

CADRE DE MISE EN PLACE DE SOLUTIONS DURABLES
POUR LES REFUGIES ET LES PERSONNES
RELEVANT DE LA COMPETENCE DU HCR¹

I. PRESENTATION GENERALE

A. Introduction

1. Ce document regroupe des informations sur le contexte général, l'élaboration de la politique et les activités opérationnelles initiales relatives au cadre du HCR pour les solutions durables. Suite à un aperçu qui situe ces initiatives dans l'objectif global de parvenir à des solutions durables, chacun des trois concepts est présenté sous un chapitre distinct.

2. Les trois concepts présentés dans ce cadre sont les suivants :

- l'Aide au développement pour les réfugiés (DAR),
- le Rapatriement, la réintégration, la réhabilitation et la reconstruction (4R) ; et
- le Développement par l'intégration sur place (DLI),

Les objectifs globaux du cadre sont :

- un partage du fardeau et de la responsabilité de façon plus équitable ;
- une création de capacités d'accueil et de protection des réfugiés²; et
- une intensification de la recherche de solutions durables³.

3. Les Consultations mondiales du HCR sur la protection internationale ont mis un accent particulier sur les outils de la protection: ceux dont dispose actuellement la communauté internationale et ceux qui doivent être élaborés afin d'améliorer la gestion mondiale des problèmes de réfugiés. L'intention était d'accroître la fiabilité et l'efficacité de la réponse internationale et d'assurer une plus grande équité dans le partage du fardeau et des responsabilités. Plusieurs parties de l'Agenda pour la protection demandent de manière spécifique l'élaboration de nouveaux outils et dispositifs. Lors de la cinquante-troisième session du Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire, en octobre 2002, le Haut Commissaire

¹ Ce document a déjà été distribué lors de diverses réunions au cours de 2003

² But 3, Agenda pour la protection

³ But 5, Agenda pour la protection

a demandé l'élaboration de tels outils, sous la forme d' « accords spéciaux » multilatéraux destinés à compléter la Convention de 1951. Ces accords visent à mettre en place des dispositifs conjoints dans les domaines où des engagements multilatéraux sont nécessaires et peuvent être négociés. Le Haut Commissaire a baptisé ces outils « Convention Plus ».

4. La Convention de 1951 et le Protocole de 1967 restent le fondement de la protection internationale des réfugiés. La pertinence et la validité permanentes de la Convention ont été réaffirmées par tous les Etats parties dans la Déclaration adoptée à la Réunion ministérielle de décembre 2001. Si la Convention demeure un cadre essentiel pour les droits des réfugiés, elle ne suffit pas à elle seule. Il est nécessaire de préciser les responsabilités et de promouvoir une meilleure prise en charge de ces responsabilités par les Etats, notamment dans le contexte d'afflux massifs et de flux migratoires mixtes, de même que pour la mise en place de solutions durables. « Convention Plus » n'est donc pas une révision de la Convention mais entend faire fond sur cet instrument.

5. En s'appuyant sur les propres suggestions du Haut Commissaire, les domaines d'activité suivants ont été retenus comme pouvant être pris en considération en tant que thèmes possibles d'accords au titre de « Convention Plus »:

- des plans d'action globaux visant à assurer des réponses plus efficaces et plus prévisibles à un afflux massif ;
- une aide au développement ciblée de manière à parvenir à une répartition plus équitable du fardeau et à promouvoir l'autosuffisance des réfugiés et des rapatriés dans :
 - les pays qui accueillent un grand nombre de réfugiés;
 - les pays d'origine dans le contexte de la réintégration;
 - les communautés qui accueillent des réfugiés afin de faciliter l'intégration sur place dans les régions isolées
- des engagements multilatéraux en vue de la réinstallation ;
- rôles et responsabilités des pays d'origine, de transit et de destination dans les situations « irrégulières » ou de « mouvement secondaire ».

B. Problèmes en jeu

6. Les pays qui abritent d'importantes populations de réfugiés sont en général eux-mêmes non pas des pays en développement mais des pays pauvres. Les communautés qui accueillent des réfugiés se trouvent dans des endroits isolés, où règne une grande pauvreté. Ces pays doivent être encouragés et soutenus dans l'accueil qu'ils fournissent aux réfugiés. L'accueil de populations réfugiées pendant de longues périodes a des répercussions économiques et sociales à long terme qui peuvent être source de situations conflictuelles et d'insécurité si elles ne sont pas prises en compte de manière adéquate.

7. En outre, dans de nombreux pays, les réfugiés se heurtent à une réglementation restrictive de l'asile qui limite leur liberté de mouvement ainsi que leur accès à l'éducation, à la formation professionnelle et aux activités rémunératrices. Leur potentiel de développement humain se

trouve étouffé. Le fait qu'ils soient réduits à l'état de simples bénéficiaires de l'assistance humanitaire limite leur capacité à apporter une contribution positive à l'économie et à la société de leur pays d'asile.

8. Dans les situations d'après-conflit, la réintégration des rapatriés pose des problèmes considérables. Après l'assistance initiale fournie par les acteurs humanitaires, qui est une aide d'urgence, le processus ultérieur de réintégration et de reconstruction à long terme ne se déroule pas sans heurts. Dans l'environnement politique fragile caractéristique des situations d'après-conflit, les rapatriés sont laissés dans le dénuement pendant de longues périodes, sans moyens ni perspectives d'avenir. Beaucoup décident alors de repartir dans leur pays d'asile. Il s'agit là du phénomène de reflux auquel l'on assiste dans les opérations de rapatriement lorsque la réintégration n'est pas viable.

9. Ces deux situations ont pour caractéristique commune que les besoins des réfugiés et des rapatriés n'ont pas été systématiquement incorporés dans les plans de transition et de redressement par les gouvernements concernés, la communauté des donateurs et le système des Nations Unies. Souvent, les réfugiés et les rapatriés ne sont pas intégrés dans la planification nationale du développement. Si l'on ne tient pas compte des besoins des populations déplacées dans les projets de développement, et plus important encore, de la contribution positive qu'ils peuvent apporter à la société, les rapatriés risquent de devenir une source d'instabilité, nuisant aux efforts de reconstruction du pays.

10. Les mécanismes financiers destinés à répondre aux besoins de transition sont aussi très limités et ponctuels. Des dispositifs flexibles doivent être institutionnalisés afin d'assurer un appui financier prévisible au vaste éventail d'activités qui couvrent les diverses phases de la transition.

11. A travers ses activités en faveur des réfugiés et des rapatriés, le HCR encourage les efforts internationaux en matière de prévention, de résolution des conflits et de rétablissement de la paix. Les acteurs humanitaires tels que le HCR ont un rôle important à jouer pour que les solutions soient viables. Toutefois, ce rôle ne peut être rempli efficacement sans un effort intégré des acteurs humanitaires et du développement. L'objectif consistant à rendre les réfugiés et les rapatriés autonomes doit donc être dûment pris en considération par toutes les parties concernées.

C. En attendant des solutions durables

12. Le critère fondamental d'un bon programme est l'autosuffisance. Cependant, dans les situations de réfugiés prolongées, les réfugiés restent dépendants de l'assistance humanitaire - pendant des décennies parfois. Si l'élément essentiel permettant de résoudre de telles situations est certes d'ordre politique, le développement peut, en attendant, faciliter toute solution durable. Mais c'est là que réside le problème: le manque d'engagement des acteurs concernés envers une situation invariablement marquée par un manque d'intérêt peut être attribué à trois facteurs: premièrement, les réfugiés n'appartiennent pas au groupe de soutien politique du gouvernement d'accueil et ne sont donc pas inclus dans les plans de développement nationaux; deuxièmement, les réfugiés sont souvent installés dans des endroits reculés, qui ne représentent pas une priorité

régionale pour le gouvernement d'accueil; et troisièmement, ils ne font pas partie des activités entreprises par des acteurs du développement, qui suivent souvent les priorités du gouvernement d'accueil. Ainsi, les réfugiés et la population qui les accueille restent un groupe exclus et marginalisé. « L'aide au développement pour les réfugiés (DAR) » a pour but de résoudre ce problème d'une manière intégrée. (Pour plus de détails, voir le Cadre de l'aide au développement pour les réfugiés : section II, par. 20 à 59 ci-dessous.)

