

RAPPORT INTERIMAIRE : CONVENTION PLUS

I. INTRODUCTION

1. Ce rapport intérimaire fournit une information sur les faits nouveaux depuis la deuxième réunion du Forum du Haut Commissaire en mars 2004¹. Ils ont trait aux trois volets de Convention Plus, soit : l'utilisation stratégique de la réinstallation ; la gestion des mouvements secondaires irréguliers de réfugiés et de demandeurs d'asile ; et le ciblage de l'aide au développement pour parvenir à des solutions durables. En outre, ce rapport fournit une information sur un certain nombre d'initiatives liées à Convention Plus qui sont en cours. Des mises à jour sur les faits nouveaux, préparées par l'unité du HCR chargée de Convention Plus, ont été périodiquement postées sur la page Convention Plus du site du HCR (www.unhcr.org/convention-plus).

2. Le HCR apprécie l'appui sans faille des Etats dans ce processus et, en particulier, ceux qui facilitent le processus d'élaboration d'accords spéciaux, ceux qui participent aux deux groupes de travail qui ont été mis sur pied à ce jour² et ceux qui participent aux discussions sur l'aide au développement. Les travaux sur le *Cadre multilatéral d'accords sur la réinstallation* se sont achevés en juin 2004³. Il s'agit d'un développement intéressant. Les progrès sur les deux autres volets doivent s'accélérer et les résultats concernant tous les volets doivent être synchronisés. Le « groupe de contact » des Etats⁴, constitué des Etats facilitateurs et des membres du Bureau du Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire, aide le Haut Commissaire à dresser un bilan collectif des progrès dans le cadre de l'initiative Convention Plus et à étudier les moyens d'assurer les liens nécessaires et l'enrichissement réciproque des trois volets.

II. UTILISATION STRATEGIQUE DE LA REINSTALLATION

3. Le groupe de Convention Plus sur l'utilisation stratégique de la réinstallation⁵ est parvenu à un accord sur le *Cadre multilatéral d'accords sur la réinstallation* en juin 2004. Cela répond à l'appel de l'Agenda pour la protection concernant l'utilisation plus efficace de la réinstallation, tant en tant qu'instrument de protection qu'en tant qu'outil de solutions durables⁶, et fait fond des contributions précieuses du groupe de travail sur la réinstallation⁷

¹ Suite de la première actualisation contenue dans le document FORUM/2004/2 du 13 février 2004.

² Utilisation stratégique de la réinstallation et mouvements secondaires irréguliers.

³ Veuillez vous référer au document FORUM/2004/6 et au chapitre II de ce rapport.

⁴ L'Argentine, le Canada, le Danemark, le Japon, l'Afrique du Sud et la Suisse.

⁵ Ce groupe se compose d'Etats du monde développé et en développement, y compris des Etats accueillant des réfugiés pendant de longues périodes, ainsi que les pays de réinstallation traditionnels et émergents soit : l'Australie, le Brésil, le Danemark, l'Equateur, l'Egypte, la République islamique d'Iran, le Kenya, le Népal, les Pays-Bas, le Nigéria, l'Afrique du Sud, la Suède, la République-Unie de Tanzanie, la Thaïlande, le Royaume-Uni et les Etats-Unis d'Amérique. La Commission européenne et l'Organisation internationale pour les Migrations font également partis de ce groupe de travail.

⁶ Voir A/AC/96/965/Add.1 du 26 juin 2002, But 5, objectif 6.

⁷ Le groupe de travail sur la réinstallation est composé du HCR, des pays de réinstallation, des pays émergents de réinstallation et de l'OIM. Voir *L'utilisation stratégique de la réinstallation* (EC/53/SC/CRP.10/Add.1).

ainsi que du Canada⁸. L'objectif du *Cadre multilatéral* est de guider les parties à des accords multilatéraux propres à certaines situations, à concevoir des dispositifs globaux, impliquant des opérations multilatérales de réinstallation, à couvrir les besoins de protection et de solutions durables des réfugiés. La mise en œuvre du *Cadre multilatéral* permettra au HCR et aux Etats d'utiliser de façon plus stratégique la réinstallation, en tandem avec d'autres solutions durables, tout en offrant au fil du temps, des possibilités de réinstallation à un nombre plus important de réfugiés.

