

SYSTEMATISATION DES APPROCHES GLOBALES
POUR LA RESOLUTION DES PROBLEMES DE REFUGIES

I. INTRODUCTION

1. Les plans d'action globaux (PAG) ont, par le passé, été couronnés de succès dans la résolution des problèmes prolongés de réfugiés. Dans la mesure où le nombre de situations de réfugiés prolongées s'est accru au cours de la dernière décennie et que leur durée moyenne s'est accrue de façon proportionnelle, le recours à des stratégies globales pour les gérer de façon efficace a revêtu un intérêt croissant¹. L'intensification des efforts pour la recherche de solutions durables moyennant des approches globales a été soulignée au cours du processus des consultations mondiales a fait l'objet de l'attention du processus « HCR 2004 », constitue un but spécifique de l'*Agenda pour la protection*² ainsi qu'un élément central du processus « Convention Plus ».

2. Plus récemment, la discussion des situations de réfugiés prolongées au cours de la trentième réunion du Comité permanent en juin 2004 a souligné comment les instruments mis au point par le biais de « Convention Plus » pouvaient aboutir à une stratégie globale visant à régler des situations spécifiques de réfugiés. Les cadres d'accords multilatéraux mis au point aux termes du processus « Convention Plus » peuvent être appliqués dans un Plan d'action global visant à résoudre des situations de réfugiés prolongées et/ou récentes avant qu'elles ne le deviennent.

3. L'objet de ce document est d'examiner ce que l'on entend par approche globale lorsqu'il convient d'adopter une approche globale et quels sont les rôles du HCR, des Etats et des autres acteurs en la matière. Il propose une nouvelle procédure visant à enjoindre au Haut Commissariat de s'engager de façon systématique dans des situations nécessitant un appui politique et financier important pour débloquer les solutions durables.

4. Le HCR part du postulat selon lequel les situations de réfugiés prolongées sont inacceptables³. En conséquence, lorsqu'elles se produisent, il appartient au HCR, aux Etats, aux Nations Unies et à d'autres partenaires de les aborder de façon plus systématique et résolue. En outre, le moment le plus approprié pour mettre au point des approches globales est le début d'un mouvement de réfugiés et non après l'enlisement de la situation. Alors que le principal propos de ce document est les situations de réfugiés prolongées, le HCR et les

¹ Voir EC/54/SC/SC/CRP.14 du 10 juin 2004, présenté à la trentième réunion du Comité permanent

² A/AC.96/965/Add.1

³ Les conséquences néfastes des situations de réfugiés prolongées ont fait l'objet de nombreux rapports et publications. Tout récemment, le HCR a mis en lumière un certain nombre de ces documents notant que « les situations de réfugiés prolongées gâchent des vies en perpétuant la pauvreté » et « la prolongation de la dépendance des réfugiés à l'égard de l'aide extérieure gâche également les ressources précieuses des pays hôtes, des donateurs et des réfugiés » (EC/54/SC/CRP.14, du 10 juin 2004)

Etats pourraient souhaiter examiner comment l'approche exposée dans ce document peut s'appliquer aux situations de réfugiés avant qu'elles ne deviennent prolongées. L'annexe I présente quelques exemples actuels de ce type.

II. QUE FAUT-IL ENTENDRE PAR GLOBAL ?

5. Les plans d'action globaux les plus connus sont le PAG de 1989 pour les réfugiés indochinois, la Conférence internationale de 1989 sur les réfugiés centraméricains (CIREFCA) et le Processus de la Conférence CEI en 1996⁴. Le point commun de toutes ces situations est la convergence des intérêts de tout un éventail d'Etats ainsi que d'organisations humanitaires chargées du développement et autres dans la mise au point d'une approche globale et la volonté correspondante de fournir l'appui politique et financier nécessaire à sa mise en œuvre.