13. La promotion d'une aide supplémentaire au développement pour les réfugiés vise avant tout à : améliorer la répartition du fardeau pour les pays qui abritent un grand nombre de réfugiés; améliorer la qualité de vie et l'autosuffisance des réfugiés en attendant diverses solutions durables; et améliorer la qualité de vie des communautés d'accueil. L'aide au développement pour les réfugiés a donc pour but d'atteindre ou de faciliter les aspects suivants :

- partage du fardeau avec le pays d'accueil ;
- obtention d'une compensation pour la charge assumée par la communauté d'accueil ;
- développement du pays d'accueil ;
- développement de la communauté d'accueil ;
- égalité des genres, dignité et meilleure qualité de vie des réfugiés ;
- rendre autonomes et renforcer les capacités productives et l'autosuffisance des réfugiés, en particulier des femmes, en attendant des solutions durables.

D. Solutions durables

14. Le fait de rendre autonomes les réfugiés, en particulier les femmes, et de renforcer leurs capacités productives et leur autosuffisance par l'aide au développement pour les réfugiés conduirait les réfugiés dotés des capacités nécessaires à l'une des solutions durables, à savoir le rapatriement dans leur pays d'origine, l'intégration sur place dans le pays d'asile ou la réinstallation dans un pays tiers.

Rapatriement librement consenti

15. Dans les situations d'après-conflit dans les pays d'origine, le Haut Commissaire a proposé une approche intégrée connue sous le nom de « Rapatriement, réintégration, réhabilitation et reconstruction (4R) ». Cette approche regroupe les acteurs et les fonds humanitaires et du développement. L'objectif est de consacrer davantage de ressources à la création d'un environnement favorable à l'intérieur des pays d'origine afin non seulement d'éviter la récurrence des exodes massifs, mais aussi de faciliter le rapatriement viable. Cette initiative est testée en Erythrée, en Sierra Leone, à Sri Lanka et en Afghanistan et a des liens clairs avec le gouvernement, les acteurs du développement tels que le PNUD, la Banque mondiale, l'UNICEF et le PAM, la communauté des donateurs et les agences d'aide bilatérales. (Pour plus de détails, voir le Cadre des 4R : section III, par. 80 à 84 ci-dessous).

Intégration sur place

16. Pour les cas où l'intégration sur place des réfugiés dans les pays d'asile est une option viable, le Haut Commissaire a proposé une stratégie appelée « Le développement par l'intégration sur place (DLI) ». Dans les situations où l'Etat décide d'offrir des possibilités d'intégration progressive aux réfugiés, le développement par l'intégration sur place solliciterait une aide supplémentaire au développement afin de parvenir à une solution durable en termes d'intégration sur place des réfugiés en tant qu'option et non pas qu'obligation. (Pour plus de détails, veuillez voir le Cadre du DLI : section V, par. 84 à 93 ci-dessous).

17. L'attitude du gouvernement d'accueil et des autorités locales ainsi que l'engagement de la communauté des donateurs à fournir une assistance supplémentaire sont essentiels à la réussite de cette stratégie.

Réinstallation

18. Pour parvenir à une répartition plus équitable du fardeau et des responsabilités et développer les capacités d'accueil et de protection des réfugiés et résoudre durablement leurs problèmes, le But 3 de l'Agenda pour la protection a notamment pour objectif d'utiliser plus efficacement la réinstallation en tant qu'instrument de partage de la charge. Le Groupe de travail sur la réinstallation, actuellement présidé par le Canada, étudie la question en insistant particulièrement sur l'utilisation stratégique de la réinstallation, sur l'extension des possibilités de réinstallation et sur le renforcement des capacités de réinstallation.

E. Conclusion

19. Le HCR ne peut trouver à lui seul des solutions durables pour les réfugiés. Cette tâche nécessite une prise en considération à l'échelle du système des Nations Unies tout entier et une inclusion systématique de ce groupe dans les instruments de planification et de programmation pertinents. Le travail en partenariat avec la Banque mondiale, les partenaires bilatéraux du développement et les Nations Unies a pour but d'amener les instances concernées à considérer ce problème multiple comme une tâche collective et à amener les organisations sœurs, ainsi que les communautés des donateurs et du développement à l'inscrire impérativement sur leur agenda. Les possibilités pourraient ainsi être optimisées et permettre de mieux répondre aux problèmes inhérents aux situations de réfugiés et de rapatriés d'aujourd'hui.

II. CADRE DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT POUR LES REFUGIES AIDE AU DEVELOPPEMENT POUR LES REFUGIES

A. Introduction

20. L'Agenda pour la protection appelle à un partage du fardeau et de la responsabilité de façon plus équitable et [à la] création de capacités d'accueil et de protection des réfugiés (But 3).

21. L'aide au développement pour les réfugiés consiste en une aide supplémentaire au développement visant à améliorer le partage du fardeau pour les pays qui accueillent un grand nombre de réfugiés; à améliorer la qualité de vie et l'autosuffisance des réfugiés en attendant diverses solutions durables; et à améliorer la qualité de vie des communautés d'accueil.

22. Lors de la 53^e session du Comité exécutif de 2002, les Etats membres ont adopté l'« Agenda pour la protection », produit des Consultations mondiales sur la protection internationale, qui visent à assurer une meilleure gestion mondiale des problèmes de réfugiés. L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté l'Agenda pour la protection en 2002.

23. Cet instrument offre un moyen à la fois réaliste et ambitieux d'aller de l'avant. Il est réaliste dans la mesure où il reflète une analyse commune des problèmes de protection issue du vaste dialogue nourri par les Consultations mondiales. Il est ambitieux parce qu'il reconnaît que la protection des réfugiés ne peut être améliorée que par un renforcement considérable de la coopération multilatérale et par un engagement commun à mettre en œuvre des dispositifs nouveaux et pratiques, en particulier pour promouvoir activement des solutions.

24. Faisant fond des initiatives passées, le HCR explore activement les domaines qui pourraient bénéficier de la poursuite de l'établissement de normes juridiques visant à renforcer la protection et les solutions durables pour les réfugiés. Le Haut Commissaire a lancé « Convention plus », instrument qui appelle à la création d'accords spéciaux qui pourraient compléter la Convention de 1951 en vue d'un meilleur partage des charges et des responsabilités, et qui demande aux pays du Nord et du Sud de travailler ensemble à la recherche de solutions durables pour les réfugiés. Parmi les sujets potentiels d'accords au titre de Convention Plus, un accord spécial porte sur un meilleur ciblage de l'aide au développement sur les pays qui abritent d'importantes populations de réfugiés sur des périodes prolongées. Pour soutenir ces pays, le Haut Commissaire a proposé l'Aide au développement pour les réfugiés (DAR), une approche intégrée qui vise non seulement à promouvoir un meilleur asile pour les réfugiés mais aussi et surtout un meilleur partage de la charge que représente l'accueil d'une multitude de réfugiés. En formulant cette proposition, le Haut Commissaire a dûment pris en considération l'opinion exprimée par plusieurs pays qui abritent un grand nombre de réfugiés, notamment lors de l'examen du rapport du HCR à l'Assemblée générale des Nations Unies en novembre 2002.

