

CONVENTION PLUS : CIBLER L'ASSISTANCE AU DEVELOPPEMENT  
POUR METTRE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS DURABLES  
AU PROBLEME DES REFUGIES

(Document préparé par le Danemark et le Japon)

## I. INTRODUCTION

1. Ce document a pour but de stimuler les échanges sur la manière dont l'aide au développement pourrait être mieux ciblée pour mettre en œuvre des solutions durables au problème des réfugiés dans le monde en développement. Il se fonde sur les expériences et les stratégies respectives du Danemark et du Japon et propose une marche à suivre pour aller de l'avant dans le cadre de l'initiative Convention Plus du Haut Commissaire. Le Danemark et le Japon appuient fermement l'affirmation du Haut Commissaire selon laquelle l'utilisation stratégique de l'aide au développement est un élément important de tout dispositif multilatéral de partage de la charge visant à répondre aux situations de réfugiés de façon globale, y compris celles qui sont prolongées.

2. L'assistance aux réfugiés fuyant des conflits était initialement considérée comme une responsabilité humanitaire consistant à fournir une protection et des secours immédiats. Au cours des dernières décennies, toutefois, les situations de réfugiés se sont prolongées du fait des conflits continuels ou de la reprise des hostilités lors de situations post-conflits. Ce développement a d'une part mis à rude épreuve la capacité du HCR et d'autres organismes de secours et d'autre part souligné l'inadéquation de la réponse de la communauté internationale pour couvrir les besoins à long terme des réfugiés qui ont tendance à tomber dans ce que l'on appelle le « fossé » entre l'assistance humanitaire traditionnelle à court terme et l'aide au développement à plus long terme.

3. Il serait erroné d'affirmer que la communauté internationale n'a pas tenté de résoudre ce problème. Les pays accueillant des réfugiés dans le monde en développement ont beaucoup contribué à la réponse internationale en tant que pays de premier asile. Les pays donateurs ont, dans une certaine mesure, élaboré de nouvelles stratégies pour une assistance intérimaire, y compris des mécanismes de financement plus flexibles. Au niveau multilatéral, les organisations humanitaires et de développement ont intensifié les discussions sur la façon d'améliorer la planification, la coordination et la coopération visant à accroître l'efficacité de l'assistance aux réfugiés et aux rapatriés.

4. Le HCR continue de jouer un rôle clé dans ces efforts, conformément à son mandat lui enjoignant de promouvoir des solutions durables aux réfugiés, y compris moyennant son rôle catalytique visant à renforcer le lien entre les organisations humanitaires et de développement. Les nouveaux concepts tels que les 4R (Rapatriement, réintégration, réhabilitation et reconstruction) et DAR (assistance au développement pour les réfugiés) ont été mis au point et sont testés à titre expérimental. L'exemple le plus marquant à cet égard est l'Initiative en Zambie qu'appuient le Japon et le Danemark où un pays hôte accepte d'inclure les réfugiés dans ses plans de développement à long terme. D'autres pays comme l'Ouganda ont

développé leurs propres approches, par exemple moyennant des stratégies d'autosuffisance visant à améliorer la situation des réfugiés et à ouvrir la voie aux solutions durables.

5. Le travail conceptuel sous-jacent ainsi que l'application préliminaire progresse et devrait constituer une base précieuse pour les efforts et les réalisations futures. Malgré tous les efforts déployés à ce jour, il convient de noter toutefois que les processus sont à la fois limités dans leur portée et inéluctablement longs à mettre en œuvre. En outre, l'ampleur des problèmes de réfugiés, qui parfois s'aggravent, met clairement en lumière la nécessité d'efforts additionnels durables.

6. L'initiative Convention Plus du Haut Commissaire doit être vue sur cette toile de fond. Cette initiative s'efforce d'élaborer des approches globales, y compris des dispositifs génériques et spécifiques multilatéraux visant à mettre en œuvre des solutions durables pour les réfugiés moyennant l'amélioration du partage international des responsabilités et de la charge.

