiques et sociaux, et l'effondrement économique.

26. Ces initiatives globales et intégrées illustrent une approche qui pourrait mériter un examen plus systématique dans d'autres régions touchées par des problèmes de déplacements massifs.

Dans quelle mesure des approches orientées vers des solutions et la prévention peuvent-elles être appliquées à d'autres régions ?

Quelles régions pourraient-elles être mûres pour de telles approches ?

Quelle peut-être la meilleure réponse de la communauté internationale aux besoins d'Etats déchirés par les conflits sous l'angle politique, humanitaire et du développement ?

Quels sont les principes humanitaires fondamentaux qui doivent être à la base des approches globales et quelles sont les meilleures garanties de leur respect ?

VII. DOCUMENTATION Y AFFERENTE

27. Les documents du Comité exécutif et du Comité permanent qui suivent ont été publiés depuis le début de la quarante-sixième session, en octobre 1995, et sont pertinents dans le cadre de ce débat:

Suivi de la résolution 1995/56 de l'ECOSOC - Activités d'assistance du HCR dans les pays d'origine (EC/46/SC/CRP.16);

Rôle de protection du HCR dans les pays d'origine (EC/46/SC/CRP.17)

Note sur la protection internationale (A/AC.96/863):

Rôle du HCR dans le renforcement des capacités juridiques et judiciaires nationales (EC/47/SC/CRP.31);

La réinstallation: un instrument de protection et une solution durable (EC/46/SC/CRP.32);

Suivi de la résolution 1995/56 du Conseil économique et social: Activités du HCR en rapport avec la prévention (EC/46/SC/CRP.33);

Retour de personnes n'ayant pas besoin de protection internationale (EC/46/SC/CRP.36);

Suivi de la résolution 1995/56 de l'ECOSOC: Coordination des opérations humanitaires (EC/46/SC/CRP.47);

Projet Delphi: Plan d'action (EC/46/SC/CRP.48);

Présentation générale des activités du HCR (A/AC.96/865);

Rapport sur les résultats de la Conférence de la CEI et sur la suite qui y a été donnée (A/AC.96/867).