B. Contexte

25. La majorité des pays qui abritent de vastes populations de réfugiés sont des pays en développement et des pays pauvres. En 1997-2001, les pays en développement ont accueilli

quelque 66 % de la population mondiale relevant de la compétence du HCR; la part des 49 pays les moins avancés (PMA) s'élevant à elle seule à près de 30 %. Dans ces pays et dans d'autres pays d'accueil en développement, les réfugiés sont souvent installés dans des endroits reculés, en proie à la pauvreté; invariablement, ces régions et leurs habitants ne sont pas considérés comme une priorité par l'aide au développement.

26. La situation est aggravée dans les pays qui abritent d'importantes populations de réfugiés sur une longue période, car cette situation a tendance à aggraver les répercussions économiques et sociales à long terme de la présence des réfugiés qui, si elles ne sont pas prises en compte, peuvent être source de ressentiment, voire d'instabilité. Dans de telles circonstances, la tendance à considérer les réfugiés comme un fardeau peut se comprendre.

27. D'un autre côté, les réfugiés apportent avec eux des ressources et des avoirs matériels et humains. Ils possèdent un courage, une détermination et un potentiel d'adaptation considérables – qu'ils manifestent à maintes reprises. Les femmes réfugiées en particulier ont fait preuve de résistance et de capacités de survie. Lorsque la possibilité leur en est donnée, les réfugiés deviennent progressivement moins dépendants de l'aide de l'Etat ou de l'assistance humanitaire, devenant de plus en plus autosuffisants et contribuant aussi au développement économique de leur pays d'accueil. Toutefois, le fait de confiner les réfugiés dans l'aide humanitaire pendant des années, les privant souvent du droit à la liberté de mouvement et de l'accès à l'éducation, à la formation professionnelle et aux activités génératrices de revenu les empêche de développer leur potentiel humain et limite leur capacité à apporter systématiquement une contribution positive à l'économie et à la société de leur pays d'asile.

28. Les Objectifs globaux du HCR pour 2003, tels qu'ils ont été formulés dans le Budget-programme annuel⁴, comprennent un appel au partage plus équitable du fardeau et des responsabilités entre tous les acteurs et la constitution de capacités d'accueil et de protection des réfugiés. Ces objectifs font partie de l'Agenda pour la protection. Les objectifs suivants sont particulièrement pertinents:

- meilleur dispositif de partage de la responsabilité pour assumer le fardeau des pays de premier asile⁵;
- inscription des questions de réfugiés sur les agendas de développement nationaux, et régionaux⁶;
- intensifier la recherche de solutions durables par la mise en oeuvre de stratégies de solutions durables globales, particulièrement pour les situations de réfugiés prolongées; l'autosuffisance des réfugiés; et la réhabilitation des zones accueillant des réfugiés dans les anciens pays hôtes⁷.

⁴ A/AC.96/964

⁵ Agenda pour la protection, But 3, objectif 1, actions 1 et 6

⁶ Idem, But 3, objectif 5, actions 1 et 2

⁷ Idem, But 5, objectifs 1, 7 et 8

C. DAR - Aide au développement pour les réfugiés

30. Dans sa déclaration liminaire au Comité exécutif du HCR en 2001, en réponse aux suggestions faites par certains gouvernements, le Haut Commissaire a annoncé que l'accent allait de nouveau être mis sur la recherche de solutions durables pour les réfugiés. A cette fin, il a souligné la nécessité de trouver un moyen plus efficace de combler le fossé existant entre les secours d'urgence et l'aide au développement à long terme. A cet égard, l'aide au développement pour les réfugiés (DAR), assistance supplémentaire au développement, vise non seulement à promouvoir l'autosuffisance des réfugiés mais aussi et surtout à améliorer le partage du fardeau pour les pays qui accueillent un grand nombre de réfugiés. Le débat au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies (57^e session en 2002) a largement souligné ce dernier aspect.

31. L'aide au développement pour les réfugiés serait appliquée dans les situations de réfugiés prolongées et permettrait aux réfugiés de parvenir à l'une des trois solutions durables que sont le rapatriement dans leur pays d'origine, l'intégration sur place dans le pays d'asile ou la réinstallation dans un pays tiers. Cette aide prendrait l'aspect d'une meilleure qualité de vie et de l'autosuffisance pour les réfugiés et d'une meilleure qualité de vie pour les communautés d'accueil.

32. L'approche de l'aide au développement pour les réfugiés repose essentiellement sur des partenariats étendus entre les gouvernements, les agences humanitaires et les agences de développement bilatérales et multilatérales. La composition des partenariats pourrait varier d'un pays à l'autre, l'engagement du gouvernement d'accueil en question et des autorités centrales et locales concernées restant une composante essentielle et invariable.

D. Eléments d'un programme d'Aide au développement pour les réfugiés

33. La promotion d'une aide supplémentaire au développement pour les réfugiés vise avant tout à améliorer la répartition du fardeau; la qualité de l'asile; et la qualité de vie des réfugiés et des communautés qui les accueillent. L'aide au développement pour les réfugiés a donc pour but d'atteindre ou de faciliter les aspects suivants :

- partage du fardeau avec le pays d'accueil;
- obtention d'une compensation pour la charge assumée par la communauté d'accueil;
- développement du pays d'accueil;
- développement de la communauté d'accueil;
- égalité des genres, dignité et meilleure qualité de vie des réfugiés;
- rendre autonomes et renforcer les capacités productives et l'autosuffisance des réfugiés, en particulier des femmes, en attendant des solutions durables.

34. La possibilité pour les réfugiés de parvenir à une meilleure qualité de vie en devenant autonomes et autosuffisants nécessite :

- une volonté politique du gouvernement d'accueil de considérer les réfugiés comme des catalyseurs et des composants du développement local; et
- que les réfugiés aient accès aux activités socioéconomiques.

35. Le critère fondamental d'un bon programme est l'autosuffisance. Cependant, dans les situations de réfugiés prolongées, les réfugiés restent dépendants de l'assistance humanitaire - pendant des décennies parfois. Si l'élément essentiel permettant de résoudre de telles situations est certes d'ordre politique, le développement peut, en attendant, faciliter toute solution durable. Mais c'est là que réside le problème: le manque d'engagement des acteurs concernés envers une situation invariablement marquée par un manque d'intérêt peut être attribué à trois facteurs: premièrement, les réfugiés n'appartiennent pas au groupe de soutien politique du gouvernement d'accueil et ne sont donc pas inclus dans les plans de développement nationaux; deuxièmement, les réfugiés sont souvent installés dans des endroits reculés, qui ne représentent pas une priorité régionale pour le gouvernement d'accueil; et troisièmement, ils ne font pas partie des activités entreprises par des acteurs du développement, qui suivent souvent les priorités du gouvernement d'accueil. Ainsi, les réfugiés et la population qui les accueille restent un groupe exclus et marginalisé. L'aide au développement pour les réfugiés a pour but de résoudre ce problème d'une manière intégrée.

E. Solutions durables

36. Le fait de rendre autonomes les réfugiés, en particulier les femmes, et de renforcer leurs capacités productives et leur autosuffisance par l'aide au développement pour les réfugiés conduirait les réfugiés dotés des capacités nécessaires à l'une des solutions durables, à savoir le rapatriement dans leur pays d'origine, l'intégration sur place dans le pays d'asile ou la réinstallation dans un pays tiers.

Rapatriement

37. Dans les situations d'après-conflit dans les pays d'origine, le Haut Commissaire a proposé une approche intégrée connue sous le nom de des 4R (rapatriement, réintégration, réhabilitation et reconstruction). Cette approche regroupe les acteurs et les fonds humanitaires et du développement. L'objectif est de consacrer davantage de ressources à la création d'un environnement favorable à l'intérieur des pays d'origine afin non seulement d'éviter la récurrence des exodes massifs, mais aussi de faciliter le rapatriement viable. Cette initiative est testée en Erythrée, en Sierra Leone, à Sri Lanka et en Afghanistan et a des liens clairs avec le gouvernement, les acteurs du développement tels que le PNUD, la Banque mondiale, l'UNICEF et le PAM, la communauté des donateurs et les agences d'aide bilatérales.

