
**Comité exécutif du Programme
du Haut Commissaire**

Distr. restreinte
7 juin 2016
Français
Original : anglais et français

**Comité permanent
66^e réunion**

Nouvelles approches des solutions

Résumé

La mise en place de solutions pour les personnes déplacées de force nécessite des efforts concertés de tous les acteurs, dès les premières phases du déplacement. Avec le lancement de six stratégies de solutions pluriannuelles faisant intervenir plusieurs partenaires en 2016, le HCR teste de nouvelles approches de l'élaboration, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de programmes de solutions progressifs et globaux. En collaboration avec les États et d'autres partenaires, le HCR étudie également le recours à des voies complémentaires de protection et de solutions. Le développement inclusif, tel qu'il est exposé dans les Objectifs de développement durable et l'engagement du Programme de développement durable à l'horizon 2030 à « ne pas faire de laissés-pour-compte », est fondamental pour la mise en œuvre progressive de solutions. Conformément à ses responsabilités en matière de protection et d'apport de solutions, le HCR s'attache à aider les États à trouver des solutions pour les personnes relevant de sa compétence.

Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1-2	3
II. Approche progressive des solutions	3-8	3
III. Progrès en direction des solutions	9-22	4
A. Redéfinir le cadre de planification stratégique	9-12	4
B. Étudier des voies complémentaires de protection et de solutions	13-17	5
C. Assurer l'inclusion.....	18-22	6
IV. Coopération internationale	23-30	7
V. Conclusion	31-33	8

I. Introduction

1. Les défis mondiaux que représente le déplacement forcé sont plus manifestes que jamais. Alors qu'aucune solution ne semble pouvoir être apportée aux causes profondes du déplacement forcé, les réponses traditionnelles se sont révélées inadaptées et un nombre croissant de personnes n'ont pas accès aux solutions durables. L'ampleur et le caractère prolongé de nombre des situations de déplacement actuelles conduisent les États à s'engager auprès d'un éventail plus large de partenaires afin d'obtenir des solutions pour les réfugiés, les déplacés internes, les apatrides et les rapatriés. Le HCR est déterminé à assumer sa responsabilité consistant à aider les États à trouver des solutions.

2. Ce document a pour but de fournir une mise à jour sur l'évolution de l'approche des solutions adoptée par le HCR et sur la situation des efforts globaux déployés pour parvenir à des solutions. Il livre un aperçu des progrès accomplis depuis le document sur les stratégies de solutions (voir EC/66/SC/CRP.15), présenté au Comité permanent en juin 2015. Il complète les documents de séance sur le rapatriement volontaire et la réinstallation (voir EC/67/SC/CRP.13 et EC/67/SC/CRP.11), également présentés lors de la soixante-sixième réunion du Comité permanent.

II. Approche progressive des solutions

3. La communauté internationale se souciant de plus en plus de la nécessité de trouver des solutions aux situations de déplacement prolongé complexes et de grande ampleur, il est clair que la mise en place de solutions durables prend du temps et nécessite l'engagement de nombreux partenaires, notamment des gouvernements, des organisations humanitaires et de développement des Nations Unies, des institutions financières internationales, de la société civile et du secteur privé. Les approches des solutions qui ne prennent en compte qu'une seule dimension ou sont adoptées sans consultation appropriée ont tendance à ne pas être durables. Des stratégies de protection et de solutions pluriannuelles faisant intervenir plusieurs partenaires doivent être instaurées dès le début d'un déplacement et doivent orienter l'engagement de tous les acteurs, même lorsque la mise en œuvre pleine et entière de solutions n'est pas envisageable dans l'immédiat.

4. Les stratégies de solutions doivent reposer sur des consultations des populations déplacées et apatrides et sur leur engagement actif. Le HCR renforce son interaction avec les communautés, notamment par des évaluations participatives améliorées effectuées dès les premières phases du déplacement¹.

