

DECLARATION DE BONNE PRATIQUE
CONCERNANT LE CIBLAGE DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT
SUR LA RECHERCHE DE SOLUTIONS DURABLES AU DEPLACEMENT FORCE¹

Introduction

1. Le HCR a été mandaté par l'Assemblée générale des Nations Unies pour aider les Etats à « rechercher des solutions permanentes au problème des réfugiés ». L'expérience des cinq dernières décennies a confirmé que l'apport de solutions durables en termes d'autosuffisance, de retour et de réintégration viables ou d'intégration sur place ne pouvait être assuré par le seul HCR mais nécessitait l'engagement et la contribution actifs des Etats et des partenaires.² Cet état de fait est reconnu dans l'*Agenda pour la protection*, qui demande au HCR d'encourager les partenaires bilatéraux et multilatéraux à offrir un appui concret aux initiatives visant à trouver des solutions durables, notamment à rendre le rapatriement librement consenti viable et à soutenir l'autosuffisance et l'intégration sur place. L'*Agenda* encourage aussi les Etats à envisager d'allouer des fonds consacrés au développement aux programmes bénéficiant simultanément aux réfugiés et à la population locale des pays hôtes, et invite ces derniers à inclure les zones accueillant des réfugiés dans leurs plans de développement nationaux pour atteindre l'objectif général consistant à partager le fardeau et les responsabilités de façon plus équitable et à créer des capacités pour accueillir et protéger les réfugiés.

2. Le HCR a élaboré le *Cadre de mise en place de solutions durables* pour fournir des modèles méthodologiques – *Aide au développement pour les réfugiés (DAR)*, *Rapatriement, réintégration, réhabilitation et reconstruction (4R)* et si possible *Le développement par l'intégration sur place (DLI)*, notamment pour les réfugiés qui restent dans le pays d'asile – qui permettent de cibler plus efficacement l'aide au développement afin que celle-ci soutienne l'apport de solutions aux problèmes des réfugiés. Le ciblage de l'aide au développement sur la recherche de solutions aux problèmes des réfugiés est une composante importante de l'initiative Convention Plus, qui vise à promouvoir des partenariats et une solidarité internationale plus efficaces avec les pays et les communautés qui accueillent des réfugiés, et avec les pays et les communautés qui se trouvent confrontés au problème de réintégrer durablement les réfugiés de retour. Un ciblage plus efficace et plus stratégique de l'aide au développement produira des avantages concrets pour les Etats et les communautés hôtes, et pour la communauté internationale dans son ensemble. On citera, entre autres avantages, le fait de corriger l'impact économique et social qu'entraîne l'accueil de réfugiés dans les pays en développement, de réduire les tensions entre les communautés d'accueil et les réfugiés, de diminuer les pressions conduisant à des mouvements secondaires, de rendre les solutions durables viables, de réduire le risque de conflits récurrents et plus généralement de contribuer à la paix et à la sécurité. Un meilleur ciblage de l'aide fournirait aussi aux réfugiés et aux rapatriés une sécurité humaine et l'espoir qu'une solution soit apportée à leur situation.

¹ Le présent document a été révisé en fonction des discussions qui se sont tenues lors de la Réunion d'ouverture sur le ciblage de l'aide au développement sur la recherche de solutions durables au déplacement forcé qui s'est déroulée le 28 avril 2005 à Genève.

² La réinstallation n'est pas envisagée dans ce document. Sa pertinence en matière d'apport de solutions aux problèmes des réfugiés, notamment lorsqu'elle est utilisée de manière stratégique, a été soulignée dans le Cadre d'accords multilatéraux sur la réinstallation de Convention Plus, adopté en juin 2004.

Déclaration de bonne pratique

3. La présente Déclaration de bonne pratique entend *mettre en relief les politiques et les pratiques nécessaires pour parvenir à des solutions durables aux problèmes des réfugiés par un ciblage plus efficace de l'aide au développement*. Les bonnes pratiques dans ce domaine sont celles qui:

- développent les capacités locales et nationales;
- renforcent les partenariats et encouragent le partage du fardeau et la solidarité internationale dans la pratique;
- veillent à ce que les réfugiés et les rapatriés soient inclus dans les plans et les programmes nationaux et internationaux de transition post-conflit et de développement;
- encouragent l'adoption d'approches globales pour répondre aux besoins de développement des réfugiés et des rapatriés et de leur communauté d'accueil;
- s'appuient sur la capacité productive des réfugiés et des rapatriés; et
- reconnaissent que la protection des réfugiés est une responsabilité internationale.

4. Le ciblage de l'aide au développement sur l'apport de solutions aux problèmes des réfugiés est pleinement conforme aux objectifs et aux principes de la coopération en matière de développement dans la mesure où :

- il est axé sur la réduction de la pauvreté, le développement humain³ et la satisfaction des besoins des groupes les plus vulnérables de la société;
- il respecte l'agenda du développement issu de la Déclaration du Millénaire des Nations Unies et des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) définis au plan international;
- il intègre une perspective liée au genre dans tous les programmes;
- il respecte le principe en vertu duquel les gouvernements nationaux sont les premiers responsables des processus de développement de leur pays et le principe selon lequel la coopération pour le développement repose donc sur la prise en charge et la direction nationales, ainsi que sur le partenariat;
- il permet aux êtres humains de réaliser leur potentiel; et
- il reconnaît que les modalités existantes de coopération en matière de développement (plans de développement nationaux, stratégies de réduction de la pauvreté, Evaluations communes des pays, Cadres d'aide au développement des Nations Unies et Evaluations conjointes des besoins post-conflits par les Nations Unies/la Banque mondiale) constituent un cadre viable pour la programmation d'activités opérationnelles au niveau des pays.

5. Les sections qui suivent se proposent de résumer les bonnes pratiques dans les domaines clés consistant à combler les lacunes en matière de financement et de politique; à rendre l'aide au développement plus efficace; et à plaider pour la promotion de solutions durables.

³ Le « développement humain » est un concept de développement complexe fondé sur la priorité du bien-être humain et visant à assurer et à étendre les choix humains qui conduisent à l'égalité des possibilités pour toutes les personnes de la société et à l'autonomisation des personnes afin qu'elles participent au processus de développement et en bénéficient. (voir www.undp.org)

Comblent les lacunes en matière de financement et de politique

Ces dernières années ont vu les Etats qui fournissent une aide au développement manifester un intérêt croissant pour la décompartmentation de l'assistance humanitaire et de l'aide au développement, et l'incorporation des besoins des réfugiés dans les politiques d'aide au développement (voir Annexe II). De plus, un certain nombre de bénéficiaires de l'aide au développement ont pris des mesures pour intégrer les besoins et les ressources des réfugiés et des rapatriés dans les plans post-conflits et de développement nationaux et les stratégies de réduction de la pauvreté (voir Annexe I).

Bonne pratique:

- Les Etats donateurs et les pays en développement – y compris les gouvernements aux niveaux local et national – prennent en compte les besoins des populations déplacées et leurs implications sur les politiques de coopération en matière de développement, les cadres de transition post-conflit, les plans de développement nationaux et les stratégies de réduction de la pauvreté.
- Les Etats donateurs et les pays en développement intègrent l'assistance humanitaire et l'aide au développement, permettant aux personnes déplacées et aux communautés locales dans les pays d'asile et de retour de bénéficier de la coopération pour le développement, afin que celles-ci puissent utiliser leurs capacités productives et contribuer ainsi à maximaliser l'impact de l'aide au développement sur la réduction de la pauvreté.
- Le HCR travaille étroitement avec les partenaires du développement pour assurer une planification intégrée dès le début d'une opération.