Intégration sur place

38. Pour les cas où l'intégration sur place des réfugiés dans les pays d'asile est une option viable, le Haut Commissaire a proposé une stratégie appelée « Le développement par l'intégration sur place », ou (DLI). Dans les situations où l'Etat décide d'offrir des possibilités d'intégration progressive aux réfugiés, le développement par l'intégration sur place solliciterait une aide supplémentaire au développement afin de parvenir à une solution durable en termes d'intégration sur place des réfugiés en tant qu'option et non pas qu'obligation.

39. L'attitude du gouvernement d'accueil et des autorités locales ainsi que l'engagement de la communauté des donateurs à fournir une assistance supplémentaire sont essentiels à la réussite de cette stratégie.

Réinstallation

40. Pour parvenir à une répartition plus équitable du fardeau et des responsabilités et développer les capacités d'accueil et de protection des réfugiés et résoudre durablement leurs problèmes, le But 3 de l'Agenda pour la protection a notamment pour objectif d'utiliser plus efficacement la réinstallation en tant qu'instrument de partage de la charge. Le Groupe de travail sur la réinstallation, actuellement présidé par le Canada, étudie la question en insistant particulièrement sur l'utilisation stratégique de la réinstallation, sur l'extension des possibilités de réinstallation et sur le renforcement des capacités de réinstallation.

F. Aide supplémentaire au développement

41. Traditionnellement, les besoins des réfugiés ont toujours été considérés sous un angle humanitaire. Toutefois, l'aide humanitaire ne peut répondre qu'aux besoins immédiats des réfugiés, tandis que l'aide au développement possède un plus grand potentiel lorsqu'il s'agit de rendre les réfugiés autonomes, et de renforcer leurs capacités productives et leur autosuffisance en attendant des solutions durables; et de leur donner les moyens d'aider à réduire la pauvreté et de contribuer de manière positive au processus de développement dans les régions où ils vivent. La nécessité de rendre autonomes les populations déplacées est également abordée dans le rapport de la Commission sur la sécurité humaine.

42. Il faut donc se féliciter que la communauté internationale comprenne de plus en plus que si on ne leur donne pas les moyens de devenir plus productifs, les réfugiés resteront des bénéficiaires passifs de l'assistance humanitaire et continueront à vivre dans l'oisiveté et le désespoir. Cette constatation vaut particulièrement pour les réfugiés de sexe masculin, dont le statut a été mis à mal et qui se sentent dépossédés par les changements dans les rôles et les responsabilités liés au genre. L'incidence élevée de la violence, de l'exploitation et autres activités criminelles est une manifestation inquiétante de cet état de fait. De surcroît, si elles ne sont pas assistées, les populations déplacées peuvent devenir une source nouvelle ou continue de conflit. En outre, une assistance et une protection inadéquates peuvent provoquer des mouvements secondaires, poussant les réfugiés à prendre de nouveau la route pour des pays où ils espèrent trouver une protection et des conditions de vie meilleures.

43. Dans ce contexte, il est positif de voir que de nombreux pays donateurs ont de plus en plus conscience de la nécessité de renforcer la protection et l'assistance aux réfugiés dans les régions d'origine.

44. Comme la plupart des réfugiés vivent dans des pays en développement, la majorité des pays qui abritent des réfugiés ont droit à une aide au développement. L'aide au développement pour les réfugiés (DAR) part du principe que l'assistance octroyée pour promouvoir l'autosuffisance des réfugiés et améliorer la qualité de vie des réfugiés et de leur communauté d'accueil vient en complément. Sinon, les pays pauvres qui accueillent des réfugiés verront « leur » assistance se volatiliser au profit des réfugiés. De telles situations risqueraient de créer des tensions entre les réfugiés et la population locale et ne seraient pas conformes à l'esprit de partage du fardeau inhérent à l'aide au développement pour les réfugiés.

45. La tendance des agences de développement, bilatérales et multilatérales, à se concentrer de plus en plus sur la réduction de la pauvreté, la bonne gouvernance, l'égalité des genres, et le VIH/Sida en tant qu'objectifs majeurs pour atteindre les Buts de développement du Millénaire s'applique également aux populations déplacées. Les études sur le développement humain montrent que les populations déplacées manquent des réseaux vitaux (emplois informels, petites entreprises et envois de fonds, etc.) dont peut disposer la population locale. La population d'accueil peut aider à changer la situation des réfugiés.

46. On note un signe bienvenu à cet égard, à savoir le fait que de nombreux donateurs mettent au point des instruments axés sur les situations de transition tels que le LRRD de l'UE (Linking Relief, Rehabilitation and Development), le Norwegian Transitional Budget Line, le Danish Transitional Budget Line, le Japan's Peace building Grant Aid and Trust Fund for Human Security et le Plan d'action du G8 pour l'Afrique.

47. L'aide au développement pour les réfugiés pourrait être financée par des canaux bilatéraux, pouvant faire partie d'accords d'aide bilatéraux conclus entre les pays donateurs et les Etats bénéficiaires; par des canaux multilatéraux; ou par des canaux bilatéraux dans lesquels des projets et des programmes pourraient être suivis par des agences multilatérales, dont le HCR.

G. Mise en œuvre de la DAR

48. Le gouvernement d'accueil devrait être l'initiateur du processus et le prendre en charge, tandis que le HCR jouerait un rôle important en mettant les partenaires en contact et en facilitant le processus. Le HCR fournirait aussi une contribution active par sa présence étendue sur le terrain et sa capacité de supervision et de suivi, aux stades de la planification comme de la mise en oeuvre.

49. L'aide au développement pour les réfugiés adopterait une approche intégrée de la programmation, visant à créer une situation meilleure et propice afin d'améliorer la protection; d'amener les réfugiés à devenir des membres productifs de leur communauté d'accueil; et d'améliorer la qualité de vie des communautés d'accueil et des réfugiés, permettant ainsi de réduire la pauvreté, et de promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité dans la région.

50. Une fois que le gouvernement a accepté d'entreprendre un programme d'aide au développement pour les réfugiés, l'Equipe des Nations Unies dans le pays (UNCT), en particulier la Banque mondiale, le PNUD, l'UNICEF, le PAM, l'OIT et la FAO, pourraient être engagés pour travailler avec le gouvernement et les donateurs bilatéraux et multilatéraux à la conceptualisation et à la défense de la DAR. Cette démarche implique aussi que les acteurs tant humanitaires que du développement prennent part dès le début au dialogue ouvert avec le gouvernement sur la planification du développement de la région. A travers un processus consultatif approprié, le HCR veillera à ce que les entités concernées des Nations Unies aient pleinement connaissance de cet avant-projet de cadre de la DAR.

H. Etapes d'un programme d'aide au développement pour les réfugiés

51. Etablir un consensus à travers un processus consultatif conduit par le gouvernement et ayant pour but d'amener les acteurs humanitaires et du développement, bilatéraux et multilatéraux, à s'entendre sur une approche d'aide au développement pour les réfugiés.

52. Instaurer un système de gestion opérationnelle des informations basé sur des évaluations préliminaires en utilisant une analyse des genres pour comprendre les capacités et les rôles des femmes et des hommes et l'impact des activités possibles en fonction du genre, le potentiel des régions qui accueillent des réfugiés, et l'analyse de qui fait quoi et où. Le HCR et ses partenaires parviendraient à une meilleure compréhension des mécanismes de survie et des stratégies de subsistance employés par les femmes, les hommes et les enfants dans les populations réfugiées comme locales. Le HCR partagerait aussi les informations sur le profil des réfugiés, en fonction de données relatives au sexe et au genre, qui pourraient relier les compétences et les connaissances à des activités productives.

