

RAPPORT INTERIMAIRE : CONVENTION PLUS

I. INTRODUCTION

1. Dès le lancement de l'initiative Convention Plus à la mi-2003, l'intention n'était pas seulement de formuler des positions globales par le biais des groupes de travail mais également de concentrer les efforts sur la recherche de solutions à la situation de groupes de réfugiés spécifiques. Les différents volets et les efforts spécifiques devaient également se renforcer les uns les autres afin d'aboutir à l'élaboration de réponses multilatérales aux problèmes des réfugiés. Au cours des 18 derniers mois, des progrès ont été accomplis vers la réalisation de ces objectifs mais il reste encore beaucoup à faire pour mettre en oeuvre l'approche Convention Plus face aux situations spécifiques de réfugiés, en particulier les situations prolongées. Le cadre d'accord sur la réinstallation arrêté en juin 2004 et les discussions actuelles sur les mouvements secondaires irréguliers de demandeurs d'asile et de réfugiés, ainsi que sur le ciblage de l'aide au développement pour parvenir à des solutions durables aux problèmes de réfugiés fournissent des instruments visant à renforcer la coopération internationale face aux défis liés aux réfugiés.

2. La responsabilité de traduire cette initiative dans les faits est partagée et continue de requérir l'engagement ferme des Etats et des autres partenaires. Pour le HCR, le défi le plus important en 2005 sera d'achever avec succès le processus de consultation en cours et d'intégrer les positions arrêtées dans les approches suivies par le HCR et ses partenaires pour résoudre les problèmes de réfugiés, accroître la capacité de les accueillir et de les protéger et de progresser vers la résolution des mouvements secondaires irréguliers. Au-delà des réalités politiques qui ont une incidence sur les solutions durables dans de nombreuses situations, les progrès dépendent également de changements importants dans la façon dont le HCR, les Etats et les partenaires pertinents coopèrent dans leur mise en oeuvre. Les outils qui ont été et qui sont élaborés dans le contexte de Convention Plus n'ont pas pour but d'être une fin en soi ; ils fournissent un moyen d'approfondir la coopération dans la recherche de solutions et en tant que tels doivent être utilisés dans le cadre d'approches globales.

3. Ce rapport intérimaire brosse un tableau des défis rencontrés dans la mise en pratique de l'initiative Convention Plus. Il met également en lumière des développements clés dans les trois volets depuis la dernière réunion du Forum du Haut Commissaire en octobre 2004.¹ Les actualisations périodiques préparées par l'Unité Convention Plus ont été postées sur la page Convention Plus du site du HCR (www.unhcr.org/convention-plus).

II. MISE EN OEUVRE DE CONVENTION PLUS

4. Comme beaucoup d'Etats, le HCR est désireux de progresser concernant les accords visant à résoudre durablement les situations spécifiques de réfugiés, particulièrement les situations prolongées. L'expérience a révélé toutefois qu'il n'y a pas de remèdes miracles. L'ensemble de positions mises au point dans le cadre des volets de Convention Plus, lorsqu'ils s'appliquent aux situations spécifiques, doit être adapté aux cadres spécifiques. Des accords peuvent être conclus à l'avance sur des principes et des positions facilitant la préparation d'accords multilatéraux et de plans d'action globaux. Bien que cette

¹ Il s'inspire des actualisations présentées aux deux réunions précédentes du Forum du Haut Commissaire contenues dans les documents FORUM/2004/2 du 13 février 2004 et FORUM/2004/5 du 7 septembre 2004.

affirmation doit encore être mise en pratique, l'élaboration et la présentation de cadres et de positions multilatérales au sein de ces volets continue de se proposer cet objectif. Les progrès dépendent grandement de l'engagement constructif et tourné vers l'avenir des partenaires du HCR.

