

RAPPORT INTÉRIMAIRE: CONVENTION PLUS

I. INTRODUCTION

1. Le présent rapport intérimaire donne un aperçu de l'état d'avancement de l'Initiative Convention Plus depuis son lancement en 2003, ainsi qu'une analyse visant à déterminer si cette initiative a généré les résultats escomptés et les domaines dans lesquels elle n'a pas répondu aux attentes. Etant donné que la réunion du 17 novembre 2005 sera la dernière réunion du Forum du Haut Commissaire consacrée à la Convention Plus, ce rapport met également en lumière la manière dont cette initiative sera intégrée dans les activités globales du HCR.

II. OJECTIFS DE LA CONVENTION PLUS

2. À la première réunion du Forum du Haut Commissaire en 2003, le Haut Commissaire d'alors, Ruud Lubbers, a décrit la Convention Plus comme un moyen de "promouvoir une convergence d'intérêts entre les pays donateurs et les pays hôtes, entre les pays d'origine, les pays offrant une protection dans les pays d'origine et les pays moins concernés mais qui s'intéressent à la solution des problèmes de réfugiés."¹

3. La Convention Plus devait promouvoir une telle convergence, essentiellement de deux façons. Il s'agissait d'abord de s'attacher aux situations spécifiques de réfugiés nécessitant une réponse multilatérale pour les résoudre et de se servir de la Convention Plus pour regrouper les Etats et les autres partenaires afin d'agir dans ce sens. Il fallait alors se centrer sur le terrain et parvenir à améliorer de manière tangible les situations faisant l'objet de l'Initiative Convention Plus.

4. Il s'agissait ensuite de faire en sorte que les Etats et les autres partenaires comprennent bien leurs rôles et leurs responsabilités respectifs dans trois domaines : l'utilisation stratégique de la réinstallation ; la réponse à des mouvements secondaires irréguliers ; et le ciblage de l'aide au développement pour parvenir à des solutions durables au déplacement forcé. L'idée était de parvenir à une série d'accords sur chacun des trois domaines qui serviraient de support aux futures réponses aux problèmes de protection des réfugiés.

III. PROCESSUS

5. À la première réunion du Forum du Haut Commissaire, une note sur les « Initiatives qui pourraient bénéficier de Convention Plus »² a été présentée, fournissant une brève analyse des six situations pour lesquelles on considérait que des approches globales pourraient être élaborées. Sur ces six situations, deux font actuellement l'objet de Plan d'action global, à savoir, les solutions globales pour l'Afghanistan et le Plan d'action global pour la Somalie. L'état d'avancement de ces initiatives a été examiné au cours de différentes réunions du Forum.

6. Autres activités sur le terrain dans le cadre de Convention Plus actuellement en cours : Initiatives d'Aide au développement pour les réfugiés (DAR) en Zambie, en Ouganda et en Ethiopie (dans le cadre de l'initiative transfrontière concernant l'Ethiopie et la Somalie). Par ailleurs, le projet de Renforcement de la

¹ Résumé du Président : Réunion inaugurale du Forum, 27 juin 2003.

² FORUM/2003/03.

capacité de protection a lancé l'effort ambitieux de renforcement de la capacité de protection dans quatre pays d'Afrique, le Bénin, le Burkina Faso, le Kenya et la République-Unie de Tanzanie, sur la base d'une analyse complète des lacunes en matière de capacité de protection de chaque pays et d'une méthodologie pleinement consultative permettant d'élaborer des projets pour combler les lacunes identifiées.

7. Pour faciliter les activités d'élaboration d'accords dans les domaines de la réinstallation et des mouvements secondaires irréguliers, des « Groupes pilotes » composés d'Etats et de partenaires ont été mis en place, dirigés conjointement par les « Etats facilitateurs » intéressés et le HCR. Par ailleurs, des discussions ont été tenues sur le ciblage de l'aide au développement pour parvenir à des solutions durables, dirigées également par les Etats facilitateurs et le HCR.