Rendre l'aide au développement plus efficace

Des efforts grandissants ont été déployés ces dernières années pour améliorer l'efficacité de l'aide au développement. Ces efforts consistent notamment à délier l'aide fournie aux pays les moins avancés (PMA); à faire reposer l'aide sur des critères de développement; à donner la priorité au partenariat et à la prise en charge locale; à privilégier les « pays performants » qui mènent des politiques en faveur des populations pauvres; et à coordonner et améliorer la cohérence des politiques des donateurs. En outre, les nouvelles tendances de l'aide au développement comprennent des approches à l'échelle de secteurs et un appui budgétaire. Les Etats se sont aussi fermement engagés à accroître l'aide au développement, en s'appuyant sur le Consensus de Monterrey de 2002, et ont reconfirmé leur engagement dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide en 2005. Le fait d'investir dans le développement humain des réfugiés et des rapatriés pour stimuler leur capacité productive peut accroître encore l'impact d'investissements supplémentaires dans le développement.

Bonne pratique:

- Les pays donateurs consacrent une partie de l'aide au développement à des initiatives menées par les Etats qui accueillent des réfugiés et par les pays d'origine visant à inclure les réfugiés et les rapatriés dans les plans de développement nationaux et les stratégies de réduction de la pauvreté. Les bénéficiaires de cette aide sont les réfugiés, les communautés et les Etats qui les accueillent, ainsi que les rapatriés et les communautés et les Etats dans lesquels ces derniers rentrent.
- Les pays donateurs réfléchissent à la nécessité de mettre en place de nouveaux mécanismes de financement visant à générer des fonds pour le rapatriement et la réintégration viable, dont une facilité globale pour le rapatriement et les solutions durables (voir Annexe II).

- Les Etats qui accueillent des réfugiés incorporent les solutions durables pour les réfugiés en termes de possibilités d'autosuffisance (DAR) et si possible d'intégration sur place (DLI), ainsi que les besoins des communautés d'accueil dans les plans de transition et de développement nationaux et les stratégies de réduction de la pauvreté.
- Les pays d'origine incorporent les populations rapatriées et les zones qui accueillent des rapatriés dans les plans de développement nationaux et les stratégies de réduction de la pauvreté (4R).
- Le HCR et ses partenaires renforcent les capacités productives des réfugiés et favorisent leur autosuffisance à travers les approches exposées dans le Cadre de mise en place de solutions durables et en mobilisant l'aide au développement comme outil permettant de préparer les réfugiés à des solutions durables et de les détourner de la composante soins et entretien si cela n'a pas encore été fait.

Plaider pour que l'accent soit davantage mis sur les réfugiés, les rapatriés et les communautés d'accueil

La promotion de solutions durables pour les réfugiés et leur incorporation dans les politiques et les stratégies de transition et de développement ont déjà produit des résultats en termes de nouvelles initiatives dans les pays donateurs comme dans ceux en développement (voir Annexes I et II). Cet élan doit être maintenu.

Bonne pratique:

- Les pays donateurs plaident pour l'inclusion des populations réfugiées et rapatriées dans les politiques et les pratiques du Comité d'aide au développement de l'OCDE et ses réseaux concernés; dans les instances dirigeantes de la Banque mondiale, des banques de développement régionales et des institutions des Nations Unies; et dans les ONG et les partenaires bilatéraux du développement.
- Les pays en développement mettent en commun les informations, les meilleures pratiques et les expériences faites concernant l'inclusion des réfugiés dans les plans de développement nationaux et les stratégies de réduction de la pauvreté avec d'autres Etats intéressés et avec les forums concernés (comme l'Union africaine, y compris le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), la CEDEAO, la SADEC, l'IGAD, la SADC, la Banque africaine de développement et la Banque asiatique de développement).
- Le HCR continue de jouer le rôle de catalyseur dans la mobilisation des gouvernements, des équipes de pays des Nations Unies, des donateurs et des ONG afin que ceux-ci incorporent les réfugiés et/ou les rapatriés dans les plans de développement nationaux des CCA/UNDAF et les stratégies de réduction de la pauvreté.

**Convention Plus
Bonne pratique**

Initiatives prises par des pays bénéficiaires de l'aide pour incorporer les problèmes liés au déplacement dans les stratégies nationales de développement et de réduction de la pauvreté⁴

1. Afghanistan
2. Arménie
3. Azerbaïdjan
4. Bosnie-Herzégovine
5. Equateur
6. Serbie et Monténégro
7. Sierra Leone
8. Ouganda
9. Zambie

⁴ Cette liste ne prétend pas être exhaustive mais entend fournir un échantillon suffisamment diversifié de pratiques des États.

1. Bonne pratique en Afghanistan

Après trente années de conflit et donc de marginalisation par rapport aux processus de développement économique et social, l'Afghanistan connaît de multiples problèmes de développement. A la suite de la chute des *Taliban* en décembre 2001, l'Administration afghane intérimaire a préparé un cadre de développement national (NDF) et présenté un budget de développement national (NDB), instruments politiques clés du processus de reconstruction.

Les autorités afghanes ont correctement anticipé un problème majeur de rapatriement et de réintégration. En conséquence, le premier avant-projet du cadre de développement national comportait un chapitre sur les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur (PDI). Il soulignait à quel point il était important de fournir une assistance logistique et une aide à la réintégration immédiate, de stabiliser la situation des PDI, et d'améliorer les capacités opérationnelles du Ministère des réfugiés et du rapatriement.

A la suite du retour de 2 millions d'Afghans depuis les Républiques islamiques d'Iran et du Pakistan en 2002, l'ampleur du problème de la réintégration est devenue plus manifeste. Depuis, le gouvernement afghan a donc pris plusieurs initiatives et adopté des politiques visant à inclure les populations déplacées dans les plans de développement nationaux.

- Le Ministère des réfugiés et du rapatriement en partenariat avec le Ministère de la reconstruction et du développement ruraux, le Ministère du logement et du développement urbain et les acteurs internationaux ont élaboré la stratégie de réintégration nationale en octobre 2002. Cette stratégie plaide pour une approche intégrée et pour la mise en place, au sein des programmes nationaux, d'actions et d'interventions de promotion sociale en faveur des rapatriés, des PDI et des communautés locales dans les zones à forte concentration de retours comme le programme national de solidarité, le programme national d'emploi d'urgence et le programme national de développement local.
- Le gouvernement afghan se prépare à élaborer le DSRP-I. Ce document s'appuiera sur le cadre de développement national et sur « Assurer l'avenir de l'Afghanistan », document stratégique exposant les besoins d'investissement futurs de l'Afghanistan préparé pour la conférence de Berlin sur la reconstruction de l'Afghanistan qui s'est tenue l'an dernier. Le déplacement comme dimension de la pauvreté et de la vulnérabilité devrait recevoir la priorité qui lui revient.
- Le Ministère des réfugiés et du rapatriement préside le Groupe consultatif sur les réfugiés et les PDI, mécanisme conjoint pour l'élaboration des politiques et la coordination, ainsi que les consultations des donateurs sur les questions ayant trait aux solutions durables pour les réfugiés et les PDI. Le Groupe consultatif est également l'outil qui permet d'inclure les projets relatifs aux réfugiés et aux PDI dans le cadre de développement national. D'autres ministères tels que le Ministère de la reconstruction et du développement ruraux et le Ministère du logement et du développement urbain participent à ce groupe.

L'équipe de pays des Nations Unies vient de terminer ses travaux sur un avant-projet de Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) pour la période de 2006-08. Conformément aux priorités gouvernementales, l'UNDAF pour l'Afghanistan a prévu des dispositifs pour la réintégration des anciens combattants, des rapatriés et des PDI à travers des interventions soutenant les moyens de subsistance durables.

2. Bonne pratique en Arménie

Le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) pour l'Arménie, adopté par le gouvernement arménien en août 2003, est un exemple de DSRP qui prend en compte les vulnérabilités et les besoins des réfugiés. Dans le profil de pauvreté du DSRP, les réfugiés figurent parmi les couches les moins protégées et

les plus pauvres de la population arménienne⁵ et « les réfugiés et les groupes post-conflit » sont considérés comme l'une des quatre principales catégories de pauvreté. Une étude⁶ des groupes vulnérables au sein de la population a montré que les réfugiés connaissaient des conditions de vie nettement pires que les arméniens.