5. Depuis le lancement de l'initiative, une attention plus grande est portée aux situations de réfugiés prolongées. Un rapport présenté par le HCR à la réunion de juin 2004 du Comité permanent², préparé dans le cadre du suivi de l'Agenda pour la protection n'a pas simplement fourni une information sur les dimensions du problème³, mais souligné également l'éventail d'instruments et d'approches élaborés par le HCR pour mettre en oeuvre des solutions durables. Cela a constitué une première étape. Ensuite, une méthodologie a été conçue pour passer en revue les situations de réfugiés prolongées de façon plus régulière et évaluer les possibilités d'approches globales. La méthodologie a été présentée lors de la dernière réunion du Forum du Haut Commissaire⁴ et a été très bien accueillie. Suite au débat au sein du Forum, la méthodologie est intégrée dans les rapports annuels des bureaux régionaux du HCR. Les directeurs seront invités à analyser plus régulièrement et de façon plus dynamique les situations de réfugiés prolongées dans la région et à évaluer les opportunités d'approches globales pour leur trouver une solution. Il est encourageant de noter que cette méthodologie est déjà utilisée par les bureaux africains pour passer en revue les situations de réfugiés prolongées en Afrique de l'Ouest.

6. L'accent plus important mis sur les solutions durables dans le cadre des initiatives Convention Plus et connexes est évident dans un certain nombre d'opérations⁵. L'initiative « Afghanistan Plus », par exemple, élabore un cadre politique plus global au sein duquel le déplacement peut être géré en tant que thème plus large de migration et d'éradication de la pauvreté. Au cours de la période de transition entre l'engagement humanitaire et les interventions à plus long terme pour favoriser la réintégration durable, le HCR travaille avec les pays d'asile pour établir un équilibre viable entre la capacité d'absorption de l'Afghanistan et le niveau élevé des retours. A plus long terme, la migration bien gérée constituera un élément essentiel de toute formule de solutions durables viables pour les Afghans.

7. Lors d'une réunion de planification stratégique récente, en février 2005, organisée conjointement par la Commission européenne et le HCR, les participants ont conclu que la poursuite de l'appui à la reconstruction de l'Afghanistan et à la gestion des mouvements de population dans le cadre de la normalisation des relations bilatérales et régionales devait constituer l'objectif clé pour les années à venir. Les efforts dans ce domaine permettront de progresser en matière de réintégration durable et d'élaboration de solutions différenciées pour les populations afghanes résiduelles dans les pays voisins. Pour y parvenir, un accord a été conclu sur le fait que les interventions en matière de développement et de coopération technique devraient de plus en plus remplacer l'aide humanitaire dans les années à venir. Les délibérations conduites dans le cadre de Convention Plus, en particulier celles qui se sont focalisées sur le ciblage de l'aide au développement, ont une incidence sur la mise en oeuvre de cette stratégie.

8. Dans le cadre d'un effort plus large pour mettre en oeuvre l'initiative Convention Plus sur le terrain, le HCR et la CEDEAO convoqueront une réunion régionale d'experts sur la recherche de solutions durables en Afrique de l'Ouest organisée par le Gouvernement ghanéen du 30 mai au 1^{er} juin 2005. Les objectifs avoués de cette réunion sont : expliciter les principaux défis rencontrés et les progrès accomplis dans la recherche de solutions durables aux populations déplacées en Afrique de l'Ouest ; élaborer avec toutes les parties prenantes dans la région un plan d'action visant à consolider les acquis et à accélérer la recherche de solutions durables ; et nouer ou renforcer les partenariats entre les

² EC/54/SC/CRP.14.

³ « On estime qu'à la fin de 2003, il y avait 38 situations de réfugiés prolongés dans le monde, représentant quelque 6,2 millions de réfugiés. » Ibid par. 5

⁴ *Systématisation des approches globales pour la résolution des problèmes de réfugiés* (FORUM/2004/7), document présenté à la troisième réunion du Forum du Haut Commissaire, octobre 2004.