8. Le Forum du Haut Commissaire a servi de dispositif pour d'une part, faire rapport sur les progrès réalisés à ce jour et d'autre part, pour débattre de, et passer en revue les domaines d'intérêt des Etats et des partenaires. Parmi les documents ayant éclairé ce processus figurent « *Systématisation des approches globales pour la résolution des problèmes de réfugiés* »³, les « *Eléments préparatoires d'un Plan d'action global pour les réfugiés somaliens* »⁴ et « *Inscrire les réfugiés à l'agenda du développement : comment les réfugiés et les rapatriés peuvent-ils contribuer à atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement* »⁵. La Convention Plus a également tiré parti de documents importants sur l'utilisation stratégique de la réinstallation et les mouvements secondaires irréguliers. Par ailleurs, les directeurs de bureaux régionaux du HCR ont débattu au Forum du Haut Commissaire des initiatives régionales qui sont actuellement en cours dans le cadre de la Convention Plus.

IV. PROGRÈS RÉALISÉS

9. Les progrès réalisés en ce qui concerne les activités sur le terrain susmentionnées feront l'objet d'une présentation séparée au cours du présent Forum du Haut Commissaire.

10. En ce qui concerne les accords communs sur l'utilisation stratégique de la réinstallation, les mouvements secondaires irréguliers et le ciblage de l'aide au développement, les résultats ont été mitigés. Un cadre d'accord sur la réinstallation⁶ a été conclu relativement vite au début du processus, qui s'appuie sur les efforts réalisés précédemment par le Groupe de travail sur la réinstallation, ainsi que sur l'expérience des partenaires concernés par la réinstallation, parmi lesquels les Etats et les ONG. Le cadre d'accord offre des accords pouvant s'adapter aux situations spécifiques pour faciliter l'utilisation stratégique de la réinstallation. Il est encourageant de voir que la présidence norvégienne du Groupe de travail sur la réinstallation ait considéré qu'il était prioritaire de saisir les opportunités d'utilisation stratégique de la réinstallation en 2006, le cadre d'accord servant de document central de planification.

11. Les discussions du Groupe pilote sur les mouvements secondaires irréguliers n'ont pas débouché sur un cadre d'accord, étant donné qu'il a été impossible de parvenir à un consensus sur les questions essentielles faisant l'objet de la discussion. Afin de faciliter un travail plus approfondi sur ce point, le Groupe pilote a convenu que les co-présidents prépareraient une Déclaration conjointe⁷ résumant les points de vue exprimés sur des questions particulièrement complexes et difficiles liées aux mouvements secondaires irréguliers des réfugiés et des demandeurs d'asile. L'objectif de ce processus est de garder une trace du travail du Groupe pilote et d'éclairer les futurs travaux du HCR ou du Comité exécutif sur le sujet. À la dernière réunion du

³ FORUM/2004/7.

⁴ FORUM/2004/8.

⁵ FORUM/2005/4.

⁶ FORUM/2004/6.

⁷ Figure dans FORUM/2005/7.

Comité le 30 septembre 2005, la Déclaration conjointe des co-présidents a été avalisée à l'unanimité par les membres du Groupe spécial.

12. Les discussions au sein du Groupe pilote sur les mouvements secondaires irréguliers ont également permis de mieux comprendre pourquoi les réfugiés et les demandeurs d'asile continuent de se déplacer. L'enquête sur les mouvements des réfugiés et des demandeurs d'asile somaliens a constitué l'élément clé des discussions et a souligné l'importance de renforcer la capacité de protection des Etats hôtes. A cet égard, le HCR a été invité à poursuivre l'élaboration du Plan d'action global pour les réfugiés somaliens. Nombre d'Etats ont également exprimé leur soutien au Projet de renforcement de la capacité de protection au Kenya, en République-Unie de Tanzanie, au Bénin et au Burkina Faso et ont préconisé d'étendre la méthodologie de ce Projet à d'autres régions.

