
« Vers l'élaboration d'un Pacte mondial sur les réfugiés »

Discussion thématique 1

Modalités antérieures et actuelles de partage de la charge et des responsabilités

Palais des Nations (Salle XVII), Genève, 10 juillet 2017

Résumé des conclusions

I. Introduction

1. La Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants (Déclaration de New York), adoptée en septembre 2016¹ par l'Assemblée générale des Nations Unies, invite le Haut Commissariat à mettre au point, en consultation avec les États et d'autres parties prenantes, un pacte mondial sur les réfugiés qui sera joint à son rapport annuel pour l'Assemblée générale en 2018.

2. Conformément à sa « Feuille de route »,² le HCR a organisé, le 10 juillet 2017, la première série de discussions thématiques visant à éclairer le pacte mondial sur les réfugiés, en particulier son « programme d'action ». La réunion a porté sur les modalités antérieures et actuelles de partage de la charge et des responsabilités, en vue d'en dégager les bonnes pratiques et les enseignements dont pourrait s'inspirer le programme d'action.³

3. La première discussion thématique a été co-présidée par Volker Türk, Haut Commissaire Assistant du HCR pour la protection, et S. E. M. Pedro Afonso Comissário, Ambassadeur du Mozambique. Parmi les participants figuraient des représentants d'États, d'institutions des Nations Unies et autres organisations intergouvernementales, organisations non-gouvernementales (ONG), ainsi que des experts. Quelque 70 délégations ont participé activement à des débats constructifs et axés sur l'avenir. En outre, un certain nombre de contributions écrites ont été envoyées par d'autres parties prenantes.⁴

4. Le présent résumé des conclusions ne représente pas forcément les points de vue des participants individuellement ou ceux du HCR, mais rend globalement compte des thèmes et grandes idées qui se sont dégagés de la discussion.

¹ Déclaration de New York pour les réfugiés les migrants, résolution adoptée le 19 septembre 2016 par l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/71/1, disponible à : www.unhcr.org/refugeecomact.

² Voir aussi, HCR « Vers l'élaboration d'un Pacte mondial sur les réfugiés : Feuille de route », 17 mai 2017, disponible à : www.unhcr.org/refugeecomact.

³ Les modalités examinées sont les suivantes : Plan d'action global pour les réfugiés indochinois (CPA), Conférence internationale sur les réfugiés d'Amérique centrale (CIREFCA), Programme d'évacuation humanitaire/Programme de transfert humanitaire (HEP/HTP), Déclaration et Plan d'action du Brésil, Stratégie de solutions pour les réfugiés afghans en vue de soutenir le rapatriement volontaire, la réintégration durable et l'assistance aux pays d'accueil (SSAR), Réponse pour les réfugiés syriens et Réponse pour les réfugiés somaliens, y compris le Sommet spécial de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) sur la protection et les solutions durables pour les réfugiés somaliens et la réintégration des personnes retournées en Somalie. D'autres informations figurent dans la note conceptuelle pour la discussion thématique 1, disponible à : www.unhcr.org/thematicdiscussions.

⁴ Disponible à : www.unhcr.org/writtencontributions.

II. Vers un partage de la charge et des responsabilités plus équitable et plus prévisible

5. Environ 60 pour cent de tous les réfugiés sont accueillis dans 10 pays seulement à travers le monde, et 84 pour cent des réfugiés sont accueillis dans des pays en développement, nombre desquels n'étant pas parties à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (Convention de 1951). Nombreuses sont les communautés d'accueil qui ont généreusement assuré protection et assistance à un grand nombre de réfugiés pendant des années, voire des décennies, malgré des difficultés de développement, socio-économiques et environnementales importantes.

6. Le principe du partage de la charge et des responsabilités traduit l'idée selon laquelle la protection des réfugiés et l'appui aux pays et communautés qui en accueillent un grand nombre concernent la communauté internationale tout entière. Ce principe fait partie intégrante du régime international de protection des réfugiés, notamment le préambule de la Convention de 1951, les instruments régionaux, les résolutions adoptées par l'Assemblée générale, ainsi que les conclusions du Comité exécutif du HCR. Le défi qui se pose est d'aller au-delà des principes et d'assurer un partage de la charge et des responsabilités plus équitable et plus prévisible dans la pratique.

