



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/AC.96/904
7 septembre 1998

FRANCAIS
Original: ANGLAIS

COMITE EXECUTIF DU PROGRAMME
DU HAUT COMMISSAIRE

Quarante-neuvième session

THEME ANNUEL

SOLIDARITE INTERNATIONALE ET PARTAGE DE LA CHARGE SOUS TOUS SES ASPECTS:
RESPONSABILITES NATIONALES, REGIONALES ET INTERNATIONALES
EN MATIERE DE REFUGIES

I. INTRODUCTION

1. Le thème annuel pour la quarante-neuvième session du Comité exécutif a été choisi lors de la douzième réunion du Comité permanent en juin 1998. Le Comité permanent a demandé au Haut Commissaire de soumettre à la session plénière un document conceptuel fournissant un cadre de discussion. Ce document a été préparé pour répondre à cette requête.

2. Le document jette les bases juridiques et normatives de la solidarité internationale et du partage de la charge sous l'angle de l'octroi d'une protection, de la fourniture d'une assistance et de la recherche de solutions durables aux populations réfugiées et rapatriées et de la prévention de nouveaux exodes de réfugiés. Il décrit les différentes questions économiques, environnementales, sociales, politiques et de sécurité posées et examine les dispositifs mis en place dans le passé en matière de solidarité internationale et de partage de la charge dans un certain nombre de situations spécifiques de réfugiés. Enfin, le document examine les moyens de renforcer la solidarité internationale et le partage de la charge en se concentrant sur les responsabilités nationales, régionales et internationales ainsi que sur la nécessité de partenariats.

II. LA BASE DE LA SOLIDARITE INTERNATIONALE ET DU PARTAGE DE LA CHARGE

3. Les instruments internationaux relatifs aux réfugiés ont continuellement souligné l'importance de la solidarité internationale et du partage de la charge. Le paragraphe 4 du préambule de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés reconnaît expressément que "considérant qu'il peut résulter de l'octroi du droit d'asile des charges exceptionnellement lourdes pour certains pays et que la solution satisfaisante des problèmes dont l'Organisation des Nations Unies a reconnu la portée et le caractère internationaux, ne saurait, dans cette hypothèse, être obtenue sans une solidarité internationale".

4. Au niveau régional, il a été maintes fois reconnu que la solidarité internationale et le partage de la charge étaient nécessaires. Par exemple, l'article II.4 de la Convention de l'Organisation de l'Unité africaine régissant les aspects propres aux problèmes de réfugiés en Afrique affirment que: "lorsqu'un Etat éprouve des difficultés à continuer d'accorder le droit d'asile aux réfugiés, cet Etat membre pourra lancer un appel aux autres Etats membres, tant directement que par l'intermédiaire de l'OUA; et les autres Etats membres, dans un esprit de solidarité africaine et de coopération internationale, prendront les mesures appropriées pour alléger le fardeau dudit Etat membre accordant le droit d'asile". Un certain nombre de textes récents de l'Union européenne se sont également référés à la nécessité de la solidarité internationale et du partage de la charge, comme la résolution du Conseil sur le partage de la charge concernant l'admission et la résidence des personnes déplacées adoptée par le Conseil des ministres de la justice et de l'intérieur de l'Union européenne, le 25 septembre 1995.

5. Le Comité exécutif a également constamment attiré l'attention sur la solidarité internationale, le partage des responsabilités et de la charge en tant qu'élément clé de la protection des réfugiés et de la résolution de leurs problèmes. Par exemple, la conclusion 22 (XXXII) de 1981 sur la protection des demandeurs d'asile lors des afflux massifs prévoit que "les Etats doivent, eu égard aux principes de la solidarité internationale et du partage des charges, prendre toutes mesures voulues pour aider, sur leur demande, les Etats qui ont admis des personnes en quête d'asile à l'occasion d'arrivées massives". De même, la conclusion 77 (XLVI) de 1995 "prie instamment tous les Etats d'oeuvrer dans un esprit de solidarité internationale et de partage de la charge avec les pays d'asile, en particulier ceux qui disposent de ressources limitées, tant au plan politique que par d'autres moyens tangibles renforçant leur capacité à maintenir des politiques d'asile généreuses".