6. Bien que ces plans diffèrent tant du point de vue des instruments employés que des résultats enregistrés, ils ont en commun les caractéristiques suivantes :

- Accent mis sur une région et/ou un problème de réfugiés/personnes déplacées commun ;
- Des objectifs clairs en matière de protection et de solutions durables ;
- Une coopération étroite entre les pays d'origine, les pays hôtes, le HCR et ses partenaires humanitaires et de développement ainsi que les communautés touchées et les réfugiés ;
- L'existence de liens étroits entre les initiatives politiques, de maintien de la paix, humanitaires, des droits de l'homme et du développement pertinentes ;
- Précision du rôle et des engagements de toutes les parties prenantes ; et
- Etablissement de dispositifs efficaces de surveillance et de suivi.

7. Les approches globales passées ont eu pour but de trouver des solutions à un groupe de réfugiés national et se sont concentrées sur un pays ou une région spécifique. Traditionnellement, il s'est agi d'entreprises très ambitieuses, qui ne sont menées à bien que si elles sont en mesure de résoudre tous les aspects de la situation. Cette optique du « tout ou rien » prônée par les plans d'action globaux est toutefois inutilement limitative dans la mesure où elle exclut la possibilité d'utiliser les plans d'action globaux pour proposer des solutions qui pourraient ne pas résoudre tous les aspects mais qui pourraient toutefois effectivement régler un problème de réfugiés particulier et prégnant.

8. Par exemple, le Cadre multilatéral d'accords mis au point par le Groupe clé Convention Plus sur l'utilisation stratégique de la réinstallation reconnaît que « Dans le contexte des dispositifs globaux Convention Plus visant à parvenir à des solutions durables, la réinstallation est normalement mise en œuvre de concert avec d'autres solutions durables pour les réfugiés et avec des initiatives relatives à des personnes considérées comme n'ayant pas

⁴ Conférence régionale visant à régler les problèmes des réfugiés et des personnes déplacées et d'autres formes de déplacement involontaire et des rapatriés dans les pays de la Communauté des Etats indépendants et les pays voisins concernés.

besoin de la protection internationale. Toutefois, il peut se produire des situations où une action multilatérale de réinstallation est une réponse isolée appropriée à une situation de réfugiés, tandis qu'une résolution globale du sort de toute la population réfugiée n'est pas encore possible. »⁵

9. Les plans d'action globaux peuvent et doivent être utilisés avec davantage de flexibilité pour dégager des solutions en matière de solutions durables de façon mieux ciblée tout en restant pleine de sens. Cela pourrait inclure par exemple un plan d'action global pour les réfugiés d'une ou plusieurs nationalités dans un pays d'asile particulier et/ou un plan d'action global concentré sur un ensemble de pays touchés par un mouvement de réfugiés.

10. Cette optique de globalité offre un ensemble de réponses et de parties prenantes à un problème donné de réfugiés sans l'exigence ou l'attente inhibitrice de l'exhaustivité dans la portée. Elle permet aux avantages réels des approches globales de porter sur les problèmes actuels en matière de protection et de solutions durables dans la mesure qui convient, de façon élargie ou limitée selon la situation. Elle exige du HCR et des Etats une réévaluation des possibilités d'approche globale face aux situations contemporaines de réfugiés de façon plus systématique. Si l'on accorde l'attention qui leur est due aux possibilités d'approches globales dès les tout premiers stades d'une crise de réfugiés, l'enlisement dans des situations de soins et entretien prolongées peut être évité. Le cadre de solutions durables établit un éventail d'instruments pertinents dans ce contexte.

III. VERS UNE APPROCHE PLUS SYSTEMATIQUE EN MATIERE DE CONCEPTION DES PLANS D'ACTION GLOBAUX

11. Compte tenu que chaque situation de réfugiés est unique, il est difficile de concevoir une formule rigide établissant les indicateurs les plus appropriés du moment où une situation devrait être évaluée afin de déterminer si une approche globale est souhaitable. L'ampleur, la durée, le degré des souffrances subies par les réfugiés, les coûts assumés par les pays hôtes, les ressources consacrées par le HCR et la communauté internationale au sens large ainsi que les problèmes rencontrés par les pays voisins et/ou les pays tiers du fait de mouvements secondaires devraient avoir une incidence sur cette évaluation. L'intérêt du Secrétariat des Nations Unies et/ou exprimé par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité pourrait également être un élément déterminant.