5. On considère que des solutions ont été trouvées lorsque les personnes relevant de la compétence du HCR jouissent de leurs droits fondamentaux, y compris de l'accès aux services et aux systèmes nationaux, sans faire l'objet d'aucune discrimination. Ce processus implique la prise en compte de quatre dimensions interdépendantes, à savoir les droits économiques, juridiques, socioculturels, et civils et politiques, et sert à renforcer les communautés, tout en réduisant le risque de privation des droits et de frustration chez les nouveaux arrivants comme chez les populations d'accueil.

6. Une approche progressive implique un progrès continu vers une plus grande jouissance des droits, parallèlement à la recherche d'une solution globale. La manière dont une personne déplacée s'en sortira dans le futur, que ce soit dans son pays d'asile ou d'origine ou dans un pays tiers, dépend des aptitudes, des expériences et des qualifications, de la santé

¹ Les consultations mondiales des jeunes ont été lancées en 2015 et fournissent une plateforme de dialogue et d'engagement avec ce groupe démographique important, notamment dans le domaine des solutions.

physique et mentale, des avoirs matériels et des attitudes maintenues et développées pendant le déplacement. Ces ressources et ces qualités sont bénéfiques non seulement pour les personnes relevant de la compétence du HCR mais aussi pour leurs communautés, y compris dans les régions de retour ou de relocalisation, ou dans les pays d'installation. Elles peuvent aussi doter les populations déplacées des aptitudes nécessaires pour pouvoir contribuer au processus de consolidation de la paix et à l'apport d'une solution aux causes profondes du déplacement dans leur pays ou leur région d'origine.

7. L'initiative « capital pour les solutions » du HCR, lancée en 2014, a montré que la mise en place de solutions n'était pas seulement une question de financement adéquat. Si le financement est une composante nécessaire d'une stratégie de solutions, les solutions ne peuvent être atteintes sans s'attaquer à certaines questions difficiles, comme favoriser la cohésion sociale ; instaurer la sécurité et l'état de droit ; ouvrir l'accès aux perspectives économiques ; et garantir l'exercice des droits de propriété et d'utilisation du sol.

8. Le HCR possède l'expertise nécessaire pour aider les États et les communautés à identifier les obstacles à la mise en place de solutions et pour participer aux interventions qui permettraient de les surmonter. La suppression des obstacles structurels requiert l'action concertée d'un plus large éventail d'acteurs, et en particulier la direction et l'engagement des États.

III. Progrès en direction des solutions

A. Redéfinir le cadre de planification stratégique

9. L'initiative du HCR « capital pour les solutions » a été un ballon d'essai sur la voie d'une planification pluriannuelle faisant intervenir plusieurs partenaires. Avec cette initiative, le Groupe directeur pour les solutions a aidé plus de 20 opérations à appliquer des approches de leur programmation axées sur les solutions.

10. L'initiative « capital pour les solutions » a fourni des fonds qui ont aidé à achever le rapatriement des Angolais depuis la République démocratique du Congo ; assuré un accès plus important aux terres agricoles au Tchad ; et permis à 200 familles sri lankaises déplacées à l'intérieur du pays de quitter les centres collectifs. En Malaisie, ces fonds ont aidé plus de 500 personnes à acquérir la nationalité et au Kirghizistan, ils ont permis à plus de 5 500 personnes d'avoir leur nationalité kirghize confirmée ou d'obtenir une preuve de leur nationalité, faisant apparaître la fin de l'apatridie comme un objectif qui devrait pouvoir être atteint dans ce pays ces prochaines années.

11. Sur la base de cette initiative, il a été décidé en 2015 de lancer un projet pilote visant à tester l'utilisation de stratégies de protection et de solutions pluriannuelles faisant intervenir plusieurs partenaires dans six opérations. En 2016, les opérations au Costa Rica, en Équateur, au Ghana, en Ouganda, en République-Unie de Tanzanie et au Sénégal ont commencé à mettre en œuvre ces stratégies, avec pour objectif de s'attaquer aux dimensions économiques, juridiques, socioculturelles et civiles et politiques à prendre en compte pour pouvoir mettre en place des solutions pour les populations relevant de la compétence du HCR dans un délai de trois à cinq ans.