4. Le texte du *Cadre multilatéral* est contenu dans le document FORUM/2004/6 et sera présenté au Forum par le Canada, l'Etat facilitateur de ce volet de Convention Plus. Il a également fait l'objet d'une discussion de groupe au cours de la trentième réunion du Comité permanent en juin 2004. Au cours de cette réunion, bon nombre d'Etats se sont félicités du Cadre multilatéral et ont reconnu qu'il traduisait les préoccupations et les suggestions des pays traditionnels de réinstallation et des pays accueillant un grand nombre de réfugiés sur les mesures nécessaires pour utiliser la réinstallation de façon plus stratégique et, au fil du temps, offrir des possibilités de réinstallation à davantage de réfugiés. Les participants ont également mis en lumière l'atmosphère franche et constructive qui a caractérisé les réunions du groupe de travail⁹ et se sont déclarés satisfaits de la contribution précieuse des organisations non gouvernementales (ONG).

III. GESTION DES MOUVEMENTS SECONDAIRES IRREGULIERS DE REFUGIES ET DE DEMANDEURS D'ASILE

5. Poursuivant sur l'élan imprimé par l'Agenda pour la protection¹⁰, des travaux supplémentaires sont nécessaires pour gérer des mouvements secondaires irréguliers de réfugiés et de demandeurs d'asile dans deux voies complémentaires. Un groupe de travail composé d'Etats et d'autres parties prenantes¹¹, co-parrainé par la Suisse et l'Afrique du Sud, a été mis sur pied pour analyser les raisons des mouvements secondaires et les meilleurs moyens de les gérer dans un cadre multilatéral d'accords futurs, fondés sur les principes internationaux de protection des réfugiés, la solidarité internationale et le partage de la charge. En tandem, le groupe de travail est convenu de commander une étude sur les mouvements des réfugiés et des demandeurs d'asile somaliens pour donner matière à ces délibérations. Les résultats de l'étude devraient compléter les autres préparatifs pour l'élaboration d'un plan d'action global en faveur des réfugiés somaliens au sujet duquel le Forum recevra un rapport intérimaire¹².

⁸ Le Canada a présenté un document d'information au Forum l'année dernière intitulé Réinstallation et Initiatives Convention Plus : Comment utiliser la réinstallation dans le contexte des accords éventuels Convention Plus et quels éléments liés à la réinstallation peuvent être considérés aux fins d'inclusion dans des accords Convention Plus éventuels (FORUM/2003/2).

⁹ Novembre 2003, janvier 2004, mars 2004 et mai 2004.

¹⁰ But 2, objectif 4.

¹¹ Les Etats suivants et les parties prenantes sont membres du groupe : Algérie, Argentine, Australie, Bangladesh, Brésil, Danemark, la République dominicaine, Egypte, Ethiopie, Allemagne, Ghana, Inde, Iran, Italie, Kenya, Mexico, Maroc, les Pays-Bas, Nigeria, Espagne, Suède, Ouganda, Royaume-Uni, Etats-Unis d'Amérique, Commission Européenne, Organisation Internationale pour les Migrations, et les ONG (Conseil International des Agences Volontaires, Amnesty International, Human Right Watch, Commission Internationale Catholique de Migration et le Conseil Jésuite des Réfugiés).

¹² Voir FORUM/2004/8.

6. La réunion constitutive du groupe de travail a été convoquée à Genève en mars 2004 et a poursuivi le débat entamé à la mi-décembre 2003¹³ sur les orientations futures pour gérer les mouvements secondaires irréguliers, y compris moyennant une responsabilité mieux articulée et un système de partage de la charge visant à renforcer les capacités de protection, particulièrement dans les pays accueillant d'importantes populations de réfugiés. Lors de cette réunion, un document d'information intitulé *Documents d'information sur la gestion des mouvements secondaires irréguliers de réfugiés et de demandeurs d'asile* a été présenté et les membres du groupe de travail ont été invités à fournir des commentaires par écrit¹⁴. Le groupe de travail a également reçu des informations sur les développements concernant l'étude sur la Somalie.