12. A la lumière de la nécessité d'être plus stratégique, une approche plus systématique de la mise au point de plans d'action globaux est nécessaire et devrait initialement porter sur les situations de réfugiés prolongées, particulièrement au vu de la priorité importante que le HCR et les Etats ont accordé à l'élaboration de réponses plus efficaces en la matière. A l'aide de l'étalon de la mesure fourni dans le document présenté au Comité permanent en juin de cette année, on entend par situation de réfugiés prolongée une situation impliquant une situation de réfugiés de 25 000 personnes ou plus connaissant l'exil depuis 5 ans ou plus dans les pays en développement⁶.

⁵ Par.3 du préambule

⁶ Cela exclut les réfugiés palestiniens qui relèvent du mandat de l'UNRWA

13. Cette approche systématique exigerait du HCR qu'il institue une analyse annuelle de l'ensemble des situations de réfugiés prolongées en vue d'identifier celles pour lesquelles une approche globale serait appropriée, soit pour y mettre un terme, soit pour améliorer la protection et rechercher des solutions durables pour un nombre important de réfugiés concernés. Cette analyse fournirait un aperçu contextuel de la situation comprenant une analyse démographique des principales causes du déplacement et les raisons de sa durée, ainsi qu'un examen de la possibilité de solutions durables. Elle se conclurait par une évaluation des possibilités d'une approche globale et de sa faisabilité. Cette évaluation serait portée à l'attention des Etats et des autres acteurs et partenaires intéressés, y compris moyennant un rapport au Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire et à son Comité permanent.

14. Suite à cette évaluation, une conclusion en faveur de l'exécution d'un plan d'action global contiendrait des propositions relatives aux composantes de ce plan. Si l'on reconnaît que toute situation exige un ensemble unique de mesures, les cadres génériques d'accords préparés par le biais de Convention Plus fourniront des éléments tout prêts.

15. Dans les cas où le HCR estimerait qu'une approche globale est appropriée, il étudierait sa faisabilité avec les Etats intéressés et d'autres acteurs intéressés. L'objectif serait de présenter la position du HCR face à cette situation, de recevoir une information en retour et de mettre au point une vision commune de la situation ainsi qu'un éventail de solutions possibles, et enfin, une recommandation sur l'éventualité d'un plan d'action global. Si un accord d'ensemble se dégage sur le caractère souhaitable d'un plan d'action global, les étapes à suivre ainsi qu'un plan de travail devraient faire l'objet d'un accord.

16. Le plan de travail pourrait inclure : l'identification de partenariats pertinents ; la constitution d'un Comité directeur, la définition des rôles et responsabilités respectifs de chaque acteur, l'élaboration d'un calendrier de mise en œuvre et l'établissement de critères d'évaluation des progrès accomplis. Sur la base de ces consultations, le Haut Commissaire ferait la lumière sur les résultats enregistrés, lorsqu'il convient dans le cadre d'une réunion élargie des Etats et des autres acteurs, invitant à une participation plus large au plan d'action global proposé. Une fois entériné, le plan d'action global serait mis en œuvre conformément aux mécanismes établis avec les Etats sur la base des engagements nécessaires et de la disponibilité des ressources requises.

17. Un aperçu de la procédure susmentionnée ainsi qu'un tableau énumérant les situations prolongées existantes où cette procédure serait mise en œuvre, outre l'Afghanistan et la Somalie où de telles approches sont actuellement suivies, figurent respectivement dans les annexes I et II. Les participants au Forum sont invités à présenter leurs commentaires sur le bien-fondé de l'approche proposée.