7. La Déclaration de New York, le cadre d'action global pour les réfugiés, et l'élaboration du Pacte mondial pour les réfugiés offrent à la communauté internationale une occasion importante d'atteindre cet objectif, pour ce qui est des situations de réfugiés de grande ampleur. Il ne s'agit pas là uniquement d'une question d'empathie à l'égard des réfugiés et des communautés d'accueil, il s'agit aussi d'une question de justice et de reconnaître l'accueil des réfugiés comme un bien public mondial. La définition des moyens pratiques de garantir un partage de la charge et des responsabilités plus équitable et plus prévisible sera donc au cœur du Pacte mondial sur les réfugiés et, en particulier, de son programme d'action.

III. Éléments, bonnes pratiques et enseignements tirés des modalités antérieures et actuelles

8. S'il convient d'améliorer la clarté, l'équité et la prévisibilité du partage de la charge et des responsabilités dans le contexte des déplacements massifs de réfugiés, il n'existe pas d'approche unique en la matière. Chaque situation de réfugiés est singulière et les mécanismes de partage de la charge et des responsabilités doivent être adaptés aux contextes national et régional.

9. Néanmoins, il existe un certain nombre d'éléments communs, de bonnes pratiques et d'enseignements que l'on peut tirer des modalités antérieures et actuelles du partage de la charge et des responsabilités. Ce sont entre autres les suivants.

- L'un des enseignements que l'on peut tirer est la nécessité de mener une action rapide et coordonnée dès le début des déplacements massifs de réfugiés, via notamment une bonne préparation aux situations d'urgence et des mécanismes d'intervention de réserve fiables. Il conviendrait de déclencher les modalités de partage de la charge et des responsabilités bien avant l'épuisement des capacités des pays d'accueil, et de garantir que les pays d'accueil peuvent compter sur un appui prévisible dès le départ. Un « groupe mondial d'intervention permanent » qui permettrait de faciliter la coordination, sous la direction du HCR, et le regroupement d'États, d'ONG,

d'acteurs humanitaires et du développement dès le début, pourrait être une voie à suivre proposée dans le programme d'action du pacte mondial.

- De même, des mécanismes sont nécessaires pour assurer la disponibilité de fonds d'urgence et leur distribution en temps opportun. Des programmes de financement pluriannuels, des modalités novatrices impliquant le secteur privé, et la coordination du financement humanitaire et du développement sont autant de pratiques importantes démontrées dans des exemples passés. La mise en place d'un mécanisme de financement d'urgence pour les futures situations de réfugiés de grande ampleur pourrait être envisagée dans le programme d'action, de manière à garantir des contributions plus équitables pour ce qui est du financement de base, ainsi qu'une meilleure coordination entre les activités humanitaires et celles du développement.
- Les modalités de partage de la charge et des responsabilités doivent aller au-delà du seul financement. Les modalités antérieures et actuelles présentent d'autres éléments qui ont conduit à alléger la pression pesant sur les pays d'accueil, entre autres les suivants : appui politique ; assistance technique et logistique ; renforcement des capacités ; échange d'expériences et de bonnes pratiques ; extension importante et en temps utile de la réinstallation, évacuation humanitaire et autres moyens visant à l'admission dans un pays tiers ; et appui pour améliorer les conditions de vie dans les pays d'origine, en vue d'un retour volontaire et durable.
- Les modalités antérieures et actuelles de partage de la charge et des responsabilités sont les plus fructueuses lorsque toutes les parties prenantes y contribuent selon leurs capacités. Il est essentiel de disposer de données exactes et fiables en temps utile. Plusieurs pays ont demandé une cartographie des contributions aux situations actuelles de réfugiés de grande ampleur, à la fois en termes de coûts supportés par les communautés d'accueil et d'efforts de partage de la charge et des responsabilités actuellement déployés. Dans le contexte des modalités antérieures, notamment la Conférence internationale pour les réfugiés d'Amérique centrale (CIREFCA) et la réponse pour les réfugiés syriens, des études nationales d'impact ont été conduites pour obtenir des informations sur l'envergure du déplacement, la protection et autres problèmes auxquels font face les réfugiés, ainsi que sur les effets sur les communautés d'accueil, études qui constituent une bonne pratique dont on peut s'inspirer. Le programme d'action pourrait proposer des paramètres visant à évaluer la capacité des parties prenantes concernées à contribuer au futur mécanisme de partage de la charge et des responsabilités.
- Les modalités de partage de la charge et des responsabilités doivent être conformes aux principes appropriés de protection internationale et régionale des réfugiés, ainsi qu'au droit relatif aux droits de l'homme, y compris le droit international coutumier.
- Les modalités antérieures et actuelles ont conduit à renforcer les systèmes d'asile et autres mécanismes de reconnaissance des besoins de protection internationale, grâce au renforcement des capacités moyennant une aide financière et technique, entre autres. Le Plan d'action du Brésil prévoit la mise en place de normes régionales relatives aux modalités d'accueil, notamment pour les enfants et les personnes ayant des besoins spéciaux, et pour définir les alternatives à la détention.