7. Lors de la réunion du Forum de juin 2003, le Japon et le Danemark ont proposé de faciliter les travaux visant à cibler l'aide au développement pour mettre en œuvre des solutions durables au problème des réfugiés dans le cadre Convention Plus. Dans une première phase, jusqu'à la réunion du Forum de mars 2004, le Japon, le Danemark et le HCR ont organisé des pourparlers sur la marche à suivre en se fondant sur l'engagement et l'expérience riche des deux pays au niveau de la contribution à la recherche de solutions durables aux problèmes des réfugiés. Les premières expériences indiquent que la fourniture d'une assistance aux réfugiés dans leur région d'origine présente des avantages considérables au plan humain ainsi qu'un rapport coûts/avantages intéressant. Ces avantages profitent non seulement aux réfugiés mais également aux pays et aux communautés hôtes, aux pays d'origine et à la communauté internationale dans son ensemble.

## II. PRIORITES STRATEGIQUES ET APPROCHES OPERATIONNELLES DU JAPON

8. Le Gouvernement japonais a révisé sa charte de l'aide publique au développement en août 2003 afin de répondre aux nouveaux défis auxquels la communauté internationale est confrontée. La nouvelle charte indique des politiques de base telles que les efforts d'auto-assistance des pays en développement, encourageant la perspective de la sécurité humaine, garantissant l'équité aux personnes vulnérables au plan social et renforçant le partenariat et la collaboration avec la communauté internationale. Les questions prioritaires exposées dans la charte sont la réduction de la pauvreté, la croissance durable, le traitement des questions globales et le maintien de la paix.

9. Le Japon estime crucial d'aider les personnes vulnérables au plan social, y compris les réfugiés dans les pays hôtes ou les rapatriés dans les pays d'origine, dans le contexte de la sécurité humaine, en prenant dûment en considération les critères de parité et les inégalités au niveau du développement économique entre les régions. Le Japon attache une grande importance au concept de la sécurité humaine en matière d'aide au développement. Pour veiller à ce que la dignité humaine soit maintenue à tous les stades, le Gouvernement japonais fournit une assistance à la protection et à l'habilitation des personnes et estime que la communauté dans son ensemble bénéficie de ce processus. En tant qu'instrument opérationnel pertinent censé appuyer les agences et les programmes des Nations Unies

chargés d'assister les plus vulnérables, et le Japon préconise une approche plus stratégique et intégrée afin de mieux utiliser le Fonds d'affectation spéciale pour la sécurité humaine financé par le Japon en 1999.

10. Il est également crucial pour le Japon d'aider les réfugiés en jetant un pont entre les efforts de secours humanitaire et de réhabilitation dans le contexte du rétablissement de la paix dans des situations post-conflit. L'assistance aux rapatriés lors de la phase initiale de réintégration est d'une importance toute particulière afin de consolider la paix dans les régions d'origine et afin d'éviter que les rapatriés ne soient une nouvelle fois déplacés. Le Japon a fourni une assistance par exemple aux programmes des 4R en Afghanistan sous le titre d'Initiative Ogata. Dans ce sens, le Japon a appuyé la réintégration des rapatriés angolais moyennant les subventions pour la prévention du conflit et l'établissement de la paix.

11. Il est également important de promouvoir l'autonomie moyennant l'approche DAR qui, selon le Japon, devrait aider le HCR à allouer et gérer de façon beaucoup plus efficace et rentable ses ressources limitées sur la base des besoins afin de répondre aux autres problèmes humanitaires.

### III. POLITIQUE DU DANEMARK CONCERNANT LE CIBLAGE DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT

12. En 2002, le Gouvernement danois a lancé une nouvelle initiative à l'appui des réfugiés et des communautés accueillant les réfugiés, sachant que la grande majorité des réfugiés du monde vivent dans des régions pauvres à proximité des régions d'origine des réfugiés. En mai 2003, une stratégie d'action dans les régions d'origine des réfugiés a été adoptée. Elle a pour but de promouvoir des solutions durables au problème des réfugiés en intégrant les réfugiés dans les programmes de développement moyennant une combinaison des activités multilatérales et bilatérales, en étroite coopération avec les gouvernements des pays hôtes. La stratégie doit également être vue comme un élément des efforts actuellement déployés par le Gouvernement danois pour appuyer la prévention du conflit.