En conséquence, le DSRP inclut de manière prioritaire les réfugiés dans les politiques proposées. Le chapitre 4, qui porte sur les priorités politiques de réduction des inégalités et de la pauvreté, attire plus particulièrement l'attention sur les besoins des réfugiés en matière de génération de revenus et d'amélioration des conditions de résidence.⁷ L'annexe 9 énumère les orientations majeures des politiques de mise en œuvre du DSRP pour 2003-2006 et mentionne de manière spécifique les réfugiés dans plusieurs des politiques et de leurs objectifs, à savoir améliorer l'accessibilité et le ciblage des services pour les réfugiés, améliorer le système de sécurité sociale pour les réfugiés et créer des opportunités pour lesquelles les réfugiés soient sur un pied d'égalité avec les résidents.⁸

Les secteurs prioritaires tels que les services sociaux, le logement et les moyens de subsistance ciblent les réfugiés. La stratégie fait spécifiquement référence aux réfugiés concernant l'emploi à titre indépendant et la petite entreprise, ainsi que les programmes de formation de chômeurs dans les spécialités très demandées sur le marché du travail. En outre, des services sociaux de grande qualité en faveur des plus démunis, dont les réfugiés, sont une priorité importante, tout comme l'amélioration des conditions d'hébergement des personnes qui vivent dans des résidences et des abris temporaires, essentiellement les réfugiés, y compris leur participation au système d'attribution du droit de résidence.⁹

L'équipe de pays des Nations Unies a achevé en 2004 le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) pour l'Arménie couvrant la période 2005-2009. L'UNDAF veille à ce que les réfugiés soient traités dans un contexte de développement beaucoup plus large et à ce que la responsabilité de leur intégration soit progressivement intégrée aux politiques du gouvernement ainsi qu'à celles des agences de développement des Nations Unies. L'UNDAF inclut les besoins et les droits des réfugiés, reconnaît les réfugiés comme groupe cible prioritaire pour les activités de développement, et veille à ce que ces derniers soient traités comme des membres de la société à part entière et non pas comme un groupe séparé. L'équipe de pays des Nations Unies a structuré l'UNDAF de manière à ce qu'il complète et appuie les secteurs identifiés dans le DSRP.

Le gouvernement a instauré un mécanisme efficace et simplifié pour naturaliser les réfugiés originaires d'Azerbaïdjan. Jusqu'à présent, la procédure simplifiée a été mise en œuvre en s'appuyant sur la loi sur la citoyenneté de 1995 et a été renforcée par la volonté politique du gouvernement de faciliter la naturalisation. La naturalisation signifiera en définitive l'inclusion automatique des réfugiés dans les programmes de développement nationaux

3. Bonne pratique en Azerbaïdjan

Le conflit du Nagorni-Karabakh n'ayant toujours pas trouvé de règlement politique, le gouvernement d'Azerbaïdjan et la communauté internationale (tant humanitaire que du développement) ont intensifié leurs actions visant à améliorer les conditions de vie des communautés déplacées, notamment par des initiatives d'intégration sur place. Depuis 2001, le gouvernement répond plus activement aux besoins de la population déplacée à l'intérieur que dans les années 90. L'adoption, en 2001 et 2002, de plusieurs décrets présidentiels portant sur la situation des PDI, alliée à l'allocation de produits importants du Fonds pétrolier national

⁵ Poverty Reduction Strategy Paper, Republic of Armenia, 2003, p. 16

⁶ "Poverty in Vulnerable Groups of the Population in Armenia", UN Coordinator Fund, UNHCR, UNDP, Yerevan, 1999.

⁷ Poverty Reduction Strategy Paper, Republic of Armenia, 2003, p. 36

⁸ *ibid*, p. 134 - 135

⁹ *ibid*, p. 36, 63, 69 et 76

(SOFAR)¹⁰, a conduit à une amélioration de la situation socioéconomique des PDI. En 2004, le président Ilham Aliyev s'est engagé à réinstaller les PDI qui se trouvent toujours dans des « camps de toile » dans de nouveaux campements construits par le gouvernement. Enfin, en juillet 2004, le président a promulgué un décret qui lance un programme plus vaste de poursuite de l'amélioration des conditions de vie des PDI.

En février 2003, le gouvernement a officiellement approuvé un Programme national de réduction de la pauvreté et de développement économique (SPPRED: State Programme for Poverty Reduction and Economic Development) couvrant une période de trois ans (2003-2005). Cette stratégie de réduction de la pauvreté (ou DSRP) a été préparée en 2002 avec l'appui des institutions financières internationales, à savoir la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI). L'Equipe de pays des Nations Unies (UNCT) et les donateurs, en particulier USAID et l'UE, soutiennent également la mise en œuvre du SPPRED et ont aligné leurs programmes sur la stratégie de réduction de la pauvreté du gouvernement. Quinze Groupes de travail sectoriels ont été créés par le gouvernement pour que le SPPRED puisse discuter de la formulation de la politique et de l'évolution des priorités. Ces Groupes de travail se composent de représentants tant du gouvernement que de la société civile et fonctionnent toujours. L'un d'eux porte sur les PDI et compte sur la participation active du HCR. Depuis 2004, la politique de l'Organisation à l'égard des PDI en Azerbaïdjan a consisté à intégrer ses programmes aux stratégies du SPPRED. L'Agence pour les réfugiés est également un membre important du Fonds social pour le développement des PDI (SFDI: Social Fund for the Development of IDPs), mécanisme instauré pour canaliser les fonds de la Banque mondiale vers les projets en faveur des PDI. Enfin, le HCR participe aussi aux actions de l'UNCT visant à atténuer le sort des PDI dans le cadre de la réduction de la pauvreté.

L'amélioration des conditions de vie et des perspectives de la population des réfugiés et des PDI est l'un des six objectifs stratégiques du SPPRED. Plus précisément, le SPPRED définit plusieurs orientations en matière d'assistance, dont la réhabilitation des zones non-occupées près de la ligne de cessez-le-feu, de meilleures conditions de logement pour 5 000 familles, l'amélioration de l'infrastructure dans les camps de PDI, la résolution des problèmes de chômage chez les PDI, l'éducation et la santé, et l'élaboration d'un nouveau plan de rapatriement. En s'appuyant sur le SPPRED, le gouvernement établira bientôt un nouveau Programme de réduction de la pauvreté et de développement économique de 10 ans pour la période 2006-2015. Les mêmes groupes de travail mis en place pour le SPPRED seront utilisés pour préparer ce programme.

L'UNCT a préparé en 2003 une Evaluation commune du pays (CCA) pour l'Azerbaïdjan, suivie par un Cadre d'aide au développement des Nations Unies (UNDAF) la même année. L'UNCT a décidé d'utiliser le SPPRED comme point de départ pour le CCA et a choisi trois thèmes généraux comme base de son analyse. Le déplacement humain a été l'un des trois thèmes sélectionnés. Le CCA de 2003 a conclu que les foyers de réfugiés/PDI, avec les retraités et les familles de trois enfants ou plus étaient les plus exposés à la pauvreté. Si l'UNDAF n'inclut pas le déplacement humain comme domaine spécifique de travail collectif des Nations Unies en Azerbaïdjan, il déclare que la tâche pour le gouvernement comme pour les Nations Unies consiste à cibler les groupes vulnérables parmi les personnes déplacées et la population dans son ensemble.

Outre les agences humanitaires comme le HCR et le PAM, des institutions financières internationales telles que la Banque asiatique de développement (BASD) et la Banque mondiale financent aussi des projets spécifiques pour les PDI. Le programme-pays à court terme (2005-06) comporte quatre axes principaux, l'un étant l'aide aux PDI (à savoir améliorer leur accès aux services publics essentiels et leur autosuffisance). La Banque mondiale a récemment approuvé un projet de « répllication »¹¹ en faveur des PDI, dans le domaine des microprojets d'infrastructure et des microcrédits.