⁵ Voir également FORUM/2004/3, annexe.

principales parties intéressées – gouvernements, organisations intergouvernementales, société civile, communautés locales (populations hôte et déplacée), institutions des Nations Unies, donateurs, et la communauté internationale dans son ensemble – afin d'appuyer les efforts pour trouver et soutenir les solutions pour les populations déplacées de la région. Les dimensions institutionnelles de programmation et de politique de ces partenariats ont reçu l'attention qu'elles méritaient au cours de ces discussions. Si les ressources mises à disposition le permettent, cette méthodologie sera appliquée à d'autres sous-régions d'Afrique ainsi qu'à d'autres régions du monde.

9. L'initiative Convention Plus a élaboré un Plan d'action global pour les réfugiés somaliens⁶ sous l'égide du Bureau du HCR pour l'Afrique. Si la complexité de la tâche est énorme, le HCR continue d'étudier toutes les possibilités de mener à bien ce plan. Dans le cadre de cet effort, le HCR a participé à une récente mission entreprise au nom du Groupe des Nations Unies pour le développement afin de préparer l'évaluation conjointe des besoins pour la Somalie. Il est déjà prévu que les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur du territoire seront incluses dans les stratégies de survie et de réintégration prévues dans cette évaluation. Compte tenu de la complémentarité entre le plan d'action et l'évaluation conjointe des besoins, le HCR entend établir des liens entre ces deux initiatives.

10. Le Projet de renforcement de la capacité de protection est un autre exemple de partenariat en action, en utilisant un accent multilatéral exposé dans l'Agenda pour la protection et encouragé par l'initiative Convention Plus. Sous l'égide du Département de la protection internationale, le projet s'efforce de concevoir des outils et des approches afin de renforcer la capacité des pays hôtes à accueillir et protéger les réfugiés, y compris à accroître leurs moyens d'autosuffisance et les possibilités de solutions durables. Il est actuellement en cours de mise en oeuvre dans quatre pays d'Afrique⁷. Le succès de cette initiative se fonde sur des partenariats étroits entre toutes les parties concernées, y compris les donateurs, les pays hôtes, le HCR et d'autres parties prenantes. Il repose également sur l'expérience de divers spécialistes du HCR visant à adopter une approche coordonnée en matière de capacités de protection.

11. Ce projet s'est doté d'un cadre pour identifier les lacunes en matière de capacités de protection en vue d'examiner la situation de protection des réfugiés depuis l'admission jusqu'aux solutions durables et d'identifier les besoins et les problèmes des communautés d'accueil. Le cadre est également utilisé pour renforcer les initiatives en matière de capacités de protection en Asie centrale, en Europe de l'Est, dans d'autres régions de l'Afrique et par les partenaires en tant qu'instrument d'évaluation de la protection. A l'aide de ce cadre, le projet a engendré des analyses, des déficiences en matière de protection dans chacun des pays sur lesquels l'étude a porté. Ces analyses sont les documents de référence pour les consultations nationales dans chaque pays regroupant toutes les parties intéressées, y compris les pays hôtes, les pays donateurs, le HCR, les partenaires nationaux et internationaux ainsi que les réfugiés. Une consultation nationale s'est tenue en République-Unie de Tanzanie début avril 2005 où plus de 100 recommandations sur la façon de renforcer la capacité de protection ont été arrêtées. Un plan d'action et de suivi a été élaboré et sera mis en oeuvre par le HCR et les partenaires selon des calendriers fixés et sous réserve des fonds disponibles. Une consultation similaire aura lieu à Nairobi les 17 et 18 mai 2005, sur le renforcement de la capacité de protection au Kenya et la contribution au plan d'action pour les réfugiés somaliens. Les consultations sur ce projet devraient avoir lieu au Bénin et au Burkina Faso en juin 2005.

⁶ *Projet préparatoire pour l'élaboration d'un Plan d'action global pour les réfugiés somaliens* (FORUM/2004/8) présenté à la troisième réunion du Forum du Haut Commissaire, octobre 2004.