13. Dans le domaine multilatéral, la stratégie met l'accent sur le renforcement du lien entre les agences humanitaires et de développement au sein du système des Nations Unies, par exemple moyennant l'approche 4R dans les situations post-conflits avec les rapatriés et en accroissant l'autonomie des réfugiés dans les situations de réfugiés prolongées dans l'attente de solutions durables. Dans le domaine bilatéral, les activités feront fond des programmes de développement existants et conformément à l'accent mis par le Danemark sur la réduction de la pauvreté mondiale, cibleront les régions accueillant les réfugiés qui tendent à être les régions frontalières les plus pauvres des pays en développement concernés. Alors que les Ambassades du Danemark seront responsables des activités bilatérales, les autorités locales se verront confier un niveau élevé de responsabilités dans ce processus.

14. Dans le budget 2003 du Ministère danois des affaires étrangères, un nouveau poste budgétaire multiannuel a été établi pour appuyer ces activités. Le poste budgétaire utilise des fonds de l'aide au développement distincts des postes budgétaires humanitaires. La première allocation prélevée sur le nouveau poste budgétaire s'élève à 35 millions pour la période de trois ans allant de 2003 à 2005 et concerne essentiellement la Zambie, la République-Unie de Tanzanie, la Somalie et Sri Lanka sans exclure d'autres possibilités.

#### IV. PROCHAINES ETAPES

15. Lors de la prochaine phase des travaux sur le ciblage de l'aide au développement afin de parvenir à des solutions durables pour les réfugiés, le Danemark et le Japon aimeraient inviter les Etats intéressés et d'autres partenaires clés à se joindre au processus. Dans le premier cas, le but serait d'établir un nombre limité d'études de cas plus détaillées qui pourraient donner naissance à des accords sur des programmes pilotes portant sur des pays précis.

16. Dans un tel scénario, les prochaines étapes couvriront les aspects suivants :

- identifier un nombre limité de situations de réfugiés spécifiques prolongées, y compris celles qui offrent des perspectives d'un règlement durable et pacifique du conflit ayant engendré le développement ;
- étudier le désir des pays d'origine de coopérer aux programmes de rapatriement et de réintégration (4R) ;
- étudier le désir des pays voisins d'inclure les réfugiés dans leurs propres plans de développement et coopérer aux programmes d'autonomie en attendant la mise en œuvre de solutions durables (DAR) ;
- identifier les pays donateurs intéressés souhaitant participer au nouveau programme d'aide au développement en faveur des réfugiés et des communautés hôtes ;
- identifier les organisations des Nations Unies et partenaires intéressées, y compris les ONG, souhaitant prendre part à la planification et à l'exécution intégrée de ces programmes ;
- établir un groupe clé des parties susmentionnées visant à appuyer le processus et éventuellement des sous-groupes concernant certains pays ;
- assurer une information régulière aux autres parties intéressées ;
- garantir une synergie avec d'autres groupes clés dans le cadre de l'Initiative Convention Plus ;
- identifier dans les plans de développement existant (y compris l'UNDAF, PRSP et CHAPs) les secteurs pertinents de coopération en faveur des réfugiés, des rapatriés et des communautés hôtes (santé, éducation, adduction d'eau, agriculture, etc.) ;
- développer des plans d'action régionaux et étudier un appui aux accords multilatéraux éventuels portant sur des pays précis sur le ciblage de l'aide au développement ;
- examiner l'appui à un engagement multilatéral générique sur l'utilisation stratégique de l'aide au développement pour résoudre les problèmes de réfugiés en s'appuyant sur les plans d'action susmentionnés et les accords portant sur certaines situations spécifiques ;
- entreprendre une étude visant à établir des liens entre les instruments de développement tels que l'UNDAF/PRSP et les instruments d'assistance humanitaire tels que le processus d'appels consolidés/CHAP.

CONVENTION PLUS : CIBLER L'ASSISTANCE AU DEVELOPPEMENT  
POUR METTRE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS DURABLES  
AU PROBLEME DES REFUGIES

(Document préparé par le Danemark et le Japon)

Rectificatif

Paragraphe 8, ligne 8

Remplacer « maintien de la paix » par « établissement de la paix ».