¹⁰ En vertu d'un décret présidentiel (août 2001), la compagnie pétrolière nationale est tenue de transférer 190 000 dollars E.-U. par mois au Comité national pour les réfugiés et les PDI.

¹¹ Le Projet d'appui au développement économique des PDI (IDPEDS Economic Development Support Project) reproduira et poursuivra les activités développées dans le cadre de la composante SFDI du projet pilote de reconstruction de l'Azerbaïdjan prenant fin en juin 2005.

4. Bonne pratique en Bosnie-Herzégovine

La stratégie de développement à mi-parcours de la Bosnie-Herzégovine (DSRP) 2004-2007 fournit un exemple de DSRP qui inclut les rapatriés et leurs besoins. Le profil de pauvreté de la stratégie décrit les réfugiés de retour comme des personnes particulièrement exposées à la pauvreté et les présente comme les plus vulnérables des pauvres. Le risque de pauvreté est le plus marqué pour les enfants, notamment ceux de moins de cinq ans, les personnes déplacées et les rapatriés, les sans-emploi et les personnes qui ont un faible niveau d'éducation.¹² D'après le DSRP, les rapatriés ont une économie fragile car ils ne peuvent souvent pas réintégrer leur ancien emploi et sont fréquemment en butte à des manifestations de discrimination et à des tensions ethniques. En outre, ils n'ont pas accès aux services sociaux élémentaires fournis aux autres groupes.

Le DSRP met l'accent sur la sécurité et les droits fondamentaux des rapatriés. La stratégie cite les rapatriés comme un groupe qui nécessite une protection élevée et un suivi de ses droits fondamentaux dans les domaines du développement économique et social.¹³ De nombreux rapatriés font l'objet de mesures de discrimination envers les minorités à leur retour, p. ex. sous forme de menaces à la sécurité de leur personne, d'obstruction à la récupération des biens/de la résidence qu'ils possédaient avant la guerre, de discrimination dans le travail et d'accès inégal au marché public du travail. La stratégie met en évidence le lien qui existe entre les violations des droits de l'homme et la pauvreté, soulignant que ce lien est particulièrement fort pour les rapatriés.¹⁴

Le DSRP énumère les réformes et les mesures qui doivent être mises en œuvre pour atteindre l'objectif national de réduction de la pauvreté. L'une d'elle consiste à assurer une sauvegarde des droits de l'homme qui soit garantie par le cadre juridique existant et les traités internationaux qui ont été signés, mesure qui conduira à une meilleure intégration des rapatriés et des populations roms dans la communauté et réduira les niveaux de pauvreté parmi ces catégories.

La stratégie expose un certain nombre de priorités pour que le retour des réfugiés soit viable:¹⁵

- 1) compléter le cadre législatif et veiller à ce qu'il soit pleinement appliqué
- 2) renforcer la coordination entre les institutions qui mettent en œuvre le retour des réfugiés
- 3) améliorer les capacités institutionnelles
- 4) planifier les retours en mettant l'accent sur la viabilité à long terme
- 5) poursuivre la mise en œuvre des lois sur la propriété et la reconstruction des logements.

Au niveau national, les aspects relatifs au déplacement sont inclus dans les cadres législatif et institutionnel, p. ex. dans la Constitution de la Bosnie-Herzégovine et la Loi sur les réfugiés de Bosnie-Herzégovine et les personnes déplacées en Bosnie-Herzégovine. Le cadre législatif et institutionnel inclut également les rapatriés et leurs besoins.¹⁶ En outre, les rapatriés sont spécifiquement visés dans les secteurs importants tels que le logement, la sécurité sociale, l'éducation et la santé.

Les questions liées au déplacement et au retour en Bosnie-Herzégovine figurent dûment dans les documents d'évaluation commune de la situation du pays (CCA)/du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF). Ces documents mettent l'accent sur le fait que les rapatriés et les PDI sont actuellement représentés de manière disproportionnée parmi les personnes qui vivent au-dessous ou très près du seuil de pauvreté en Bosnie-Herzégovine. Par ailleurs, le CCA/UNDAF insiste sur la nécessité de continuer à prendre en compte les problèmes spécifiques que rencontrent les rapatriés pour avoir accès à

¹² Mid-term Development Strategy for Bosnia and Herzegovina, (PRSP) 2004-2007, March 2004, p. 12

¹³ *ibid.*, p. 26

¹⁴ *ibid.*, p. 27

¹⁵ *ibid.*, p. 158

¹⁶ *ibid.*, p. 155

certains droits liés à leur pleine réintégration économique et sociale. Même lorsque les rapatriés ne sont pas spécifiquement mentionnés, nombre des réformes ou activités envisagées dans le secteur social en direction des plus vulnérables bénéficieront aussi à la population rapatriée. Le besoin de solutions durables pour les PDI restants est également mis en relief. Le CCA/UNDAF mentionne aussi les obligations de la Bosnie-Herzégovine en matière d'asile et de réfugiés au titre de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés.

Le prêt de 8 millions d'euros accordé en novembre 2004 par la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB) en appui au projet « Retour viable pour les résidents des centres collectifs et d'autres formes de logement » est une reconnaissance claire du fait que la Bosnie-Herzégovine a assumé le rôle majeur et a pris en charge la coordination du processus de retour dans le pays. Le gouvernement débloquent 4 millions d'euros supplémentaires en faveur de ce projet. Le prêt de la CEB constitue l'élément pivot de la stratégie d'aide au retour et à la reconstruction du Conseil des ministres et du Ministère des droits de l'homme et des réfugiés.

5. Bonne pratique en Equateur

La crise humanitaire en Colombie, qui a fait de 2 à 3 millions de PDI, affecte de plus en plus les pays voisins. Le débordement du conflit colombien a déclenché un déplacement forcé, essentiellement au-delà des frontières dans des régions marginalisées. En Equateur, le nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile colombiens a fortement augmenté, plus de 30 000 Colombiens ayant demandé l'asile ces quatre dernières années. Toutefois, ce n'est là que la « pointe de l'iceberg », car la population colombienne totale en Equateur est estimée à quelque 250 000 personnes.

Bien que la faiblesse de la croissance et l'instabilité économique aient entravé la capacité de l'Equateur à réduire la pauvreté, il existe une volonté du pays de partager des ressources rares avec la population colombienne. Les autorités équatoriennes ont indiqué à maintes reprises qu'elles n'avaient aucun intérêt à maintenir les réfugiés dépendants de l'aide humanitaire, ni à créer des « camps de réfugiés ». Au contraire, elles mènent une politique qui permet l'intégration sur place et l'égalité d'accès aux services élémentaires.

Bien qu'elle entre par la frontière nord, la population colombienne qui se trouve en Equateur est extrêmement mobile et finit souvent dans les zones urbaines. Dans les bidonvilles de Quito et d'autres villes, elle fait partie du secteur important de l'économie informelle. Les études montrent qu'il y a grand besoin d'aider les personnes concernées à participer à des projets productifs et à générer des revenus par des dispositifs d'emploi et de microcrédit afin de renforcer leur autosuffisance.

La politique de l'Equateur en matière de protection des réfugiés s'est concentrée ces dernières années sur la détermination du statut individuel, le renforcement de son cadre juridique et l'élaboration de ses procédures d'éligibilité. Plus récemment, les autorités ont reconnu l'importance du ciblage de l'aide au développement sur l'obtention de solutions durables pour les réfugiés et les communautés d'accueil. Au lieu de créer des systèmes d'appui parallèles pour les réfugiés, les autorités ont manifesté leur volonté d'intégrer les réfugiés dans les plans de développement locaux et nationaux. L'Equateur a aussi reconnu la nécessité de soutenir les initiatives de développement locales en faveur des zones pauvres qui accueillent des réfugiés et a fait appel à la communauté internationale pour que le partage du fardeau s'applique à l'afflux continu de Colombiens.