13. En ce qui concerne le ciblage de l'aide au développement, un cadre d'accord n'a pas non plus été mis en place, bien que certains domaines aient fait l'objet de consensus. Par exemple, il a été largement admis qu'il fallait accorder davantage d'attention concertée pour intégrer les questions liées aux réfugiés et aux communautés les accueillant dans la planification du développement et dans la mise en œuvre des stratégies pour la réduction de la pauvreté. Il a été aussi amplement reconnu qu'il fallait faire plus d'efforts pour remédier aux difficultés et aux contraintes rencontrées par les pays en développement lorsqu'ils accueillent des réfugiés. La DAR en Ouganda et en Ethiopie, ainsi que le projet transfrontière en Somalie servent d'exemple pratique en matière de ciblage de l'aide au développement. Les gouvernements de l'Ouganda et du Danemark ont élaboré un plan sur trois ans pour appuyer la mise en œuvre de la DAR pour 2005-2008, tandis que la mise en œuvre du projet en Ethiopie et en Somalie, financée par le *Human Security Trust Fund*, devrait démarrer en 2006.

14. La "Déclaration de bonne pratique concernant le ciblage de l'aide au développement sur la recherche de solutions durables au déplacement forcé" a fait l'objet de débats lors de la réunion d'ouverture co-présidée par les Etats facilitateurs et le HCR, le 16 septembre 2005. La proposition d'établir un Groupe de discussion composé d'Etats et de partenaires pour enrichir la Déclaration de bonne pratique, n'a pas été adoptée. La plupart des participants ont préféré intégrer les délibérations sur le ciblage de l'aide au développement pour parvenir à des solutions durables aux activités du Comité permanent. Toutefois, il a été convenu que les co-présidents émettraient une Déclaration conjointe⁸ sur les délibérations à ce jour, indiquant les progrès réalisés et répertoriant les domaines qui nécessitent davantage d'efforts. Une réunion publique est prévue le 14 novembre 2005 pour présenter et débattre de l'avant-projet de la Déclaration conjointe avant qu'il ne soit transmis au Forum du Haut Commissaire.

15. Outre la Déclaration de bonne pratique, des discussions sur le ciblage de l'aide au développement pour parvenir à des solutions durables au déplacement forcé ont aussi permis de voir quels étaient les domaines où il fallait s'attacher davantage à l'impact de ces approches sur les pays hôtes, et de donner d'autres orientations sur la manière de faire un pont entre l'aide humanitaire et l'aide au développement à plus long terme pour parvenir à des solutions durables.

V. INTÉGRER CONVENTION PLUS

16. Les activités visant à parvenir à des accords communs devaient en principe être achevées en décembre 2005, tandis que les initiatives spécifiques sur le terrain pouvaient aller au-delà de la durée de vie de l'Unité Convention Plus, et servir de méthodologies utiles à la mise en œuvre d'autres opérations du HCR.

⁸ Figure dans FORUM/2005/8.

17. Le HCR est toujours engagé à atteindre l'objectif primordial de la Convention Plus, découlant de l'Agenda pour la protection : partager de façon plus équitable la charge et les responsabilités et s'engager à résoudre les situations de réfugiés spécifiques, en particulier les situations prolongées. Il est encourageant de noter que les Etats et les autres partenaires démontrent toujours la volonté de s'attacher à ces questions et de poursuivre leurs efforts pour traduire la Convention Plus en des projets sur le terrain dans le cadre des activités annuelles de l'Organisation. Comme exigé par le Comité exécutif, la communication de données sur ces initiatives fera désormais partie des activités du Comité permanent.

18. Les activités de l'Unité Convention Plus seront par conséquent intégrées dans la nouvelle structure du Siège. Les postes et les fonctions relèveront des Divisions et des Unités concernées, telles que la Division des relations extérieures, la nouvelle Division des services de protection et l'Unité chargée de l'élaboration de la politique et de l'évaluation.