12. Ces projets pilotes de planification pluriannuelle sont l'occasion de tester de nouvelles approches de l'élaboration, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de programmes de solutions. Les enseignements qui en ont été retirés sont déjà utilisés dans l'institutionnalisation d'une approche stratégique, progressive et globale des solutions, le

HCR jouant un rôle central dans l'appui aux gouvernements. Ces prochaines années, le HCR continuera à étendre le nombre d'opérations ayant des stratégies et des plans fondés sur des données et continuera à affiner les éléments opérationnels portant sur chaque dimension.

B. Étudier des voies complémentaires de protection et de solutions

13. Malgré les progrès accomplis pour permettre aux personnes relevant de la compétence du HCR de bénéficier d'une plus grande jouissance de leurs droits, il reste difficile de garantir les aspects juridiques d'une solution, en particulier les questions du statut juridique, de l'octroi de documents et de la liberté de mouvement. Trouver des solutions nécessite une analyse approfondie de la situation et un plaidoyer axé sur l'exploitation des possibilités existantes et la suppression des obstacles.

14. Le retour chez soi reste la solution préférée par de nombreuses personnes déplacées de force. Toutefois, cette solution continue d'être hors de portée pour la grande majorité, les causes profondes non résolues des déplacements créant des obstacles à un retour dans la sécurité et la dignité. Même lorsque les personnes décident de rentrer par leurs propres moyens, sachant que les problèmes qui ont été à l'origine de leur fuite n'ont pas été pleinement résolus, le retour se révèle souvent non durable.

15. Le HCR se félicite des progrès accomplis par un certain nombre d'États dans la mise en place de solutions durables pour les personnes relevant de sa compétence l'an dernier. Honorant un engagement annoncé lors de la réunion du Comité exécutif de 2014, le Gouvernement de la République-Unie de Tanzanie a délivré des certificats de citoyenneté à plus de 151 000 anciens réfugiés burundais dans le cadre d'une stratégie de solutions globale faisant intervenir plusieurs partenaires ; et près de 50 000 dossiers supplémentaires étaient en cours de traitement à la fin de l'année. En septembre 2015, le Gouvernement de Zambie a approuvé l'adoption de critères élargis pour l'intégration sur place de tous les anciens réfugiés anglais arrivés dans le pays avant 2003, ainsi que de 4 000 Rwandais.

16. Les programmes de réinstallation et d'entrée humanitaire sont des outils cruciaux, en particulier pour assurer la prise en charge des personnes ayant des besoins de protection spécifiques ou d'autres besoins urgents. Le HCR travaille avec les États, les organisations non gouvernementales (ONG) et les réfugiés afin d'étudier la possibilité d'utiliser des voies de protection et de solutions sûres et complémentaires, déjà existantes, auxquelles les réfugiés peuvent avoir accès. La Réunion de haut niveau du 30 mars sur le partage des responsabilités au plan mondial par des voies d'admission des réfugiés syriens a démontré la dynamique internationale existant à cet égard. Lorsque l'installation permanente n'est pas possible, des voies complémentaires soutenant le travail, les études et la réunification familiale peuvent faciliter l'acquisition et le maintien de qualifications pouvant aider les réfugiés à œuvrer à la recherche d'une solution durable dans l'avenir.

17. En Afrique, des progrès sont accomplis au Ghana, en Guinée-Bissau, au Sénégal et au Togo, où les gouvernements réfléchissent à la manière dont le cadre de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) peut compléter les législations nationales en offrant des voies complémentaires pour la résidence permanente, voire dans certains cas, pour la naturalisation. Dans les Amériques, les dispositions du MERCOSUR² contribuent à faire progresser les solutions à l'intérieur et à l'extérieur de la région. Les pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont fait des progrès en direction de la mise en œuvre du Plan d'action du Brésil, adopté en décembre 2014, qui appelle à l'élaboration de politiques

² Le MERCOSUR – *Mercado Común del Sur* (Marché commun du Sud) comprend l'Argentine, la Bolivie (État plurinational de), le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay, ainsi que deux États associés (le Chili et le Pérou).

publiques et de cadres juridiques et économiques qui favorisent la mise en place de solutions pour les réfugiés et les apatrides. Le HCR est résolu à travailler avec les États, ainsi qu'avec d'autres partenaires, afin de définir et d'appliquer des mesures complémentaires qui répondront aux besoins de protection internationale persistants des réfugiés.