6. Le large éventail d'instruments juridiques et politiques soulignant l'importance de la solidarité internationale, de la répartition des responsabilités et du partage de la charge concernant la problématique des réfugiés illustre l'engagement au partenariat déjà en vigueur au sein de la communauté internationale. Il convient toutefois de continuer à déterminer les moyens pratiques de mettre en place et de renforcer ces partenariats. En principe, la solidarité internationale et le partage de la charge ne doivent pas être vus comme une condition préalable au respect des engagements fondamentaux en matière de protection.

III. CONSEQUENCES DES MOUVEMENTS DE REFUGIES ET DE RAPATRIES

7. La communauté internationale est de plus en plus consciente des diverses répercussions que la présence des réfugiés et des rapatriés peut avoir sur les pays d'asile et les pays d'origine ainsi que sur d'autres pays dans les régions concernées. Toutefois pour un certain nombre de raisons, ces conséquences sont extrêmement difficiles à quantifier. Bien que dans certains cas, les populations réfugiées et rapatriées aient un impact positif, leur présence favorisant le développement économique et social de régions marginalisées, elles ont souvent des conséquences néfastes. Pour y remédier, les différents acteurs nationaux, régionaux et internationaux devront assumer certaines responsabilités au plan de la protection, de l'assistance, des solutions et de la prévention.

8. L'impact des populations réfugiées et rapatriées est généralement allégé par la solidarité internationale et le partage de la charge. Toutefois, il est important de reconnaître que le principal fardeau est généralement assumé par les pays et les communautés directement touchés. Il est de plus en plus admis que la présence d'importantes populations réfugiées et rapatriées peut entraver ou hypothéquer les efforts de développement des pays en développement. Certaines des plus importantes concentrations de réfugiés et de rapatriés se trouvent dans les pays qui souffrent déjà de la précarité de leur économie et de leurs infrastructures ainsi que d'une pauvreté généralisée et chronique. Les autorités nationales et régionales sont souvent contraintes dans ces pays de prélever sur les fonds affectés à leur propre développement des ressources humaines et matérielles considérables pour faire face à ces problèmes.

9. L'impact économique: la présence d'importantes populations réfugiées ou rapatriées implique des sollicitations importantes dans les secteurs de l'alimentation, de l'énergie, du transport, de l'emploi et des services publics tels que l'éducation, la santé et l'approvisionnement en eau. Il faut souvent recourir à une augmentation des dépenses publiques pour satisfaire ces demandes. Même lorsque le nombre de réfugiés est modeste, les coûts de l'administration des procédures d'asile peuvent se révéler élevés. Les coûts financiers doivent être replacés dans le contexte des programmes d'ajustement structurel simultanément mis en oeuvre dans certains pays en développement sur la toile de fond de la récession, de l'inflation et du chômage dans de nombreux pays industrialisés.

10. L'impact environnemental: des afflux soudains d'importantes populations réfugiées entraînent souvent des déséquilibres graves et incontrôlés au plan de l'environnement pouvant affecter l'ensemble des écosystèmes, tant dans les régions directement affectées qu'au-delà. Les réfugiés sont souvent à l'origine d'une demande inattendue et massive de ressources naturelles rares telles que des terres, des sources d'énergie, de l'eau, des vivres, des matériaux de construction avec des implications à long terme concernant leur régénération. Les conséquences des dommages environnementaux continuent souvent de se faire sentir longtemps après que les réfugiés aient quitté la zone touchée.