7. Le groupe de travail s'est réuni une fois encore à Genève au début de mai 2004 afin de discuter du document d'information susmentionné et d'étudier les commentaires reçus par écrit. La discussion a couvert plusieurs questions clés, y compris le contenu de la notion de « mouvements secondaires irréguliers », le champ d'action de la protection ainsi que les principes de responsabilité et du partage de la charge. Dans le suivi de la réunion de mai, le HCR a produit un document intitulé *Propositions fondamentales sur les mouvements secondaires irréguliers* qui s'est efforcé d'intégrer un certain nombre d'interprétations communes sur ces questions¹⁵. Les commentaires par écrit reçus du groupe de travail ont été regroupés et diffusés aux membres en vue de la prochaine réunion le 20 septembre 2004.

8. Parallèlement aux travaux du groupe, l'étude sur les mouvements des réfugiés et des demandeurs d'asile somaliens a été lancée au cours du deuxième trimestre de 2004¹⁶. Le Forum suisse pour les études sur la migration et les populations a élaboré la méthodologie suivie par l'étude en coopération avec les Etats facilitateurs et le HCR. Des consultations avec d'autres Etats et parties prenantes sur le projet de méthodologie ont eu lieu et se sont achevées dans le cadre d'un atelier de mise au point qui s'est tenu à la mi-février 2004, organisé par l'Afrique du Sud, la Suisse et le HCR. Les conclusions préliminaires des études dans certains des pays couverts devraient être mises à disposition au cours du dernier trimestre de 2004.

IV. CIBLER L'AIDE AU DEVELOPPEMENT POUR METTRE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS DURABLES

9. A la réunion de mars 2004 du Forum, le Danemark et le Japon, en tant qu'Etats co-facilitateurs, ont présenté *un document d'information conjointement préparé sur le ciblage de l'aide au développement pour mettre en œuvre des solutions durables en faveur des réfugiés*¹⁷, exposant les stratégies du Danemark et du Japon pour inclure les besoins des réfugiés et ceux des communautés hôtes dans leurs politiques d'aide au développement respectives. En avril et juin 2004, le Danemark et le Japon ont convoqué des réunions des donateurs clés en matière de développement à Genève, en vue d'impliquer graduellement dans un groupe de travail un certain nombre de bénéficiaires de l'aide au développement qui

¹³ Le compte rendu de cette réunion est disponible sur la page du HCR Convention Plus, www.unhcr.org/convention-plus.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Les études dans les pays suivants sont prévus, si des fonds sont débloqués : Djibouti, Egypte, Ethiopie, Italie, Kenya, Pays-Bas, Afrique du Sud, Suisse et Yémen.

¹⁷ FORUM/2004/3.

sont également d'importants pays d'accueil de réfugiés ou des pays d'origine. Lors de la réunion de juin, il a été convenu d'axer initialement les efforts sur deux situations de réfugiés particulières. Au cours des prochaines semaines, le Japon organisera une réunion des Etats intéressés pour mettre au point un plan en faveur des réfugiés somaliens en Ethiopie, y compris un appui à leur retour viable au nord de la Somalie. Le Danemark convoquera également une réunion sur le ciblage de l'aide au développement en faveur des réfugiés soudanais et leur communauté hôte au nord de l'Ouganda.

10. Outre ces discussions sur le ciblage de l'aide au développement dans des situations spécifiques, le HCR a préparé *un projet de document sur le ciblage de l'aide au développement*¹⁸, identifiant les questions relatives au ciblage de l'aide au développement dans un contexte Convention Plus et exposant les éléments possibles d'un cadre d'accords. Dans la mesure où le succès du ciblage de l'aide au développement dépend de la participation et de l'engagement de tout un éventail d'acteurs, le document d'information sera dans un premier temps présenté à une réunion avec les institutions des Nations Unies, la Banque mondiale, le Comité d'aide au développement de l'OCDE, les principaux donateurs et les ONG, et sera organisé par le Danemark à Genève le 22 septembre 2004.