C. Assurer l'inclusion

18. Pour le HCR, l'importance des liens entre la protection et les solutions et des formules de développement qui incluent les réfugiés, les déplacés internes, les rapatriés et les apatrides est claire. En s'engageant envers les Objectifs de développement durable et le Programme de développement durable à l'horizon 2030 visant à « ne pas faire de laissés-pour-compte », les États et les acteurs internationaux promettent de prendre en compte de manière anticipée les besoins des personnes souvent exclues en raison de leur statut juridique, parce qu'elles ont été déplacées ou sont récemment rentrées dans des maisons et des communautés endommagées par un conflit.

19. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et les Objectifs de développement durable renforcent aussi le cadre de coopération entre les gouvernements et les autres acteurs de développement, les organisations humanitaires et la société civile, ainsi que le secteur privé. Le HCR œuvre avec les États et ses partenaires à faire en sorte que le déplacement soit clairement inscrit à l'ordre du jour du développement.

20. L'Objectif de développement durable n° 16 reconnaît que l'état de droit est fondamental pour assurer un développement durable et inclusif et que la gouvernance et l'état de droit peuvent favoriser ou empêcher les solutions globales. Par exemple, le HCR a engagé des experts qui travaillent à l'élaboration d'orientations opérationnelles sur les questions de logement, de terres et de biens, ainsi que sur l'accès à la justice, collaborant avec les acteurs gouvernementaux et de développement afin d'intégrer des approches instaurant l'état de droit dans les régions d'accueil et de retour. La mise en œuvre réussie des Objectifs de développement durable n° 4 et n° 8, qui demandent respectivement une éducation de qualité et un travail décent pour tous, contribuera directement à la mise en place de solutions à long terme en garantissant que les personnes déplacées de force puissent conserver leurs qualifications ou acquérir de nouvelles compétences essentielles pour toutes les solutions.

21. Des études récentes menées par le HCR, la Banque mondiale, l'Alliance pour les solutions et d'autres instances ont montré que le fait de permettre aux réfugiés de travailler réduisait la dépendance par rapport à l'aide, tout en fournissant de meilleurs résultats économiques et sociaux pour les communautés d'accueil³. Cela leur permet également d'acquérir les qualifications qui les aideront à se construire un avenir. Les politiques, les stratégies et les approches globales du HCR, telles que celles qui soutiennent la protection basée sur la communauté et les alternatives aux camps encouragent la collaboration avec toutes les parties du gouvernement, de la société civile et du secteur privé, afin de parvenir à des progrès dans les domaines de l'éducation, du développement des qualifications, de la

³ [L'étude sur le Sahel](#) [uniquement en anglais] (sur le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad) a été achevée en novembre 2013 ; [L'étude sur les Grands Lacs](#) (sur le Burundi, l'Ouganda, la République démocratique du Congo, la République-Unie de Tanzanie, le Rwanda et la Zambie) a été achevée en février 2015 ; [L'étude sur la Corne de l'Afrique](#) [uniquement en anglais] (sur Djibouti, l'Érythrée, l'Éthiopie, le Kenya, l'Ouganda, la Somalie, le Soudan du Sud et le Soudan) a été achevée en juin 2015.

cohésion sociale, de la consolidation de la paix, de l'emploi et de l'entrepreneuriat. Soutenant les moyens d'existence, le HCR a étendu la mise en œuvre de l'approche graduée⁴, de l'Égypte, du Costa Rica et de l'Équateur au Burkina Faso et à la Zambie.