En 2004, l'Equipe de pays des Nations Unies a procédé à une évaluation de la région de la frontière nord en Equateur afin de pouvoir mieux répondre aux besoins humanitaires et de développement. Depuis cette évaluation, des visites conjointes sur le terrain ont eu lieu dans les zones qui accueillent des réfugiés et le résultat de l'étude a permis aux agences des Nations Unies de proposer des interventions concrètes. Il a été demandé à ces agences d'inclure les réfugiés dans leurs documents de planification et leurs plans de développement. Le gouvernement équatorien a accueilli favorablement l'Evaluation des Nations Unies et ses recommandations.

En coordination avec le Département des réfugiés du Ministère des affaires étrangères, le HCR a soutenu les zones qui accueillent des réfugiés par des projets fondés sur la communauté à titre de première étape vers un DAR. Ces petits projets sont à présent en train d'être intégrés dans les initiatives de développement à long terme des agences de développement. La nouvelle approche DAR reposera sur des partenariats étendus entre les autorités et les agences de développement.

L'initiative DAR en Equateur a pour but de répondre aux problèmes des zones vulnérables qui accueillent des réfugiés et de construire une cohésion sociale. Les Ministères de la santé et de l'éducation se sont déjà engagés à étendre leurs services aux réfugiés colombiens. Et d'autres instances décentralisées se sont montrées intéressées par une coopération plus approfondie avec les Nations Unies afin d'intégrer l'assistance humanitaire à l'aide au développement à long terme.

6. Bonne pratique en Serbie et au Monténégro

Le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) pour la Serbie et le Monténégro incorpore globalement les réfugiés, leurs potentiels et leurs besoins. Tandis qu'il contient des stratégies séparées pour la Serbie et le Monténégro, le profil de pauvreté tant de la Serbie que du Monténégro reflète la vulnérabilité des réfugiés et compte ces derniers parmi les catégories les plus pauvres de la société.

Les politiques et les stratégies permettant de venir à bout de la pauvreté chez les réfugiés en Serbie représentent un élément central de la partie du DSRP relative à la **Serbie**.¹⁷ La mise en œuvre efficace des programmes tant existants que nouveaux directement axés sur les réfugiés, entre autres groupes, fait partie d'un processus à long terme visant à donner aux groupes vulnérables les moyens de sortir de la pauvreté.¹⁸ Le DSRP incorpore de manière globale les questions relatives aux réfugiés dans les priorités sectorielles comme une éducation de qualité, des services de santé adéquats, le logement et les droits fonciers, les moyens de subsistance et l'accès au marché du travail, ainsi que les droits de l'homme.

La stratégie déclare explicitement que le gouvernement de Serbie est tenu d'aider les réfugiés en vertu de la Convention de 1951 sur les réfugiés et du Protocole de 1967. Elle souligne également que si les programmes d'assistance se contentent de traiter ces personnes [les réfugiés] comme des bénéficiaires passifs, le fardeau de la responsabilité de l'Etat ne fera que s'alourdir au fil du temps et le problème ne sera pas résolu sur le plan qualitatif.¹⁹ Les réfugiés sont perçus comme des acteurs sociaux qui cherchent à améliorer leur condition économique et à ne plus dépendre de l'assistance. Les stratégies visant à traiter les problèmes des réfugiés doivent donc envisager les moyens d'encourager l'indépendance économique et l'intégration sociale.²⁰

Le gouvernement de Serbie a instauré une stratégie nationale pour la résolution des problèmes des réfugiés et des PDI.²¹ Cette stratégie cherche à restaurer les ressources des réfugiés et à contribuer à la réduction de la pauvreté au sein de ce groupe. Elle considère tant le rapatriement que l'intégration sur place comme des moyens viables de parvenir au redressement économique pour la majorité des réfugiés.²² Les programmes proposés dans le DSRP s'appuient sur les politiques définies dans la stratégie nationale. Le DSRP souligne l'importance d'une coordination étroite afin d'assurer qu'une fois les programmes prévus dans le DSRP achevés, ceux-ci peuvent alléger les programmes concernés envisagés au titre de la stratégie nationale et vice versa.²³

¹⁷ Poverty Reduction Strategy Paper, Serbia and Montenegro, May 2004, p. V

¹⁸ *ibid*, p. 4

¹⁹ *ibid*, p. 322

²⁰ *ibid*, p. 322

²¹ *ibid*, p. 320

²² *ibid*, p. 322.

²³ *ibid*, p. 327

L'une des caractéristiques centrales du DSRP réside dans la possibilité pour les réfugiés d'acquérir la citoyenneté serbe. Les réfugiés n'ont pas droit aux transferts sociaux élémentaires et le gouvernement prévoit de traiter le problème au moyen d'une politique globale, incluant l'octroi de la citoyenneté. On estime que 108 000 réfugiés ont demandé la citoyenneté ou sont en train de l'obtenir.

Le gouvernement serbe met en œuvre avec ses partenaires une politique de développement par l'intégration sur place (DLI) fondée sur la stratégie nationale, à savoir l'attribution d'un logement durable, la fermeture des centres collectifs et la mise en place de programmes d'emploi pour les réfugiés qui ont demandé la citoyenneté et souhaitent s'intégrer sur place. Le programme DLI prend effet après l'octroi de l'asile et fournit aux réfugiés l'aide qui leur permet de mener une vie indépendante.

Dans le cadre du DSRP relatif au **Monténégro**, les réfugiés et leurs besoins sont globalement inclus dans un certain nombre de secteurs prioritaires, comme pour les réfugiés accueillis en Serbie. Le DSRP définit l'intégration sociale et la réduction de la pauvreté des réfugiés comme une priorité.²⁴ Il souligne la nécessité pour les autorités et les autres acteurs responsables du développement socioéconomique de s'occuper des réfugiés et des PDI,²⁵ et annonce l'élaboration d'une stratégie nationale qui offrira des solutions à long terme aux réfugiés et aux PDI du Monténégro. Cette stratégie inclura la protection des droits fondamentaux ainsi qu'un droit au retour dans les pays d'origine.²⁶

Au sein du processus CCA/UNDAF, des programmes DLI en Serbie et DAR (Aide au développement pour les réfugiés)²⁷ figurent dans le Programme d'intégration socioéconomique des réfugiés (SIRP). Le SIRP sera complété par des programmes de constitution de capacités des structures municipales et d'intégration économique des réfugiés.

7. Bonne pratique en Sierra Leone

A mesure que la planification du développement progresse en Sierra Leone, les questions du déplacement, du désarmement et de la démobilisation sont vues comme des problèmes des phases antérieures d'après-conflit et de transition – problèmes qui ont dû être traités pour que le développement puisse aller de l'avant. Le pays considère à présent que ces problèmes sont derrière lui et planifie le développement humain de la population dans son ensemble. Les questions de déplacement ont occupé une place importante dans la stratégie de redressement nationale (mai 2002) et ses équivalents au niveau des districts de 2002 à 2003, et dans le DSRP-I (2001-5). Le DSRP qui a finalement été préparé durant le dernier trimestre 2004 et publié en décembre est tourné vers l'avenir et n'insiste pas particulièrement sur les questions de déplacement et de réintégration des années antérieures.

Cette tendance doit reconnaître que le pays compte encore plus de 60 000 réfugiés, libériens pour la plupart, dans des camps et en zone urbaine, et que les 280 000 rapatriés sierra-léoniens ont toujours besoin d'un appui dans leur processus de réintégration. Le rapatriement librement consenti des Libériens a débuté le 1^{er} octobre 2004. D'ici la fin 2005, lorsque le HCR mettra fin à son financement du programme d'appui à la réintégration en faveur des rapatriés sierra-léoniens, presque toutes les références aux « rapatriés » et à la « réintégration » auront disparu du discours axé sur le développement en vigueur dans le pays – même dans les quatre principaux districts de retour.