11. L'impact social et politique: la présence de populations réfugiées ou rapatriées a souvent un impact important sur la situation socio-politique des

pays concernés. En particulier, lorsque l'arrivée de réfugiés ou de rapatriés de différents milieux culturels, ethniques, religieux ou linguistiques peut créer ou exacerber les tensions sociales.

12. L'impact sur la paix et la sécurité nationale, régionale et internationale: la présence d'importantes populations réfugiées ou rapatriées peut avoir des répercussions graves en matière de sécurité intérieure, particulièrement dans les situations où le pourcentage de ces populations par rapport à la population locale est élevé. Leur présence peut également avoir des implications sur la paix et la sécurité régionale et internationale, tout comme l'expérience récente dans la région des Grands Lacs l'a montré. Les problèmes de la politisation et de la militarisation des camps et zones d'installation de réfugiés sont bien connus. En conséquence, les forces armées et la police des pays d'asile et des pays d'origine sont davantage mises à contribution pour assurer la sécurité et la stabilité de régions accueillant un grand nombre de réfugiés et de rapatriés.

IV. RESPONSABILITES NATIONALES DANS LES SITUATIONS DE REFUGIES

13. En vertu du droit international, la responsabilité première en matière de protection et d'assistance aux réfugiés et aux rapatriés incombe aux Etats qui les accueillent. C'est ce que dit clairement la Convention de 1951 et son Protocole de 1967, la Convention de l'OUA de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes de réfugiés en Afrique et d'autres instruments régionaux et internationaux relatifs au traitement des réfugiés.

14. Si des initiatives régionales ou internationales de partage de la charge peuvent se révéler nécessaire pour aider les Etats hôtes à honorer leurs engagements à l'égard des réfugiés et des rapatriés, ces dernières ne doivent pas être vues comme diminuant les responsabilités des pays hôtes. Le partage de la charge revêt trois aspects distincts, national, régional et international. Les initiatives régionales et internationales doivent appuyer et compléter les responsabilités nationales.

15. Même dans les situations où les acteurs régionaux ou internationaux participent activement aux initiatives de partage de la charge, il doit y avoir une reconnaissance pleine et entière du lourd fardeau imposé aux pays hôtes, particulièrement au cours de la phase d'urgence des afflux massifs de réfugiés ou de rapatriés ou lorsque la présence des réfugiés se prolonge.

V. APPROCHES REGIONALES ET INTERNATIONALES FACE AUX SITUATIONS DE REFUGIES

16. Si le fardeau imposé au pays par la présence de réfugiés et de rapatriés a surtout été ressenti au niveau national, on compte beaucoup d'exemples de partage de la charge au plan régional et international. Dans certains cas, des dispositifs spécifiques de partage de la charge ont été mis au point, soit pour les situations de déplacement massif, soit pour les arrivées isolées ou modestes. Ces initiatives ont eu lieu dans le cadre bien établi de la coopération et de la solidarité fourni par les instruments internationaux et régionaux en matière de réfugiés susmentionnés.

17. Si certains dispositifs de partage du fardeau se sont limités aux accords entre les Etats dans une région donnée, il y a également eu un certain nombre d'approches globales concernant des pays et des organisations

internationales de l'extérieur de la région concernée. Ces dispositifs sont allés de l'admission temporaire de réfugiés, puis de leur réinstallation à l'harmonisation des procédures nationales en matière d'asile. Il convient également de citer des contributions financières aux programmes d'assistance. Dans chaque cas, les dispositifs de partage de la charge ont été adaptés à chaque situation. Comme les exemples suivants le montrent, ils se sont efforcés de promouvoir la protection des réfugiés tout en permettant la mise en oeuvre de solutions durables.