22. Le HCR encourage les États à réfléchir à des moyens de faciliter l'emploi des réfugiés et des apatrides, leur permettant d'apporter une contribution à la vie économique de leur communauté, et à examiner les lois et les pratiques susceptibles de supprimer les obstacles existants dans ce domaine. Le HCR salue l'initiative prise récemment par la Jordanie d'exonérer temporairement les Syriens des frais de permis de travail ; la réglementation introduite par la Turquie autorisant les Syriens à demander un permis de travail ; ainsi que la décision du Gouvernement de la Gambie de cesser d'appliquer la taxe sur les expatriés aux employeurs qui recrutent des réfugiés.

IV. Coopération internationale

23. Dans le contexte actuel d'augmentation du déplacement forcé à l'échelle mondiale et des défis spécifiques liés à la protection des réfugiés pris dans des mouvements mixtes, le HCR s'engage à aider les États et les communautés, en particulier ceux qui accueillent un grand nombre de réfugiés sur une période prolongée, à parvenir à des solutions pour les personnes relevant de sa compétence. Nombre d'événements de haut niveau qui se déroulent cette année démontrent l'existence d'un consensus entre les États et les autres acteurs sur la nécessité d'une réponse globale.

24. La table ronde de l'Alliance pour les solutions, qui s'est tenue à Bruxelles, et la Conférence sur le soutien à la Syrie, organisée à Londres en février 2016, la Réunion de haut niveau sur le partage au plan mondial des responsabilités par des voies d'admission des réfugiés syriens, qui s'est tenue en mars 2016, le forum de Wilton Park sur les nouvelles approches relatives aux déplacements forcés et prolongés et le Sommet humanitaire mondial, qui a eu lieu en mai 2016, ont tous souligné la nécessité d'une coopération et d'une volonté politique accrues pour faire face au déplacement et trouver des solutions durables pour les personnes déplacées. Cette démarche doit être profondément ancrée dans la gouvernance locale et l'action commune, et appuyée par des mécanismes de financement plus efficaces.

25. Pour mettre en place à la fois une protection et des solutions, la coopération internationale doit se concentrer sur trois éléments centraux :

- L'élaboration de stratégies globales de protection et de solutions dès le début d'une crise de déplacement, qui tiennent compte de l'ensemble des quatre dimensions mentionnées ci-dessus dans les régions de déplacement, d'installation et de retour.
- L'amélioration des liens et des synergies entre les activités humanitaires et celles de développement.
- La réaffirmation de l'engagement à tenter de mettre en œuvre les trois solutions durables, tout en soutenant des voies complémentaires de protection et de solutions.

Les États sont des acteurs centraux de cette approche et la réussite de ces efforts concertés dépendra de leur engagement résolu et indéfectible.

⁴ Lancée par BRAC et mise à l'essai par le Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres (CGAP) de la Banque mondiale et par la Fondation Ford, l'approche graduée permet aux réfugiés et aux familles locales de sortir peu à peu de l'extrême pauvreté et d'avoir accès à des moyens d'existence durables.

26. Le HCR est déterminé à étendre et à renforcer les partenariats dans le domaine des solutions. L'Alliance pour les solutions reste une plateforme efficace pour la mise en place d'une action commune lors de l'élaboration de stratégies globales de solutions. Le HCR a été nommé premier Président du Comité directeur de l'Alliance, travaillant aux côtés du Gouvernement du Danemark comme Vice-Président, et avec le PNUD, l'IRC, la Banque mondiale et le Gouvernement de la Turquie comme membres du comité. De nouveaux groupes nationaux ont été lancés en Ouganda et en République-Unie de Tanzanie, venant s'ajouter aux groupes existants de Somalie et de Zambie.

27. La collaboration avec la Banque mondiale a débouché sur une nouvelle analyse des solutions axée sur la dimension régionale, évaluant l'impact économique des réfugiés sur les économies d'accueil et rehaussant l'image du déplacement. Ces études peuvent aussi nourrir le dialogue sur la vulnérabilité. Des programmes communs comportant des liens directs entre les interventions humanitaires et les activités de développement sont en train d'être mis en œuvre et de nouveaux mécanismes financiers d'aide aux pays d'accueil sont à l'étude.