²⁴ *ibid*, p. 487

²⁵ *ibid*, p. 519

²⁶ *ibid*, p. 483 et 523

²⁷ Cadre de mise en place de solutions durables pour les réfugiés et les personnes relevant de la compétence du HCR, HCR, mai 2003, pp 7-15

Dans l'intervalle, la gestion tant du programme en faveur des réfugiés libériens et que de l'appui à la réintégration des rapatriés sierra-léoniens continue de bénéficier des initiatives novatrices imaginées les années antérieures pour établir un lien entre les graves problèmes de déplacement que connaissait le pays et les efforts de reconstruction post-conflit et de transition vers le développement.

L'opération de réintégration s'est inspirée du processus des « 4R » en vertu duquel le HCR, le PNUD et la Banque mondiale ont accepté de soutenir les programmes pluriannuels de « rapatriement, réintégration, réhabilitation et reconstruction » chaque fois que d'importantes populations réfugiées rentrent chez elles. En Sierra Leone, l'Equipe de pays des Nations Unies a fait un pas de plus en instaurant, en 2003, une Equipe d'appui à la transition qui serait installée au même endroit que le HCR dans les quatre principaux districts de retour et assurerait en permanence le lien et la complémentarité entre l'assistance courante à la réintégration en faveur des communautés rapatriées et les processus de développement nationaux, dont une composante principale a été l'élection et l'installation de nouveaux conseils de district et de quartier. En 2004, l'Equipe d'appui à la transition a étendu sa présence sur le terrain à 10 des 14 districts du pays et est devenue le bras droit de l'Equipe de pays des Nations Unies pour soutenir le développement des structures gouvernementales locales nouvellement élues.

En 2004, l'Equipe d'appui à la transition a cogéré le programme d'appui à la réintégration du HCR avec le HCR et le gouvernement d'une manière qui assure la participation active de l'Equipe de pays des Nations Unies, ainsi que l'implication et la constitution de capacités des structures gouvernementales locales et des ministères concernés, afin d'assurer la continuité d'un travail efficace au niveau communautaire une fois que le financement du HCR aura pris fin.

Dans le programme en faveur des réfugiés libériens, les efforts déployés pour parvenir à une fermeture progressive des camps parallèlement aux mouvements de rapatriement en cours ont été renforcés par le lancement, mi-2004, d'un programme d'appui agricole, environnemental et en matière d'eau et d'assainissement en direction à la fois des camps et des communautés d'accueil locales dans un rayon de quatre kilomètres autour des camps. Il s'agit là du « projet LRRD » – Linking Relief, Rehabilitation and Development, financé par l'UE, qui court jusqu'en 2007. Si l'UE fournit directement les fonds aux ONG pour les activités qu'elles mènent dans les camps et les communautés d'accueil environnantes, elle finance aussi l'Unité technique du HCR basée à Kenema et chargée de dispenser un appui et un suivi techniques au programme. La consolidation et le transfert des populations des camps nécessaires à mesure que le rapatriement avance peuvent ainsi être gérés de manière globale, conjointement avec les programmes de sécurité alimentaire, de prévention de la fièvre de Lassa, d'approvisionnement en eau et d'assainissement, et de réhabilitation de l'environnement qui répondent aux besoins changeants de l'ensemble de la population des zones qui accueillent des réfugiés durant la période de fermeture progressive des camps et celle qui suit cette fermeture.

8. Bonne pratique en Ouganda

L'Ouganda possède une longue tradition de politiques et de pratiques constructives en faveur des réfugiés. Le pays a fourni pendant des années un environnement favorable à ces derniers. La politique actuelle des réfugiés menée par le gouvernement ougandais a pour objectif de trouver des solutions durables aux problèmes des réfugiés en s'attachant à résoudre ces problèmes dans le cadre plus vaste des politiques gouvernementales. Les éléments clés de la politique et de la pratique de l'Ouganda concernant les réfugiés comprennent:

- La présentation au parlement, en février 2004, d'un projet de loi sur l'emploi, la liberté de circulation, l'intégration des services et l'autosuffisance des réfugiés ainsi que le développement des communautés d'accueil.

- L'adoption du Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (PEAP – DSRP élaboré par le pays lui-même couvrant la période 2004-2009) en tant que cadre de planification nationale, qui fournit des points d'entrée supplémentaires pour incorporer des questions de réfugiés dans la planification du développement.
- La politique de décentralisation ambitieuse de l'Ouganda, qui crée des systèmes et des structures qui encouragent la prise de décision à caractère participatif au sein des communautés réfugiées et nationales et entre ces communautés.

La stratégie d'autosuffisance lancée en 1999 par le gouvernement ougandais et le HCR visait à améliorer l'accès et la qualité des services et des infrastructures locales dans les communautés d'accueil afin d'améliorer la qualité de vie des réfugiés comme des nationaux. La mise en œuvre des services de la stratégie d'autosuffisance dans les huit principaux secteurs d'assistance actuellement prévus pour les réfugiés (santé, éducation, services communautaires, production agricole, génération de revenus, protection de l'environnement, eau et assainissement, et infrastructures) a permis d'intégrer de plus en plus les besoins et le potentiel des réfugiés dans la programmation normale des structures et des politiques gouvernementales. En 2004, à la suite d'un examen de l'impact de la stratégie d'autosuffisance et en réponse aux recommandations qui ont été faites, il a été convenu de transformer cette stratégie en programme DAR (Aide au développement pour les zones qui accueillent des réfugiés) en tant que principal cadre de politique pour l'aide aux réfugiés en Ouganda.

La participation des réfugiés et des communautés d'accueil soutient les efforts déployés par le gouvernement ougandais pour lutter contre la pauvreté et le sous-développement dans les districts qui accueillent des réfugiés, qui à leur tour peuvent promouvoir davantage la paix, la sécurité et la stabilité dans la région. Le DAR est également considéré comme un mécanisme important pour préparer les réfugiés à un rapatriement éventuel. Le gouvernement ougandais souligne dans le PEAP à quel point il est important de reconnaître le rôle essentiel que jouent les zones qui accueillent des réfugiés dans le développement socioéconomique plus large des districts dans lesquels elles se trouvent et pour la stabilité politique, économique et sociale à long terme de l'Ouganda et de ses voisins.

Le gouvernement ougandais intègre de plus en plus les questions de réfugiés dans les plans, les objectifs et les politiques de développement nationaux et de district. Dans le dernier avant-projet du PEAP, les questions relatives aux réfugiés sont incluses dans la rubrique « sécurité, résolution des conflits et gestion des catastrophes naturelles ». Le gouvernement ougandais reconnaît que le DAR ne peut plus être mis en œuvre comme un projet isolé, financé par le seul HCR, mais doit faire partie des processus et programmes de développement existants, disposant d'une base de ressources plus large, mais en faisant également intervenir les acteurs du développement.

De plus, à l'issue de consultations récentes dans le cadre du processus DAR, les autorités de district locales sont convenues d'inclure les réfugiés dans leurs chiffres sur la population et d'intégrer leurs besoins dans les plans de développement de district.

Enfin, l'Évaluation commune de la situation du pays (CCA) et le Plan-cadre d'aide au développement des Nations Unies (UNDAF) pour l'Ouganda pour la période 2006-2010 traitent tous deux des problèmes et des opportunités liés aux zones qui accueillent des réfugiés. Le CCA cite de manière spécifique la stratégie d'autosuffisance et le DAR, notamment leurs efforts pour améliorer la sécurité alimentaire et le bien-être général des réfugiés et des communautés d'accueil. De même, l'UNDAF présente les domaines spécifiques dans lesquels les activités DAR peuvent aider à atteindre les quatre objectifs de l'éradication de la pauvreté, de la bonne gouvernance, de l'appui à la réponse nationale au SIDA, et de l'accélération de la transition des secours au redressement. C'est peut-être pour ce dernier objectif que le DAR peut jouer un rôle vital non seulement dans les zones qui ont souffert de la présence des réfugiés mais aussi pour servir de modèle à d'autres zones affectées par un conflit en Ouganda.