18. La Conférence internationale de 1981 sur l'assistance aux réfugiés en Afrique (CIARA I) et la deuxième conférence (CIARA II) convoquée en 1984 sont des exemples d'approches de coopération ciblée sur une région afin d'obtenir une assistance extrarégionale pour couvrir les coûts induits par la présence d'importantes populations réfugiées et rapatriées. La déclaration finale de la deuxième conférence affirme que "la condition des réfugiés relève de la responsabilité générale de la communauté internationale" et "demande un partage équitable de la charge entre tous ses membres compte tenu tout particulièrement du cas des pays les moins avancés". Un Comité directeur composé de représentants de l'OUA, du Bureau du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, du PNUD et du HCR a été mis sur pied. Il a réussi à susciter l'intérêt des donateurs pour les situations de réfugiés en Afrique.

19. Le Plan d'action global (PAG) adopté par la Conférence internationale sur les réfugiés indochinois en 1989, parrainée par le HCR, a représenté un effort multilatéral majeur pour résoudre le problème des réfugiés vietnamiens. C'est l'un des premiers exemples de situations où le pays d'origine devient un acteur clé, de concert avec les autres pays et acteurs tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la région afin de résoudre une grave crise de réfugiés. Le plan d'action prévoit des dispositions permettant d'identifier et de protéger les réfugiés du Viet Nam et de la République démocratique populaire lao, d'éviter de nouveaux exodes de réfugiés n'ayant pas besoin de protection internationale et de faciliter le rapatriement des non réfugiés. Il s'agit d'une réponse internationale coordonnée à une situation où les pays de premier asile menaçaient de fermer leurs frontières aux réfugiés et où les pays extérieurs à la région réduisaient les possibilités de réinstallation. Cette situation était due à l'évolution de la nature de l'exode qui a de plus en plus inclus de nombreux migrants économiques.

20. Le Plan d'action de la Conférence internationale de 1989 sur les réfugiés centraméricains avait pour objectif de trouver des solutions durables à plus de deux millions de réfugiés et de personnes déplacées dans la région. D'emblée, la CIREFCA a adopté une approche intégrée pour faire face aux dimensions politiques, humanitaires et de développement du problème des réfugiés. L'essentiel de son succès est dû au fait qu'elle a été étroitement liée au processus de paix qui a commencé par la signature de l'Accord de paix d'Esquipulas II en 1987 et par le fait qu'elle a reconnu la nécessité de lier la réintégration des réfugiés et des personnes déplacées aux programmes de développement national. Elle a suscité des engagements de grande envergure de la part de sept pays de la région ainsi qu'un appui financier des Etats extérieurs à la région. Le Bureau du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, le PNUD et le HCR ont joué des rôles importants pour veiller à ce que ce plan soit mis en oeuvre.

21. Concernant l'ex-Yougoslavie, en juillet 1992, lors de la réunion internationale sur l'aide humanitaire aux victimes du conflit en ex-Yougoslavie, le HCR a proposé une réponse globale à la crise humanitaire en ex-Yougoslavie. Ce plan en sept points a été par la suite entériné par la communauté internationale et a servi de fondement à l'action internationale concernant les réfugiés et les personnes déplacées de l'ex-Yougoslavie. Il a fourni le cadre à la solidarité internationale et au partage de la charge sur la protection, l'assistance et la promotion de solutions et il a conduit à l'élaboration du concept de la protection temporaire.

22. La Conférence régionale de mai 1996 visant à résoudre les problèmes des réfugiés, des personnes déplacées, d'autres formes de déplacement involontaire et des rapatriés dans les pays de la Communauté d'Etats indépendants et des pays voisins concernés illustre bien l'approche élargie en matière de partage de la charge. Cette Conférence a été convoquée par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et le HCR. Au-delà de la protection et des solutions, la Conférence a adopté un programme d'action qui couvre également les activités avant le départ et celles qui sont liées à la prévention. La Conférence a commencé par un processus de coopération régionale afin de régler les problèmes de quelque 9 millions de personnes déplacées en ex-Union soviétique et parallèlement de répondre à la menace de déplacements massifs futurs.