⁷ Bénin, Burkina Faso, Kenya et République-Unie de Tanzanie et financé par la Commission européenne et les gouvernements du Danemark, des Pays-Bas et du Royaume-Uni.

III. UTILISATION STRATEGIQUE DE LA REINSTALLATION

12. Le groupe de travail concernant ce volet de Convention Plus a achevé ses travaux en juin 2004 sur la base d'un accord sur le contenu du cadre multilatéral d'accords sur la réinstallation présenté par la suite au Forum du Haut Commissaire et entériné par le Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire⁸. Ces positions « génériques » sur la réinstallation traduisent les préoccupations et les attentes de toute une série d'Etats et de partenaires et permettront d'élaborer des accords sur chaque situation pour parvenir à des solutions durables. Ce cadre a pour objectif de fournir davantage de possibilités de réinstallation aux réfugiés parallèlement aux autres solutions durables afin de trouver une solution aux situations de réfugiés prolongées. Il faudra beaucoup de flexibilité ainsi qu'un engagement à mettre ces accords en pratique. Le HCR espère que les pays de réinstallation établiront des critères de sélection pour se doter de la flexibilité nécessaire afin de réinstaller les personnes relevant de la compétence du HCR qui pourraient ne pas tomber dans le champ d'action de la Convention de 1951 et, à cet égard, étudie les définitions des réfugiés contenues dans la Convention de l'OUA de 1969 régissant les aspects propres au problème des réfugiés en Afrique et/ou la Déclaration de Carthagène de 1984 sur les réfugiés.

13. Il est également prévu de renforcer le recours à la réinstallation collective. Le HCR a progressé en la matière en Guinée, au Kenya, en Sierra Leone et au Yémen. Ces efforts se poursuivront et s'intensifieront en 2005. Comme il est indiqué ci-dessus, l'utilisation plus stratégique de la réinstallation, conjuguée avec un recours plus systématique à la réinstallation collective, dépendra d'une plus grande flexibilité au niveau des critères. Le processus d'identification des populations, outre les informations susmentionnées pouvant se prêter à l'application de ce projet, est en cours. Par exemple, la situation des réfugiés et des demandeurs d'asile des hauts plateaux du Viet Nam au Cambodge a fait l'objet d'un débat.

14. Dans ce cadre, il convient également de citer la Déclaration et le Plan d'action de Mexico adoptés en novembre dernier en liaison avec la célébration du 20^e anniversaire de la Déclaration de Carthagène. La mise en oeuvre du Plan d'action ouvre de nouvelles perspectives d'élargissement à un certain nombre de pays souhaitant offrir des places de réinstallation. Il est toutefois reconnu que cela pose des problèmes pour renforcer la capacité de réinstallation et les compétences des Etats latino-américains. Les principaux partenaires de réinstallation sont invités à travailler en étroite collaboration avec le HCR et les pays de la région qui accueillent un grand nombre de réfugiés colombiens pour mettre en oeuvre la composante du Plan d'action de Mexico relative à la réinstallation. Cette initiative novatrice sud-sud fournira davantage de possibilités de réinstallation aux réfugiés colombiens en tant qu'instrument de protection tout en démontrant la solidarité entre les pays de la région latino-américaine face à la situation de réfugiés la plus importante de la région.

15. Le Programme de la Haye constitue le nouveau programme pluriannuel de l'Union européenne dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité. Suite à une conclusion du Conseil des affaires générales de novembre 2004, le Programme de la Haye élaborera la notion de « programmes de protection régionaux » qui s'insère à bien des égards dans l'initiative Convention Plus. Le Conseil a demandé à la Commission de présenter un plan d'action pour un ou plusieurs projets pilotes, y compris les propositions relatives à des initiatives de réinstallations à élaborer en liaison étroite avec le HCR d'ici à juillet 2005 au plus tard afin d'en lancer un ou plusieurs d'ici à la fin de 2005.