53. Procéder à une planification conjointe avec une approche intégrée pour mettre sur pied un programme crédible d'aide au développement pour les réfugiés. La planification devrait être effectuée avec l'UNCT, en particulier avec la Banque mondiale, le PNUD, l'UNICEF, l'OIT, la FAO et le PAM, ainsi que les donateurs bilatéraux et multilatéraux. A cette fin, il est conseillé d'obtenir au préalable des engagements fermes au cours du processus consultatif mentionné ci-dessus.

54. S'entendre sur une stratégie de mise en œuvre commune avec tous les partenaires. Le gouvernement devrait assurer la coordination de la DAR, avec le soutien vigoureux des acteurs humanitaires et du développement.

55. S'entendre sur une stratégie de mobilisation des ressources pour l'aide au développement pour les réfugiés qui devrait être planifiée conjointement par les partenaires et dirigée par le gouvernement. En tant que membre de l'UNCT, le HCR pourrait jouer un rôle actif dans la mobilisation des ressources en recherchant des financements directs et un financement parallèle pour la totalité du programme d'aide au développement pour les réfugiés. Des stratégies de financement souples doivent être élaborées pour soutenir les programmes DAR.

56. Promouvoir systématiquement les réfugiés sur l'agenda du développement. Tout programme d'aide au développement pour les réfugiés serait élaboré dans le cadre de développement existant et ferait éventuellement partie du forum de coordination des donateurs, de l'Evaluation commune des pays (CCA)/du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) et du Document stratégique sur la réduction de la pauvreté (PRSP).

I. Rôle du HCR

57. Sur le plan opérationnel, le HCR continuerait à se concentrer sur son rôle de protection. Toutefois, l'accent de la composante d'assistance de son programme se déplacerait progressivement de la seule assistance à l'autosuffisance et à la conduite vers l'autonomie, à mesure que les projets d'aide au développement pour les réfugiés prennent corps. Ce nouvel accent aidera le HCR à répondre aux obligations de protection des réfugiés de manière rentable, à améliorer la qualité de l'asile et à préparer la population réfugiée à des solutions durables.

58. De manière plus spécifique, le HCR aurait pour rôle:

- d'intégrer progressivement l'éducation, la santé, l'agriculture, les moyens d'existence - activités génératrices de revenus, ainsi que l'approvisionnement en eau et autres activités sectorielles dans le programme de développement de la région prévu par le gouvernement - en exploitant mieux les ressources existantes grâce à l'établissement de liens avec les programmes de développement;
- de doter le gouvernement et les autres partenaires de capacités;
- de soutenir la coordination, la planification, le suivi et la supervision;
- de veiller à ce que les réfugiés soient systématiquement intégrés dans la planification du développement;
- de faciliter les efforts visant à obtenir l'autorisation pour les réfugiés de se déplacer librement et de participer à des activités d'autosuffisance; et
- de continuer à catalyser les ressources et l'assistance pour les communautés qui accueillent des réfugiés.

J. Avantages d'un programme d'aide au développement pour les réfugiés

59. En résumé, les avantages d'un programme d'aide au développement pour les réfugiés pourraient être les suivants :

- a) Pour les réfugiés
 - renforcement de la capacité à atteindre progressivement une certaine autosuffisance et à subvenir à leurs propres besoins;
 - développement humain;
 - réduction de la violence et de l'exploitation.
- b) Pour la communauté d'accueil
 - amélioration des perspectives économiques et du développement de la région en général;

- contribution des réfugiés, sans discrimination ou exploitation, au développement économique de la communauté d'accueil.
- c) Pour le gouvernement d'accueil
- perspectives de financement supplémentaire en incluant les réfugiés dans les politiques de développement nationales;
 - atténuation de la pauvreté dans les communautés qui accueillent des réfugiés et sont souvent situées dans des régions isolées et laissées de côté, grâce à la mise en place de services supplémentaires;
 - réduction des disparités entre les réfugiés et les communautés d'accueil, et donc diminution des frictions et contribution à la consolidation de la paix, à la prévention des conflits et au renforcement de la sécurité à tous les niveaux.
- d) Pour les donateurs
- ouverture de perspectives et possibilité d'atteindre les objectifs relatifs aux Buts de développement du Millénaire;
 - l'approche proposée est bénéfique pour les donateurs en ce sens qu'elle leur permettrait de concentrer leurs ressources sur les activités productives et le développement humain, plutôt que sur les programmes d'assistance et d'entretien des réfugiés à long terme;
 - réduction des incitations au mouvement secondaire des réfugiés.
- e) Pour le HCR
- les responsabilités de l'assistance aux populations déplacées sont plus largement partagées, avec une augmentation de la base des ressources destinées aux activités grâce aux financements directs et parallèles;
 - les fondements sont posés pour des programmes viables à long terme menant à des solutions durables, au lieu de maintenir des programmes d'assistance coûteux et prolongés;
 - une fois que le rapatriement librement consenti est devenu une option viable, la réintégration sera facilitée car les réfugiés autosuffisants seront mieux armés pour recommencer leur vie et seront les premiers à rentrer chez eux tout seuls pour contribuer au développement, à la reconstruction et à la consolidation de la paix dans leur propre pays.

III. CADRE DES 4R RAPATRIEMENT, REINTEGRATION, REHABILITATION ET RECONSTRUCTION

A. Introduction

60. Les 4R est un concept de programme qui fait référence aux processus interdépendants du rapatriement, de la réintégration, de la réhabilitation et de la reconstruction dans une opération donnée et qui vise à établir des liens entre les quatre afin de promouvoir des solutions durables pour les réfugiés, de réduire la pauvreté et d'aider à instaurer une bonne gouvernance au niveau local. Le concept fournit le cadre général d'une collaboration institutionnelle pour la mise en œuvre d'opérations de réintégration, qui permet aux opérations sur le terrain de poursuivre les approches spécifiques aux divers pays avec un maximum de souplesse.

61. Pendant que les programmes de développement sont en cours de maturation, le HCR s'attacherait surtout à soutenir les activités pouvant faciliter la réintégration/réinsertion initiale des rapatriés. Il s'agirait, entre autres, de suivre les accords sur la protection, d'assurer la réparation ou la reconstruction des abris familiaux, de soutenir les dispositifs de micro-crédit de petite ampleur et autres types d'activités productives, et de réactiver, dans le cadre des stratégies nationales/régionales, les services essentiels de santé, d'éducation et d'approvisionnement en eau dans les communautés de rapatriés. Une telle approche devrait aussi servir de cadre pour le retrait progressif du HCR et l'entrée en scène coordonnée des agences de développement.

62. Les principes directeurs et les facteurs de réussite décisifs de cette approche intégrée sont:

- a) la prise en charge par les gouvernements d'accueil des processus qu'implique le concept des 4R;
- b) un processus de planification intégré au niveau du pays par l'Equipe des Nations Unies dans le pays;
- c) une coopération et un engagement fermes des institutions à soutenir ponctuellement et à des moments décisifs les efforts déployés par les équipes dans le pays pour combler les lacunes majeures existant dans les stratégies de transition; et,
- d) la participation de la pléthore d'acteurs qui font partie de la communauté du développement – agences des Nations Unies et institutions bilatérales et multilatérales.

63. La mise en œuvre des 4R est un effort concerté au niveau du pays, qui utilise des mécanismes de coordinations existants tels que les processus du CCA-UNDAF, du CAP, du CG, de la CAS et du PRSP.

B. Préambule

64. Le rapatriement librement consenti reste la solution préférable pour des millions de réfugiés. Toutefois, sa mise en œuvre implique des processus complexes et difficiles, qui nécessitent une action intégrée et soutenue de la communauté internationale. L'une de ces

difficultés réside dans l'effort requis pour combler le fossé entre les secours et le développement. La transition en douceur de l'aide d'urgence au développement à long terme reste une priorité majeure de la communauté internationale, en particulier dans les situations d'après-conflit.