-
- Les modalités antérieures et actuelles, entre autres le CIRFECA, la réponse pour la Syrie et la réponse pour les réfugiés somaliens ont donné l'impulsion en faveur d'un appui au renforcement des services et systèmes nationaux dans les pays d'accueil, notamment dans les secteurs de l'éducation, des soins de santé, de l'infrastructure et des moyens de subsistance. Intégrer les réfugiés dans les systèmes nationaux, plutôt que d'établir des dispositifs parallèles, facilite l'aptitude des réfugiés à mener une vie indépendante et productive pendant leur exil, en attendant de trouver des solutions durables en leur faveur. La mise à disposition de ressources additionnelles pour renforcer la qualité des services et de l'infrastructure à moyen terme peut aussi bénéficier aux communautés d'accueil, apaiser les tensions entre les réfugiés et les communautés d'accueil, et aboutir à une meilleure reconnaissance des contributions positives que les réfugiés peuvent apporter.
 - Plus généralement, plusieurs modalités de partage de la charge et des responsabilités ont démontré le rôle fondamental que jouent les acteurs du développement pour atténuer l'impact des situations de réfugiés de grande ampleur sur les pays d'accueil, au-delà de l'action humanitaire. C'est le cas par exemple de la CIREFCA, de la réponse pour les réfugiés syriens, la Stratégie de solutions pour les réfugiés afghans en vue de soutenir le rapatriement volontaire, la réintégration durable et l'assistance aux pays d'accueil (SSAR) (ainsi que l'initiative « réfugiés affectés et zones d'accueil au Pakistan), et la réponse pour les réfugiés somaliens. La participation du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et de la Banque mondiale à des modalités comme la CIREFCA et la réponse pour les réfugiés syriens a été particulièrement saluée. Il peut être bénéfique de veiller à ce que le programme d'action mette à profit et complète l'engagement en faveur du Programme de développement durable à l'horizon 2030 de « ne laisser personne pour compte », ainsi que du « grand compromis ».
 - Plusieurs modalités de partage de la charge et des responsabilités, notamment la CIREFCA, la SSAR et la réponse pour les réfugiés somaliens, établissent un cadre visant à stimuler des solutions aux situations prolongées de grande ampleur. L'adoption d'une approche globale relative aux solutions, qui propose plusieurs voies possibles, entre autres la réinstallation, le rapatriement volontaire et les solutions locales, est une autre composante de certaines modalités fructueuses.
 - Concernant plus particulièrement les solutions :
 - Plusieurs modalités, dont la SSAR et la réponse pour les réfugiés somaliens, se sont employées à stabiliser la situation dans les pays d'origine et à s'attaquer aux causes profondes du déplacement, en vue de créer les conditions favorables au retour volontaire en toute sécurité et dignité. Bon nombre d'exemples démontrent que les investissements dans le développement socio-économique, la bonne gouvernance, l'état de droit et la consolidation de la paix dans les pays d'origine, notamment par les acteurs du développement, ont été essentiels. La CIREFCA a aussi intégré des mesures visant à faire face au déplacement dans les processus généraux pour la paix et la réconciliation. La participation des pays d'origine aux modalités de partage de la charge et des responsabilités, dès lors que

cette participation n'a pas de caractère politique et se fonde sur les principes humanitaires, a été un catalyseur, notamment dans le cas du Plan d'action global pour les réfugiés indochinois (CPA), de la CIREFCA, de la réponse pour les réfugiés somaliens, et de la SSAR. Certaines modalités antérieures et actuelles visaient également à trouver des solutions en même temps au déplacement interne et aux afflux de réfugiés, en établissant un lien entre les deux.