GRANDES LIGNES DU MECANISME PROCEDURAL POUR UNE APPROCHE PLUS SYSTEMATIQUE EN MATIERE DE PAG

Etape 1 : Analyse et évaluation du HCR

- Aperçu du contexte : analyse démographique, principales causes du déplacement, situations actuelles et perspectives de solutions.
- Analyse des causes de l'enlèvement de la situation (par exemple poursuite de l'urgence, conflit politique sans solution, population réfugiée réticente face au retour, résignation au statu quo).
- Examen des possibilités de mise en œuvre de solutions durables (par exemple intérêt des donateurs, processus de paix, fin des hostilités, mouvements spontanés, contacts entre le pays hôte et le pays d'origine), y compris l'utilisation du cadre pour des solutions durables.
- Examen des obstacles (par exemple poursuite du conflit, poursuite des mouvements de réfugiés, absence d'appui politique, infrastructures inadéquates dans le pays d'origine).

Etape 2 : Etablissement par le HCR d'une action recommandée

- Perspectives de solutions : un PAG est-il réalisable et/ou souhaitable dans cette situation ? Si oui, fournir un aperçu de ces éléments :
 - Type de solutions à rechercher
 - Calendrier
 - Critères d'évaluation
- Quelles sont les implications de la mise en œuvre d'un PAG (effets sur l'assistance du HCR, implication en matière de ressources financières et humaines, engagement d'acteurs du développement) ?
- Aperçu des mesures exigées des acteurs/partenaires compétents pour mettre en œuvre le PAG.

Etape 3 : Consultations

- Le HCR entame des consultations avec les Etats et les autres parties intéressées pour passer en revue l'analyse et la base d'un plan d'action global.
- Elaboration d'une vision commune et définition des composantes du PAG.
- Elaboration d'un plan de travail et recommandations au Haut Commissaire.

Etape 4 : Réunion des Etats

- Le Haut Commissaire institutionnalise l'aboutissement des consultations sur le PAG dans le cadre d'une Conférence des Etats et des autres acteurs.
- Les Etats se mettent d'accord sur la répartition des rôles et des responsabilités, y compris la couverture des besoins en ressources.
- Détermination d'un mécanisme de coordination/suivi

Etape 5 : Mise en œuvre du plan d'action global

Principales situations de réfugiés prolongées à fin 2003

Sélection: situations de réfugiés comptant au moins 25 000 personnes à la fin 2003 et datant d'au moins 5 années.

Les pays d'asile industrialisés (sauf Serbie-et-Monténégro) ne sont pas compris, la plupart des réfugiés dans ces pays étant considérés comme ayant trouvé une solution durable.

Ventilation de l'origine par pays d'asile (non industrialisés) accueillant au moins 5 000 personnes et divers autres (non industrialisés) accueillant moins de 5 000 personnes.

Source: 2003 UNHCR Annual Statistical Report.