23. D'autres exemples plus récents de partage de la charge se sont fondés sur la promotion du dialogue régional visant à améliorer la coopération sur les questions de réfugiés. Le processus de consultations régional CASWAME, lancé par le HCR, a concerné 14 pays d'Asie centrale, d'Asie du sud-ouest et du Moyen-Orient. Depuis le début du processus en mars 1997, les consultations de CASWAME ont adopté un certain nombre de propositions visant à renforcer la coopération régionale et la coordination concernant les mouvements de réfugiés. En outre, les consultations intergouvernementales Asie/Pacifique sur les approches régionales en matière de réfugiés et de personnes déplacées impliquent 17 pays travaillant en étroite association avec l'OIM et le HCR afin d'échanger des vues sur différentes initiatives concernant les mouvements de population dans la région Asie-Pacifique.

24. Outre les situations d'afflux massifs, ces dernières années ont été le témoin d'exemples intéressants de dispositifs de partage de la charge concernant des arrivées isolées et à petite échelle. Suite à l'arrivée sans précédent de demandeurs d'asile dans les pays européens à la fin des années 80 et au début des années 90, les Etats d'Europe se sont sentis obligés de trouver le moyen de se répartir de façon plus équitable le fardeau de l'asile. Cet effort a abouti à l'approche de Schengen (Dublin) visant à répartir les responsabilités en matière de détermination des demandes d'asile, indépendamment du pays où la demande est déposée, essentiellement sur la base de l'identification du pays ayant délivré l'autorisation d'entrée dans la région. Si le HCR n'a pas lancé ce processus, le Haut Commissariat a travaillé en étroite coopération avec les pays concernés pour veiller à ce que les principes fondamentaux en matière de protection soient respectés. Des pourparlers sont en cours entre les Etats membres de l'Union européenne pour élaborer davantage le concept du partage du fardeau en cas d'afflux massifs en Europe.

VI. RENFORCEMENT DE LA SOLIDARITE INTERNATIONALE
ET DU PARTAGE DE LA CHARGE

25. Il existe déjà au sein de la communauté internationale un engagement général à participer au partage de la charge et cet engagement est à la base de l'ensemble des activités du HCR. Toutefois, des efforts intenses doivent aujourd'hui être déployés pour tirer les leçons de l'expérience passée en la matière lors de situations de réfugiés ou de rapatriés spécifiques. S'il peut ne pas être pratique ou possible à ce stade d'établir un système officiel et permanent de partage de la charge au niveau global, il est généralement admis que des efforts doivent être déployés pour renforcer la solidarité et le partage de la charge en général. Dans ce contexte, quatre questions essentielles doivent être posées qui ont toutes des implications importantes en matière de politique générale pour les Etats, le HCR, et d'autres acteurs nationaux régionaux et internationaux:

- Pourquoi le partage de la charge est-il nécessaire ?
- Quels sont les besoins et les responsabilités pouvant être couverts grâce au partage de la charge ?
- Qui doit participer au partage de la charge ?
- Dans quelle mesure convient-il de systématiser le partage de la charge ?

26. Pourquoi le partage de la charge est-il nécessaire ? Certaines régions et certains Etats continuent d'accueillir un très grand nombre de réfugiés malgré leurs énormes problèmes politiques, économiques, environnementaux et sociaux. En couvrant une partie des coûts politiques, financiers et autres de l'accueil des réfugiés ou de la réhabilitation des rapatriés, les mécanismes de partage de la charge peuvent inciter les gouvernements à honorer leurs obligations en vertu du droit international des réfugiés et des droits de l'homme tout en encourageant la protection des réfugiés et la solution des problèmes de réfugiés.