⁸ *Cadre multilatéral d'accord sur la réinstallation* (FORUM/2004/6) du 16 septembre 2004 et *Rapport de la cinquante-cinquième session du Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire* (A/AC.96/1003) du 12 octobre 2004.

IV. FAIRE FACE AUX MOUVEMENTS SECONDAIRES IRREGULIERS DE REFUGIES ET DE DEMANDEURS D'ASILE

16. Le Comité exécutif, dans sa conclusion 58 (XL) a fourni des orientations utiles concernant la manière de faire face aux mouvements secondaires irréguliers de demandeurs d'asile et de réfugiés. Néanmoins, cela reste un problème préoccupant. Ce problème revêt une dimension internationale de par sa nature. En conséquence, on ne peut cerner les causes et les conséquences des mouvements secondaires irréguliers que par le biais d'un effort multilatéral concerté de la part des Etats, fondé sur la pratique de la solidarité internationale et du partage de la charge.

17. L'essentiel des travaux sur ce volet de Convention Plus à ce jour a porté sur l'examen de la complexité des questions posées et l'esquisse de réponses éventuelles de la part des gouvernements. Les travaux se sont progressivement inspirés d'une enquête sur les mouvements de réfugiés et de demandeurs d'asile somaliens⁹, mandatée par le Forum suisse pour les études sur la migration et la population, ce qui jette quelque lumière sur les causes liées à la protection et autres des mouvements de Somaliens. Le 24 novembre 2004, le Groupe de travail constitué pour l'étude de ce volet¹⁰, facilité par l'Afrique du Sud et la Suisse, a discuté de la question des principes des droits de l'homme applicables aux dispositifs en matière de partage de la charge et des responsabilités sur la base d'un exposé d'Amnesty International. Les approches suivies par l'Union européenne concernant le partage des responsabilités ainsi que d'autres pratiques et expériences régionales ont également été examinées.

18. Le Groupe de travail s'est réuni à nouveau le 31 janvier 2005 pour étudier la question de l'identification et de l'enregistrement des réfugiés et des demandeurs d'asile ainsi que la fourniture de possibilités plus régulières de trouver une protection pour les réfugiés et les demandeurs d'asile. Le 23 février 2005, le Groupe de travail s'est réuni pour examiner les raisons des mouvements et la façon dont les Etats peuvent mieux travailler de concert pour y faire face, ainsi que les moyens de renforcer les capacités de protection au niveau national et les possibilités de solutions durables. Le Groupe de travail a également discuté des conclusions préliminaires de l'enquête sur les mouvements de réfugiés et de demandeurs d'asile somaliens.

19. Les réunions susmentionnées ont inspiré la rédaction d'un cadre de positions communes concernant ce volet. Le Groupe de travail a donné une première lecture de ce projet de cadre le 23 mars 2005 et discutera d'un projet révisé les 9 et 11 mai 2005.

V. CIBLAGE DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT POUR PARVENIR A DES SOLUTIONS DURABLES

20. Sur la base de la pratique actuelle et des projets pilotes élaborés tant dans le contexte du HCR que par des donateurs bilatéraux, le HCR a préparé un document de travail sur le ciblage de l'aide au développement en juin 2004 afin de faire avancer les discussions sur ce volet. Ce document a reçu l'approbation des donateurs et des partenaires des Nations Unies lors d'une réunion organisée le 22 septembre 2004. Le Groupe africain a également fait part de commentaires utiles.

⁹ Des enquêtes sont menées dans les pays suivants : Djibouti, Egypte, Ethiopie, Italie, Kenya, Pays-Bas, Afrique du Sud, Suisse et Yémen.