Origine	Pays d'asile	Statut assistance HCR			
		Assistées	Non assistées	Total	% assistées
Afghanistan	Pakistan	1 123 600	-	1 123 600	100,0%
Afghanistan	République islamique d'Iran	834 700	-	834 700	100,0%
Afghanistan	Inde	10 300	-	10 300	100,0%
Afghanistan	Ouzbékistan	2 500	3 000	5 500	45,5%
Afghanistan	Divers	8 000	2 700	10 700	74,8%
Total Afghanistan		1 979 100	5 700	1 984 800	99,7%
Angola	Zambie	71 900	87 000	158 900	45,2%
Angola	Rép. démocratique du Congo	42 700	81 000	123 700	34,5%
Angola	Namibia	11 800	6 000	17 800	66,3%
Angola	Afrique du Sud	500	5 300	5 800	8,6%
Angola	Divers	4 800	2 700	7 500	64,0%
Total Angola		131 700	182 000	313 700	42,0%
Azerbaïdjan	Arménie	50 000	189 300	239 300	20,9%
Azerbaïdjan	Divers	400	300	700	57,1%
Total Azerbaïdjan		50 400	189 600	240 000	21,0%
Bhoutan	Népal	103 700	-	103 700	100,0%
Total Bhoutan		103 700	-	103 700	100,0%
Bosnie-Herzégovine	Serbie-et-Monténégro	99 800	-	99 800	100,0%
Total Bosnie-Herzégovine		99 800	-	99 800	100,0%
Burundi	République-Unie de Tanzanie	324 200	170 000	494 200	65,6%
Burundi	Rép. démocratique du Congo	500	19 100	19 600	2,6%
Burundi	Divers	8 500	2 000	10 500	81,0%
Total Burundi		333 200	191 100	524 300	63,6%
Tchad	Cameroun	-	39 300	39 300	0,0%
Tchad	Soudan	-	5 000	5 000	0,0%
Tchad	Divers	1 700	5 100	6 800	25,0%
Total Tchad		1 700	49 400	51 100	3,3%
Chine	Inde	-	92 300	92 300	0,0%
Chine	Divers	200	-	200	100,0%
Total Chine		200	92 300	92 500	0,2%
Croatie	Serbie-et-Monténégro	189 700	-	189 700	100,0%
Total Croatie		189 700	-	189 700	100,0%
Rép. démocratique du Congo	Rép-Unie de Tanzanie	150 200	-	150 200	100,0%
Rép. démocratique du Congo	Congo	79 600	1 400	81 000	98,3%
Rép. démocratique du Congo	Zambie	54 400	4 000	58 400	93,2%
Rép. démocratique du Congo	Burundi	13 200	27 400	40 600	32,5%
Rép. démocratique du Congo	Rwanda	34 700	-	34 700	100,0%
Rép. démocratique du Congo	Angola	13 000	-	13 000	100,0%
Rép. démocratique du Congo	Ouganda	11 500	200	11 700	98,3%
Rép. démocratique du Congo	Afrique du Sud	2 700	6 200	8 900	30,3%
Rép. démocratique du Congo	République centrafricaine	2 900	3 600	6 500	44,6%
Rép. démocratique du Congo	Zimbabwe	6 100	-	6 100	100,0%
Rép. démocratique du Congo	Divers	5 300	3 900	9 200	57,6%
Total Rép. démocratique du Congo		373 600	46 700	420 300	88,9%
Erythrée	Soudan	72 900	35 400	108 300	67,3%
Erythrée	Ethiopie	6 800	-	6 800	100,0%
Erythrée	Divers	700	-	700	100,0%
Total Erythrée		80 400	35 400	115 800	69,4%
Ethiopie	Soudan	800	14 500	15 300	5,2%
Ethiopie	Kenya	11 100	-	11 100	100,0%
Ethiopie	Divers	4 200	500	4 700	89,4%
Total Ethiopie		16 100	15 000	31 100	51,8%
Iraq	Rép. Islamique d'Iran	150 200	-	150 200	100,0%
Iraq	Divers	4 100	3 300	7 400	55,4%
Total Iraq		154 300	3 300	157 600	97,9%