27. Quels sont les besoins et les responsabilités pouvant être couverts par le partage de la charge ? Le partage de la charge doit contribuer à assurer le respect des principes fondamentaux de protection des réfugiés, y compris l'asile, le non refoulement et l'unité familiale et promouvoir des solutions durables aux problèmes de réfugiés. Tout dispositif en matière de partage de la charge fondé sur les quotas d'accueil de réfugiés ou de demandeurs d'asile doit être suffisamment flexible pour permettre d'assurer l'unité familiale et de prendre en compte d'autres considérations humanitaires. Lorsque l'asile dans la région est considéré comme un élément de partage de la charge, il convient d'accorder l'attention qui lui est due à l'impossibilité pour les pays limitrophes du pays d'origine d'absorber les réfugiés et à la nécessité de consultations régulières avec les pays voisins les plus touchés par l'exode afin d'évaluer et de couvrir leurs besoins d'assistance.

28. Les approches globales en matière de partage de la charge peuvent couvrir des questions allant au-delà de la protection, de l'assistance et des solutions durables pour les réfugiés et les rapatriés. Elles peuvent englober les implications économiques, environnementales, sociales, politiques et de sécurité de la présence de réfugiés et de rapatriés sur les

pays hôtes et les pays d'origine. Les programmes visant à aider et protéger les populations réfugiées et rapatriées doivent être liés aux processus politiques, aux programmes de développement et de sauvegarde de l'environnement, aux activités d'établissement et de maintien de la paix, y compris les projets de réconciliation, de réhabilitation, de reconstruction et de réintégration. Le partage de la charge peut inclure une action politique ou de sécurité visant à s'attaquer aux causes et aux conséquences des mouvements de réfugiés.

29. Qui doit participer au partage de la charge ? L'expérience passée révèle que dans les situations d'afflux massifs, les dispositifs de partage de la charge les plus satisfaisants sont ceux qui ne sont pas exclusivement limités aux pays de la région. Dans le cas d'arrivées isolées, les dispositions régionales en matière de partage de la charge telles que celles qui ont récemment été établies par l'Union européenne peuvent se révéler utiles. Toutefois, les dispositifs régionaux de partage de la charge peuvent présenter le risque de créer des blocs, chacun ayant leur régime distinct en matière de réfugiés. Il peut s'ensuivre un partage inégal des responsabilités, le fardeau étant passé d'une région à l'autre, plutôt qu'une plus grande harmonisation des pratiques et des procédures relatives à la protection et à l'assistance des réfugiés et des rapatriés au niveau global.

30. Alors que des accords bilatéraux et autres dispositifs spécifiques peuvent être arrêtés entre un nombre limité d'acteurs, toutes les dispositions en matière de partage de la charge doivent se faire dans le contexte des responsabilités nationales, régionales et internationales en matière de réfugiés. Tout dispositif régional de partage de la charge doit venir en sus et non pas au détriment des efforts globaux de partage de la charge, comme la contribution aux programmes du HCR et la fourniture de places de réinstallation pour les réfugiés. La participation des organisations internationales ne doit pas se limiter à celles dont les mandats ont spécifiquement trait aux réfugiés ou à celles qui ne sont concernées que par la phase d'urgence. En raison des implications plus larges des situations de réfugiés, les dispositifs de partage de la charge doivent encourager l'intervention des organisations politiques chargées des droits de l'homme, du maintien de la paix et du développement lorsqu'il convient.

31. Dans quelle mesure convient-il de systématiser le partage de la charge ? L'objectif consistant à établir un mécanisme de partage de la charge plus systématique permettrait aux Etats participants de répondre de façon plus efficace, équitable et cohérente aux situations de réfugiés et de rapatriés. A ce jour, des dispositifs officiels de partage de la charge pour des situations spécifiques de réfugiés ou de rapatriés ont été mis en oeuvre de façon ponctuelle. L'une des idées forces de ces dispositifs est qu'ils se sont ancrés dans le cadre établi de partage de la charge tout en s'adaptant spécifiquement à des situations particulières. Cela a permis un degré important de flexibilité. Toute systématisation ultérieure au niveau global doit veiller à ne pas perdre la flexibilité nécessaire.