¹⁰ Les membres de ce groupe sont : Algérie, Argentine, Australie, Autriche, Bangladesh, Brésil, Danemark, République dominicaine, Egypte, Ethiopie, Allemagne, Ghana, Inde, République islamique d'Iran, Italie, Japon, Kenya, Mexique, Maroc, Nigéria, Pays-Bas, Espagne, Afrique du Sud (Co-facilitateur), Suède, Suisse (Co-facilitateur), Turquie, Royaume-Uni, Etats-Unis d'Amérique, Commission européenne, OIM, le Conseil pour les réfugiés néerlandais, CIAB, CICM, Human Rights Watch, JRS, Amnesty International et Women's Commission for Refugee Women and Children.

21. En outre, le HCR a préparé une étude des documents sur la stratégie de réduction de la pauvreté sous l'angle du déplacement. Au total, 23 projets PRSP et I-PRSP couvrant les pays de retour ainsi que les pays d'asile ont été passés en revue. La conclusion la plus marquante est que les questions relatives aux déplacements ne figurent pas dans la majorité de ces projets. On cite également comme autre conclusion intéressante l'assimilation toujours prévalente des personnes déplacées à une charge contribuant à la pauvreté. L'étude établit également qu'il n'y a pas d'approche systématique sur la façon d'intégrer les questions relatives au développement dans ces projets. En conséquence, le HCR travaille actuellement avec la Banque mondiale dans le contexte d'une étude actuelle de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international des projets sur les moyens de remédier à cette situation.

22. Ces documents et les débats qui ont suivi ont jeté la base de l'élaboration d'une *Déclaration de bonne pratique concernant le ciblage de l'aide au développement sur la recherche de solutions durables au déplacement forcé*¹¹ qui sera présenté à la quatrième réunion du Forum du Haut Commissaire. Une réunion ouverte a été convoquée à Genève le 28 avril 2005 pour discuter d'une première version d'une Déclaration de bonne pratique ainsi que ses annexes. Le Forum sera également saisi d'un autre document d'information intitulé *Inscrire les réfugiés à l'Agenda du développement*¹², qui s'efforce de montrer comment le ciblage stratégique de l'aide au développement vers les régions et les communautés accueillant les réfugiés, les rapatriés et les personnes déplacées à l'intérieur du territoire peut permettre à ces communautés, et aux populations déplacées elles-mêmes, de réaliser les buts de développement du Millénaire. Ce message ainsi que les exemples positifs qui le soutiennent seront présentés à l'Assemblée générale par l'entremise du « Sommet du Millénaire +5 » en septembre 2005.

23. Sur le terrain, l'initiative DAR en Ouganda avance bien, le Danemark conduisant l'effort sur le terrain et mobilisant d'autres donateurs tant à Genève que sur le terrain. Dans le cas de l'Ethiopie, le projet pilote du Fonds fiduciaire du Japon pour la sécurité humaine s'efforce de mettre en application un agenda plus large pour le relèvement permettant à d'autres donateurs de s'inspirer de ce processus. A cette fin, il est essentiel que les autorités nationales et régionales en Ethiopie reçoivent une aide pour élaborer des stratégies de développement globales. L'autre projet pilote, à l'intérieur de la Somalie, peut constituer une étape importante dans l'édification du Plan d'action pour les réfugiés somaliens.

VI. GESTION DE L'INITIATIVE

24. L'Unité Convention Plus établie par le Haut Commissaire en octobre 2003 pour guider cette initiative continue de travailler en étroite collaboration avec des Etats et organisations modérateurs et autres parties intéressées pour arrêter des positions communes et s'engager à la recherche de solutions durables aux mouvements secondaires irréguliers. L'Unité est entièrement financée en 2005 grâce à des contributions reçues d'un certain nombre d'Etats.

25. L'Unité Convention Plus intègre ses travaux dans les activités actuelles de l'Office. Compte tenu du rôle moteur joué par l'Unité afin d'élaborer des approches multisectorielles aux solutions, une décision sur l'avenir de l'Unité est réservée jusqu'à ce que la Direction définisse les moyens de renforcer ce rôle après 2005.

¹¹ FORUM/2005/3

¹² FORUM/2005/4