11. Complétant les travaux ci-dessus sur l'initiative Convention Plus, le bureau du HCR à New York continue de participer activement aux travaux du groupe des Nations Unies pour le développement (CNUD). Suite à l'adoption du rapport du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés sur le renforcement de la capacité du Haut Commissariat à s'acquitter de son mandat¹⁹, le HCR s'est efforcé d'obtenir avec les organisations membres du CNUD, par le biais du Coordonnateur Résident/Coordonnateur Humanitaire, l'inclusion, dans la formulation et l'exécution de leurs programmes de développement, des besoins des réfugiés, des rapatriés et, le cas échéant, des autres personnes relevant de la compétence du HCR²⁰. En outre, le Conseil économique et social des Nations Unies, à sa session de juillet 2004, a encouragé « les Etats à soutenir, entre autres, par l'allocation de fonds, la mise au point et l'utilisation de nouveaux outils de programmation, comme les «4 R» (rapatriement, réintégration, réhabilitation et reconstruction) pour faciliter le passage de la phase des secours à celle du développement »²¹. A l'initiative du Haut Commissaire, le CNUD met la dernière main à une note d'orientation sur les solutions durables en faveur des personnes déplacées pour les équipes des Nations Unies dans des pays préparant une évaluation commune par pays et le cadre d'assistance au développement des Nations Unies (UNDAF). Cette note s'appuie sur l'expérience acquise ces dernières années dans le cadre des opérations des différentes institutions ainsi que du Cadre du HCR pour les solutions durables (le Cadre).

12. Depuis la publication du Cadre en mai 2003, les efforts ont essentiellement porté sur son application pratique dans un certain nombre d'opérations sur le terrain. En mai 2004, le HCR a publié le *Manuel pour les activités de rapatriement et de réintégration*, qui traduit la composante des « 4R » (Rapatriement, Réintégration, Réhabilitation et Reconstruction) du Cadre en un outil opérationnel destiné au terrain. Le HCR a diffusé largement ce manuel dans

¹⁸ Disponible sur la page Convention Plus du site du HCR, www.unhcr.org/convention-plus.

¹⁹ Ce rapport est l'aboutissement du processus « HCR 2004 ». Voir le *rapport du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés sur le renforcement de la capacité du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés à s'acquitter de son mandat*, A/58/410.

²⁰ Voir Résolution 58/153 de l'Assemblée générale, paragraphe 4.

²¹ E/2004/L.35, par.46.

ses bureaux extérieurs et l'a distribué à ses partenaires dans le monde entier. La prochaine étape de l'élaboration d'instruments sera l'achèvement et la diffusion des principes directeurs sur l'aide au développement pour les réfugiés (DAR) avant la fin de 2004²². Les travaux préparatoires ont inclus une étude approfondie de tout un éventail de stratégies de solutions durables dans les opérations sur le terrain, ainsi qu'un atelier régional à Lusaka visant à tirer les leçons de l'initiative en Zambie et impliquant un certain nombre d'Etats africains, d'institutions des Nations Unies, de donateurs et d'ONG.

13. En octobre 2003, le HCR s'est affilié au réseau de l'OCDE/CAD sur le conflit, la paix et la coopération au développement. Outre son œuvre de plaidoyer avec la communauté donatrice pour l'inclusion des besoins de réfugiés dans les principes directeurs du CAD ainsi que dans les politiques de développement national, le HCR travaille en étroite collaboration avec les membres du réseau pour développer des bonnes pratiques sur la façon de favoriser des approches communes cohérentes face aux situations de réfugiés et pour lier l'aide humanitaire et l'aide au développement de façon plus effective. Le HCR a également créé un nouveau poste dans le Bureau de liaison régional du HCR à Addis Abeba pour soutenir l'engagement avec l'Union africaine concernant le nouveau partenariat pour le développement en Afrique (NEPAD) et approfondir la réflexion politique sur l'utilisation stratégique de l'aide au développement sur le continent.