65. L'expérience opérationnelle dans de nombreux pays a montré que les approches existantes ad hoc en matière de coopération ou d'organisation ne permettaient pas d'assurer une transition efficace entre les secours d'urgence et le développement. Aucune organisation internationale ne peut non plus fournir à elle seule les résultats souhaités. D'où la nécessité d'une approche novatrice, qui ne soit ni « humanitaire » ni « de développement », mais qui ait sa propre originalité.

66. Tout en reconnaissant les avantages comparatifs et les responsabilités officielles des diverses agences, le concept de programme des 4R entend rassembler les approches humanitaire, de transition et du développement tout au long des différents stades d'un processus de réintégration d'une manière structurée similaire au processus institutionnalisé du DDR (désarmement, démobilisation et réintégration). Cette action collective aurait pour objectif stratégique de mettre en place d'une manière intégrée des solutions viables pour les populations déplacées, contribuant ainsi au redressement national, à la consolidation de la paix et de la stabilité, et à l'établissement d'un développement à long terme.

C. Notions clés d'une approche des 4R

67. La lettre adressée le 28 mars 2002 par le Haut Commissaire, M. Ruud Lubbers, à M. James Wolfensohn, Président de la Banque mondiale, et M. Mark Malloch-Brown, Administrateur du PNUD, a fourni le cadre conceptuel de l'approche des 4R, qui a fait l'objet de discussions plus approfondies à la réunion des Directeurs organisée à la Banque mondiale le 6 mai 2002. Le but est à présent de traduire les 4R sur le mode opérationnel.

68. Le concept des 4R a pour but de servir de cadre général pour une collaboration institutionnelle dans la mise en œuvre des opérations de réintégration dans les situations d'après-conflit au niveau mondial. Il est conçu de manière à permettre une flexibilité maximum, afin que les opérations sur le terrain puissent poursuivre les approches spécifiques aux pays, avec l'appui de leur Siège respectif.

D. Approche des 4R

69. Tout en reconnaissant les avantages comparatifs et les responsabilités officielles des différentes agences, les programmes 4R prévoient que le HCR prenne la tête des opérations en matière de rapatriement, tandis que la direction de la réintégration, de la réhabilitation et de la reconstruction serait décidée conjointement par l'Equipe des Nations Unies dans le pays et la Banque mondiale. La planification, la programmation et la mise en œuvre des programmes 4R émaneront des pays/fonctionneront « de bas en haut » et se dérouleront de manière intégrée, avec l'engagement soutenu de l'Equipe des Nations Unies dans le pays, en particulier du PNUD, de l'UNICEF, du PAM et du HCR, ainsi que des donateurs bilatéraux et multilatéraux. Le

gouvernement sera au cœur de ce processus, faisant preuve d'un fort engagement et assumant la responsabilité de l'intégralité du processus. Les programmes 4R feraient partie des mécanismes et des instruments existants tels que le CCA, l'UNDAF, le PRSP etc. Dans les situations où de tels mécanismes ne sont pas encore en place, les 4R feraient partie de la stratégie de redressement transitoire du gouvernement/de l'autorité de transition ou des Nations Unies et de la Banque mondiale.

70. Une approche institutionnalisée et globale de la réintégration permettrait aussi de produire un certain nombre de résultats souhaités de manière intégrée, ces résultats étant notamment une bonne gouvernance locale; la protection des droits des communautés y compris des rapatriés; l'amélioration des services sociaux y compris de l'infrastructure; la coexistence et l'établissement de la confiance; le renouveau économique et la création de moyens de subsistance; et un meilleur accès aux services.

E. Pourquoi une approche des 4R ?

71. Après l'assistance initiale à la réinsertion fournie par les acteurs humanitaires, qui est une aide d'urgence, le processus ultérieur allant de la réintégration à la reconstruction à long terme ne se déroule pas sans heurts. Dans l'environnement politique fragile caractéristique des situations d'après-conflit, les rapatriés sont laissés de longues périodes dans le dénuement, sans moyens ni perspectives d'avenir, vivant dans un climat d'oisiveté et de désespoir qui est source de violence (en particulier contre les femmes), de criminalité et d'exploitation.

72. Les besoins des rapatriés n'ont pas été systématiquement intégrés dans les plans de transition et de redressement par les gouvernements concernés, la communauté des donateurs et même le système des Nations Unies. Souvent, les rapatriés ne font pas partie de la planification nationale en matière de développement. Dans trop de situations, la planification des projets de développement est faite sans tenir compte des capacités productives des rapatriés.

73. L'absence de prise en compte des besoins des populations déplacées dans la planification du développement, et plus important encore, de leur contribution positive à la société peut avoir des répercussions sur les efforts de reconstruction du pays. Lorsque la réintégration n'est pas viable, de nombreux rapatriés peuvent choisir de repartir dans leur pays d'asile. Il s'agit là du phénomène de reflux que l'on constate dans les opérations de rapatriement. *En Afghanistan, le plan du HCR en faveur des rapatriés ne faisait pas partie de l'Évaluation initiale des besoins. De toute évidence, le problème a résidé dans le paradigme choisi. Les rapatriés ont des besoins, notamment en matière de santé, d'éducation, d'agriculture, etc., qui ne sont pas pris en compte. Si les besoins des rapatriés ont finalement été pris en considération au titre du processus de l'ITAP, il aurait été judicieux que l'évaluation des besoins essentiels ait également porté sur les rapatriés, qui ont bien des besoins immédiats et à long terme. La capacité productive des rapatriés et la manière d'activer cette capacité sont aussi généralement négligées. La réintégration des populations déplacées ne doit pas être vue comme un fardeau économique; au contraire, ces populations doivent être considérées comme un capital humain pouvant contribuer au processus de redressement en devenant des membres productifs de la société.*

74. Pour que le retour et la réintégration soient viables et que la population déplacée soit suffisamment protégée, ses besoins à moyen et long terme doivent être pris en compte à l'échelle de tout le système et ce groupe doit être systématiquement intégré à la planification et à la programmation des processus de réhabilitation et de reconstruction. Les opérations portant sur la recherche de solutions durables pour les populations déplacées doivent donc être planifiées de manière collective, intégrée et globale, et non pas sous forme de composants séparés, indépendants les uns des autres.

75. Une approche intégrée et globale des 4R fournirait aussi de nouvelles occasions aux agences bilatérales et multilatérales du développement de promouvoir les Buts de développement du millénaire que sont la réduction de la pauvreté, l'enseignement primaire universel, l'égalité des genres et l'autonomie des femmes, de réduire la mortalité infantile, d'améliorer la santé maternelle, de lutter contre le VIH/Sida, d'assurer la viabilité de l'environnement et de mettre sur pied un partenariat mondial pour le développement.

76. En outre, les rapatriés venant surtout de régions rurales, il est clair, comme le reconnaît la Banque mondiale dans sa Stratégie du développement rural, que la communauté internationale ne peut atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté si elle n'œuvre pas à faire reculer rapidement la pauvreté rurale. De même, le PNUD est partie prenante aux situations de transition et à la recherche de solutions dans les situations de crise en promouvant la paix, la réduction de la pauvreté et le développement socioéconomique viable des communautés. Par ailleurs, de nombreux donateurs élaborent des instruments axés sur les situations de transition tels que le LRRD de l'UE (Linking Relief, Rehabilitation and Development), le Norwegian Transitional Budget Mechanism et les initiatives récentes du G8 sur le NEPAD.