- La réinstallation reste un outil indispensable dans le contexte des modalités de partage de la charge et des responsabilités, dans la mesure où cela joue un rôle particulièrement important dans certains cas, par exemple dans le Plan d'action global pour les réfugiés indochinois (CPA). Le programme d'action pourrait encourager une augmentation du nombre de pays de réinstallation ainsi que des quotas plus importants. Des moyens complémentaires, comme l'évacuation humanitaire (prévue par exemple dans le Programme d'évacuation humanitaire/Programme de transfert humanitaire (HEP/HTP)), les dispositifs de réinstallation, les accords de mobilité de la main-d'œuvre, le regroupement familial et le parrainage privé, peuvent contribuer non seulement à assurer la protection des réfugiés et à trouver des solutions en leur faveur, mais aussi à garantir le maintien d'un espace de protection dans les pays d'accueil surchargés. En outre, grâce à la réinstallation et à d'autres moyens, les réfugiés n'auraient plus besoin de se lancer dans d'autres mouvements secondaires irréguliers et dangereux.
- Les modalités antérieures de partage de la charge et des responsabilités ont fourni un appui aux pays d'accueil souhaitant offrir des solutions locales à certains réfugiés, comme c'est le cas par exemple pour la CIREFCA et le Plan d'action du Brésil. Un appui visant à l'accès aux services publics, notamment aux programmes pour les papiers d'identité, la facilitation des procédures liées à l'obtention de la résidence permanente ou la naturalisation, et la promotion de l'emploi ou autres moyens de subsistance, sont autant de bonnes pratiques dont on peut tirer parti.
- Pour ce qui concerne les questions liées à la gouvernance et aux procédures, des exemples de modalités antérieures et actuelles de partage de la charge et des responsabilités démontrent l'importance de la volonté politique et de la nécessité de définir clairement une direction et des mécanismes de coordination, ainsi que des mécanismes de suivi, de communication de rapports de progrès et le suivi des progrès aux niveaux national, régional et international. Les rapports de progrès qu'exige le Plan d'action du Brésil, ainsi que la coordination conjointe entre le HCR et le PNUD dans le contexte de la CIREFCA et la réponse pour les réfugiés syriens, en sont de bons exemples.
- Si les modalités de partage de la charge et des responsabilités exigent l'engagement et l'appui de l'ensemble de la communauté internationale, il a été démontré que les structures et procédures régionales existantes constituent de bonnes bases pour l'élaboration de réponses à un certain nombre de situations, par exemple dans le cas de la SSAR, du Plan d'action du Brésil et de la réponse pour les réfugiés somaliens.

-
- Beaucoup de modalités antérieures et actuelles confirment l'importance de faire participer l'éventail le plus large possible de parties prenantes (approche de la « société tout entière ») : États (qu'ils soient parties ou non à la Convention de 1951 et comprenant également des pays d'origine, le cas échéant) ; ONG ; organisations régionales, syndicats et associations d'employeurs ; acteurs du développement ; et le secteur privé. La nécessité de faire participer les réfugiés et les communautés d'accueil, en particulier les femmes et les jeunes, à toutes les décisions concernant leur avenir, ne saurait être sous-estimée. La CIRFECA offre des exemples de participation des populations et des communautés concernées, celles-ci constituant des partenaires à part entière dans la conception et la mise en œuvre d'intervention visant à trouver des solutions durables.
 - Enfin, bien qu'étant avant tout pertinents pour l'élaboration du pacte global sur les réfugiés, certains exemples antérieurs de partage de la charge et des responsabilités peuvent aussi contenir des enseignements tirés positifs pour le pacte mondial sur la migration sûre, ordonnée et régulière. C'est en particulier le cas du CPA qui a pour objectif de faire face aux mouvements mixtes de réfugiés et de migrants de grande ampleur, entre autres, moyennant un programme de départs organisés qui réduit le nombre de départs irréguliers pour des raisons non liées à la protection, ainsi que des mécanismes de retour de ceux qui n'ont pas besoin de protection internationale.

IV. Conclusion et suivi

10. Le présent résumé des conclusions, ainsi que les contributions détaillées écrites et orales formulées par les parties prenantes lors de la discussion thématique 1, éclairera les discussions thématiques qui doivent encore se tenir au deuxième semestre 2017, ainsi que « l'inventaire » sera fait dans le cadre du dialogue du Haut Commissaire en décembre 2017.

11. Le HCR continuera d'accueillir favorablement toute autre réflexion relative aux enseignements et aux bonnes pratiques tirés des modalités antérieures et actuelles du partage de la charge et des responsabilités, notamment toutes propositions pratiques d'élaboration du programme d'action, qui seront transmises via la page Web dédiée aux contributions écrites à unhcr.org/writtencontributions.

HCR
20 juillet 2017