V. DEVELOPPEMENTS CONNEXES

14. L'accent renouvelé mis par le HCR sur les solutions durables est attesté par des initiatives telles que le Dialogue de mars 2004 sur le rapatriement librement consenti et la réintégration durable en Afrique et son suivi, l'initiative « Afghanistan Plus », visant à élaborer un cadre politique plus large au sein duquel les déplacements pourraient être gérés en tant que problèmes de migration et de pauvreté plutôt que simplement en qualité de situations de réfugiés et, tout récemment, son Rapport sur les situations de réfugiés prolongées à la réunion de juin du Comité permanent²³. Le rapport, préparé dans le cadre du suivi de l'Agenda pour la protection, n'a pas seulement fourni une information sur les dimensions du problème²⁴, mais a également mis en lumière l'éventail d'instruments et d'approches mis au point par le HCR pour mettre en œuvre des solutions durables. Outre l'actualisation du Forum sur les progrès dans l'élaboration d'un plan d'action global pour les réfugiés Somaliens, le HCR présentera une note sur les approches globales²⁵.

15. Depuis la réunion de mars 2004 du Forum du Haut Commissaire, l'unité chargée de Convention Plus a travaillé en étroite collaboration avec les bureaux régionaux du HCR, particulièrement le Bureau pour l'Afrique, au développement d'un plan d'action global pour les réfugiés Somaliens ainsi qu'avec le Département de la protection internationale sur une nouvelle initiative visant à renforcer les capacités de protection dans un certain nombre de pays africains, afin d'ouvrir la voie à un effort plus général. Il s'est efforcé de faciliter une meilleure compréhension et un appui plus résolu de l'initiative Convention Plus dans le cadre des consultations intergouvernementales sur les politiques d'asile, de réfugiés et de migration

²² Le HCR espère mettre à disposition ces principes directeurs en novembre 2004.

²³ EC/54/SC/CRP.14

²⁴ « On estime qu'à la fin de 2003, le monde comptait 38 situations de réfugiés prolongées représentant quelque 6,2 millions de réfugiés au total ». *Ibid*, par.5.

²⁵ FORUM/2004/7.

en Europe, en Amérique du Nord et en Australie, au sein de la Commission européenne, de l'Union interparlementaire, de l'Union parlementaire africaine et de différentes autres instances traitant des questions relatives à l'asile et aux réfugiés.

16. A l'image d'un certain nombre d'Etats, le HCR est déterminé à faire des progrès sur les accords relatifs à certaines situations de réfugiés. L'expérience a toutefois montré qu'il n'est pas de réponse simple. L'élaboration d'accords génériques sur la réinstallation a montré l'intérêt de creuser davantage les préoccupations et les attentes d'un certain nombre d'Etats et de partenaires, afin de mettre des accords propres à certaines situations sur des rails plus solides. Ils dissiperont également les inquiétudes, particulièrement parmi les pays d'accueil de réfugiés dans le monde en développement, selon lesquelles le résultat sous-jacent pourrait être un déplacement du fardeau plutôt qu'une coopération et un partenariat multilatéral plus solide. Il est clair que les visions communes élaborées dans le contexte de chaque volet de Convention Plus, s'appliquant à des situations spécifiques, devront être adaptées aux circonstances uniques de chaque cas. Ces visions communes seront utilisées pour mettre au point des accords multilatéraux contenant des engagements concrets à satisfaire les besoins de protection et de solutions durables de groupes de réfugiés spécifiques, notamment et pas exclusivement par le biais de plans d'action globaux.

VI. GESTION DE L'INITIATIVE

17. L'unité Convention Plus, établie par le Haut Commissaire en octobre 2002 pour guider cette initiative, qui, entre autres, sert de Secrétariat aux travaux du groupe de travail, nécessite de travailler en étroite collaboration avec les Etats facilitateurs et d'autres Etats et organisations intéressés pour mettre au point des visions communes et prendre des engagements à mettre en œuvre des solutions durables et à gérer les mouvements secondaires irréguliers. En regard d'un budget de 870 645 dollars E.-U. pour l'année 2004, un montant de 748 632 dollars E.-U. a été reçu sous forme de contributions d'un certain nombre d'Etats. Le Haut Commissaire s'efforce de rechercher des contributions spéciales pour couvrir les coûts de cette unité en 2004 et 2005.