F. Mise en œuvre des 4R

77. Le dialogue tripartite du HCR avec les gouvernements des pays d'origine et d'asile commence généralement dès que des signes montrent que le rapatriement librement consenti devient envisageable. Ces négociations portent essentiellement sur les conditions du rapatriement librement consenti et la mise en œuvre d'un programme de rapatriement (premier R) qui aborde à peine le deuxième R (réintégration) et encore moins les problèmes plus vastes de la réhabilitation et de la reconstruction nationales. En revanche, la poursuite de l'approche des 4R implique que le dialogue avec les gouvernements contienne systématiquement des références aux 4R, dans la mesure où ceux-ci représentent un « paquet » global en vue d'une solution durable.

78. Sur le plan opérationnel, le HCR continuera à se concentrer essentiellement sur la composante du rapatriement, tout en participant aussi à l'évaluation des besoins et à la planification pour les trois autres R en vertu de son alliance avec le PNUD et la Banque mondiale, et de l'engagement résolu de l'Equipe des Nations Unies dans le pays, en particulier de l'UNICEF et du PAM, et des donateurs bilatéraux et multilatéraux. Cette situation implique également que la Banque mondiale, le PNUD, l'UNICEF et le PAM participeront dès le début au dialogue avec les gouvernements, plutôt que de maintenir l'approche cloisonnée et séquentielle actuellement en vigueur dans les relations avec les gouvernements. Concrètement, et dans le contexte de la Commission tripartite du HCR, du gouvernement d'origine et de celui d'asile, des

discussions parallèles pourraient se tenir dans le pays d'origine, non seulement sur le rapatriement et la réintégration, mais aussi sur la réhabilitation et la reconstruction, avec le soutien institutionnel direct de la Banque mondiale, du PNUD, de l'UNICEF et du PAM, ainsi que d'autres institutions bilatérales et multilatérales du développement. Afin de les rendre responsables, il serait demandé aux pays d'origine de signer les instruments pour l'intégralité de la solution durable, à savoir les 4R, au sein d'un cadre intégré et global.

G. Phases d'une approche des 4R

79. Gestion des informations opérationnelles: un système interorganisations de gestion des informations opérationnelles doit être mis sur pied pour procéder à une programmation structurée. Le HCR partagerait les profils des réfugiés, les reliant aux évaluations de la capacité d'absorption des pays d'origine et déterminant la manière dont les rapatriés peuvent contribuer aux activités productives.

80. Approche intégrée: Le PNUD, le HCR et la Banque mondiale, conjointement avec l'Equipe des Nations Unies dans le pays, en particulier l'UNICEF et le PAM, et les donateurs bilatéraux et multilatéraux doivent élaborer une approche intégrée pour mettre en œuvre un programme 4R. Cette démarche implique une évaluation conjointe des besoins, une planification conjointe, une stratégie de mise en œuvre conjointe et une mobilisation conjointe des ressources.

- 1^{er} R - rapatriement - le HCR prendrait la direction des opérations [*financement direct/humanitaire & de transition*].
- 2^e R - réintégration - situation spécifique - le HCR et le PNUD assumeraient la direction des opérations. [lignes budgétaires humanitaire, de transition et de développement] Pendant que les programmes de développement sont en cours de maturation, le HCR se limiterait à soutenir les activités pouvant faciliter la réintégration/réinsertion initiale des rapatriés. L'Organisation pourrait aussi aider les autres partenaires par sa présence étendue et précoce sur le terrain, ses ressources humaines et sa capacité de mise en œuvre –avantages comparatifs que la Banque mondiale, le PNUD, l'UNICEF et le PAM ont reconnus à maintes reprises. Une telle approche servirait aussi de cadre pour le retrait progressif du HCR et l'entrée en scène coordonnée des agences de développement (approche des 90%-10% -- 10%-90%). Pendant la réintégration, le PNUD organiserait des consultations avec les communautés d'accueil et les responsables provinciaux/de district et mobiliserait l'aide pour les communautés, améliorant les services pour tous et augmentant la stimulation locale. Avec une approche fondée sur la communauté (et non pas axée sur les bénéficiaires), le PNUD et la Banque mondiale favoriseraient les liens des 4R avec le CCA/UNDAF et les plans nationaux de développement.
- 3^e R - réhabilitation - le PNUD devrait prendre la direction de la coordination avec les autres agences de développement [financement de la transition et du développement]
- 4^e R - reconstruction – la Banque mondiale et le PNUD devraient assumer la direction des opérations [financement du développement]

81. La concurrence et la participation du gouvernement sont nécessaires à l'intégration du CCA/UNDAF et du PRSP. Il importe que les contributions liées au programme 4R soient bien intégrées au processus. En l'absence de tels mécanismes, les 4R devraient faire partie de la stratégie de redressement transitoire du gouvernement ou de l'autorité transitoire ou des Nations Unies et de la Banque mondiale.

H. Etapes suivantes

82. L'objectif de la mise en œuvre d'une approche 4R serait poursuivi en faisant travailler ensemble le HCR, la Banque mondiale, le PNUD et l'Equipe des Nations Unies dans le pays, en particulier l'UNICEF et le PAM, sur des programmes pilotes spécifiques. A sa première réunion des agents centralisateurs qui s'est déroulée à New York le 12 septembre 2002, la Banque mondiale, le PNUD et le HCR ont choisi l'Erythrée, la Sierra Leone et Sri Lanka comme pays pilotes, où le travail sur des programmes 4R est bien en cours. Il a également été envisagé d'y ajouter l'Angola en temps voulu, ainsi que l'Afghanistan, qui est sur la voie des 4R.

83. Cet effort collectif aurait pour objectif stratégique un redressement national qui pourrait contribuer à la consolidation de la paix et de la stabilité et poser les fondements du développement à long terme. Il est donc très important, comme dans le cas des pays pilotes, que le processus adopte une approche partant de la base, et que l'équipe conjointe ainsi que le gouvernement d'accueil soient pleinement impliqués dans cette action. Chaque situation a une solution différente, qui lui est propre, et les enseignements retirés de chaque expérience devraient être consignés dans un rapport.

84. Sur la base des exemples concrets et positifs en cours à Sri Lanka, en Erythrée, en Sierra Leone et en Afghanistan, des « Règles d'engagement envers les 4R » devraient être élaborées et adoptées pour d'autres situations similaires. Des indicateurs de référence clairs seraient aussi mis au point en consultation avec les partenaires concernés pour mesurer les progrès, ou l'absence de progrès accomplis par les programmes 4R.

IV. CADRE DU DLI LE DEVELOPPEMENT PAR L'INTEGRATION SUR PLACE (DLI)

A. Introduction

85. Dans sa déclaration liminaire au Comité exécutif du HCR en 2001, en réponse aux suggestions faites par certains gouvernements, le Haut Commissaire a annoncé que l'accent allait de nouveau être mis sur la recherche de solutions durables pour les réfugiés. A cette fin, il a souligné la nécessité de trouver un moyen plus efficace de combler le fossé existant entre les secours d'urgence et l'aide au développement à long terme. A cet égard, l'aide au développement pour les réfugiés (DAR), assistance supplémentaire au développement, vise non seulement à promouvoir l'autosuffisance des réfugiés mais aussi et surtout à améliorer la partage du fardeau pour les pays qui accueillent un grand nombre de réfugiés. Le débat au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies (57^e session en 2002) a largement souligné ce dernier aspect.

86. Le fait de rendre autonomes les réfugiés et de renforcer leurs capacités productives et leur autosuffisance par l'aide au développement pour les réfugiés conduirait les réfugiés dotés des capacités nécessaires à l'une des solutions durables, à savoir le rapatriement dans leur pays d'origine, l'intégration sur place dans le pays d'asile ou la réinstallation dans un pays tiers. Pour les cas où l'intégration sur place des réfugiés dans les pays d'asile est considérée comme une option viable par un pays d'asile, le Haut Commissaire a proposé une stratégie appelée « Le développement par l'intégration sur place » (DLI). Cette formule repose sur l'idée que les réfugiés qui ne peuvent rentrer dans leur pays et souhaitent s'intégrer sur place trouveront une solution à leur sort dans leur pays d'asile.