Origine	Pays d'asile	Statut assistance HCR			
		Assistées	Non assistées	Total	% assistées
Libéria	Guinée	89 400	60 200	149 600	59,8%
Libéria	Côte d'Ivoire	74 200	-	74 200	100,0%
Libéria	Sierra Leone	61 200	-	61 200	100,0%
Libéria	Ghana	42 500	-	42 500	100,0%
Libéria	Divers	5 100	1 300	6 400	79,7%
Total Libéria		272 400	61 500	333 900	81,6%
Mauritanie	Sénégal	19 800	-	19 800	100,0%
Mauritanie	Mali	6 100	-	6 100	100,0%
Mauritanie	Divers	100	-	100	100,0%
Total Mauritanie		26 000	-	26 000	100,0%
Myanmar	Thaïlande	118 400	400	118 800	99,7%
Myanmar	Bangladesh	19 700	-	19 700	100,0%
Myanmar	Malaisie	-	9 300	9 300	0,0%
Myanmar	Divers	1 000	-	1 000	100,0%
Total Myanmar		139 100	9 700	148 800	93,5%
Territoire occupé de Palestine	Arabie saoudite	-	240 000	240 000	0,0%
Territoire occupé de Palestine	Iraq	-	100 000	100 000	0,0%
Territoire occupé de Palestine	Egypte	200	70 000	70 200	0,3%
Territoire occupé de Palestine	Jamahiriya arabe lybienne	500	8 300	8 800	5,7%
Territoire occupé de Palestine	Divers	1 000	5 400	6 400	15,6%
Total Territoire occupé de Palestine		1 700	423 700	425 400	0,4%
Rwanda	Rép. démocratique du Congo	400	19 300	19 700	2,0%
Rwanda	Ouganda	19 600	-	19 600	100,0%
Rwanda	Congo	-	5 900	5 900	0,0%
Rwanda	Zambie	4 800	1 000	5 800	82,8%
Rwanda	Divers	10 500	3 400	13 900	75,5%
Total Rwanda		35 300	29 600	64 900	54,4%
Sierra Leone	Guinée	15 000	10 000	25 000	60,0%
Sierra Leone	Libéria	13 900	-	13 900	100,0%
Sierra Leone	Gambie	1 000	5 100	6 100	16,4%
Sierra Leone	Divers	5 700	400	6 100	93,4%
Total Sierra Leone		35 600	15 500	51 100	69,7%
Somalie	Kenya	154 300	-	154 300	100,0%
Somalie	Yémen	59 200	-	59 200	100,0%
Somalie	Ethiopie	28 300	-	28 300	100,0%
Somalie	Djibouti	25 500	-	25 500	100,0%
Somalie	Afrique du Sud	400	6 500	6 900	5,8%
Somalie	Divers	13 700	3 100	16 800	81,5%
Total Somalie		281 400	9 600	291 000	96,7%
Sri Lanka	Inde	-	60 900	60 900	0,0%
Sri Lanka	Divers	100	100	200	50,0%
Total Sri Lanka		100	61 000	61 100	0,2%
Soudan	Ouganda	178 300	20 000	198 300	89,9%
Soudan	Tchad	55 000	55 000	110 000	50,0%
Soudan	Ethiopie	94 900	-	94 900	100,0%
Soudan	Kenya	63 200	-	63 200	100,0%
Soudan	Rép. démocratique du Congo	10 900	34 200	45 100	24,2%
Soudan	République centrafricaine	36 400	100	36 500	99,7%
Soudan	Egypte	14 200	-	14 200	100,0%
Soudan	Divers	1 900	400	2 300	82,6%
Total Soudan		454 800	109 700	564 500	80,6%
Tadjikistan	Ouzbékistan	-	39 200	39 200	0,0%
Tadjikistan	Turkménistan	12 100	-	12 100	100,0%
Tadjikistan	Divers	5 400	1 600	7 000	77,1%
Total Tadjikistan		17 500	40 800	58 300	30,0%
Viet Nam	Chine	10 800	288 500	299 300	3,6%
Viet Nam	Divers	200	1 800	2 000	10,0%
Total Viet Nam		11 000	290 300	301 300	3,7%
Territoire du Sahara occidental	Algérie	155 400	9 600	165 000	94,2%
Territoire du Sahara occidental	Divers	700	-	700	100,0%
Total Territoire du Sahara occidental		156 100	9 600	165 700	94,2%
Total		4 944 900	1 871 500	6 816 400	72,5%

Autres principales situations de réfugiés datant de moins de 5 ans.					
Origine	Pays d'asile	Statut assistance HCR			
		Assistées	Non assistées	Total	% assistées
République centrafricaine	Tchad	33 500	400	33 900	99,0%
République centrafricaine	Divers			1 100	
Total République centrafricaine				35 000	
Côte d'Ivoire	Guinée	7 100	2 500	9 600	74,0%
Côte d'Ivoire	Libéria	400	19 600	20 000	2,0%
Côte d'Ivoire	Divers			1 700	
Total Côte d'Ivoire				31 300	
Ouganda	Rép. démocratique du Congo	-	19 000	19 000	0,0%
Ouganda	Soudan	-	8 000	8 000	0,0%
Ouganda	Divers			4 700	
Total Ouganda				31 700	
Colombie	Costa Rica	-	8 266	8 266	0,0%
Colombie	Equateur	6 245	3	6 248	100,0%
Colombie	Divers			1 222	
Total Colombie				15 736	