Le programme DAR en Ouganda, encore en cours d'élaboration, a reçu un appui financier du gouvernement danois. Les fonds supplémentaires ont essentiellement servi à renforcer la capacité du gouvernement à développer davantage encore le programme DAR.

10. Bonne pratique en République de Zambie

Le gouvernement zambien a maintenu une politique de la porte ouverte envers les réfugiés depuis les années 60. Fin 2000, il s'est adressé à la communauté internationale des donateurs pour proposer l'Initiative de la Zambie (ZI). Cette initiative part du principe que les réfugiés apportent des biens matériels et des ressources humaines et peuvent devenir des membres productifs de la société d'accueil et contribuer ainsi à atténuer la pauvreté.

L'Initiative de la Zambie a pour but de parvenir au développement local, et de trouver par là même des solutions durables pour les réfugiés qui vivent dans l'Ouest de la Zambie. Elle favorise une approche globale en répondant aux besoins des communautés d'accueil éloignées et pauvres en ressources et au problème d'intégration locale des réfugiés par un processus de développement régional axé sur les zones qui accueillent des réfugiés, afin d'améliorer les conditions de vie des réfugiés comme de la population locale. Le programme ZI cible le développement de l'agriculture, la santé, l'éducation (y compris la formation professionnelle et le développement des compétences) et les infrastructures. Enfin, l'initiative contribuera efficacement à l'intégration sociale, à la réduction de la pauvreté, ainsi qu'à la sécurité et à la stabilité dans la région.

Le rapatriement librement consenti peut ne pas être toujours possible ou ne pas être une solution viable pour tous les réfugiés, de sorte que certains peuvent choisir de rester en Zambie. L'Initiative de la Zambie bénéficie à la fois aux réfugiés qui prévoient de rentrer chez eux et à ceux qui resteront en Zambie. Les futurs rapatriés acquerront des compétences qui les aideront leur retour, tandis que les réfugiés qui restent pourront s'intégrer sur place.

Le gouvernement zambien a pris la direction de l'Initiative de la Zambie en détachant tout le personnel technique et administratif nécessaire à la fois pour l'Unité du programme ZI à Lusaka et sur le terrain. La ZI est structurée en 22 comités de développement locaux qui définissent et gèrent les projets. Les réfugiés représentent 25-50% de ces comités, en fonction de leur concentration dans la région.

L'Initiative de la Zambie a fait des progrès sensibles en direction de l'autonomisation sociale et économique des réfugiés et de la réduction de la pauvreté, et a accru la sécurité alimentaire dans les communautés d'accueil locales. Après un an seulement de mise en œuvre, les zones qui accueillent des réfugiés ont atteint l'objectif de l'autosuffisance alimentaire pour la première fois depuis 36 ans.

Pour atteindre les objectifs ci-dessus, le gouvernement zambien a pris les mesures suivantes:

- Adoption du Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) incluant l'Initiative de la Zambie comme outil d'exécution.
- Introduction en décembre 2002 d'un projet de loi sur les réfugiés permettant la naturalisation et l'autosuffisance des réfugiés qui souhaitent rester en Zambie. Malheureusement, le parlement a rejeté le projet de loi. Le gouvernement zambien a alors lancé une campagne en direction des membres du parlement, au moyen d'ateliers et de visites sur le terrain, pour expliquer comment les communautés d'accueil locales bénéficient de l'Initiative de la Zambie et montrer la contribution positive qu'apportent les réfugiés. Le gouvernement zambien prépare un amendement au projet de loi sur les réfugiés proposant un statut de résidence permanente pour les réfugiés qui souhaitent rester dans le pays.

- Les réfugiés ont bénéficié des deux dernières campagnes agricoles consécutives (2003-2004 et 2004-2005) sous forme d'intrants et de matériel agricoles subventionnés à travers le « Programme d'appui aux engrais/intrants » du Ministère de l'agriculture et des coopératives.
- L'inclusion de l'Initiative de la Zambie comme programme de Développement par l'intégration sur place dans son Plan de développement socioéconomique transitoire pour 2002-2005.

L'Initiative de la Zambie et ses objectifs ont été intégrés dans l'UNDAF préparé par l'Equipe de pays des Nations Unies (UNCT).

L'Initiative de la Zambie a été soutenue par un certain nombre de donateurs dont la Suède, le Danemark, les Etats-Unis et le Japon, avec des fonds dépassant les allocations convenues et budgétisées pour la Zambie.

**Convention Plus
Bonne pratique**

Initiatives des donateurs visant à incorporer les besoins et les ressources des réfugiés et des rapatriés dans les politiques et les financements de l'aide au développement²⁸

1. Fonds post-conflit

Banque mondiale

2. Trust Fund for Human Security (HSTF)

Japon

3. Peace Building Grant Aid (PBGA)

Japon

4. Linking Relief, Rehabilitation and Development (LRRD)

Commission européenne

5. Coopération avec les pays tiers dans le domaine de la migration – (B7-667) et Aeneas

Commission européenne

6. Plan d'action pour l'Afrique du G8

G8

7. Ligne de budget transitoire

Norvège

8. Stratégie pour les activités dans les régions d'origine des réfugiés

Danemark

9. Fonds d'affectation spéciale Licus

Banque mondiale

10. Millennium Challenge Account

Etats-Unis d'Amérique

11. Facilité globale pour le rapatriement et les solutions durables

Danemark

²⁸ Cette liste ne prétend pas être exhaustive mais entend fournir un échantillon suffisamment varié de la pratique des États.

1. Fonds post-conflit

Le Fonds post-conflit (FPC) de la Banque mondiale a été instauré en 1997 et est destiné à soutenir les pays sur la voie de la transition d'un conflit à la paix durable et au développement économique. Le FPC doit positionner la Banque par un engagement constructif dans des pays où les instruments normaux ne peuvent être utilisés ou pourraient ne pas être adaptés. Les dons du FPC privilégient: i) les approches novatrices des conflits et du développement; ii) les partenariats avec les donateurs, le système des Nations Unies et les ONG; iii) les stratégies de retrait appropriées et iv) l'utilisation des dons pour obtenir un financement supplémentaire et donc en augmenter l'impact. Les dons peuvent aller de 25 000 à 1 million de dollars E.-U., montant qui peut être dépassé pour des programmes pluriannuels. Le FPC harmonise actuellement des programmes de travail avec le Fonds d'affectation spéciale LICUS (voir ci-dessous).²⁹

2. Trust Fund for Human Security (HSTF)

Le HSTF fait lui aussi partie de l'APD du Japon, dans le cadre du budget pour les institutions multilatérales. Seules les organisations du système des Nations Unies peuvent demander l'appui de ce fonds pour des activités liées au concept de la sécurité humaine. Les paramètres du financement des projets comprennent la promotion d'approches intégrées faisant de préférence intervenir plus d'une organisation dans la planification et l'exécution et le fonds privilégie le soutien et l'autonomisation des réfugiés, des personnes déplacées à l'intérieur (PDI), des migrants économiques et autres personnes qui se déplacent. L'impact socioéconomique sur les personnes déplacées et leurs communautés d'accueil doit toujours faire l'objet d'une attention particulière. L'initiative « Imagine Coexistence » du HCR en Yougoslavie et au Rwanda est un exemple de projet financé par le HSTF. Le HSTF a également financé un projet en cours pour les communautés déplacées à l'intérieur en Colombie et étudie actuellement un projet transfrontières pour l'Ethiopie et la Somalie.