87. L'attitude du gouvernement d'accueil et des autorités locales est essentielle à la réussite de cette stratégie. Le développement par l'intégration sur place est donc une option et non pas une obligation pour un pays qui accueille des réfugiés, et il s'appuie sur l'aide au développement pour les réfugiés. L'engagement de la communauté des donateurs à fournir une assistance supplémentaire est tout aussi important à la réussite de la stratégie du DLI.

88. A l'instar de l'aide au développement pour les réfugiés, l'approche de la programmation du développement par l'intégration sur place envisage des partenariats étendus entre les gouvernements et les agences humanitaires et de développement tant bilatérales que multilatérales. La composition des partenariats peut varier d'un pays à l'autre, mais l'engagement du gouvernement d'accueil en question et des autorités centrales et locales concernées envers l'intégration sur place des réfugiés en est une composante essentielle et invariable.

89. Le développement par l'intégration sur place serait appliqué dans les situations de réfugiés prolongées dans lesquelles l'Etat décide d'offrir des possibilités d'intégration progressive aux réfugiés. Le fait de solliciter des fonds supplémentaires pour le développement pour la recherche de solutions durables par l'intégration sur place permettrait d'améliorer la qualité de vie et l'autosuffisance des réfugiés, tout en améliorant la qualité de vie des communautés d'accueil.

B. Composantes majeures de l'intégration sur place

90. En tant que processus, l'intégration sur place se caractériserait pas les composantes suivantes:

- Composante économique: les réfugiés deviennent progressivement moins dépendants de l'assistance humanitaire ou de l'aide de l'Etat, et sont de plus en plus autosuffisants et capables de subvenir à leurs propres besoins. Le processus d'intégration sur place est grandement facilité par le fait que les réfugiés deviennent autosuffisants car ces derniers peuvent de plus en plus nouer des relations économiques et sociales avec la population locale. Loin d'être simplement un « fardeau », les réfugiés économiquement intégrés contribuent au développement économique de leur pays d'accueil.
- Composante culturelle et sociale: les interactions entre les réfugiés et la communauté locale permettent aux réfugiés de vivre au milieu ou aux côtés de la population d'accueil, sans faire l'objet de discrimination ou d'exploitation, et en tant qu'éléments contribuant au développement de la communauté d'accueil.
- Composante juridique: les réfugiés se voient progressivement accorder un éventail plus large de droits et de prestations par l'Etat d'accueil, généralement identiques à ceux dont bénéficient les citoyens locaux. Ces droits et prestations sont notamment la liberté de mouvement, l'accès à l'éducation et au marché du travail, l'accès aux services et à l'assistance publics, y compris aux établissements de santé, la possibilité d'acquérir des biens et d'en disposer, et la possibilité de voyager avec des titres de voyage et d'identité valides. Le regroupement familial est un autre aspect important de l'intégration sur place. Au fil du temps, le processus devrait aboutir à l'octroi de droits de résidence permanents, voire finalement à l'acquisition de la citoyenneté dans le pays d'asile.

C. Mise en œuvre du développement par l'intégration sur place

91. D'une manière similaire aux approches de la programmation de la DAR et des 4R (rapatriement, réintégration, réhabilitation et reconstruction), le gouvernement d'accueil devrait être l'initiateur du processus et le prendre en charge, avec l'engagement de l'Equipe des Nations Unies dans le pays, des institutions financières internationales et des donateurs bilatéraux. Le HCR jouerait un rôle important en mettant les partenaires en contact et en facilitant les efforts d'intégration sur place des réfugiés, y compris de cadres de développement institutionnels et juridiques qui encouragent les activités productives et protègent les droits économiques, sociaux et civils pertinents. Le HCR fournirait aussi une contribution active par sa présence étendue sur le terrain et sa capacité de supervision et de suivi, aux stades de la planification comme de la mise en oeuvre.

92. Le développement par l'intégration sur place adopterait une approche intégrée de la programmation, visant à créer une situation meilleure et propice qui conduise les réfugiés à

devenir des membres productifs de leur communauté d'accueil et contribue à améliorer la qualité de vie des communautés d'accueil et des réfugiés, permettant ainsi de réduire la pauvreté, et de promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité dans la région.

D. Etapes du développement par l'intégration sur place

93. En voici les différentes étapes :

- Accord du gouvernement et des autorités locales quant à l'intégration sur place. A cet égard, les réfugiés sont progressivement autorisés à exercer effectivement les droits que leur accorde la Convention de 1951, en particulier ceux qui leur permettent de pratiquer des activités génératrices de revenu telles que l'agriculture, le commerce ou le travail rémunéré. Le choix de l'emplacement d'une zone d'installation de réfugiés, par exemple, dans un environnement économiquement viable, est d'une grande importance.
- Etablissement d'un consensus et engagement des acteurs humanitaires et du développement, y compris des donateurs bilatéraux et multilatéraux, envers un programme de développement par l'intégration sur place. Le gouvernement d'accueil assurera la direction de ce processus.
- Collecte d'informations opérationnelles, portant notamment sur les évaluations préliminaires, le potentiel des régions qui accueillent des réfugiés, une analyse de qui fait quoi et où, etc. Le HCR et ses partenaires parviendraient ainsi à une meilleure compréhension des mécanismes de survie et des stratégies de subsistance employés par les réfugiés et les populations locales. Il s'agit notamment de l'existence d'une situation économique viable, de la disponibilité et de l'accès aux terres et aux ressources, ainsi que d'attitudes réceptives au sein de la communauté d'accueil. Le profil de la population bénéficiaire, y compris ses aptitudes, ses capacités et son potentiel d'autosuffisance, est également important pour élaborer des programmes.
- Une approche intégrée de la programmation visant à mettre sur pied un programme de DLI crédible nécessitera un travail avec la Banque mondiale, l'Equipe des Nations Unies dans le pays (UNCT), en particulier le PNUD, l'UNICEF, l'OIT, la FAO et le PAM, ainsi que les donateurs bilatéraux et multilatéraux. A cette fin, il est conseillé d'obtenir au préalable des engagements fermes au cours d'un processus consultatif.
- L'élaboration d'une stratégie de mise en œuvre commune qui s'appuie sur les structures et les mécanismes existants nécessitera un processus de consultation avec les partenaires. Le gouvernement devrait assurer le processus de coordination, avec l'appui vigoureux des acteurs humanitaires et du développement.

- La mobilisation des ressources pour le développement par l'intégration sur place sera une stratégie dirigée par le gouvernement, élaborée en consultation avec les partenaires. Le HCR, en tant que membre de l'UNCT, devrait jouer un rôle actif dans la mobilisation des ressources pour la totalité du programme de DLI. Des stratégies de financement souples seront mises au point pour soutenir les programmes de DLI.
- L'inscription des réfugiés sur l'agenda du développement nécessitera l'élaboration d'un programme de DLI dans le cadre du développement existant et éventuellement la participation à l'Evaluation commune des pays(CCA)/au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF), au Document stratégique sur la réduction de la pauvreté (PRSP) et aux agences de développement bilatérales (notes/documents stratégiques des pays, etc.). Le gouvernement d'accueil conduira ce processus.
- Elaboration de cadres juridiques et institutionnels qui favorisent l'intégration sur place, notamment les activités productives, et protection des droits civils, économiques et sociaux pertinents relatifs, par exemple, à la terre, à l'emploi, à l'accès aux services, à la liberté de mouvement, aux documents d'identité et à l'accès au système judiciaire. Le HCR aidera et soutiendra le gouvernement dans ce processus.