28. Le HCR a également renforcé son partenariat avec l'Organisation internationale du travail en mettant à jour le mémorandum d'accord de 1983 conclu entre les deux organisations et en acceptant de collaborer sur le droit au travail dans des opérations et des régions spécifiques. Par exemple, les discussions récentes se sont concentrées sur l'appui à l'intégration des réfugiés syriens dans le marché du travail de la région. Une collaboration est aussi en cours dans les domaines de l'entrepreneuriat, de la microfinance, des évaluations de marché et de l'analyse de la chaîne de valeur. Concernant la mobilité de la main-d'œuvre, les initiatives seront mises en œuvre d'une manière qui garantisse les besoins de protection internationale des réfugiés.

29. Reconnaissant qu'il est important de prendre en compte toutes les dimensions des solutions, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le HCR ont tenu en janvier 2016 une conférence commune sur l'intégration des personnes ayant besoin de la protection internationale. Une autre collaboration est en cours concernant l'accès au travail et les voies complémentaires dans les pays de l'OCDE, ainsi que l'élaboration d'orientations communes à l'intention des donateurs du développement, sous l'égide de la Direction de la coopération pour le développement.

30. Le HCR a également renforcé sa coopération avec le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) sur la prise en compte des questions de logement, de terres et de biens dans l'analyse des conflits et l'élaboration de programmes. Le HCR a signé un mémorandum d'accord avec le Centre du commerce international (ITC) afin d'accroître les possibilités pour les réfugiés en Jordanie de participer au marché. Le travail avec le Programme des Nations Unies pour le développement et d'autres acteurs de développement sur le groupe thématique de l'état de droit de l'Alliance pour les solutions débouche sur l'adoption d'orientations communes sur les approches de l'état de droit visant à soutenir les solutions.

V. Conclusion

31. Lors de la Réunion de haut niveau du 30 mars sur des voies d'admission des réfugiés syriens, un gouvernement a qualifié le renforcement de la coopération de « partage des occasions ». Malgré de lourds défis, la communauté internationale a l'occasion d'utiliser la situation actuelle pour renforcer non seulement le cadre de la protection internationale et des solutions, mais aussi la communication entre voisins. Les occasions offertes aux personnes déplacées représentent également une possibilité pour les sociétés de croître et de se développer.

32. Le HCR s'attache :

- à assumer un rôle de direction là où l'Organisation est la mieux placée pour apporter une valeur ajoutée ;
- à améliorer la qualité et la direction des programmes visant à parvenir à des solutions, à soutenir les autres acteurs lorsque ceux-ci sont mieux placés pour agir et à assurer la prise en compte des personnes relevant de sa compétence dans les processus décisionnels ;
- à travailler avec les autres acteurs afin d'identifier et de supprimer les obstacles à la mise en œuvre de solutions et à renforcer le fondement analytique des stratégies de solutions, en prenant en considération les capacités et les perspectives des personnes relevant de sa compétence ; et
- à diriger l'élaboration d'une stratégie pluriannuelle faisant intervenir plusieurs partenaires et à contribuer à ce travail, à plaider pour l'intégration des personnes relevant de sa compétence dans les plans et les services de développement nationaux, et dans les plans d'action visant à mettre en œuvre le Programme de développement durable à l'horizon 2030, ainsi que dans d'autres mécanismes qui permettent de promouvoir la jouissance de leurs droits par les populations relevant de sa compétence et les populations qui les accueillent.

33. La mise en place de solutions globales pour les personnes déplacées de force et les populations apatrides maintenant et dans le futur nécessite une coopération, un engagement et une approche pluriannuelle faisant intervenir plusieurs partenaires. Le HCR encourage les États et tous les acteurs concernés à lutter contre l'intolérance, le racisme et la xénophobie, et à favoriser l'empathie et la compréhension par des déclarations publiques, ainsi qu'une législation et une politique sociale appropriées, afin de permettre à toutes les personnes déplacées de force ou apatrides de participer activement à la vie civique, économique, sociale et culturelle de la communauté dans laquelle elles se trouvent. La collaboration est vitale pour repérer et supprimer les obstacles qui s'opposent à la mise en œuvre de solutions.