3. Grant Aid for Conflict Prevention and Peace-Building (PBGA)

Le PBGA fait partie du système d'aide et de l'APD du Japon. Le fonds aide les gouvernements de pays en développement ou les organisations internationales à mettre en œuvre des programmes de prévention des conflits et de consolidation de la paix, dont des programmes d'intégration et de réconciliation dans des pays qui sortent d'un conflit. Les programmes proposés doivent contribuer aux efforts globaux de consolidation de la paix d'un pays ou d'une région spécifique. Le HCR a reçu des fonds du PBGA pour le « Programme d'aide à la réintégration en faveur des rapatriés angolais » et pour des activités similaires au Libéria.

4. Linking Relief, Rehabilitation and Development (LRRD)

L'initiative Linking Relief Rehabilitation and Development³⁰ de la Commission européenne est un cadre conceptuel relevant du Cadre de développement général. Son objectif est d'assurer la transition entre les secours et l'aide au développement. La Commission européenne souligne l'interdépendance de l'assistance humanitaire et de l'aide au développement, arguant qu'une meilleure assistance humanitaire contribue au développement et qu'un meilleur développement réduit le besoin de secours humanitaires. Le LRRD est intégré aux outils et instruments existants de coopération pour le développement de la CE et ne dispose pas de ligne budgétaire spécifique. Lorsqu'il est appliqué, il prélève donc des subsides sur le Fonds européen de développement (FED) ou la ligne budgétaire consacrée aux Personnes déracinées en Asie et en Amérique latine. Le HCR a reçu des fonds du budget des Personnes déracinées pour le programme de retour à Sri Lanka et du FED pour le retour des réfugiés érythréens.

²⁹ The Role of the World Bank in Conflict and Development: An Evolving Agenda, the World Bank, 2004

³⁰ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, 2001

5. **Coopération avec les pays tiers dans le domaine de la migration – (B7-667) et Aeneas**

La ligne budgétaire EC B7-667 a pour but de financer les actions préparatoires dans le cadre d'un partenariat avec les pays et les régions d'origine et de transit en relation avec les migrations et l'asile. L'objectif est de fournir une aide financière et technique à ces pays pour les aider à gérer les flux migratoires, en particulier dans les domaines de la gestion des migrations, de la protection internationale et de l'immigration illégale. La ligne budgétaire finance des projets qui unissent les stratégies et les programmes nationaux et régionaux de développement et de coopération de la Communauté concernant les pays tiers concernés. En 2003, le HCR a reçu des fonds de la ligne budgétaire B7-667 pour quatre projets. A partir de 2004, la ligne B7-667 a été incorporée dans une nouvelle ligne budgétaire de la CE: Aeneas.

6. **Plan d'action pour l'Afrique du G8**

En réponse à l'initiative du NEPAD (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique), les Etats du G8 ont lancé le Plan d'action pour l'Afrique du G8³¹, dans lequel ils reconforment leurs nouveaux engagements en faveur de l'aide au développement annoncés à Monterrey, déclarant que: « En partant du principe que les pays africains prendront des engagements politiques solides, et étant donné les tendances récentes en matière d'aide, nous avons bon espoir qu'en tout la moitié ou plus de notre nouvelle aide au développement pourrait aller aux nations de l'Afrique qui sont gouvernées avec justice, qui investissent dans leur capital humain et promeuvent la liberté économique. De cette façon, nous appuierons l'objectif du NEPAD. »³² Le Plan d'action promeut vigoureusement la paix et la sécurité en Afrique et exprime sa volonté de soutenir le développement d'après-conflit, de tenter de résoudre les problèmes de déplacement et en particulier de prêter assistance « aux pays africains qui accueillent, aident et protègent de nombreux réfugiés. »³³

7. **Ligne de budget transitoire**

La Norvège a mis en place en 2002 la ligne de budget transitoire visant à assurer la transition entre les secours à court terme et l'aide au développement à long terme dans les situations d'après-conflit.³⁴ La stratégie de transition norvégienne a pour objectif explicite de contribuer à la capacité de la communauté internationale et d'agir dans les situations de crise internationale. Ainsi, ces fonds ne tiennent pas compte des risques, permettant à la Norvège d'allouer des subsides pour des activités menées dans des pays à faible capacité gouvernementale et dépourvus de processus démocratiques. Les fonds attribués au titre de la ligne budgétaire transitoire sont essentiellement destinés à des pays qui ne sont pas bénéficiaires de l'aide bilatérale. A compter de 2004, le HCR a reçu une subvention destinée à l'apport de solutions durables pour les problèmes de déplacement.

8. **Stratégie pour les activités dans les régions d'origine des réfugiés**

Le Danemark a adopté en 2003 une stratégie avec une ligne budgétaire séparée pour les activités dans les régions d'origine des réfugiés.³⁵ Cette stratégie a pour objectif de promouvoir des solutions durables pour les réfugiés en les intégrant dans des programmes de développement à travers une combinaison d'activités bilatérales et multilatérales. Sur le plan multilatéral, la stratégie met l'accent sur le renforcement du lien entre les agences humanitaires et celles de développement au sein de la famille des Nations Unies, par exemple à travers l'approche des 4R dans les situations d'après-conflit, et en augmentant l'autosuffisance des réfugiés dans les pays d'asile. Le HCR a reçu des fonds au titre de cette ligne budgétaire, pour des activités 4R à Sri Lanka et des activités DAR en Ouganda.

³¹ Plan d'action pour l'Afrique du G8, juin 2002

³² Ibid. par. 9

³³ Ibid. par. 1.7

³⁴ www.norad.no

³⁵ 'Naeromraadestrategien' (Stratégie pour les activités dans les régions d'origine des réfugiés, Danida, 2003)

9. Millennium Challenge Account

Les Etats-Unis ont instauré en 2004 le Millennium Challenge Account (MCA), destiné à soutenir des projets dans des nations « qui sont gouvernées avec justice, investissent dans leur capital humain et promeuvent la liberté économique ». ³⁶ Les fonds affectés au MCA augmenteront sur trois ans pour atteindre 5 milliards de dollars E.-U. en 2006. En 2004, les pays habilités à emprunter des fonds à l'Association internationale de développement (AID) seront pris en compte. En 2005, tous les pays dont le revenu est inférieur à 1 435 dollar E.-U. par habitant seront pris en compte et en 2006, tous les pays dont le revenu est égal à 2 975 dollars E.-U. pourront faire appel au MCA. Seize indicateurs ont été choisis pour identifier les pays les plus performants et évaluer la performance nationale par rapport aux critères du gouvernement avec justice, de l'investissement dans le capital humain et de la promotion de la liberté économique.

10. Fonds d'affectation spéciale Licus

La Banque mondiale a créé en 2004 un Fonds d'affectation spéciale de 25 millions de dollars E.-U. destiné à stimuler les réformes des politiques et à assurer la prestation des services sociaux dans les pays les plus pauvres de la planète où les approches traditionnelles d'aide au développement ont échoué mais où le soutien de la communauté internationale demeure crucial. Le Fonds d'affectation spéciale cible les pays LICUS (pays à faible revenu en difficulté³⁷) qui ne sont pas éligibles au financement de l'Association internationale pour le développement (AID) en raison de leurs arriérés de paiement à la Banque. Ce Fonds sera financé à partir des fonds excédentaires de la Banque et sera opérationnel jusqu'à la fin 2007. Il sera géré par l'AID, en utilisant le système d'approbation, la documentation et les procédures du Fonds d'après-conflit.

11. Facilité globale pour le rapatriement et les solutions durables

Le Danemark a proposé en 2004 la création d'une Facilité globale pour le rapatriement et les solutions durables octroyant des financements nouveaux et supplémentaires pour faciliter le rapatriement et la réintégration des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur.

³⁶ Déclaration du président George Bush à la Conférence de Monterrey, 2002

³⁷ Les Pays à faible revenu en difficulté se caractérisent par des institutions et une gouvernance très faibles, et constituent l'environnement le plus difficile dans laquelle utiliser l'aide efficacement.